



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
11 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

---

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico**  
**y el Presupuesto por Programas**  
**56° período de sesiones**  
Ginebra, 6 a 8 de septiembre de 2010  
Tema 4 a) del programa provisional

### **Evaluación a fondo de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas<sup>1 2</sup>**

---

<sup>1</sup> Esta evaluación fue preparada por un equipo de evaluación independiente integrado por el Dr. Thierry Apoteker, Director Ejecutivo de Thierry Apoteker Consultants (TAC); el Sr. Sylvain Barthélémy, Director de Investigación de TAC; la Sra. Heli Niemi, representante de la Misión Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas en Ginebra; y el Sr. Khondker M. Talha, representante de la Misión Permanente de Bangladesh ante las Naciones Unidas en Ginebra. En el documento TD/B/WP/224 puede consultarse un estudio conexo referido a Zambia. En el documento TD/B/WP/223/Add.1 pueden encontrarse los materiales de base de la evaluación.

<sup>2</sup> El presente documento se presentó con retraso porque el equipo de evaluación independiente quiso realizar una labor de examen exhaustiva, para lo cual tuvo que analizar un número considerable de documentos, hablar con una importante muestra del personal de la UNCTAD relacionado con las actividades y entrevistarse con los beneficiarios, en ocasiones en los propios países.

*Resumen*

La presente evaluación de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral (PEDSL), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas (EEDVP) se llevó a cabo en tres etapas: un amplio estudio teórico de la asistencia técnica prestada por la UNCTAD, una encuesta sobre los programas de la UNCTAD realizada entre sus beneficiarios y un análisis a fondo de diez programas escogidos, que incluyó dos visitas sobre el terreno. El estudio teórico muestra que —si bien en términos monetarios la asistencia técnica de la UNCTAD constituye una parte muy pequeña de la asistencia técnica internacional— el porcentaje de los programas de asistencia técnica de la UNCTAD dedicados a estas cuatro categorías de países es elevado. Sin embargo, la mayoría de esos programas son regionales. La UNCTAD tiene su propio nicho en las actividades de asistencia técnica, y su ventaja reside en la ausencia de conflictos de interés entre ella y el gobierno beneficiario. Los países beneficiarios consideran satisfactorios la pertinencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los programas de la UNCTAD, pero la falta de coordinación entre sus distintas divisiones hace mella en la eficiencia de sus programas de asistencia técnica.

La primera recomendación, a la luz del nicho que ocupa la UNCTAD y de la pertinencia de sus actividades, es que la UNCTAD debería contar con más recursos e intensificar sus esfuerzos orientados a estas categorías de países, centrándose más en actividades concretas que presenten una ventaja competitiva. La segunda recomendación es que deberían comunicarse íntegramente y con mayor transparencia los detalles de las actividades realizadas en cada uno de los países pertenecientes a las cuatro categorías, y la cantidad gastada en dichas actividades. Por último, aunque no por ello menos importante, una de las principales cuestiones es aumentar la eficiencia de la UNCTAD en la ejecución de sus actividades de asistencia técnica.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas.....		4
Introducción.....	1–12	5
A. Contexto.....	1–8	5
B. Metodología.....	9–12	7
I. Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD.....	13–18	8
II. Evaluación analítica general.....	19–25	11
A. La cooperación técnica de la UNCTAD en el contexto de toda la asistencia relacionada con el comercio.....	19–21	11
B. Evaluación global.....	22–25	11
III. Pertinencia.....	26–31	12
IV. Eficacia e impacto.....	32–42	15
V. Eficiencia.....	43–49	18
VI. Sostenibilidad.....	50–53	20
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	54–64	21
A. Conclusiones.....	54–60	21
B. Recomendaciones.....	61–64	23

## Siglas

ALDC	División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales
DIAE	División de la Inversión y la Empresa
DITC	División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos
DTL	División de Tecnología y Logística
EEDVP	Economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDS	División de Globalización y Estrategias de Desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
INB	Ingreso nacional bruto
JITAP	Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PDD	Programa de Doha para el Desarrollo
PEDSL	Países en desarrollo sin litoral
PEID	Pequeños Estados insulares en desarrollo
PEM	Perspectivas de la economía mundial, FMI
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
SIDUNEA	Sistema Automatizado de Datos Aduaneros
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
TAC	Thierry Apoteker Consultants

## Introducción

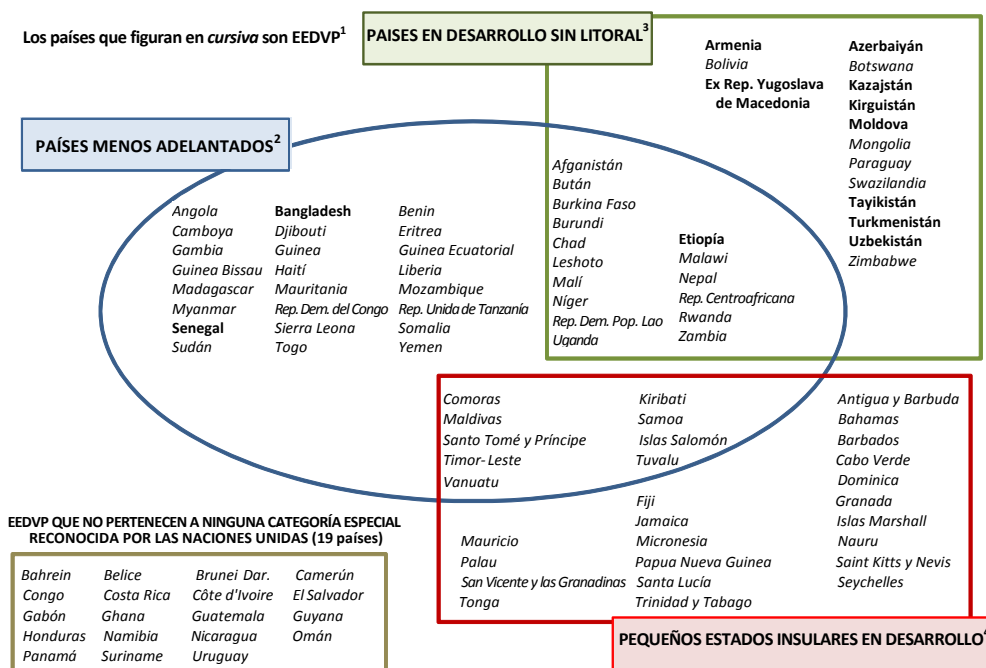
### A. Contexto

1. La UNCTAD tiene el mandato específico de apoyar a determinadas categorías de países en desarrollo por medio de la asistencia técnica. En efecto, el mandato de la labor de la UNCTAD orientada a los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral (PEDSL), los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas (EEDVP) dimana principalmente del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, adoptado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, del Acuerdo de Accra y la Declaración de Accra, del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, del Programa de Acción de Almaty y de las diversas resoluciones y decisiones de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

2. Las cuatro categorías de países se muestran y definen en el gráfico 1.

Gráfico 1

#### Las cuatro categorías de países: PMA, PEDSL, PEID y otras EEDVP



Fuente: ALDC-UNCTAD/TAC.

<sup>1</sup> Son 91 países identificados de manera oficiosa en función de la "pequeñez" de la economía (producto interno bruto (PIB) por debajo de los 32.000 millones de dólares en 2005) y de su "debilidad estructural y vulnerabilidad" (no están situados en el cuartil de los países con mejor puntuación en el índice de vulnerabilidad a las convulsiones externas que las Naciones Unidas aplican a 130 países en desarrollo).

<sup>2</sup> Lista oficial de PMA de las Naciones Unidas (49 países tras la revisión de la lista en 2006, y después de que Cabo Verde quedara excluido de la categoría de PMA en 2007).

<sup>3</sup> Categoría de PEDSL reconocida por las Naciones Unidas basada en un criterio geográfico (31 países).

<sup>4</sup> Lista oficiosa de PEID de la UNCTAD; se utiliza únicamente a efectos de análisis (29 países).

3. En el cuadro 1 se resumen unos indicadores económicos y demográficos sencillos de las cuatro categorías de países objeto de estudio. El grupo con mayor población y menor nivel de desarrollo es claramente el grupo de los 49 PMA.

Cuadro 1

**Datos sobre las cuatro categorías de países: PMA, PEDSL, PEID y EEDVP**

	Número de países	Población en 2009 (total, en millones)	PIB total en 2009 (total, en miles de millones de dólares)	INB per cápita en 2008 (en dólares, promedio ponderado por población)
PMA <sup>a</sup>	49	834	535	580
PEDSL	31	395	428	936
PEID <sup>b</sup>	29	18	75	4 360
Otras EEDVP <sup>c</sup>	19	123	345	2 767

Fuente: FMI PEM, Banco Mundial.

<sup>a</sup> 49 países.

<sup>b</sup> Lista oficiosa de PEID de la UNCTAD.

<sup>c</sup> EEDVP que no pertenecen a ninguna otra categoría.

4. En su 53º período de sesiones, el Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el Presupuesto por Programas pidió a la secretaría de la UNCTAD que realizara una evaluación externa a fondo de las actividades de cooperación técnica orientadas a los PMA, los PEDSL, los PEID y otras EEDVP.

5. El objetivo de esta evaluación es extraer conclusiones, formular recomendaciones y establecer qué lecciones se han aprendido con miras a la futura orientación de la labor de la UNCTAD en beneficio de estas categorías de países, y contribuir a la aplicación efectiva de los mandatos de la UNCTAD dimanantes del Acuerdo de Accra. La evaluación también contribuirá a las deliberaciones con miras a la celebración de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que tendrá lugar en 2011.

6. El enfoque tradicional tiene por objetivo evaluar la pertinencia, la eficacia (lo cual incluye los efectos), la eficiencia y la sostenibilidad de las actividades de cooperación técnica orientadas a los PMA, los PEDSL, los PEID y otras EEDVP llevadas a cabo en el marco de todos los subprogramas de la UNCTAD. A este respecto, los evaluadores desean destacar que los fondos para la asistencia técnica prestada por la UNCTAD son limitados en términos absolutos, que se destinan a un número relativamente elevado de actividades pequeñas y que están orientados principalmente al fomento de la capacidad, el asesoramiento sobre políticas y al apoyo en cuestiones administrativas y de *software*. Hay demasiados "factores adicionales" que influyen en el impacto global de la asistencia técnica de la UNCTAD, sobre todo en la inestable esfera del comercio y la inversión.

7. El proceso de evaluación también tiene que prestar una especial atención a las características geográficas de la asistencia prestada por la UNCTAD a las cuatro categorías de países y debe evaluar qué elementos de esa asistencia son específicos y más adaptados o más orientados a cada país. Ello implica tener en consideración la importancia global de esas categorías de países en el total de la asistencia técnica de la UNCTAD y los cambios que se han producido en los últimos años.

8. De los tres pilares de la UNCTAD (investigación y análisis, creación de consenso intergubernamental y cooperación técnica), este estudio de evaluación se centra en la cooperación técnica orientada a los PMA, los PEDSL, los PEID y otras EEDVP. No obstante, los evaluadores desean señalar que esto no significa que los otros dos pilares no sean útiles e importantes para las cuatro categorías de países.

## **B. Metodología**

9. La metodología consta de tres etapas complementarias: un examen analítico general, una encuesta entre los países beneficiarios y un examen a fondo de una pequeña muestra de programas "representativos".

10. El examen analítico general del conjunto de la asistencia técnica de la UNCTAD a las cuatro categorías de países consistió en un ejercicio estadístico basado en los datos disponibles que la UNCTAD había facilitado, así como en un análisis minucioso de los exámenes anuales de la UNCTAD sobre sus actividades de cooperación técnica.

11. Se diseñó y se realizó una encuesta vía Web aplicada a una muestra de programas de asistencia técnica para las cuatro categorías de países. La encuesta, que se envió únicamente a los países beneficiarios, se centraba en cuestiones generales relativas a la pertinencia de los programas o su adaptación a los beneficiarios, a la eficiencia observada, a la influencia que, según los beneficiarios, habían tenido los programas en la formulación de políticas y a las carencias o deficiencias más graves que se observaron en la ejecución o la eficacia de los programas. Los programas de asistencia técnica se seleccionaron teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) todavía estaban activos en 2009 (para poder localizar rápidamente los datos de contacto de los beneficiarios); b) se habían iniciado antes de 2008 (para poder contar con datos medibles); y c) estaban dirigidos directamente a países de las cuatro categorías en cuestión o eran programas regionales que mencionaban entre sus beneficiarios al menos a un país de una de las cuatro categorías. En un principio se seleccionaron 79 programas que respondían a estos criterios. Posteriormente, los evaluadores consiguieron los datos de contacto de los países beneficiarios de 47 programas y, por último, se hizo una encuesta a 310 personas que se habían beneficiado de las actividades realizadas en los países beneficiarios o que habían participado en ellas. Se recibieron 42 respuestas referidas a 22 de los 47 programas, y esas respuestas se utilizaron para el análisis. (Los resultados detallados de la encuesta figuran en el documento TD/B/WP/223/Add.1, que contiene los materiales de base.)

12. La tercera etapa consistió en un examen a fondo de una pequeña muestra de 10 programas "representativos" destinados a países de las cuatro categorías. En la selección había 2 programas o actividades de cada una de las divisiones de la UNCTAD. De los 10 programas, 8 se referían a PMA, 6 a PEDSL, 2 a PIED y 2 a otras EEDVP. Dos programas/actividades estaban dirigidos a países de América Latina y el Caribe, 2 a países de la región de Asia y el Pacífico y 6 a África. La metodología utilizada para estos 10 programas fue la siguiente: a) estudio de la documentación pertinente y disponible (por ejemplo, documentos de la UNCTAD, informes sobre los programas, publicaciones, etc.); b) entrevistas con los beneficiarios directos de dos países que fueron seleccionados para ser objeto de sendos estudios de casos, por haber sido beneficiarios de más de un programa (cuatro en el caso de Zambia y dos en el de El Salvador); y c) entrevistas con personal de la UNCTAD relacionado con los programas.

Cuadro 2  
Lista de los diez programas representativos evaluados

Referencia	División	Programa (grupo temático)	País	Región	Categoría de países
a	GDS	SIGADE, El Salvador (grupo temático 11)	El Salvador	ALC	Otras, EEDVP
b	GDS	SIGADE, Zambia (grupo temático 11)	Zambia	A	PMA, PEDSL, EEDVP
e	DITC	Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica, Fase II, región de África (grupo temático 1)	Actividades en Zambia	A	PMA, PEDSL, EEDVP
f	DITC	Fortalecimiento institucional y fomento de la capacidad en la esfera de la legislación y las políticas de la competencia y de protección del consumidor, países de América Latina (grupo temático 4)	Actividades en El Salvador	ALC	Otras, EEDVP
h	DIAE	Libro Azul, Zambia (grupo temático 7)	Zambia	A	PMA, PEDSL, EEDVP
i	DIAE	Fortalecimiento de la promoción y facilitación de las inversiones (grupo temático 7)	Actividades en Etiopía	A	PMA, PEDSL
j	DTL	Corredores de tránsito, República Democrática Popular Lao (grupo temático 12 – parte del proyecto M4 de la Cuenta para el Desarrollo: "fomento de la capacidad para la facilitación del transporte y el comercio en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito")	República Democrática Popular Lao	AP	PMA, PEDSL, EEDVP
m	DTL	Migración al SIDUNEA++, Zambia (grupo temático 12)	Zambia	A	PMA, PEDSL, EEDVP
r	ALDC	Apoyo continuo al Gobierno de Maldivas en el contexto de la exclusión prevista del país de la lista de PMA (recursos del presupuesto ordinario)	Maldivas	AP	PMA, PEID, EEDVP
s	ALDC	Programa de fortalecimiento de los servicios de comercio e inversión (grupo temático 17)	Comoras	A	PMA, PEID, EEDVP

## I. Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD

13. El examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a los PMA, los PEDSL, los PEID y otras EEDVP consistió en un ejercicio estadístico basado en los datos disponibles facilitados por la UNCTAD y en un análisis minucioso de los



exámenes anuales de la UNCTAD sobre sus actividades de cooperación técnica publicados desde 2002.

14. La evaluación se centra en la asistencia técnica de la UNCTAD orientada a cuatro categorías de países (PMA, PEDSL, PEID y otras EEDVP). Sin embargo, salvo en el caso de los PMA, los exámenes anuales de las actividades de cooperación técnica no contienen un desglose de los gastos por categoría de países. Asimismo, la contabilización de los montos resulta difícil por varios motivos. En primer lugar, la estructura orgánica de la UNCTAD ha cambiado desde 2002 (ha habido cambios en las divisiones y en los grupos temáticos); la UNCTAD no dispone de una base de datos electrónica que ofrezca información homogénea y fiable sobre el historial de los proyectos. El equipo de evaluación creó una base de datos de 210 proyectos activos de la UNCTAD a partir de una lista publicada en el sitio web de la UNCTAD. En segundo lugar, y como se explica en el presente documento, la UNCTAD presta una gran parte de su asistencia técnica a través de proyectos regionales, por lo que no se puede calcular con precisión el desglose del gasto por categorías de países.

15. La UNCTAD evalúa cada año sus actividades de asistencia técnica en el "Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD y su financiación". Como se indica en el cuadro 3, la cooperación técnica en forma de actividades basadas en los países es escasa, y en promedio ronda el 13% desde 2002 (con un máximo del 17% en 2008). Sin embargo, por los motivos indicados anteriormente, el examen de la asistencia técnica orientada a los PMA no puede basarse únicamente en los proyectos por países, así que también se tuvieron en cuenta las estimaciones de la proporción de los programas regionales que corresponde a los PMA. El resultado es que, en promedio, desde 2002 la proporción ha sido de 36%, aunque llegó a 41% en 2008. Desgraciadamente, los exámenes anuales no ofrecen las mismas estimaciones para las otras tres categorías de países (PEDSL, PEID y otras EEDVP).

Cuadro 3

**Cooperación técnica relativa a los países menos adelantados, 2002-2008**

(En millones de dólares)

<i>Categoría</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Proyectos por países ejecutados en PMA	2,8	2,9	2,7	3,6	4,7	4,5	6,6
Estimación de la UNCTAD de los gastos de proyectos plurinacionales que se destinaron a los PMA	3,5	5,9	7,7	7,8	8,1	8,5	9,1
<b>Total de los gastos destinados a los PMA</b>	<b>6,3</b>	<b>8,8</b>	<b>10,4</b>	<b>11,4</b>	<b>12,8</b>	<b>13,1</b>	<b>15,7</b>
Total de los gastos de la UNCTAD en cooperación técnica	21,8	27,8	30,6	30,5	35,2	31,5	38,3
Proporción de los PMA en la cooperación técnica de la UNCTAD	29%	32%	34%	37%	36%	41%	41%

*Fuente:* Exámenes de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD y su financiación.

16. En los cuadros 4 y 5 se muestra que la gran mayoría de los proyectos (el 94% de la cuantía total y el 84% del total de proyectos) se concentra en cuatro divisiones y en un número reducido de grupos temáticos: DITC (grupo temático 1), GDS (grupo temático 11), DTL (grupo temático 12) y ALDC (grupo temático 16). Los cuadros también muestran que hay aproximadamente el mismo número de programas regionales entre cuyos beneficiarios figura al menos un país "pertinente" de alguna de las cuatro categorías que de programas por países destinados a un país "pertinente", pero que las cantidades totales

correspondientes a programas regionales son, como cabía esperar, mayores que las de los programas por países. El desglose entre uno y otro tipo de programas es muy heterogéneo, y revela que una enorme proporción de programas por países está a cargo de la DTL, mientras que la DITC y la ALDC tienen una presencia dominante en los programas regionales, pero muy escasa en los programas por países (sólo se encontraron 1 en el caso de la DITC y 4 en el de la ALDC).

Cuadro 4

**Gastos en actividades de cooperación técnica por grupo de países y división**

(Montos acumulados a lo largo del período 2000-2009, en miles de dólares)

		<i>DITC</i>	<i>DIAE</i>	<i>GDS</i>	<i>DTL</i>	<i>ALDC</i>	<i>EDM</i>	<i>Total</i>
PMA	Por país	227	36	1 401	21 626	399	304	23 993
	Regional	17 887	6 037	19 672	9 044	11 979	73	64 691
PEDSL	Por país	227	36	303	12 529	22	248	13 365
	Regional	13 900	1 184	0	3 687	178	73	19 022
PEID	Por país	0	0	0	2 647	92	23	2 762
	Regional	2 640	282	0	1 757	324	73	5 076
Otras EEDVP	Por país	0	204	687	4 976	0	0	5 867

*Fuente: UNCTAD, TAC.*

Cuadro 5

**Programas de cooperación técnica por grupo de países y división**

(Número de programas en el período 2000-2009)

		<i>DITC</i>	<i>DIAE</i>	<i>GDS</i>	<i>DTL</i>	<i>ALDC</i>	<i>EDM</i>	<i>Total</i>
PMA	Por país	1	1	8	30	4	2	48
	Regional	13	8	2	10	5	1	39
PEDSL	Por país	1	1	4	12	1	1	20
	Regional	6	5	1	5	1	1	19
PEID	Por país	0	0	0	6	1	1	8
	Regional	1	1	0	1	3	1	7
Otras EEDVP	Por país	0	2	3	6	0	1	12

*Fuente: UNCTAD, TAC.*

17. Los PMA son la única categoría de países respecto de los cuales se puede encontrar información en los exámenes de la UNCTAD sobre sus actividades de cooperación técnica, e incluso en esos documentos figuran muchos datos y cifras que son estimaciones y no se documentan demasiado bien los detalles de las actividades realizadas en esos países en el marco de programas regionales o plurinacionales.

18. Por consiguiente, la primera conclusión del ejercicio de evaluación es que la UNCTAD debe mejorar sus procedimientos de seguimiento y presentación de informes para que la identificación de las actividades (con datos como contenido, resultados, presupuestos y recursos, entre otros) pueda hacerse con más detalle y precisión en lo que respecta a las categorías de países objeto de examen.

## II. Evaluación analítica general

### A. La cooperación técnica de la UNCTAD en el contexto de toda la asistencia relacionada con el comercio

19. El cuadro 6 muestra las corrientes de asistencia relacionadas con el comercio en las categorías de "políticas y reglamentos comerciales" y "creación de capacidad productiva" correspondientes a la iniciativa de Ayuda para el Comercio, orientadas a las cuatro categorías de países que se incluyen en esta evaluación (*fuentes*: Base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Sistema de notificación de los países acreedores (CRS) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). Resulta evidente que las cifras absolutas totales proporcionadas por la UNCTAD son muy reducidas comparadas con el total general. Por ejemplo, según todos los notificadores del CAD de la OCDE, en 2008 se destinaron a los PMA 2.385 millones de dólares, mientras que los gastos de la UNCTAD se situaron en cerca de 15,7 millones de dólares, es decir, menos de 1% del total.

20. Sin embargo, las actividades orientadas a esas cuatro categorías de países representan una gran proporción del conjunto de actividades de cooperación técnica de la UNCTAD. Ello refleja la importancia que la UNCTAD atribuye a esos países, así como las prioridades de los donantes, y se corresponde con las necesidades más acuciantes de esos países. Ese es el caso, en particular, de los PMA.

21. La muy limitada asistencia relacionada con el comercio que se presta a los PEID y el limitado número de actividades de la UNCTAD en esos países quizás sea una indicación de que debería hacerse más por esa categoría de países, aunque, en promedio, los PEID (así como otras EEDVP) ya han alcanzado un mayor nivel de desarrollo y no tienen que hacer frente a los mismos problemas de pobreza que los PMA y la mayoría de los PEDSL.

Cuadro 6

#### Informes de la OCDE/CRS-CAD, asistencia relacionada con el comercio<sup>a</sup> 2000-2008

(En millones de dólares y en porcentaje del total de la ayuda)

Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PMA	1 046	805	744	931	1 155	1 687	2 156	2 032	2 385
PEDSL	700	515	737	722	994	1 275	1 723	1 756	1 891
PEID	110	138	172	136	104	206	165	181	251
Otras EEDVP	245	235	300	287	341	404	352	751	676

*Fuente:* Base de datos OCDE/CRS-CAD.

<sup>a</sup> Categorías 1 y 4: Políticas y reglamentos comerciales y creación de capacidad productiva.

### B. Evaluación global

22. La evaluación general de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a las cuatro categorías específicas de países se basa en la experiencia del equipo de evaluación, los resultados del análisis de 10 proyectos seleccionados, así como en los resultados de una encuesta sobre 42 proyectos distintos, y en un examen analítico de las actividades.

23. La reputación, la gran representatividad y la experiencia colectiva de la UNCTAD en el ámbito del comercio y el desarrollo y cuestiones conexas, son aspectos que describen

su singularidad entre las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales. Habida cuenta de su mandato y sus conocimientos técnicos, la UNCTAD goza de una posición privilegiada como "eslabón perdido entre el comercio por un lado y el desarrollo y la pobreza por otro" (en términos del Ministro de Industria y Comercio de Zambia, reunido con el equipo de evaluadores en Lusaka, el 1º de julio de 2010).

24. La UNCTAD se percibe como una entidad que no tiene conflictos de interés con los países beneficiarios y como un asociado para el desarrollo más neutral que las instituciones bilaterales y otras grandes instituciones de ayuda. En efecto, como las demás instituciones tienen que hacer frente a importantes riesgos financieros con respecto a los países, se les considera "juez y parte" en cualquier debate o proceso de negociación. Además, la UNCTAD ha adquirido una reputación muy sólida por sus conocimientos técnicos y antecedentes analíticos fundamentales sobre cuestiones e intereses específicos de los PMA, como lo demuestran la cantidad y la calidad del conjunto de estudios publicados por la UNCTAD (por ejemplo, el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo*, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, el informe sobre el desarrollo económico en África y el *Informe sobre los Países Menos Adelantados*).

25. El reducido alcance de los programas constituye a su vez una limitación (con respecto al impacto y las consecuencias reales en el proceso de desarrollo de los países beneficiarios) así como una ventaja, puesto que permite colmar lagunas críticas, pero "pequeñas", sobre todo en cuanto a fomento de la capacidad, apoyo puntual a las administraciones locales y servicios de asesoramiento en materia de políticas.

### III. Pertinencia

26. Evaluar la pertinencia global de la asistencia técnica de la UNCTAD a las cuatro categorías de países analizados en el presente estudio plantea dificultades, en parte porque los problemas son muy distintos en cada una de las categorías de países en cuestión. En el caso de los PMA, el desarrollo, la pobreza, las dificultades institucionales, los vínculos entre el comercio y la pobreza, y el proceso de "exclusión" de la categoría de PMA pueden considerarse problemas esenciales, mientras que la integración regional y el transporte son cuestiones más importantes para los PEDSL. La cantidad limitada de sus recursos y el hecho de estar aislados de las corrientes comerciales son problemas importantes para los PEID, mientras que la vulnerabilidad ante las crisis y los desastres naturales lo son para "otras EEDVP". A pesar de esas diferencias, y aunque los programas adaptados a una categoría específica no sean muy numerosos en el marco de la cooperación técnica de la UNCTAD, la asistencia que presta por lo general es considerada sumamente pertinente por los países beneficiarios. Ello no sólo se observa en la interpretación muy favorable de la encuesta en relación con las preguntas sobre la pertinencia (una puntuación media de 4,2 en una escala de 1 a 5, y la más elevada de los cinco temas analizados en la encuesta), sino que además fue subrayado, repetidas veces, por prácticamente todos los interlocutores de los países beneficiarios durante esa evaluación. Además, existe un sólido consenso sobre las ingentes necesidades de asistencia técnica en las cuatro categorías de países, debido a las dificultades que tienen para integrarse en el sistema mundial de comercio y, especialmente, debido a la gran inestabilidad y a las periódicas conmociones en la actividad económica. Por lo tanto, el carácter general de las actividades de fomento de la capacidad de la UNCTAD responde bien a esas necesidades y a la falta de recursos de las cuatro categorías de países de que se trata en esta evaluación.

27. La mayoría de las actividades realizadas en las cuatro categorías de países responden a la demanda y tienen un importante componente de "colaboración" en el diseño y la definición de las actividades con los países beneficiarios. Ello tiene que ver con la gran pertinencia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD, considerada desde

una perspectiva analítica (análisis de las necesidades y requisitos de los países para lograr una mejor integración en las corrientes y mecanismos de comercio mundial) así como según el punto de vista y los comentarios de los países beneficiarios.

28. Los países beneficiarios estarían muy dispuestos a recibir más asistencia técnica de la UNCTAD, que fuera más amplia y de mayor alcance (mediante programas existentes o nuevos programas), pero en la mayoría de los casos eran conscientes de que los recursos disponibles eran limitados.

29. La encuesta confirma que los objetivos de los programas ejecutados se ajustan casi totalmente a las prioridades de los países y suelen tener en cuenta el carácter específico del país. Además, la desviación estándar es muy baja en todas las preguntas y, por lo tanto, sólo una proporción muy reducida de los encuestados consideró que la pertinencia era "regular" mientras que la mayoría de ellos consideró que era "totalmente pertinente". El cuadro 7 muestra los resultados de la encuesta sobre la dimensión de la pertinencia.

Cuadro 7

**Resultados de la encuesta con respecto a la pertinencia**

(Escala de 1 a 5; 1 = baja, 5 = alta)

<i>Pertinencia de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 1 – ¿Se ajustan los objetivos del proyecto a las necesidades y prioridades de su país?	4,4	0,6	37
Pregunta 2 – ¿Se ha tenido en cuenta explícitamente en el diseño del proyecto o actividad que se ha emprendido con la UNCTAD el carácter específico de las dificultades de su país en materia de desarrollo, comercio o inversión, en particular su condición de PMA, PEDSL, PEID o de otra EEDVP?	4,2	0,7	36
Pregunta 3 – ¿Han tenido debidamente en cuenta ese carácter específico las actividades del proyecto, en particular su condición de PMA, PEDSL, PEID o de otra EEDVP?	4,1	0,7	36
<b>Promedio</b>	<b>4,2</b>	<b>0,7</b>	<b>36</b>

*Fuente:* Encuesta TAC/UNCTAD, junio de 2010.

30. Como se indicó anteriormente, las cuestiones esenciales son distintas para cada una de las categorías de países en cuestión (PMA, PEDSL, PEID y otras EEDVP), pero los objetivos de la asistencia técnica de la UNCTAD también son muy distintos entre los proyectos y no son homogéneos entre los grupos temáticos o las divisiones. Por lo tanto, en el cuadro 8 que figura a continuación se presenta un resumen de los vínculos entre los diez proyectos seleccionados para una evaluación a fondo, sus principales objetivos y actividades, y un desglose de esos objetivos en tres componentes independientes del fomento de la capacidad en los países, a saber: la creación de instituciones, el desarrollo de los recursos humanos y el establecimiento de redes de colaboración. Resulta interesante observar que todos los proyectos tienen como objetivo influir en la creación de instituciones (medidas de políticas, medidas legislativas, creación de nuevas organizaciones y departamentos, introducción de nuevas metodologías y técnicas, nuevos programas informáticos, etc.); el de la mayoría de ellos es promover el desarrollo de los recursos humanos; y el de sólo un número limitado de proyectos es establecer redes de colaboración.

Cuadro 8  
**Fomento de la capacidad de los países y principales objetivos y actividades de los diez proyectos evaluados**

<i>Referencia</i>	<i>Programa</i>	<i>Creación de instituciones</i>	<i>Desarrollo de los recursos humanos</i>	<i>Establecimiento de redes de colaboración</i>
a	<b>SIGADE, El Salvador</b> (grupo temático 11)	•	•	
b	<b>SIGADE, Zambia</b> (grupo temático 11)	•	•	
e	<b>Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP), Fase II, Zambia</b> (grupo temático 1)	•	•	•
f	<b>COMPAL, El Salvador</b> (grupo temático 4)	•	•	•
h	<b>Libro Azul, Zambia</b> (grupo temático 7)	•		
i	<b>Fortalecimiento de la promoción y facilitación de las inversiones, Etiopía</b> (grupo temático 7)	•	•	•
j	<b>Corredores de tránsito, República Democrática Popular Lao</b> (grupo temático 12)	•	•	•
m	<b>Migración al SIDUNEA++, Zambia</b> (grupo temático 12)	•	•	
r	<b>Apoyo al Gobierno de Maldivas</b> (recursos del presupuesto ordinario)	•		
s	<b>Programa de fortalecimiento de los servicios de comercio e inversión, Comoras</b> (grupo temático 17)	•	•	•

*Fuente:* UNCTAD, TAC.

31. En el cuadro 9 que figura a continuación se observa una clasificación distinta de esos proyectos, según sus características; a saber: ¿Responde el proyecto a la demanda? ¿Tiene un diseño común? y ¿Existen componentes específicos para las distintas categorías de países (PMA, PEDSL, PEID y otros EEDVP)? Es interesante observar que, si bien la mayoría de los proyectos responden a la demanda y la mayoría de ellos tienen un diseño común (principalmente porque la UNCTAD ha desarrollado conocimientos técnicos en una amplia gama de servicios), es muy grato observar que también existen varios componentes que responden a las especificidades de las cuatro categorías de países analizados en esta evaluación.

Cuadro 9  
**Características de los diez proyectos seleccionados para una evaluación a fondo**

<i>Referencia</i>	<i>Programa</i>	<i>Responde a la demanda</i>	<i>Diseño común</i>	<i>Especificidades según la categoría de país</i>
a	<b>SIGADE, El Salvador</b> (grupo temático 11)	•	•	
b	<b>SIGADE, Zambia</b> (grupo temático 11)	•	•	
e	<b>JITAP, Fase II, Zambia</b> (grupo temático 1)		•	
f	<b>COMPAL, El Salvador</b> (grupo temático 4)	•	•	
h	<b>Libro Azul, Zambia</b> (grupo temático 7)	•		•
i	<b>Promoción y facilitación de las inversiones, Etiopía</b> (grupo temático 7)	•	•	
j	<b>Corredores de tránsito, República Democrática Popular Lao</b> (grupo temático 12)	•	•	•
m	<b>Migración al SIDUNEA++, Zambia</b> (grupo temático 12)	•	•	
r	<b>Apoyo al Gobierno de Maldivas</b> (recursos del presupuesto ordinario)			•
s	<b>Programa de fortalecimiento de los servicios de comercio e inversión, Comoras</b> (grupo temático 17)	•	•	•

*Fuente:* UNCTAD, TAC.

#### IV. Eficacia e impacto

32. Resulta particularmente difícil evaluar el impacto general de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en las cuatro categorías de países, porque es posible que el impacto de la asistencia técnica en el comercio y el desarrollo no pueda medirse por una serie de razones que tienen que ver con la reducida cantidad de fondos desembolsados por la UNCTAD, el carácter de las actividades y la existencia de otros programas de donantes. No puede esperarse que el total de la inversión en un país beneficiario aumente a causa de un informe sobre las inversiones, o que la deuda externa disminuya debido a la aplicación de un programa informático para la gestión de la deuda pública o que el comercio aumente a causa de un nuevo programa de informatización de las operaciones aduaneras. Lo que sin duda sí cabe esperar es una mejor gestión de la deuda, una base de datos sobre la deuda pública más fiable, una mejor comprensión de los vínculos entre la inversión y las actividades económicas, elementos fundamentales para estimular la IED, y una mejor vigilancia de las corrientes comerciales.

33. Nuestra evaluación confirma que la mayoría de las actividades orientadas a las cuatro categorías de países se han realizado satisfactoriamente. Teniendo en cuenta la apremiante necesidad de asistencia técnica en las distintas categorías de países, la falta de una importante capacidad administrativa a nivel nacional para hacer frente a los problemas relacionados con el comercio y el desarrollo y las múltiples negociaciones comerciales en la mayoría de esos países (como el PDD), los acuerdos bilaterales y regionales, como los acuerdos de asociación económica negociados con la Unión Europea, nuestro examen analítico de las actividades y la información obtenida de los países beneficiarios indican que la UNCTAD en realidad proporciona elementos de base sustanciales y útiles, así como apoyo operacional para la elaboración de políticas en los altos niveles de gobierno o de la administración, especialmente en los países menos adelantados más pequeños.

34. La evaluación a fondo de los diez programas y las misiones sobre el terreno a El Salvador y Zambia confirman la eficacia y el impacto positivo que ha tenido la asistencia técnica de la UNCTAD, especialmente como catalizador para estimular la actividad local. El programa COMPAL ejecutado en El Salvador (fases I y II), así como el SIGADE en El Salvador y Zambia, el Libro Azul y el SIDUNEA en Zambia, son buenos ejemplos de programas que han tenido resultados muy positivos a nivel local. Los beneficiarios locales han expresado claramente su satisfacción con esos programas y han destacado los efectos positivos para el país, como la creación de la *Superintendencia de Competencia* en El Salvador, con el programa COMPAL, o la conciliación de la carga en tránsito en Zambia, con el SIDUNEA.

35. Sin embargo, los países beneficiarios mencionan también varias dificultades relacionadas con las limitaciones y la rotación del personal local, lo que a veces contribuye a reducir el impacto de los programas. La asistencia técnica de la UNCTAD, en particular cuando esa asistencia consiste en programas informáticos, requiere conocimientos técnicos muy especializados (en economía, gestión, estadística, gestión de bases de datos, manipulación de amplias bases de datos, gestión de redes de terminales de computadoras, servidores, etc.). Esa asistencia técnica se suele prestar a través de expertos altamente calificados o de profesionales en informática muy calificados, pero lamentablemente, la mayor parte del tiempo, los funcionarios locales en su mayoría no disponen de esos conocimientos, y los conocimientos técnicos proporcionados por la UNCTAD mediante cursos y talleres de capacitación se concentran en unos pocos expertos locales. Por lo tanto, los países beneficiarios expresaron la necesidad de recibir más cursos de capacitación, en particular en los casos de rotación de personal. A veces los propios países beneficiarios imparten esos cursos de capacitación, lo que demuestra que han alcanzado un buen nivel de capacidad, o recurren a la ayuda de consultores internacionales (por ejemplo, en el caso del SIGADE, en El Salvador, el país obtuvo ayuda gratuita del Gobierno de los Estados Unidos de América).

36. Los beneficiarios también valoran mucho las reuniones de examen que se celebran en Ginebra. Sin embargo, plantearon el tema del costo de su participación. A ese respecto indicaron que las reuniones regionales y los foros en línea eran instrumentos útiles que permitían intercambiar experiencias y mejores prácticas, en especial en el caso de la asistencia técnica relacionada con programas informáticos y la política de la competencia.

37. En algunos países, especialmente los PMA, se valora la obtención de equipo, por ejemplo computadoras (terminales y servidores), impresoras, fotocopadoras, escáneres y programas informáticos (especialmente para la gestión de bases de datos como Oracle), como parte de la asistencia técnica que ha de prestarse, ya que quizás no podría obtenerse con los recursos locales.

38. Los beneficiarios agradecen a los funcionarios de la UNCTAD su gran flexibilidad y la buena comunicación mantenida con el personal local. Sin embargo, a veces lamentan la falta de actividades especiales o actividades diseñadas específicamente para las categorías



de países en cuestión. Aunque prácticamente todas las actividades de cooperación y asistencia técnica de la UNCTAD se basan en la demanda, el carácter "genérico" de los principales programas ejecutados por la UNCTAD (por ejemplo el SIGADE o el SIDUNEA) hace que resulte más difícil lograr una correspondencia entre la demanda expresada por los países beneficiarios y la "oferta" de actividades de la UNCTAD.

39. La encuesta muestra que los objetivos de los proyectos se suelen lograr y que los distintos componentes se materializan según lo convenido. Esos resultados (como se observa en el cuadro 10) confirman el mensaje transmitido por los países beneficiarios de los diez proyectos seleccionados para la evaluación a fondo y durante las misiones realizadas a El Salvador y Zambia.

#### Cuadro 10

##### Resultados de la encuesta con respecto a la eficacia

(Escala de 1 a 5; 1 = baja, 5 = alta)

<i>Eficacia de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 4 – ¿En qué medida se han logrado los objetivos convenidos del proyecto?	3,8	0,8	36
Pregunta 7 – ¿En qué medida se han materializado los componentes del proyecto según lo convenido?	3,8	0,9	35
<b>Promedio</b>	<b>3,8</b>	<b>0,9</b>	<b>35</b>

*Fuente:* Encuesta TAC/UNCTAD, junio de 2010.

40. Si bien la evaluación general del impacto de los programas de la UNCTAD también es casi satisfactoria, los resultados son bastante contradictorios. En efecto, el punto débil es que resulta imposible determinar con precisión cuáles decisiones de política se han basado en el programa que la UNCTAD ha ejecutado, aunque al mismo tiempo se señala que los programas de la UNCTAD han influido en el proceso de formulación de políticas del país, que los resultados se estudian a nivel directivo superior y que los resultados se presentan de forma clara y provechosa a la administración. Para la gran mayoría de encuestados, esas actividades de cooperación técnica contribuyen de manera positiva al desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento de su institución, y ese impacto positivo justifica la continuación de las actividades. En el cuadro 11 se presentan los resultados de la encuesta con respecto al impacto.

#### Cuadro 11

##### Resultados de la encuesta con respecto al impacto

(Escala de 1 a 5; 1 = bajo, 5 = alto)

<i>Impacto de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 10 – ¿Cómo ha influido el programa en el proceso de formulación de políticas de país?	3,7	0,9	32
Pregunta 11 – ¿En qué medida las conclusiones, los resultados y los productos del programa han sido examinados al nivel directivo superior de su organización o país?	3,8	0,9	33
Pregunta 12 – ¿Se ha hecho una presentación clara y provechosa de los resultados y productos del programa a su administración?	3,8	1,0	32
Pregunta 13 – ¿Podría mencionar o identificar alguna decisión de política que se haya basado en el programa ejecutado por la UNCTAD?	3,4	0,8	31

<i>Impacto de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 14 – ¿En qué medida las actividades de la UNCTAD contribuyen al desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento de su institución?	3,6	0,7	34
Pregunta 15 – ¿En qué medida el impacto positivo justifica la continuación de las actividades ejecutadas o apoyadas por el programa?	4,2	0,6	32
<b>Promedio</b>	<b>3,7</b>	<b>0,8</b>	<b>32</b>

*Fuente:* Encuesta TAC/UNCTAD, junio de 2010.

41. Las ventajas comparativas de la UNCTAD en los diez proyectos seleccionados para una evaluación a fondo se resumen a continuación:

a) Es evidente que el acceso a la financiación de donantes es un elemento esencial para todos los proyectos; de hecho, este aspecto se mencionó siempre durante las conversaciones con los países beneficiarios.

b) La cooperación continua es también un elemento esencial, ya que varios proyectos habían concluido con éxito la primera fase (o ya habían sido ejecutados anteriormente). Ese es el caso en particular de la actualización de programas informáticos o la adopción de una versión más reciente, aunque también de los proyectos en la fase II (por ejemplo, COMPAL o JITAP).

c) No sorprende que la buena imagen y la confianza que transmite la UNCTAD a los países beneficiarios sean elementos fundamentales de su ventaja comparativa. Esto se aplica en particular a los conocidos programas informáticos de la UNCTAD que han sido instalados con éxito en un gran número de países (SIGADE y SIDUNEA).

d) Por último, la proximidad de los encargados de la formulación de políticas es un elemento clave en varios proyectos relacionados con la inversión, la exclusión de la condición de PMA, la protección del consumidor y la legislación de la competencia.

42. En general, si bien el impacto y la eficacia de la cooperación técnica de la UNCTAD han sido satisfactorios, el nicho al parecer no se ha aprovechado debidamente, y las ofertas de actividades específicas y adaptadas a las necesidades de esos países son insuficientes, fuera de la labor de asesoramiento de la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales. Hay una gran concentración de actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en los PMA y los PEDSL (y en menor medida en los PEID y otros EEDVP, debido al bajo nivel de las actividades) en el marco de programas regionales e interregionales y los programas más "genéricos" (por ejemplo, SIGADE y SIDUNEA). Aunque en la ejecución de esos programas se tenga en cuenta la especificidad de cada país (y por lo tanto algunas de las características de las categorías de países que son objeto de examen), se sigue observando que esa especificidad no se tiene debidamente en cuenta, por lo menos en las fases de diseño y preparación de los programas.

## V. Eficiencia

43. Existen problemas importantes relacionados con la eficiencia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en las cuatro categorías de países consideradas. Los países beneficiarios consideran que la eficiencia es el punto más débil de las actividades de la UNCTAD, y los problemas van desde la flexibilidad (relacionada con los programas informáticos y la respuesta a necesidades o dificultades inmediatas, entre otros) hasta los

costos (como los gastos indirectos en proyectos conjuntos con otros organismos donantes y los costos de las actividades comparados con los de otros organismos donantes), y que incluyen dificultades ocasionales de comunicación y graves limitaciones de recursos.

44. Esta aparente falta de eficiencia de la asistencia técnica prestada a las cuatro categorías de países es en parte resultado de la estructura institucional de la UNCTAD y lo que se percibe como "competencia" entre las divisiones. La asistencia técnica a las cuatro categorías de países no se coordina entre las divisiones, y el insuficiente seguimiento que se da a las actividades interregionales destinadas a esos países es un obstáculo para la mayor transparencia y la coordinación de los programas.

45. Excepto en el caso de la ALDC, la asistencia técnica no es específica para cada categoría (PMA, PEDSL, PEID u otras EEDVP) sino que está organizada en diferentes grupos temáticos. Asimismo, la mayor parte de la asistencia técnica a las cuatro categorías de países se concentra en unas pocas divisiones pero, una vez más, sin una coordinación o supervisión en tiempo real de las actividades de la UNCTAD orientadas a esas cuatro categorías.

46. En las reuniones del equipo de evaluación con funcionarios de la UNCTAD se ha observado una gran dedicación y flexibilidad. La mayor parte de los funcionarios de los países beneficiarios entrevistados durante la presente evaluación han confirmado esas cualidades en su relación con la UNCTAD; no obstante, en muchos casos también han señalado que hubieran deseado de parte de los funcionarios de la UNCTAD más apoyo respecto de la formulación de políticas. En un número limitado de casos, mencionaron dificultades para identificar al interlocutor correspondiente en la UNCTAD y para hacer un seguimiento, debido al traslado de los funcionarios de una división a otra dentro de la UNCTAD.

47. Aunque el precio (o la tarifa) que abonan los países beneficiarios por la ejecución de los proyectos es en general muy bajo o nulo, los costos y cargos totales de los proyectos son, al parecer, altos, en particular en lo que respecta a las actualizaciones del *software*. Además, los beneficiarios señalan que la UNCTAD tiene competidores que están ofreciendo programas informáticos similares o servicios de expertos internacionales en forma gratuita (por ejemplo, la Secretaría del Commonwealth y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América).

#### Cuadro 12

##### Resultados de la encuesta con respecto a la eficiencia

(Escala de 1 a 5; 1 = sí/baja, 5 = no/alta)

<i>Eficiencia de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 5 – ¿Hubo deficiencias fundamentales que impidieron lograr los objetivos y que no fueron subsanadas por la UNCTAD?	2,5	0,9	33
Pregunta 6 – ¿Hubo razones imprevistas que impidieron lograr los objetivos del proyecto?	2,4	1,2	33
Pregunta 8 – ¿Podrían haberse logrado los mismos objetivos con otra actividad?	2,0	1,0	35
<b>Promedio</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>	<b>34</b>

*Fuente:* Encuesta TAC/UNCTAD, junio de 2010.

48. Las conclusiones sobre la falta de eficiencia de los programas de asistencia técnica de la UNCTAD se ven confirmadas por la encuesta (véase el cuadro 12 *supra*). La puntuación asignada por los países beneficiarios a las tres preguntas relativas a la eficiencia

es la más baja de las 20 preguntas: en promedio, el resultado correspondiente a la eficiencia es 2,3 en una escala de 0 a 5 (siendo 5 la mejor calificación). El aspecto menos positivo mencionado por los encuestados es que los mismos objetivos podrían haberse logrado con otra actividad. Además, los encuestados señalan que cierto número de deficiencias fundamentales no fueron subsanadas por la UNCTAD. No obstante, la encuesta también muestra que la eficiencia presenta la mayor desviación estándar de los cuatro aspectos investigados, lo que significa que la eficiencia varía mucho entre los programas, por lo menos desde la perspectiva del país beneficiario.

49. Cabe señalar que parte de la ineficiencia posiblemente escape al control de la UNCTAD, debido a acontecimientos imprevistos importantes en los "fracasos" observados (o a las dificultades de financiación cuando las solicitudes proceden de los países beneficiarios, entre otras cosas), y que el problema de la eficiencia no afecta a todas las actividades. Por el contrario, hay una coexistencia de resultados o apreciaciones muy positivos y percepciones o ejemplos mucho más negativos.

## VI. Sostenibilidad

50. La sostenibilidad de la asistencia técnica de la UNCTAD se refiere a la capacidad de los países beneficiarios de mantener los beneficios de un proyecto a largo plazo.

51. Si bien la apropiación local es un elemento fundamental para la sostenibilidad de la asistencia técnica prestada por la UNCTAD a las cuatro categorías de países examinadas en este informe, la falta de recursos financieros y conocimientos técnicos, en particular en los PMA, puede constituir un obstáculo difícil de superar. En el caso de la UNCTAD, estas necesidades se intensifican debido a la gran proporción de la asistencia técnica que se dedica a *software* y al fomento de la capacidad. De hecho, no sólo se requieren conocimientos técnicos (que raras veces están disponibles a nivel local), sino también equipos y otros programas informáticos (como Oracle) que los países beneficiarios deben costear.

52. La mayoría de los países beneficiarios dicen que desearían seguir recibiendo asistencia técnica de la UNCTAD, en parte debido a la financiación de los donantes y en parte para asegurar la sostenibilidad a mediano plazo de los programas gracias a la continuación de la asistencia. No obstante, el problema del costo se plantea casi siempre. Aunque la asistencia técnica de la UNCTAD se valora en la mayor parte de los casos, y la ausencia de conflictos de interés entre la UNCTAD y los países beneficiarios representa una ventaja competitiva, el costo de continuar un proyecto es un elemento fundamental para su renovación y, por consiguiente, para su sostenibilidad a mediano plazo.

53. La encuesta confirma que los países beneficiarios juzgan favorablemente la sostenibilidad de los programas de la UNCTAD. Pero el problema de los escasos recursos disponibles para las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD vuelve a plantearse. Por consiguiente, como se muestra en el cuadro 13, de las cuatro preguntas relacionadas con la sostenibilidad de la asistencia técnica de la UNCTAD, tres recibieron respuestas muy positivas, que pueden resumirse como sigue:

a) Los países beneficiarios desean mantener los servicios en funcionamiento y proseguir las actividades, reconocen que las autoridades locales intervinieron en la planificación desde el inicio, lo que asegura la participación local, y consideran que la tecnología empleada es apropiada para el país;

b) Por otra parte, las organizaciones beneficiarias no están realmente en condiciones de mantener los servicios en funcionamiento y proseguir las actividades por sí solas.

## Cuadro 13

**Resultados de la encuesta con respecto a la sostenibilidad**

(Escala de 1 a 5; 1 = baja, 5 = alta)

<i>Sostenibilidad de los programas</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Número de respuestas</i>
Pregunta 16 – ¿Están dispuestas su institución/las autoridades a mantener los servicios en funcionamiento y proseguir las actividades?	4,5	0,7	33
Pregunta 17 – ¿Están en condiciones su institución/las autoridades de mantener los servicios en funcionamiento y proseguir las actividades por sí solas?	3,3	0,9	33
Pregunta 18 – ¿Usted y/o las autoridades han intervenido en la planificación y puesta en práctica de las actividades para asegurar la participación a nivel local desde el comienzo?	4,1	0,9	33
Pregunta 19 – ¿Es apropiada la tecnología utilizada en las actividades, teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y culturales de su país?	4,1	0,8	32
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>0,8</b>	<b>33</b>

*Fuente:* Encuesta TAC/UNCTAD, junio de 2010.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

54. Las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas específicamente a los PMA, PEDSL, PEID y otras EEDVP no son objeto de un adecuado seguimiento y proceso de presentación de informes, lo que dificulta mucho su evaluación exhaustiva e integral, en particular debido a la importancia de las actividades desarrolladas en el marco de programas (regionales o interregionales) más amplios. La única categoría para la que hay información disponible y estructurada es la de los PMA, e incluso en este caso muchos datos y cifras debieron estimarse, y los detalles de las actividades destinadas a esos países en el contexto de programas regionales o interregionales no están muy bien documentados.

55. Sin embargo, esas actividades representan una gran proporción del total de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD, mucho mayor que la de otros actores que prestan asistencia relacionada con el comercio. Esto refleja la importancia que la UNCTAD y los donantes atribuyen a esos países, y se condice con sus necesidades más apremiantes. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de los PMA. La reducida asistencia relacionada con el comercio que se presta en general a los PEID y el limitado número de intervenciones de la UNCTAD en estos países indicaría la posibilidad de dedicarles más atención, si bien en promedio los PEID (así como otras EEDVP) ya han alcanzado un mayor nivel de desarrollo y no afrontan los mismos problemas de pobreza que los PMA y la mayoría de los PEDSL.

56. La mayor parte de las actividades realizadas en apoyo de las cuatro categorías de países responden a la demanda, y la labor de formulación y definición de esas actividades se "comparte" en gran medida con los países beneficiarios. Esto se relaciona con la alta pertinencia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD desde una perspectiva analítica (análisis de las necesidades y requisitos de los países para mejorar su integración

en los mecanismos y corrientes del comercio mundial) así como según el punto de vista y los comentarios de los países beneficiarios.

57. La UNCTAD tiene tanto el mandato como los conocimientos técnicos necesarios para actuar como un importante catalizador para establecer un mejor vínculo entre las cuestiones y negociaciones comerciales por una parte, y el desarrollo y la reducción de la pobreza por otra. Esto se ve reforzado por la aparente inexistencia de conflictos de interés entre la UNCTAD y los países beneficiarios, una diferencia fundamental con respecto a los donantes bilaterales u otras organizaciones internacionales. Por lo tanto, la UNCTAD tiene un "nicho de mercado" en el apoyo a los esfuerzos de los PMA, PEDSL, PEID y otras EEDVP para integrarse en el sistema de comercio mundial y aumentar los beneficios económicos de esa integración.

58. No obstante, este nicho no parece haber sido plenamente aprovechado y, fuera de la labor de asesoramiento a cargo de la ALDC, las ofertas específicas, adaptadas e integrales dedicadas a estos países son insuficientes. Las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD se concentran en gran medida en los PMA y los PEDSL (y en menor proporción en los PEID y otras EEDVP) en el marco de los programas regionales e interregionales que se ejecutan en todos los países y, por consiguiente, no están específicamente concebidas para las categorías de países que se examinan. Esto no reduce la alta pertinencia de esas actividades, y los evaluadores no pueden demostrar que la falta de características específicas de los programas en relación con las categorías de países haya ido en detrimento de los resultados. No obstante, sí indica que las características específicas de los países no se tienen debidamente en cuenta. Lo anterior se ha visto confirmado por nuestra investigación exhaustiva de la muestra de diez proyectos, pero también es evidente en la estructura general de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD, ya que, la mayoría de ellas se llevan a cabo mediante apoyo "genérico", en particular en el caso de la instalación de programas informáticos y las actividades conexas de fomento de la capacidad.

59. Hay problemas importantes relacionados con la eficiencia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en las cuatro categorías de países. La eficiencia es considerada por los países beneficiarios el punto más débil de las actividades de la UNCTAD, con problemas que van desde la flexibilidad (relacionada con los programas informáticos, la respuesta a necesidades o desafíos inmediatos, entre otros) hasta los costos (como los gastos indirectos en proyectos conjuntos con otros organismos y los costos de las actividades comparados con los de otros organismos), y que incluyen dificultades ocasionales de comunicación y graves limitaciones de recursos. Esto es en parte resultado de la estructura institucional de la UNCTAD y lo que se percibe como "competencia" entre las divisiones. Parte de la ineficiencia posiblemente escape al control de la UNCTAD (los efectos de acontecimientos imprevistos en los proyectos que han "fracasado" o dificultades de financiación cuando las solicitudes proceden de los países beneficiarios, entre otras cosas), y el problema de la eficiencia no afecta a todas las actividades. Por el contrario, como ya se indicó, hay una coexistencia de resultados o apreciaciones muy positivos y percepciones y ejemplos mucho más negativos.

60. La mayor parte de las actividades dirigidas a las cuatro categorías de países se han ejecutado de manera satisfactoria. Sin embargo, es imposible evaluar el impacto general de estas actividades en el proceso de integración de los países en las corrientes y mecanismos del comercio mundial, dado que la cantidad total de apoyo prestado y el reducido número de programas impiden establecer cualquier relación de tipo causal. Desde una perspectiva puramente analítica, cabría afirmar que la combinación de la UNCTAD de investigación y análisis, búsqueda de consenso a nivel intergubernamental y cooperación técnica está proporcionando importantes y útiles elementos de base así como apoyo operativo para la

formulación de políticas en los altos niveles de gobierno o la administración, en particular en los países más pequeños y menos adelantados.

## B. Recomendaciones

61. Habida cuenta del "nicho de mercado" de la UNCTAD y de la importancia de sus actividades de cooperación técnica, es posible que la organización deba prestar más apoyo a esas categorías específicas de países. La mayor concentración de actividades en los PMA obedece a las necesidades esenciales y la limitación de los recursos internos de esos países, pero la atención que se presta a los PEDSL y PEID no es lo suficientemente clara y debería definirse mejor. La argumentación es menos clara en el caso de las otras EEDVP, debido a que éstas cuentan con una capacidad nacional más sólida y que su principal vulnerabilidad se deriva de su exposición a los desastres naturales, problema que la UNCTAD quizás no esté en condiciones de afrontar debidamente. En todo caso, deberían establecerse una estrategia y una trayectoria claras para cada categoría de países, que describan los aspectos centrales de las actividades de la UNCTAD. Teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles, el equipo de evaluación considera que se deberían fijar prioridades en términos de países y actividades, sobre la base de las ventajas comparativas específicas de la UNCTAD, las actividades de otros donantes y las prioridades nacionales y solicitudes de los países beneficiarios.

62. En vista de la capacidad y los conocimientos técnicos de la UNCTAD, y de la ausencia de conflictos de interés, las actividades de cooperación técnica destinadas a las cuatro categorías de países deberían, entre otras cosas, girar en torno a:

- a) La formulación de políticas de comercio e inversión y el fomento de la capacidad de las instituciones pertinentes de las partes interesadas;
- b) Las capacidades de negociación comercial;
- c) La identificación inicial de las necesidades de los países beneficiarios para aprovechar al máximo la relación positiva entre comercio y desarrollo en la orientación general en materia de políticas;
- d) El apoyo a la gestión de aspectos esenciales relacionados con el comercio, incluida la asistencia a los PEDSL sobre facilitación del comercio;
- e) El apoyo a la gestión de las relaciones financieras internacionales vinculadas con la negociación y la gestión de la deuda, incluidas, posiblemente, las cuestiones relativas a la deuda interior.

63. Es fundamental, por lo tanto, mejorar la eficiencia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD. Según los evaluadores, deberían examinarse tres ámbitos en los que se podría mejorar la eficiencia de la UNCTAD:

- a) A nivel institucional, una mayor concentración en las cuatro categorías, de acuerdo con su nivel de desarrollo económico y las prioridades nacionales, y la necesidad de establecer una trayectoria y estrategia más claras en la UNCTAD suponen el fortalecimiento del papel y los recursos de la ALDC. La interacción entre las demás divisiones y la ALDC debería ampliarse, y todas las actividades de cooperación técnica con los países de las cuatro categorías deberían contar con aportaciones de la ALDC en la etapa inicial. Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y de personal de la ALDC, esto exigiría mayores recursos.
- b) En lo que hace a la idoneidad de las actividades en las categorías específicas de países, la UNCTAD debería aprovechar su experiencia y sus estrechas relaciones con los países beneficiarios para formular programas específicos, que abarquen las esferas de

intervención recomendadas, concebidos para adaptar las actividades de modo que se ajusten mejor a las necesidades y características de las cuatro categorías de países. En el caso de los principales programas de la UNCTAD en las categoría de países estudiadas (SIDUNEA, SIGADE), esto significaría optar por una arquitectura más abierta del *software*, que permita adiciones o módulos específicos.

c) En relación con la financiación, una clara limitación de la eficiencia de la UNCTAD es la falta de fondos de financiación multianuales y más amplios a los que la UNCTAD podría recurrir para reaccionar más rápidamente y aumentar su flexibilidad con respecto a las necesidades de los países. La limitación de la capacidad administrativa de los países beneficiarios indica claramente que la UNCTAD debería estar en condiciones de ofrecer una capacidad de "reacción rápida", cosa que no puede lograrse sin una corriente de recursos financieros a más largo plazo y más previsible.

64. Se debería informar de las actividades detalladas y los montos desembolsados en cada uno de los países pertenecientes a las cuatro categorías, en forma íntegra y transparente, en el contexto de los programas interregionales y regionales, de manera que se pueda hacer una evaluación periódica de esas actividades. La información detallada (por país) disponible actualmente para los programas de los países debería reflejarse en informes y estar disponible para las actividades que se realicen en el marco de programas interregionales. La evaluación completa de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD respecto de categorías específicas de países podrá hacerse cuando esa información esté disponible.

---