



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/155
12 de julio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano
Plazo y el Presupuesto por Programas
39º período de sesiones
Ginebra, 16 a 20 de septiembre de 2002
Tema 4 a) del programa provisional

**EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO
DE LA CAPACIDAD EN LAS ACTIVIDADES DE
COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA UNCTAD**

Preparado por un equipo independiente de evaluación:

Sr. Jean-Emile Denis

Sra. Homai Saha

Sr. Douglas Griffiths

Resumen

La presente evaluación es temática y trata exclusivamente del componente de fomento de la capacidad de los programas de cooperación técnica de la UNCTAD. No se evalúa específicamente ningún programa. En el presente informe se entiende por fomento de la capacidad "la capacidad de un programa de asistencia técnica para habilitar a los países beneficiarios a cumplir y sostener por sí mismos determinadas funciones como resultado directo de ese programa". Los resultados de las actividades de fomento de la capacidad se evalúan en función de estos cinco elementos: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto. La pertinencia de las actividades de la UNCTAD en materia de fomento de la capacidad es ampliamente reconocida, pero también muy vulnerable a las deficiencias de capacidad que pueden no haberse tenido debidamente en cuenta al ejecutar los programas. La eficacia de los programas varía mucho de un programa a otro. Hacer hincapié en las actividades y no en los resultados no sustituye la eficacia. La eficiencia no es objeto de la atención que merece y en el informe se señalan varias medidas, como la determinación del costo de las actividades y una mayor utilización de la competencia y los recursos regionales, lo que podría producir mejores resultados en este ámbito. La sostenibilidad, fundamental para las actividades de fomento de la capacidad, podría mejorarse prestando más atención a la perspectiva a largo plazo y al fomento de las instituciones. El impacto no se ha estimado adecuadamente en las evaluaciones. Como en el caso de la eficacia, la UNCTAD debe elaborar y aplicar sistemáticamente mejores tecnologías de evaluación del impacto. El objetivo principal de todos los programas de la UNCTAD en materia de fomento de la capacidad debería ser lograr un impacto sostenido. Los mejores programas de la UNCTAD en materia de fomento de la capacidad son los que combinan los factores sustantivos y geográficos, la competencia de la sede, un enfoque integrado, la participación de los protagonistas nacionales en los programas, el fomento de las instituciones y una perspectiva a largo plazo con objetivos claros. Una mayor coordinación entre los donantes y el mejoramiento de la gestión en la UNCTAD, tanto en la promoción de sus programas entre los donantes como en la coordinación de sus programas, aumentarían la eficacia y el impacto. Dadas las circunstancias, los evaluadores estiman que los resultados obtenidos por la UNCTAD en las actividades de fomento de la capacidad deben considerarse positivos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 15	4
A. Alcance de la evaluación.....	2	4
B. Delimitación del concepto de fomento de la capacidad.....	3 - 9	4
C. Evaluación de los resultados, en materia de fomento de la capacidad, de los programas de asistencia técnica.....	10 - 15	6
I. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD	16 - 34	8
A. Pertinencia	16 - 22	8
B. Eficacia	23 - 26	9
C. Eficiencia	27 - 29	12
D. Sostenibilidad.....	30 - 31	13
E. Impacto	32 - 34	15
II. RECOMENDACIONES	35 - 57	16
A. Promoción de la pertinencia en los programas de fomento de la capacidad.....	38 - 40	16
B. Promoción de la eficacia en los programas de fomento de la capacidad.....	41 - 45	17
C. Aumento de la eficiencia de los programas de fomento de la capacidad.....	46 - 50	18
D. Aumento de la sostenibilidad en los programas de fomento de la capacidad.....	51 - 55	19
E. Evaluación del impacto de los programas de fomento de la capacidad.....	56 - 57	21
III. OBSERVACIONES FINALES	58 - 64	21
<i>Anexos</i>		
I. Programas seleccionados para evaluar el fomento de la capacidad.....		23
II. Proceso de evaluación		24

INTRODUCCIÓN

1. El fomento de la capacidad es el objetivo último de las actividades de asistencia para el desarrollo. Los programas tienen por finalidad transferir a los países en desarrollo y a las economías emergentes la competencia y los conocimientos necesarios para que con el tiempo puedan proseguir sin asistencia su progreso económico y social. Por consiguiente, el fomento de la capacidad siempre ha sido una preocupación implícita en los programas de la UNCTAD, así como en la mayoría de los otros programas multilaterales y bilaterales de asistencia. El fomento de la capacidad ha sido objeto de más atención en los últimos años, como demuestran diversas resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la X UNCTAD. En el Plan de Acción de la X UNCTAD se declara que las actividades de cooperación técnica deben centrarse en el fomento de la capacidad para que se pueda ayudar a los países en desarrollo a integrarse en la economía mundial y que los programas de fomento de la capacidad existentes en la UNCTAD deben reforzarse¹.

A. Alcance de la evaluación

2. La presente evaluación es temática y trata exclusivamente del componente de fomento de la capacidad de los programas de cooperación técnica de la UNCTAD. No se ha evaluado ningún programa específico. El objetivo global de la evaluación es estimar los resultados de esos programas únicamente en lo que concierne al fomento de la capacidad, para vincular esos resultados con los factores explicativos fundamentales, así como hacer recomendaciones para mejorar el suministro por la UNCTAD de programas de fomento de la capacidad en el futuro. Se puede afirmar que la mayoría de los programas de asistencia técnica de la UNCTAD son programas de fomento de la capacidad. Sin embargo, algunos de ellos tienen un contenido de fomento de la capacidad mayor que otros. En más o menos la tercera parte de los aproximadamente 50 programas enumerados en el Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD² se afirma explícitamente que se llevan a cabo por lo menos algunas actividades de fomento de la capacidad. La primera tarea del equipo de evaluación fue pues estudiar el contenido de todos los programas de asistencia técnica y seleccionar los que tenían un componente claro y sustancial de fomento de la capacidad. Como resultado de ese proceso se seleccionaron 12 programas para efectuar un análisis más pormenorizado. Esos programas se enumeran en el anexo I.

B. Delimitación del concepto de fomento de la capacidad

3. El proceso de examen implicó aclarar progresivamente el concepto de fomento de la capacidad y aplicarlo a los fines de la evaluación. El punto de partida fue la descripción del fomento de la capacidad propuesta en el mandato, según la cual el fomento de la capacidad se refiere a las actividades que entrañan el fomento de capacidades organizativas y técnicas, comportamientos, relaciones y valores que permitan a las personas, los grupos y las organizaciones mejorar efectivamente su rendimiento para alcanzar con el tiempo sus objetivos de desarrollo. Como esta definición es tan amplia que casi todas las actividades de asistencia

¹ Plan de Acción de Bangkok (TD/386), párrs. 164 y 166.

² TD/B/48/5/Add.1, 15 de agosto de 2001.

técnica podrían considerarse actividades de fomento de la capacidad, fue necesario limitar el concepto de fomento de la capacidad para poder utilizarlo en la presente evaluación.

4. A veces se sostiene que el fomento de la capacidad es un nuevo enfoque de la asistencia técnica, radicalmente distinto del enfoque "tradicional" de la asistencia comercial³. De hecho, tradicionalmente las instituciones de asistencia técnica, sean bilaterales o multilaterales, se han dedicado simultáneamente a una mezcla de actividades de fomento de la capacidad y actividades distintas de éstas. Los programas bilaterales fueron los primeros en favorecer ese enfoque, tal vez a causa de la mayor limitación de los recursos disponibles, un mayor control público del impacto del gasto de la ayuda extranjera y la mayor autonomía en la toma de decisiones. Por ejemplo, el concepto de fomento de la capacidad ya se estaba aplicando en el decenio de 1970 en el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Varios entrevistados señalaron que la expresión ya se usaba en el PNUD a comienzos de los años noventa.

5. A pesar de que ahora se ha generalizado su utilización en la UNCTAD, el concepto de fomento de la capacidad se presta a una gran variedad de interpretaciones. Por ejemplo, el análisis de los documentos de la UNCTAD sobre asistencia técnica deja al lector un tanto perplejo por el empleo de la terminología del fomento de la capacidad. Algunos programas pretenden ser de fomento de la capacidad, aunque sólo lo sean marginalmente, ya que tienen por exclusivo objeto la transferencia de información. Por el contrario, otros son claramente de fomento de la capacidad, ya que están decididamente destinados a lograr el desarrollo de los recursos humanos, aunque no se los tipifique como tales.

6. Las entrevistas realizadas en el terreno y en la UNCTAD también pusieron de manifiesto que a una gran proporción de los entrevistados les resultaba difícil explicar qué entendían por fomento de la capacidad. Es probable que se produzca un efecto de arrastre, ya que las actividades de fomento de capacidad se han superpuesto a los programas existentes. El fomento de la capacidad es de actualidad y los programas suelen presentarse cada vez más como programas de fomento de la capacidad, aunque ni su filosofía ni su cartera de actividades hayan evolucionado en muchos años.

7. Dado que el concepto tiene diversas connotaciones, el equipo de evaluación procedió a aislar sus elementos fundamentales, en primer lugar sobre la base de la documentación que se le había proporcionado (informes de evaluación, documentos de proyecto y otras fuentes secundarias) y luego sobre la base de las entrevistas realizadas en Ginebra y en el terreno. Poco a poco se puso de manifiesto que los elementos fundamentales del fomento de la capacidad se centran en dos cuestiones principales: las competencias nacionales y la sostenibilidad. Como resultado de esas investigaciones, en el presente informe se entiende por fomento de la capacidad:

"La facultad de un programa de asistencia técnica de habilitar a los países beneficiarios a cumplir y sostener por sí mismos determinadas funciones como resultado directo de ese programa."

³ Véase "Technical Assistance Services in Trade Policy - A contribution to the discussion on capacity building in the WTO", Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (CICDS), ICTSD Resource Paper N° 2, 2001.

8. También se pusieron de manifiesto otros tres elementos no indispensables relacionados con el fomento de la capacidad: la capacidad personal frente a la institucional; la orientación a largo plazo frente a la orientación a corto plazo; y la naturaleza de las actividades de asistencia técnica en curso. Las actividades de fomento de la capacidad pueden estar orientadas principalmente a personas o a instituciones y a veces simultáneamente a ambas. Los entrevistados tienden a considerar que las actividades de fomento de la capacidad institucional tienen un mayor potencial de fomento de la capacidad que las de fomento de la capacidad personal. También consideran que las actividades de fomento de la capacidad están asociadas más estrechamente a los proyectos de larga duración que a los de corta duración. Las actividades de fomento de la capacidad entran dentro de varios amplios subconjuntos en orden creciente de potencial de fomento de la capacidad:

- a) Las actividades destinadas principalmente a suministrar información a personas o instituciones de los países en desarrollo, como el programa SAICO;
- b) Las actividades relacionadas con la prestación de asesoramiento, como en el caso de algunos componentes del SIGADE;
- c) Las actividades de capacitación, como la formación de instructores en el caso del FOCOEX o el Programa de Diplomacia Comercial;
- d) Las actividades de establecimiento de redes destinadas a forjar relaciones más estrechas entre diversos grupos, como los medios académicos, la comunidad empresarial y el sector público; es lo que ocurre en el caso del JITAP o, en el ámbito internacional, en el del EMPRETEC.

9. Sin embargo, las perspectivas institucionales y a largo plazo no se consideran como condiciones indispensables de las actividades de fomento de la capacidad. Por ejemplo, en parte el Programa de Diplomacia Comercial es tanto un programa de corto plazo como un programa destinado a las personas. Entre otras cosas tiene por finalidad capacitar a los negociadores comerciales y la comunidad empresarial para participar en mejores condiciones en las negociaciones comerciales, así como aumentar su capacidad de negociación. Otra finalidad es aumentar la capacidad nacional de propuesta⁴. Además, el hecho de que esté orientado al asesoramiento y a la formación no limita su potencial de fomento de la capacidad. Simplemente refleja el hecho de que está destinado a un número limitado de personas.

C. Evaluación de los resultados, en materia de fomento de la capacidad, de los programas de asistencia técnica

10. Sobre la base del enfoque del marco lógico, los resultados de las actividades de fomento de la capacidad pueden evaluarse en función de estos cinco elementos: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto.

⁴ "Review of technical cooperation activities of UNCTAD" (TD/B/48/5/Add.1), párr. 92.

11. La pertinencia se refiere a la adecuación de una actividad de fomento de la capacidad no sólo en lo que respecta a su prioridad nacional sino también en relación con las deficiencias de capacidad. En el presente informe se entiende por deficiencias de capacidad las deficiencias que se descubren en la etapa de una actividad en que se establecen las necesidades y se efectúa la evaluación y que pueden limitar su pertinencia si no se las tiene en cuenta al realizar la actividad. Se espera que la mayoría de los programas de asistencia técnica, si no todos, sean útiles para los países beneficiarios, por lo que se los considera pertinentes. Sin embargo, su pertinencia se ve menoscabada si, por ejemplo, las autoridades nacionales no los apoyan plenamente o no pueden prestar el apoyo necesario, ya sea material o administrativo.

12. La eficacia consiste en que los objetivos establecidos antes de ejecutarse un programa se hayan alcanzado realmente. A este respecto es necesario determinar claramente los objetivos de las actividades de fomento de la capacidad para evaluar cabalmente la eficacia de un programa. Como se ha dicho, el hecho de que los programas se hayan puesto en práctica como se había planeado y se haya beneficiado de ellos el número previsto de participantes no es garantía de que esos programas hayan habilitado realmente a las instituciones o los participantes a cumplir la tarea para la que los programas daban por sentado que estaban preparados.

13. La eficiencia se refiere a la relación insumo/producto y, más generalmente, al costo de un programa en relación con los resultados obtenidos. De ser posible, la eficiencia se establece en comparación con los programas similares. La eficiencia también puede evaluarse analizando la estructura de costos del programa. Por ejemplo, una relación elevada entre los gastos de viaje y el costo total puede ser un indicio de la baja rentabilidad de la inversión en las actividades de fomento de la capacidad. Otros medios para evaluar la eficiencia son el análisis de la relación entre los gastos fijos y el costo total, así como el costo total de los servicios prestados por un programa a los clientes. En muchos informes de evaluación el tema de la eficiencia se trata brevemente porque suelen faltar datos al respecto.

14. La sostenibilidad se refiere al potencial de continuidad de los programas al cesar el apoyo que se les prestaba. Los parámetros de sostenibilidad pueden determinarse con más precisión según la naturaleza del programa, por ejemplo la sostenibilidad financiera, la de las redes, la administrativa, la sustantiva o la operacional, como en el caso del programa EMPRETEC⁵. La sostenibilidad puede evaluarse mejor pocos años después de cesar la asistencia.

15. El impacto se refiere al efecto de un programa sobre el desarrollo económico y social nacional o en determinada esfera, por ejemplo la expansión del comercio, como en el caso del FOCOEX, o las economías en la gestión de la deuda, como en el del SIGADE.

⁵ Informe de evaluación del programa EMPRETEC (TD/B/WP/129), 2000.

I. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD

A. Pertinencia

16. La pertinencia se refiere no sólo a la adecuación de una actividad de fomento de la capacidad en cuanto a su prioridad nacional sino también a las deficiencias de capacidad, descritas en el párrafo 11, que limitan la pertinencia de la actividad. En todos los informes de evaluación se reconoce que los programas de asistencia técnica de la UNCTAD son pertinentes para los beneficiarios. No se lo hace explícitamente, pero por lo menos sí implícitamente. Por ejemplo, en el informe de evaluación el EMPRETEC, el SIDUNEA y el TRAINMAR se consideran sumamente pertinentes. Sin embargo, ocasionalmente la pertinencia es una cuestión que no se aborda. Se la supone, pero no se la demuestra. Las entrevistas realizadas en el terreno confirmaron la opinión de que todos los programas investigados se consideraban pertinentes para la economía de los países beneficiarios.

17. La cuestión de las deficiencias de capacidad guarda relación directa con la pertinencia. Por regla general, la iniciación de un programa depende de los resultados positivos de la evaluación de las necesidades y de un análisis de la viabilidad que implique por lo menos una misión al país de que se trate antes de ejecutarse el programa. Por consiguiente, sería de esperar que al ejecutarse los programas se dieran pocas deficiencias de capacidad. Como éstas pueden afectar totalmente la eficacia de los programas, es fundamental detectarlas precozmente para poder encararlas adecuadamente antes de que se inicien los programas. Si son importantes, los programas no deberían iniciarse o por lo menos deberían postergarse hasta que se hayan corregido. Es probable que no corregir las deficiencias de capacidad impida alcanzar los objetivos fijados, menoscabe la eficacia y produzca un impacto que diste de ser óptimo o sea negativo.

18. Sin embargo, en casi el 40% de los informes de evaluación examinados se observan importantes deficiencias de capacidad. Por ejemplo, en el programa FOCOEX las necesidades no se evaluaron debidamente en tres evaluaciones consecutivas, lo que condujo en algunos casos a seleccionar asociados no apropiados y, por ende, ineficaces. En el informe de evaluación del Programa de Centros de Comercio se señala que varios Estados no pudieron prestar suficiente apoyo financiero a los Centros de Comercio, por lo que varios de ellos nunca se pusieron en funcionamiento.

19. En las entrevistas realizadas en el terreno, que incluyeron reuniones con el personal de la UNCTAD, se confirmó que las deficiencias de capacidad eran la norma y no la excepción. En la mayoría de los casos podían atribuirse a que las autoridades nacionales no podían suministrar los recursos que se habían comprometido a proporcionar, ya fueran financieros o administrativos. Otra deficiencia de capacidad que se descubrió guarda relación con la dificultad de poner en marcha procesos de coordinación adecuados cuando varias dependencias están interesadas en un programa dado. En uno de los casos una deficiencia de capacidad pudo atribuirse a la propia UNCTAD, ya que una de sus dependencias demostró no estar dispuesta a prestar el apoyo sustantivo que necesitaba otra. En las entrevistas se atribuyeron varios reveses en programas de países al insuficiente apoyo prestado por las autoridades nacionales.

20. Resulta reconfortante observar que la pertinencia de los programas de asistencia técnica de la UNCTAD que se estudiaron durante la presente evaluación nunca se puso en tela de juicio, ni en general ni desde el punto de vista específico del fomento de la capacidad, ni en la evaluación ni en el terreno. Se reconoce que el SIDUNEA, el SIGADE, el FOCOEX, el EMPRETEC y el Programa de Diplomacia Comercial, por no citar más que algunos programas, son innovadores y contribuyen al desarrollo económico de los países en los que se han introducido.

21. Como la pertinencia depende de la ausencia de deficiencias de capacidad, el equipo de evaluación investigó por qué se ejecutan los programas aunque no se hayan corregido antes esas deficiencias. Según parece, los administradores de programas suelen estar muy bien informados de la existencia de deficiencias de capacidad y prevén dificultades en las fases ulteriores de ejecución de los programas. Que éstos se ejecuten sin que importen las dificultades inminentes suele ocurrir porque se combinan estas tres condiciones:

- a) **Presión de los donantes.** Los donantes suelen seleccionar determinados sectores y países y desean actuar aunque las conclusiones de los análisis en materia de necesidades y viabilidad no sean positivas. Esta condición es muy conocida. Las directrices del CAD publicadas por la OCDE⁶ son absolutamente claras en esta cuestión.
- b) **Presión de los países beneficiarios.** Los países beneficiarios no desean quedar excluidos y, para que se les asigne un programa, se comprometen por encima de sus medios.
- c) **Necesidad de financiación.** Los programas de la UNCTAD suelen carecer de financiación suficiente y algunos no pueden rechazar un proyecto que les permitirá sobrevivir.

22. La combinación de esas condiciones puede desembocar en un proceso disfuncional en el que las tres partes interesadas, a saber, los donantes, los beneficiarios y los administradores de programas de la UNCTAD pueden dejar de lado las conclusiones de los análisis en materia de necesidades y evaluación en aras de los beneficios a corto plazo.

B. Eficacia

23. Eficacia quiere decir que se han alcanzado realmente los objetivos establecidos antes de la ejecución del programa. Por lo tanto, es necesario determinar de manera más precisa los objetivos de las actividades de fomento de la capacidad para evaluar debidamente la eficacia de un programa. Se puede calificar de moderadamente buena la medida en que los programas de asistencia técnica de la UNCTAD han alcanzado sus objetivos. Según los informes de evaluación de los programas de la UNCTAD, el 60% de esos programas pueden calificarse de buenos o muy buenos. Las estimaciones voluntarias de algunos expertos son del mismo orden, pero no hay datos sólidos sobre los programas de asistencia técnica relacionados con el comercio en general. Según esos expertos, un 60% de todos los programas de asistencia técnica, tuvieran o no un elemento de fomento de la capacidad, han alcanzado sus objetivos. Como los programas

⁶ "The DAC Guidelines - Strengthening Trade Capacity for Development", OCDE, 2001.

de fomento de la capacidad tienden a ser más difíciles que otros programas de asistencia técnica, es probable que su índice de eficacia sea un poco más bajo⁷. Los viajes efectuados en el terreno no proporcionan indicio alguno que permita modificar las conclusiones globales alcanzadas sobre la base de los informes de evaluación. Los programas para los países rara vez fracasan o el fracaso no suele reconocerse. La mayoría de las veces su eficacia es limitada y habría podido ser mayor si se hubiesen tomado algunas precauciones. Los principales factores de éxito o fracaso que se determinaron en el terreno son:

- a) **Las deficiencias de capacidad.** La eficacia de los programas de fomento de la capacidad depende del tratamiento adecuado que se dé a las deficiencias de capacidad examinadas en la sección anterior.
- b) **El apoyo de la UNCTAD.** La eficacia también guarda relación con el apoyo y las competencias que pueden suministrar los programas en la sede. Por ejemplo, el SIDUNEA fue víctima de las deficiencias de los procedimientos y políticas de gestión de Ginebra. En el Programa de Centros de Comercio, el apoyo prestado por la secretaría de la UNCTAD se consideró insuficiente. También se observó un apoyo interno insuficiente en el caso del EMPRETEC.
- c) **El enfoque integrado.** La capacidad para ofrecer una solución integrada y flexible a las necesidades de un país es un factor que contribuye mucho a la eficacia de un programa. Por ejemplo, el éxito del programa SIGADE puede atribuirse a que ofrece, cuando es necesario, un conjunto integrado de soluciones. No sólo suministra los programas informáticos e imparte formación sobre esos programas, sino también orientación para establecer los servicios apropiados de gestión y análisis y dotarlos de personal y una estructura orgánica. En función de las necesidades, puede proporcionar a los beneficiarios simplemente un sistema de contabilidad de la deuda o un dispositivo más sofisticado de fomento de la capacidad, que puede consistir en suministrar asesoramiento y expertos para idear un plan de gestión y política de la deuda. El "asesoramiento normativo general", nueva prioridad de los programas de asistencia técnica del PNUD, favorece la integración de los responsables de la política económica en el proceso de ejecución de los programas.
- d) **La participación de los protagonistas nacionales en los programas.** Las entrevistas realizadas en el terreno pusieron de manifiesto que la participación de los asociados nacionales en la concepción y ejecución de los programas es un importante factor de éxito. Cuantos más protagonistas nacionales (administración pública, sector privado y sociedad civil) participen en un programa, más probabilidades de éxito tendrá éste.

⁷ Según K. L. van Hove y H.-B. Solignac Lecomte, en "Aid for Trade Development: Lessons of Lomé V", ECDPM Discussion Paper N° 10, agosto de 1999, pág. 1, "... tras varios años de experiencia los donantes pueden comunicar pocas experiencias positivas en sus actividades de asistencia relacionada con el comercio". A los miembros de algunos de los programas técnicos de la UNCTAD también les resultó difícil señalar experiencias positivas cuando los entrevistó el equipo de evaluación.

- e) **El fomento de las instituciones.** Los entrevistados en el terreno expresaron más interés por el fomento de las instituciones que por el fomento de la capacidad personal, e incluso más por una combinación de fomento de las instituciones, desarrollo individual y gestión de procesos. Este punto de vista es compartido por los funcionarios del PNUD que fueron entrevistados.
- f) **La perspectiva a largo plazo.** El éxito no puede alcanzarse con proyectos de corta duración, especialmente cuando hay que corregir las deficiencias de capacidad y atender a consideraciones de participación nacional y fomento de las instituciones. Las operaciones aisladas no son de gran utilidad y representan poco en el ámbito del fomento de la capacidad.
- g) **Recursos suficientes.** El éxito de las actividades de fomento de la capacidad se ve empañado por la insuficiencia de recursos, tanto administrativos como financieros. En comparación con otros tipos de asistencia técnica, las actividades de fomento de la capacidad requieren muchos recursos. Asignar recursos limitados a demasiados proyectos no permite obtener los mejores resultados.
- h) **La coordinación de los donantes.** En las entrevistas realizadas en el terreno se abordó esta cuestión. Se señaló que la falta de coordinación entre los donantes provocaba confusión, por lo que no permitía obtener los mejores resultados.

24. De todas las condiciones mencionadas, la que requiere más inmediatamente la atención de la UNCTAD es la cuestión de la gestión de las deficiencias de capacidad. Es la fuente de ineficacia que los donantes, los beneficiarios y los administradores de programas señalaron con más frecuencia. Hacer frente a este problema suscitaría una mayor convergencia de opiniones entre esas tres partes.

25. Como se ha destacado, el fomento de la capacidad requiere que se adopten medidas simultáneamente en los planos de las personas, las instituciones y los procesos de gestión. Parecería que algunos de los programas de la UNCTAD están demasiado orientados a las personas y no lo suficiente a las instituciones. Las personas consultadas en el terreno se mostraron particularmente preocupadas por esta cuestión. Consideran que son las instituciones las que garantizan el futuro y que, sin instituciones apropiadas que lo amparen, es improbable que el talento de las personas sea aprovechado debidamente en beneficio del país.

26. La adopción de una perspectiva a largo plazo en el ámbito del fomento de la capacidad sigue siendo insuficiente en la UNCTAD. Sería justo añadir que el fomento de la capacidad lleva tiempo, pero que también requiere atención. Algunos programas siguen estando demasiado orientados a la obtención de resultados en lo que respecta al número de actividades realizadas y el número de personas que se benefician de esas actividades, en vez de preparar a las personas y a la institución a la que pertenecen a seguir actuando una vez concluidos los programas. La falta de atención a la eficacia también es evidente cuando los programas que cuentan con recursos limitados se diluyen en demasiados países.

C. Eficiencia

27. La eficiencia se refiere a la relación insumo/producto, y, de forma más general, al costo de un programa en relación con los resultados alcanzados. En la mayoría de los informes de evaluación se afirma que no se dispone de datos adecuados para estimar la eficiencia de forma satisfactoria. Sin embargo, la impresión general que se desprende de esos informes es que la eficiencia no es una cuestión importante y que, cuando llega a evaluarse, tiende a ser más bien baja. Una causa importante de esta deficiencia es que los objetivos en materia de eficiencia raramente se observan en la fase de elaboración del programa. Los informes de evaluación hacen más hincapié en la ejecución de las actividades que en su costo. Sólo se proporcionan ocasionalmente y a grandes rasgos indicaciones sobre los costos. Por ejemplo, en el caso de un programa se consideró que su contribución al fomento de la capacidad no era proporcional a los gastos efectuados, pero no se aportaron pruebas para respaldar esa opinión. En otro, la formación de instructores resultó tan cara como un programa equivalente impartido en un establecimiento educativo privado. En cambio, se señaló que el costo de formación de un "empreteco" en el marco del programa EMPRETEC era más bien bajo y, según parece, el programa FOCOEX resultó bastante económico para los beneficiarios.

28. Las entrevistas realizadas en el terreno confirmaron que la eficiencia es un aspecto del funcionamiento de los programas difícil de evaluar y que se considera secundario. La máxima prioridad es la ejecución de las actividades, independientemente del costo. Los informes de evaluación y los datos recogidos en el terreno apuntan a varias circunstancias que contribuyen a la escasa eficiencia de los programas:

- a) **Gestión ineficaz y a veces errónea de los programas por parte de la UNCTAD.** Según varios informes de evaluación algunos programas no se gestionan adecuadamente, lo que provoca confusión e ineficiencia.
- b) **Incapacidad para calcular el costo de los servicios prestados por la UNCTAD.** Varias evaluaciones han puesto de manifiesto la necesidad de establecer mejores sistemas de contabilidad para controlar mejor los gastos.
- c) **Costos de transacción interna en la UNCTAD o con otras instituciones contribuidoras.** Cuanto más amplio sea un programa, más elevados serán los costos de transacción interna. El JITAP constituye el ejemplo más claro de un programa en el que la coordinación de las diversas actividades entre los tres organismos que participan en varios países beneficiarios resulta compleja y es causa de retrasos y de costos más elevados.
- d) **Dependencia respecto al personal de la UNCTAD en las actividades de formación directa.** En la mayoría de los casos ésta no es una propuesta rentable. Normalmente los expertos externos cuestan menos que los funcionarios de la sede.
- e) **Utilización poco frecuente de expertos de las economías en desarrollo y las economías emergentes.** Existe un importante capital de expertos de esos países, a los que se puede recurrir desde hace algunos años. En los países beneficiarios se suele considerar que esos expertos son más sensibles a los problemas de desarrollo que los consultores de los países industrializados. Sus honorarios pueden llegar a

representar la vigésima parte de los que cobran algunos expertos de los países industrializados. Programas como el FRANCODE y el FOCOEX han demostrado que el establecimiento de redes intrarregionales e interregionales puede permitir acceder a esos expertos de forma más eficaz y económica.

- f) **Elevados costos logísticos.** Algunas actividades, normalmente de corta duración, requieren un considerable desplazamiento de oradores, instructores y participantes. En varios casos se señaló que hasta un 80% del gasto total correspondía a viajes y dietas. Algunas actividades que se organizaron en elegantes localidades suizas a un elevado costo habrían debido celebrarse en lugares más económicos y más representativos de los problemas de desarrollo. Debería promoverse el traslado de esas actividades a centros regionales, así como un mayor uso de las modalidades de formación y conferencia a distancia. Por regla general, deberían examinarse más a fondo las opciones que potencian los resultados del fomento de la capacidad en vez de una logística improductiva.
- g) **Recuperación de costos.** La recuperación de costos contribuye de forma importante a la rentabilidad. Hay que reconocer que tal vez no pueda aplicarse plenamente porque muchos beneficiarios no están en condiciones de participar en el costo de los programas que les aprovechan. Aun así, la opinión del equipo de evaluación es que los intentos de recuperación de costos siguen siendo demasiado limitados y que deberían ampliarse y aplicarse de forma progresiva en función del nivel de desarrollo de los beneficiarios.
- h) **Incumplimiento de compromisos por parte de los donantes.** El incumplimiento por los donantes de sus compromisos financieros causa incertidumbre en los programas, aumenta los gastos de coordinación y provoca costosas interrupciones en la ejecución de los programas. Es sabido que el JITAP se ha visto afectado por este problema.

29. La eficiencia es un indicador de los resultados de las actividades de fomento de la capacidad sobre el que existe poca documentación y que no recibe el tipo de atención que cabría esperar en un contexto de recursos financieros limitados. Se están haciendo progresos en el ámbito de las prácticas de contabilidad y su transparencia, pero sigue existiendo la posibilidad de establecer normas y puntos de referencia claros sobre la eficiencia en esta esfera. Independientemente de las dificultades que pueda entrañar la evaluación del nivel de eficiencia de las actividades de fomento de la capacidad, de los datos recogidos en las anteriores evaluaciones de programas y de las entrevistas realizadas en Ginebra y en el terreno se desprende que tiende a ser bajo. Ello ocurre en particular cuando los programas son de corta duración, cuando requieren un alto grado de coordinación y cuando el personal de la UNCTAD presta servicios en el terreno que podrían prestar más eficazmente consultores externos.

D. Sostenibilidad

30. La sostenibilidad se refiere al potencial de continuidad de los programas una vez que ha cesado el apoyo que se les prestaba. Es sorprendente que, la cuestión de la sostenibilidad no se aborde en varios informes de evaluación. En cinco de ellos se afirma que la sostenibilidad es limitada: EMPRETEC; FRANCODE; FOCOEX; Programa de Centros de Comercio

(con respecto a la sostenibilidad financiera); y TRAINMAR. En el caso del SIGADE y del SIDUNEA, la sostenibilidad está bien establecida. Las entrevistas realizadas en el terreno confirman las conclusiones generales a las que se llega en los informes. Aunque la sostenibilidad se considera como un importante indicador del éxito de las actividades de fomento de la capacidad, no se logra con la frecuencia o la intensidad que desearían los entrevistados. Como éstos suelen equiparar fomento de la capacidad y sostenibilidad, opinan que la sostenibilidad de los programas de la UNCTAD debe mejorarse en el futuro. Los principales factores de la falta de sostenibilidad que se citan son:

- a) **Las eficiencias de capacidad.** No determinar las deficiencias de capacidad en los comienzos del programa es una causa importante de la falta de sostenibilidad. Por ejemplo, la asignación de recursos limitados por los países beneficiarios provoca el abandono del programa cuando ha cesado el apoyo que se le prestaba.
- b) **La orientación a corto plazo.** Como se ha señalado, el fomento de la capacidad requiere tiempo, especialmente cuando es necesario fortalecer instituciones existentes. Muchos de los programas de la UNCTAD se centran más en la sensibilización, que no puede considerarse como una actividad de fomento de la capacidad. Además, los programas de formación de corta duración no bastan para que los interesados puedan realizar actividades por su cuenta.
- c) **El fomento de la capacidad personal en lugar del fomento de las instituciones.** Para lograr los mejores resultados posibles deben fomentarse a la vez la capacidad personal y la institucional. A menudo los frutos obtenidos de la formación individual se pierden si falta el sostén de una institución. La continuidad de las actividades complementarias a la formación es un elemento fundamental del éxito y la sostenibilidad. Debería haber algún medio de verificar la contribución de las personas al desarrollo de las instituciones nacionales y al fomento de la competencia profesional.
- d) **La gestión de los programas y la asignación de recursos en la sede.** La insuficiencia de recursos en la sede, tanto financieros como administrativos, ha producido resultados inferiores en el terreno. En el programa FOCOEX la insuficiencia del apoyo prestado ha tenido como consecuencia una sostenibilidad limitada en algunos países. La falta de seguimiento desde la sede en el caso del EMPRETEC y el FOCOEX y la ausencia de planificación en el Programa de Centros de Comercio también han llevado a una situación de sostenibilidad limitada. En general, cabe observar que en los programas con objetivos más concretos se obtienen mejores resultados en cuanto a la sostenibilidad que los que se establecen de forma más amplia.
- e) **La sostenibilidad financiera.** A pesar del interés que reviste, la sostenibilidad financiera no debe eclipsar el criterio más fundamental de la sostenibilidad sustantiva. Por ejemplo, se ha observado que una inversión demasiado reducida en formación y, principalmente, en la formación de instructores, puede provocar el menoscabo progresivo o la desaparición de un programa. En el informe de evaluación del EMPRETEC se expresa preocupación a este respecto.

31. Parece que los objetivos que persiguen algunos de los programas de la UNCTAD suelen ser demasiado ambiciosos y que los recursos se extienden en exceso y se ofrecen por un período demasiado breve para que puedan obtenerse resultados duraderos. Las promesas de recursos de los países beneficiarios suelen ser insuficientes. Los administradores de los programas tienden a señalar la falta de financiación como la principal causa de las diferencias de resultados que se registran en la esfera de la sostenibilidad. Deberían considerarse con más atención las conclusiones de los análisis de evaluación de las necesidades y las actividades. En el caso del SIGADE la sostenibilidad adquiere un matiz interesante. En cierta medida los países se ven obligados a depender de ese programa para obtener versiones más avanzadas del sistema, y algunos temen que esa dependencia llegue a ser constante. De hecho, si bien algunos países tal vez dependan del SIGADE para las novedades, en realidad la mayoría de ellos contribuyen a mejorar el sistema adaptándolo a su entorno nacional y proponiendo nuevos programas informáticos, que pueden ponerse a disposición de otros países.

E. Impacto

32. En los informes de evaluación suele señalarse que la valoración de impacto del un programa entraña importantes dificultades. Normalmente se evalúa sobre la base de datos subjetivos más que objetivos y cualitativos más que cuantitativos. En algunos informes de evaluación se facilita información más concreta sobre el impacto de los programas que en otros. Por ejemplo, se dice que el programa EMPRETEC ha contribuido a la creación de nuevas PYME y a un aumento de las ventas y las exportaciones, y ha dado lugar a una tasa de supervivencia de esas empresas que es superior a la que se espera normalmente en los países en desarrollo. La creación en los últimos años de organismos eficaces de defensa de la competencia se atribuye a la legislación y las políticas de defensa de la competencia. En el informe de evaluación del SIDUNEA se señala que a raíz del programa se ha agilizado el despacho de mercancías, han aumentado los ingresos y han mejorado los sistemas de recopilación y difusión de datos.

33. Las entrevistas con los administradores de los programas y con las personas entrevistadas en el terreno también confirmaron la dificultad para evaluar el impacto de un programa. El impacto no se considera una cuestión importante y se concede mayor importancia a la eficacia. En general esta dificultad se debe no sólo a la escasez de datos pertinentes, sino también a que los indicadores correspondientes no se han especificado antes de ejecutarse el programa en los países beneficiarios. El impacto guarda estrecha relación con la eficacia. Si se considera que un programa es poco eficaz, lo mismo sucederá con su impacto. Paradójicamente, hay un mayor número de programas que reciben una evaluación positiva en cuanto al impacto que en cuanto a la eficacia. Resulta desconcertante que de un programa que no ha sido eficaz se afirme que ha tenido un impacto positivo en la economía del país.

34. Es sorprendente que los administradores de los programas no parezcan tener conciencia de que la demostración del impacto de sus programas en las economías nacionales podría utilizarse como un poderoso argumento de promoción ante los donantes y los países beneficiarios.

II. RECOMENDACIONES

35. La presente evaluación ofrece una valoración general de los conocimientos y la experiencia que ha acumulado la UNCTAD a lo largo de los años en la esfera del fomento de la capacidad. Ambos son considerables y podrían seguir aumentando. El presente informe tiene por objeto formular sugerencias y recomendaciones sobre el modo de lograr ese objetivo.

36. La primera sugerencia que desea hacer el equipo de evaluación es en realidad una advertencia: que no se conviertan en programas de fomento de la capacidad los que no tengan un mandato específico en esa esfera. No obstante, algunos programas que no cabe incluir en el ámbito del fomento de la capacidad pueden resultar también útiles. Es el caso, por ejemplo, de algunos servicios de asesoramiento de expertos y de sensibilización, o de actividades de corta duración como las conferencias o los seminarios.

37. Con respecto a los programas cuyo objetivo real es el fomento de la capacidad, la presente evaluación demuestra que la actuación de la UNCTAD podría mejorar sustancialmente si aplicaran normas y prácticas más estrictas, que se enumeran en las recomendaciones siguientes. Éstas se han formulado en función de los cinco elementos que condicionan la obtención de resultados y que se han señalado en las dos secciones anteriores, a saber, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto.

A. Promoción de la pertinencia en los programas de fomento de la capacidad

38. Se han individualizado dos factores que afectan directamente la pertinencia de los programas de fomento de la capacidad: las deficiencias de capacidad y la participación de los protagonistas nacionales en los programas.

39. **Deficiencias de capacidad.** Las deficiencias de capacidad están presentes en casi todos los programas analizados. Algunos de los entrevistados consideran que son una característica inevitable de cualquier programa de desarrollo, pero sus efectos son tan perjudiciales para los proyectos, tanto desde el punto de vista de la eficacia como del impacto, que debería prestárseles más atención. Muchas de esas deficiencias podrían corregirse si, en lugar de pasarse por alto, se reconocieran antes de aplicar los programas. Aunque muchos de los entrevistados afirman que los programas dependen de la demanda, todo parece indicar que en realidad la presión que sienten algunos administradores para encontrar medios a fin de mantener activo su programa los lleva a centrarse más en la financiación que en la demanda. Esta tendencia hace que se preste menos atención a los resultados de los análisis de evaluación de las necesidades y las actividades y que se ejecuten proyectos que no deberían iniciarse en las circunstancias existentes. Por consiguiente, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 1 - *En la fase final de elaboración de los programas deberían tenerse en cuenta más eficazmente las deficiencias de capacidad que se hayan individualizado en la fase de formulación y evaluación de las necesidades. Esas deficiencias deberían abordarse de forma eficaz antes de asignar recursos a un proyecto y tanto los donantes como los beneficiarios deberían reconocerlas.*

40. **Participación de los protagonistas nacionales en los programas:** La participación de los organismos nacionales en la elaboración y la aplicación de los programas fortalece la voluntad del país de lograr un resultado positivo y contribuye a superar los obstáculos que pueden plantearse al aplicar los programas. En este sentido se recomienda lo siguiente:

Recomendación 2 - *Debería promoverse la participación de los protagonistas nacionales en todos los programas de fomento de la capacidad asociando activamente a las partes interesadas de los países en la elaboración y aplicación de esos programas.*

B. Promoción de la eficacia en los programas de fomento de la capacidad

41. Se potenciaría la eficacia de las actividades de fomento de la capacidad si se precisaran mejor los objetivos de los programas, se aplicara un enfoque integrado, se redistribuyeran los recursos y se adoptaran criterios más claros para evaluar los resultados obtenidos.

42. **Objetivos precisos.** El equipo de evaluación ha observado que los programas que dan mejores resultados son los que tienen un objetivo claro por cuanto se refiere al alcance de la asistencia técnica y de la cobertura geográfica. Los programas de orientación técnica, como el SIDUNEA, el SIAC o el SIGADE, son más eficaces que otros programas más diversificados. La combinación de un ámbito geográfico demasiado extenso y una diversificación técnica excesiva da lugar a un rendimiento decreciente, ya que los administradores de los programas tienen dificultades para afrontar una complejidad que aumenta de forma geométrica. Por consiguiente, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 3 - *Los programas de fomento de la capacidad deberían tener objetivos más precisos en cuanto al alcance de la asistencia técnica y a la cobertura geográfica.*

43. **Enfoque integrado.** Las deficiencias de capacidad suelen ser obstáculos que se encuentran en las fases preliminares o ulteriores de las actividades que deben ejecutarse en el marco de los programas de fomento de la capacidad. La adopción de un enfoque integrado permite hacer frente a esos obstáculos, siempre y cuando se controlen eficazmente los inevitables costos de transacción que entraña todo enfoque de este tipo. Se recomienda lo siguiente:

Recomendación 4 - *Al elaborar los programas de fomento de la capacidad debería favorecerse la aplicación de un enfoque integrado y no la ejecución de actividades aisladas.*

44. **Apoyo a los programas.** El fomento de la capacidad exige el uso de muchos recursos y requiere una mayor inversión financiera y administrativa que otros programas de asistencia técnica. Con respecto a la financiación, esto significa que los recursos financieros existentes deberían concentrarse en un número más limitado de programas, a menos que se aumente la financiación total de los donantes para fines de asistencia técnica. Los programas que hayan cumplido sus plazos deberían eliminarse paulatinamente. Se debería considerar la posibilidad de racionalizar los programas, en particular cuando en las evaluaciones externas se recomienden medidas de esa índole. También se ha observado que algunos programas son más eficaces que otros porque reciben un apoyo sólido y sustantivo en la sede. Los conocimientos técnicos fundados y reconocidos son, sin duda, un claro factor de éxito que establece una distinción entre

los diversos programas de asistencia técnica de la UNCTAD. Por consiguiente, se formula la siguiente recomendación:

Recomendación 5 - *La UNCTAD debería realizar un examen detenido de sus programas de asistencia técnica a fin de determinar sus competencias distintivas, y reorientar sus recursos para sacar el máximo partido posible de los programas en los que sus competencias sustantivas sean más importantes.*

45. **Evaluación de la eficacia de las actividades de fomento de la capacidad.** Existe una tendencia a equiparar la eficacia de las actividades de fomento de la capacidad con su número. Sin embargo, el número de actividades realizadas en el marco de un programa o el número de personas que se han beneficiado de éste sólo son, en el mejor de los casos, indicadores sustitutivos de la eficacia. Por ejemplo, afirmar que un programa ha sido eficaz porque se ha formado a cientos de personas en decenas de talleres de formación de una o dos semanas de duración no puede considerarse como una demostración de que esas personas son capaces de realizar tareas complejas como resultado de esos programas de corta duración. Una causa importante de la dificultad para evaluar la eficacia es que los criterios que se utilizarán no se establecen en la fase de concepción de los programas. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 6 - *Los criterios y la metodología que se utilicen para evaluar la eficacia de los programas deberían especificarse cuando éstos tengan que aplicarse y deberían figurar en los documentos de proyecto.*

C. Aumento de la eficiencia de los programas de fomento de la capacidad

46. En el presente estudio la eficiencia no se ha revelado como una preocupación mayor de los programas de asistencia técnica de la UNCTAD. En los informes de evaluación no figura información suficiente sobre la eficiencia, que no suele basarse en procedimientos de contabilidad comúnmente aceptados. Sin embargo, es importante por razones de contabilidad y por la legítima preocupación de aprovechar al máximo recursos financieros escasos. Aunque parece que la UNCTAD ha realizado progresos evidentes en esta esfera, los entrevistados señalaron varias formas de seguir aumentando la eficiencia de las actividades de fomento de la capacidad, como el cálculo sistemático del costo de dichas actividades, la ampliación de la recuperación de costos, la reducción de la dependencia respecto de los expertos de los países industrializados y el aumento de la descentralización regional.

47. **Cálculo del costo de las actividades de fomento de la capacidad.** Los administradores dependen de la información contable básica para la adopción de muchas decisiones. Aun así, a menudo en las evaluaciones externas se ha señalado que los que tienen que adoptar las decisiones no disponen de esa información. Los datos contables se facilitan casi exclusivamente a efectos del control financiero y no de la adopción de decisiones administrativas. Así pues, no ha de sorprender que la eficiencia en función de los costos no sea una preocupación importante si el cálculo del costo de los servicios prestados no se considera prioritario. Por consiguiente, para mejorar la eficiencia se hace la siguiente recomendación:

Recomendación 7 - *Deberían generalizarse los procedimientos de contabilidad de costos para poder calcular adecuadamente el costo de los servicios de fomento de la capacidad.*

48. **Recuperación de costos.** La recuperación de costos es una cuestión controvertida, ya que es posible que algunos beneficiarios tengan dificultades para asumir los costos. Sin embargo, también podría ser un indicador del valor que otorgan al programa los países beneficiarios, así como un medio de reforzar su compromiso. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 8 - *La recuperación de costos debería aplicarse, cuando proceda, de forma progresiva, teniendo en cuenta la capacidad de los beneficiarios para pagar los servicios de fomento de la capacidad.*

49. **Selección de expertos.** Durante las visitas realizadas en el terreno los entrevistados se refirieron al elevado costo de los expertos. Se considera que los honorarios de consultoría son mucho más altos en los países industrializados que en los países en desarrollo y en las economías emergentes. Puesto que la diferencia en la calidad de los servicios de consultoría ha disminuido con los años, en muchos casos en parte gracias a la formación impartida por la UNCTAD y otros organismos de asistencia para el desarrollo, resulta cada vez más adecuado contratar a consultores de economías en desarrollo y economías emergentes. Aunque en ocasiones las autoridades nacionales prefieren confiar en los costosos consultores de los países industrializados, también reconocen que existen otras ventajas, además del ahorro, en contratar a expertos de otros lugares del mundo. Muchos piensan que éstos son más sensibles a las particularidades de los países en desarrollo y que están mejor capacitados para hacer frente a los obstáculos que se encuentran en éstos. La tendencia a utilizar a expertos de países no industrializados está aumentando. Programas como el EMPRETEC, el FOCOEX y el FRANCODE han demostrado que es factible. Estas prácticas han mejorado la eficacia de esos programas y promovido la creación de redes Sur-Sur. Así pues, se formula la siguiente recomendación:

Recomendación 9 - *Los programas de fomento de la capacidad deberían contratar a más expertos de los países en desarrollo y las economías emergentes.*

50. **Descentralización regional para la celebración de conferencias y la realización de otras actividades de corta duración.** Además de favorecer la integración regional al fomentar la creación de redes, la descentralización de estas actividades también aumenta la eficacia de los programas y contribuye a reducir los gastos de funcionamiento. Algunas actividades, como los talleres y los programas de formación, absorben un importante porcentaje del presupuesto, con lo que reportan considerables beneficios al sector hotelero y gastronómico. Además, cabe señalar que esas actividades ayudan más a crear conciencia que las actividades de fomento de la capacidad. Por ello, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 10 - *Debería limitarse el número de conferencias y demás actividades de corta duración en los programas de fomento de capacidad. Si se celebraran o realizaran a pesar de todo, sería preferible que se organizaran en la región en aras de una mayor eficiencia.*

D. Aumento de la sostenibilidad en los programas de fomento de la capacidad

51. La sostenibilidad es el elemento fundamental del concepto de fomento de la capacidad. Si los programas no siguen funcionando de manera independiente al cesar la asistencia que permitió ponerlos en marcha, no se habrá logrado el objetivo del fomento de la capacidad.

Lamentablemente, el objetivo de la sostenibilidad se limita con demasiada frecuencia a la sostenibilidad financiera, siendo que, en realidad, la sostenibilidad sustantiva es un criterio más importante. Por ejemplo, es más importante que un programa de formación cuente con una plantilla de instructores capaces de mantener un alto nivel de competencia a largo plazo que obtener unos ingresos impartiendo una formación de calidad inferior. Se ha demostrado ampliamente, sobre todo en el terreno, que los dos requisitos básicos para alcanzar resultados positivos en el fomento de la capacidad sustantiva son la perspectiva a largo plazo y el fomento de la capacidad institucional.

52. **Perspectiva a largo plazo.** Una preocupación excesiva por la sostenibilidad financiera también tiende a reducir la duración de los programas en los países beneficiarios. No obstante, existe un ingrediente fundamental para el éxito del fomento de la capacidad sustantiva: el tiempo. Los programas de fomento de la capacidad que dan resultados positivos son necesariamente los programas a mediano y a largo plazo y no a corto plazo. La experiencia demuestra que en la esfera del fomento de la capacidad no puede lograrse mucho con actividades puntuales y de corta duración. Éstas pueden resultar útiles para aumentar la conciencia y el reconocimiento de algunas cuestiones -la UNCTAD, la OMC y el CCI han demostrado tener una gran pericia en este ámbito desde que concluyó la Ronda Uruguay y después de la Conferencia Ministerial de Doha-, pero sólo preparan el terreno para fórmulas más intensivas de fomento de la capacidad. Por lo tanto, se hace la siguiente recomendación:

Recomendación 11 - *En los programas de fomento de la capacidad deberían favorecerse los objetivos a largo plazo en vez de una perspectiva a corto plazo.*

53. Sin embargo, cuanto más largo sea el programa mayor será el riesgo de que se cree dependencia. Por ello, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 12 - *Los programas de larga duración en materia de fomento de la capacidad deberían incluir una estrategia de salida para evitar que los beneficiarios sean presa de un síndrome de dependencia.*

54. **Fomento de las instituciones.** Es un hecho reconocido que el fomento de la capacidad entraña no sólo el perfeccionamiento de los conocimientos y las aptitudes de las personas, sino también el fortalecimiento de las instituciones, que albergan esas competencias y proporcionan un entorno propicio a un poderoso efecto multiplicador. También está claro que el desarrollo personal y el institucional han de perseguirse de forma simultánea. En promedio, los programas de la UNCTAD parecen más orientados al fomento de la competencia personal que institucional, aunque existen considerables diferencias entre los diversos programas. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 13 - *En el futuro debería concederse más importancia al fomento de la capacidad institucional.*

55. En el transcurso de la presente evaluación también se constató que uno de los principales ingredientes de las actividades de fomento de la capacidad institucional era la formación y, más concretamente, la formación de instructores. Se observó que la fórmula del FOCOEX tiene una aceptación desigual entre las distintas divisiones de la UNCTAD, aunque goza de buena reputación en muchos países. Merecería la pena que la UNCTAD reflexionara sobre su amplia

experiencia en esta esfera y considerara la posibilidad de adoptar un conjunto armonizado de metodologías de formación. Por consiguiente, se formula la siguiente recomendación:

Recomendación 14 - *La UNCTAD debería revisar todas sus experiencias de formación en las distintas divisiones para elaborar programas armonizados de formación de instructores y metodologías de apoyo a la formación institucional.*

E. Evaluación del impacto de los programas de fomento de la capacidad

56. Se ha observado que raramente se evalúa el impacto de los programas. Se suele aducir que los programas son demasiado breves para generar resultados tangibles y que simplemente no se dispone de los datos necesarios para evaluar el impacto. En un momento en que abundan las críticas a la utilidad de la asistencia para el desarrollo, la UNCTAD debe abordar esta cuestión de modo más eficaz que en el pasado. Tal vez sea legítimo no esperar que los proyectos de corta duración tengan un impacto tangible en el desarrollo económico o en cualquier subelemento importante del desarrollo económico. En tales casos, los criterios de rendimiento establecidos al concebir el programa y utilizados posteriormente en la fase de evaluación deberían aplicarse para evaluar la eficacia en lugar del impacto.

57. Sin embargo, existe un riesgo considerable en el caso de los programas de fomento de la capacidad a mediano o largo plazo respecto de los cuales no se pueda demostrar que han producido un impacto o se afirme que no es posible evaluarlo. Resulta bastante desconcertante, por ejemplo, que en un sofisticado programa a mediano plazo anunciado como una importante actividad de fomento de la capacidad encaminada a promover las exportaciones de los países beneficiarios no se aborde la cuestión de su impacto en el comercio. Este problema es similar al de la evaluación de la eficacia, que ya se ha tratado. Indudablemente, tanto la eficacia como el impacto son muy difíciles de determinar, pero no abordarlos como es debido confiere una importancia falsa y desmesurada a las actividades. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 15 - *Los documentos de proyecto deberían respetar el marco analítico lógico y especificar los indicadores con arreglo a los cuales se valorará el impacto de los programas, así como su eficacia, una vez que finalicen o se sometan a evaluación.*

III. OBSERVACIONES FINALES

58. Durante la presente investigación se han plantearon otras cuestiones que no encajan en las recomendaciones formuladas en la sección anterior porque no atañen al fomento de la capacidad propiamente dicho, sino a la asistencia técnica en general. Varios de los entrevistados tanto en el terreno como en Ginebra consideraron que deberían exponerse en el presente informe. Dichas cuestiones tienen que ver con la coordinación entre los donantes y en la propia UNCTAD al promover sus programas de asistencia técnica ante los donantes.

59. **Coordinación entre los donantes.** Los países beneficiarios se quejan de que los donantes no coordinan suficientemente sus esfuerzos. A veces compiten entre ellos o apenas tienen conocimiento de lo que están haciendo los demás. Esta observación se aplica de la misma forma a los donantes bilaterales, las organizaciones internacionales y la propia UNCTAD. Los beneficiarios señalan que la duplicación de esfuerzos, las exigencias contradictorias con

respecto a los requisitos que deben cumplir sus gobiernos y la competencia abierta entre los donantes pueden provocar ineficiencia e ineficacia en las actividades de fomento de la capacidad.

60. **Coordinación de la promoción de los programas en la UNCTAD.** Los donantes y, en menor medida, los beneficiarios lamentan que la UNCTAD no adopte un enfoque unificado al promover sus programas de asistencia técnica. Los donantes se quejan del tiempo y la energía considerables que deben invertir para determinar las ventajas particulares de los distintos programas de la UNCTAD.

61. Independientemente de la calidad de su oferta, en ocasiones se reconoce que la UNCTAD no se promociona con la misma energía que otras organizaciones similares ni con la calidad que merece. Esto también puede interpretarse como un elogio encubierto.

62. Aunque la cuestión del género se examinó durante la presente evaluación y es bien acogida, el equipo observó que aparece poco en los informes de evaluación y que sólo se planteó de manera selectiva en las entrevistas.

63. Dadas las circunstancias y a pesar de que todavía pueden lograrse mejoras, la trayectoria de la UNCTAD en la esfera del fomento de la capacidad debe considerarse positiva, en particular si se dejan a un lado las actividades o los programas que no cabe considerar como parte de esta esfera y que sin lugar a dudas no cumplen los criterios de rendimiento pertinentes.

64. Según los datos recopilados durante la presente evaluación y las opiniones expresadas por los entrevistados, los mejores programas de fomento de la capacidad de la UNCTAD son aquellos en los que se combinan unos objetivos bien definidos, una competencia sustantiva en la sede, un enfoque integrado, la participación de los protagonistas nacionales en los programas, el fomento de las instituciones y una perspectiva a largo plazo. El SIGADE, los programas relacionados con la inversión, el SIAC y el SIDUNEA suelen citarse entre los programas que mejor satisfacen esos criterios y dan resultados positivos.

Anexo I

PROGRAMAS SELECCIONADOS PARA EVALUAR EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD¹

- SIGADE - Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (1998)
- JITAP - Programa Integrado Conjunto UNCTAD/OMC/CCI de Asistencia Técnica en Determinados Países Menos Adelantados de África y Otros Países Africanos (2002)
- Programa de Diplomacia Comercial, que comprende el programa FRANCODE de la Agencia Internacional de la Comunidad de Habla Francesa (2001)
- Derecho y política de la competencia y defensa del consumidor (1999)
- Estudios de las políticas nacionales de inversión (1999)
- Marco multilateral para la inversión (1999)
- AII - Fomento de la capacidad para los Acuerdos Internacionales sobre Inversiones
- EMPRETEC - Iniciativa empresarial y fomento de las PYME (2000)
- SIDUNEA - Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (1995)
- TRAINMAR - Desarrollo de la Formación en Transporte Marítimo (2001)
- FOCOEX - Desarrollo de la Formación en Comercio Exterior (1997)
- Programa de Centros de Comercio (1998)

¹ Entre paréntesis se indica el año en que se evaluaron por última vez los programas.

Anexo II

PROCESO DE EVALUACIÓN

1. Una vez aclarados los conceptos de fomento de la capacidad y rentabilidad, el paso siguiente en el proceso de evaluación era llevar a cabo un examen detallado de los informes de evaluación facilitados al equipo por la Sección de Programas, Planificación y Evaluación. El equipo de evaluación extrajo los elementos relacionados con las actividades de fomento de la capacidad y la rentabilidad de los programas. Se determinaron las lagunas de información y se tomó nota de ellas para examinarlas más detenidamente.
2. Posteriormente se realizaron entrevistas semiestructuradas con representantes de los programas, que abarcaron los siguientes temas:
 - a) Determinación de las actividades fundamentales de fomento de la capacidad de los programas, y, directa o indirectamente, aclaración del concepto de fomento de la capacidad;
 - b) Examen de los resultados de los programas en cuanto al fomento de la capacidad en función de los cinco elementos enumerados anteriormente, a saber, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto;
 - c) Obstáculos al fomento de la capacidad y factores esenciales de éxito.
3. Se entrevistó a muy diversos beneficiarios y donantes con oficinas en Ginebra. También se realizaron misiones en el terreno en un grupo de países seleccionados, lo que permitió una cobertura óptima de los principales programas de fomento de la capacidad de la UNCTAD. Los países visitados fueron Rumania, Uganda y Viet Nam, donde se han ejecutado muchos de esos programas.
4. En cuanto al mandato, el equipo de evaluación trabajó de forma independiente, aunque bajo la orientación metodológica de la Sección de Programas, Planificación y Evaluación. El equipo expresa su más sincero agradecimiento a esa Sección por su inestimable apoyo, tanto metodológico como logístico.
