



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/103
3 de octubre de 1997

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS/INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo
y el Presupuesto por Programas
30° período de sesiones
Ginebra, 8 de diciembre de 1997 (segunda parte)

INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FOCOEX

Preparado por Jean-Emile Denis*

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	3
I. ANTECEDENTES Y VISIÓN DE CONJUNTO DEL PROGRAMA . .	4 - 22	3
A. Material pedagógico	9 - 10	4
B. Actividades de capacitación de personal docente	11	5
C. Capacitación directa	12	5
D. Despliegue internacional	13 - 21	5
E. Capacitación con diploma	22	7

* Profesor, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Ginebra, Departamento de Economía Comercial e Industrial.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. EVALUACIÓN	23 - 66	7
A. Concepto y finalidad	25 - 27	8
B. Ventajas comparativas y condiciones para su consecución	28 - 39	9
C. Producción de material pedagógico	40 - 45	12
D. Relaciones del programa con otras entidades . .	46 - 55	13
E. Continuidad	56 - 59	16
F. Establecimiento de una red internacional . . .	60 - 62	17
G. Capacitación sancionada con diplomas	63 - 64	18
H. Capacitación de personal docente y capacitación directa	65	18
I. Evaluación de conjunto	66	19
III. RECOMENDACIONES	67	19
A. En el plano de la estrategia de capacitación FOCOEX	67	19
B. En el plano de la puesta en práctica de esta estrategia	67	20
<u>Anexos</u>		
I. Metodología		22
II. Mandato		24

INTRODUCCIÓN

1. En el 26º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas se decidió que el programa FOCOEX sería objeto de una evaluación que llevaría a cabo un consultor independiente bajo la tutela metodológica de la Sección de Programas, Planificación y Evaluación.

2. Ese estudio, realizado entre junio y septiembre de 1997, tiene por finalidad evaluar la pertinencia del concepto del programa FOCOEX y su alcance teniendo en cuenta los recursos con que ha contado, analizar las relaciones entre el programa FOCOEX y los demás programas con los que está relacionado, evaluar su potencial de permanencia y formular recomendaciones sobre la base de las experiencias logradas desde su comienzo.

3. La metodología adoptada, de acuerdo con la Sección de Programas, Planificación y Evaluación, se expone en el anexo I. Los detalles del mandato figuran en el anexo II.

I. ANTECEDENTES Y VISIÓN DE CONJUNTO DEL PROGRAMA

4. El programa FOCOEX, cuya iniciación se remonta a 1990, tiene por finalidad reforzar las posibilidades de los países en desarrollo en la esfera del comercio internacional. A ese respecto, el programa se ha encargado de la realización de proyectos que, entre 1990 y 1996, han recibido 23 aportaciones financieras distintas con un total de 7.258.000 dólares, es decir aproximadamente 1 millón de dólares cada año. Esa suma representa más o menos un 5% del conjunto de la financiación que la UNCTAD ha obtenido en concepto de cooperación técnica para el conjunto del período. La financiación obtenida ha rebasado el millón de dólares en 1991, 1992 y 1995. En 1996 se elevó a 572.000 dólares y en 1997 podría rebasar 1,5 millones de dólares.

5. Esos fondos provienen, en un 86%, de cuatro fuentes: la Unión Europea (un 39%), Luxemburgo (un 21%), Francia (un 14%) y el PNUD (un 12%). Los fondos se han utilizado para proyectos interregionales (un 41%), regionales o subregionales (un 55%: África; Asia/Pacífico; el Caribe; América Central; países árabes) y en muy pequeña medida para proyectos nacionales (un 4%: Filipinas; Rumania).

6. La participación femenina en los distintos proyectos ha sido constante: del orden de un 20% en las actividades de concepción de los cursos, de un 30% en las de capacitación de personal docente y, en el caso de la capacitación directa, muy variables de un país a otro con una media conjunta del orden de un 20%.

7. Los países menos adelantados han estado bien representados entre los países destinatarios del programa FOCOEX, en particular en el continente africano. En total un 25% de los países menos adelantados han sido beneficiarios de las actividades del programa FOCOEX bajo una forma u otra, con una elevada proporción de países muy endeudados.

8. Las actividades desarrolladas han sido de cinco clases: la producción de material pedagógico; la capacitación de personal pedagógico; la capacitación directa; el establecimiento de una red internacional; la preparación de capacitaciones con diploma.

A. Material pedagógico

9. Se han preparado conjuntos pedagógicos en las esferas siguientes:

- comercio con el mercado único de la Unión Europea;
- diplomacia del comercio internacional (en el nuevo marco multilateral);
- comercio y medio ambiente;
- productos básicos: mercados de futuros y opciones;
- productos básicos: mercados físicos;
- política de la competencia y prácticas comerciales restrictivas;
- eficacia comercial;
- seguro y gestión de los riesgos en el transporte marítimo.

10. A esos documentos se añaden varias guías pedagógicas (para la capacitación de responsables de la concepción de los cursos; para la capacitación de personal de dirección y para la de dirigentes de los cursos). Así pues, se han elaborado ocho conjuntos pedagógicos acerca de diversos aspectos de la política comercial, de las operaciones del comercio internacional y del transporte, así como cuatro documentos sobre ingeniería pedagógica. Esos documentos han sido objeto de numerosas traducciones, adaptaciones a contextos nacionales o regionales particulares y actualizaciones.

B. Actividades de capacitación de personal docente

11. Entre esas actividades se encuentra el desarrollo de cursos y la capacitación de personal docente. En total cerca de 200 personas han sido beneficiarias de una o varias de esas actividades.

C. Capacitación directa

12. La consolidación de las estadísticas contenidas en los distintos informes sobre las actividades del programa pone de manifiesto que entre 1992 y abril de 1997 unas 2.000 personas han participado en seminarios o cursillos. Es probable que esa cifra pudiera corregirse al alza porque los centros regionales o nacionales han podido organizar directamente determinadas actividades sin advertir de ello a la dirección del programa.

D. Despliegue internacional

13. La dirección del programa FOCOEX ha tratado desde el comienzo de establecer una red de centros nacionales y regionales en los países en desarrollo, a la que se añadirían los centros modelo de los países industrializados. A continuación se resumen brevemente las actividades del programa.

14. Centros regionales y nacionales. Se han desplegado actividades en América central, Asia y el Pacífico, el Caribe y África, así como en el Magreb.

FOCOEX/América Central

15. El origen de este proyecto se debe a la financiación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Se ha creado un centro en San José de Costa Rica en 1991 en el que participan diversas entidades oficiales y privadas así como la Universidad de Costa Rica. Se ha nombrado un experto regional, un coordinador regional y cinco coordinadores nacionales. En 1993 se ha creado también otro centro en San Salvador en la Universidad de América Central, que trabajará con la Cámara de Comercio del Estado. Simultáneamente a la creación del centro, se ha iniciado un estudio en el que se analizan las necesidades de Costa Rica y que deberá servir de modelo para estudios similares que deben realizar cada uno de los cinco coordinadores nacionales. Esos estudios se llevarán a cabo a partir de 1994. Desde 1992 tienen lugar

actividades de adaptación de los cursos FOCOEX y actividades de capacitación. Dos instituciones de Costa Rica asociadas al proyecto tropiezan con dificultades y no pueden asumir sus compromisos financieros. El proyecto inicial será revisado en 1994 y entonces se hará hincapié en la difusión de los cursos existentes. El proyecto ha sido evaluado en 1995.

FOCOEX/Asia del sudeste y región del Pacífico

16. Luxemburgo financia desde 1992 un proyecto que abarca ocho países del Asia sudoriental. Se ha previsto incluir en una segunda fase a determinados Estados insulares del Pacífico. En 1992, se ha creado un centro en Kuala Lumpur con la participación de la Cámara de Comercio e Industria de Malasia, la Universidad Utara, un centro de facilitación del comercio (National Trade Facilitation Resource Center) y el Instituto Malasio de Seguros (Malaysian Insurance Institute). Se ha enviado un experto a Kuala Lumpur durante un período de dos años con el fin de que desarrolle y supervise el Centro. En 1993/1994 tendrán lugar diversas actividades de capacitación de personal docente y de difusión de los cursos.

17. En la región del Pacífico se ejecutará en 1995 un proyecto con la colaboración de la "University of South Pacific". En los meses de mayo y junio del mismo año se realizará un análisis de las necesidades y en noviembre se contratará a un consejero local. A partir de marzo de 1996 se desplegarán actividades de capacitación y de difusión. Este proyecto fue evaluado en 1996.

FOCOEX/Magreb

18. Las actividades preparatorias de establecimiento de un centro han comenzado en 1992 y se ha contratado a un experto regional en 1993. Se han designado diversas instituciones para que constituyan centros regionales o nacionales: en Argelia, el Instituto Superior de Gestión y Planificación y la Escuela Superior de Administración y de Gestión, y en Túnez el Instituto Superior de Gestión, la Escuela Superior de Comercio, el Instituto de Altas Escuelas Comerciales y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Túnez. Se enviará un experto a Túnez durante un período de dos años. De 1994 a 1996, se llevarán a cabo actividades de capacitación de personal docente y de capacitación directa.

FOCOEX/Caribe

19. En 1994 se aprobará un proyecto destinado a desarrollar un centro regional de capacitación con la participación del Sir Arthur Lewis Community College. Entre las actividades previstas figura un análisis de las necesidades de capacitación y la puesta a punto de diversos programas de enseñanza. A partir de 1994 se impartirán cursos de capacitación y de difusión. Durante ese mismo año dos expertos locales analizarán las necesidades según el enfoque metodológico del programa FOCOEX. En 1994 se ha iniciado otro proyecto de capacitación para las islas francófonas en colaboración con una escuela superior de Fort de France y la Universidad de las Antillas y Guayana.

FOCOEX/África

20. A partir de 1994 han tenido lugar diversas actividades de capacitación en el África de habla francesa y portuguesa así como en el África austral. Varias instituciones (universitarias, de carácter económico, públicas o privadas) han asumido la realización de programas de capacitación. En el África occidental se proyecta que una institución con sede en Dakar sea el centro regional del África occidental.

21. Centros modelos. Desde los comienzos del programa FOCOEX se ha tratado en varias ocasiones de asociar a la red diversas instituciones tanto de Europa como de América del Norte. Hasta el presente sólo una institución se ha comprometido a hacerlo mediante la preparación de un conjunto pedagógico sobre la gestión de la información comercial.

E. Capacitación con diploma

22. El programa FOCOEX también ha tratado de crear uno o varios diplomas para concederlos a los participantes que hayan seguido sus enseñanzas (capacitación directa o capacitación de personal docente). Este proyecto todavía no se ha concretado.

II. EVALUACIÓN

23. A pesar de funcionar desde hace siete años, el programa FOCOEX todavía no ha sido objeto de una evaluación externa. Dos proyectos específicos de FOCOEX lo han sido, uno en América central y otro en el Pacífico. Es útil

recordar las principales conclusiones de esos informes. En el primer informe, se señalan las dificultades institucionales, administrativas, financieras y de coordinación con que ha tropezado el proyecto, pero que se juzgan superables, al mismo tiempo que se señala la necesidad de hacer hincapié sobre una mejor evaluación de las necesidades de capacitación. Por lo que se refiere al segundo proyecto, con una duración de 30 meses, después de iniciarse en febrero de 1995 y ser evaluado 20 meses más tarde, en la evaluación se llegó a la conclusión de que los objetivos fijados no podrían ser alcanzados en los plazos previstos. En particular, el número de preparadores de cursos, de capacitadores, de conjuntos pedagógicos, de practicantes capacitados será muy limitado, incluso inexistente, en determinados casos. Las dificultades encontradas se deben principalmente a:

- 1) Una evaluación errónea de las capacidades de formación en la región, a pesar de haberse encargado a dos consultores de la definición de las necesidades y de las capacidades de formación;
- 2) Las carencias constatadas con ocasión de la ejecución del proyecto, tanto a nivel de las competencias requeridas sobre el terreno como a nivel de la gestión del proyecto en Ginebra.

24. En sus conclusiones el informe se refiere a la escasa probabilidad de que, a la larga, el proyecto pueda continuarse y se recomienda limitarlo en el futuro a objetivos más modestos, tales como la realización de un número limitado de cursos. A pesar de ser muy elevado el interés que el proyecto despertó entre las personas beneficiarias sobre el terreno, la conclusión general que se desprende del informe es que el proyecto dista mucho de ser un éxito, en gran parte debido a que ha resultado demasiado ambicioso y no ha sido administrado de manera satisfactoria.

A. Concepto y finalidad

25. Desde 1992, la UNCTAD pone el acento en sus declaraciones oficiales sobre la necesidad de promover el desarrollo de los recursos humanos.

La iniciativa FOCOEX se inscribe perfectamente en esta lógica. La UNCTAD, dentro del espíritu de Cartagena y de Midrand, ha optado por la adopción de medidas encaminadas a apoyarse en el proceso de mundialización de la economía, en beneficio de los países en desarrollo. Entre esas medidas figura el reforzamiento de las capacidades de formación en la esfera del

comercio internacional. También en esa esfera el programa FOCOEX constituye un instrumento de concretización de esas aspiraciones perfectamente apropiado. Sabiendo que el programa FOCOEX se concibió en 1989, casi se le podría calificar de visionario dada su gran concordancia con los objetivos que serán oficialmente formulados posteriormente por la UNCTAD.

26. El concepto mismo está bien articulado. Su propósito es poner el acento sobre el apoyo prestado a las instituciones existentes de alto nivel en los países en desarrollo en aquellas esferas donde la UNCTAD dispone de ventajas comparativas. El programa es ambicioso y prevé la creación de una red internacional en la cual las competencias se intercambiarían tanto en un sentido norte-norte como en un sentido sur-sur. En fin de cuentas, el éxito del proyecto no dependerá de la legitimidad del concepto, que es cosa admitida, sino de la eficacia de su ejecución.

27. Esa ejecución depende a su vez de la conjunción de cierto número de condiciones, en particular: de las ventajas comparativas en materia de cooperación técnica de la UNCTAD; de la receptividad de los países donantes; de la receptividad de los países beneficiarios; de la elección de las instituciones de capacitación tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados; y de la capacidad del equipo central de Ginebra de administrar eficazmente los proyectos.

B. Ventajas comparativas y condiciones para su consecución

28. El objetivo no es aquí hacer de nuevo un inventario detallado de las ventajas comparativas de la UNCTAD sino examinar las mencionadas más particularmente tanto por los donantes como por los beneficiarios durante las entrevistas llevadas a cabo en Ginebra y en los países visitados.

29. La primera ventaja comparativa que se menciona frecuentemente es el hecho de que la UNCTAD se identifica definitivamente como la institución multilateral amiga por excelencia de los países en desarrollo y cuya misión indiscutible es la de promover sus intereses en materia de comercio internacional. La segunda se refiere a su potencial de análisis. En efecto, la UNCTAD es muy conocida por sus trabajos, en especial sobre los productos básicos, la eficacia del comercio, el transporte marítimo, el análisis de las políticas de desarrollo económico en general y la interpretación del nuevo orden comercial después de la conclusión de la Ronda Uruguay.

30. Cuando se interroga a los interlocutores sobre los posibles competidores de la UNCTAD, su dificultad es grande para mencionar los nombres de otras instituciones, aunque el del Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/OMC) es el que se cita sin embargo más frecuentemente. Cabe señalar no obstante que la competencia distintiva de la UNCTAD no parece ser, para los interlocutores, la capacitación propiamente dicha, a pesar de que los diversos programas de capacitación de la UNCTAD se señalan como pruebas de competencia en esta esfera.

31. La receptividad de los países donantes. Los donantes hicieron rápidamente suya la fórmula del programa FOCOEX. Manifestaron su convencimiento del interés que presentaba para los países en desarrollo, tanto más cuanto que para muchos de ellos ese programa respondía al espíritu de los nuevos tiempos, consecuencia del fenómeno de la mundialización. Las aportaciones financieras fueron rápidas, sustanciales y repetidas, por lo menos en los primeros años.

32. Las entrevistas celebradas con algunos donantes (que representaban un 64% de los fondos recibidos) proporcionan una indicación de la evolución de su actitud respecto del programa. En conjunto el concepto del programa FOCOEX sigue despertando su adhesión. Sin embargo, las vicisitudes por que ha atravesado el programa en lo referente a su ejecución motivan ahora algunas reservas que menoscaban las perspectivas de financiación respecto de varios de ellos.

33. La receptividad de los países beneficiarios. Estos países desean vivamente seguir disfrutando en el futuro del programa, pues responde a sus necesidades y esperanzas. Se dan cuenta de la necesidad de integrarse en el comercio mundial y reconocen sus insuficiencias en materia de capacitación en la esfera del comercio internacional. Sus necesidades son considerables y, por modestos que sean en comparación con ellas, los servicios que presta el programa FOCOEX son muy apreciados.

34. Dicho esto, el programa no deja de suscitar algunas reservas. Si el concepto y el contenido parecen adecuados, la realización no siempre satisface a todos. Las críticas se refieren a la gestión del programa (transparencia, comunicación, protocolo, seguimiento) y a la falta de continuidad de las acciones emprendidas.

35. La elección de las instituciones. Los diversos documentos procedentes de la dirección del programa insisten en la importancia de una selección juiciosa de las instituciones de acogida en los países en desarrollo. Esas instituciones deben ser de alto nivel a las que el programa FOCOEX aportará conjuntos pedagógicos y una "capacidad de formar" que les permita contribuir de manera sustancial y duradera al desarrollo de las competencias en su país, en su región y, eventualmente, en el marco de la red internacional que el programa FOCOEX se ha fijado como objetivo establecer.

36. Resulta, sin embargo, que en demasiados casos las instituciones seleccionadas por el programa FOCOEX en los países en desarrollo, en especial las que se ocupan de la coordinación de las actividades, no pueden calificarse de instituciones de alto nivel. Cabe preguntarse por qué ello es así. Una razón parece ser la penuria de instituciones de alto nivel en determinados países en desarrollo. Otra podría ser que las instituciones conocidas y que disfrutaban de buena reputación son exigentes y las propuestas del programa FOCOEX no les parecen satisfactorias, aunque sólo sea desde el punto de vista financiero.

37. La dificultad de encontrar asociados de calidad resulta todavía más evidente cuando se trata de ampliar la red en los países industrializados y establecer centros modelo que puedan contribuir a la elaboración de nuevos conjuntos o de nuevas fórmulas pedagógicas. Los informes de actividad del programa FOCOEX señalan, año tras año, los esfuerzos realizados para encontrar nuevos asociados tanto en Europa como en América del Norte. Las dificultades encontradas en esa esfera hacen pensar que las ofertas hechas por el programa FOCOEX no son bastante interesantes para atraer a las instituciones más reputadas. Por último, es de temer que una selección poco rigurosa aleje definitivamente a asociados potenciales de alto nivel que no quieran verse mezclados con instituciones de menos reputación.

38. La capacidad del equipo central. Actualmente el equipo de FOCOEX en Ginebra sólo comprende dos puestos, uno de ellos financiado muy recientemente gracias al margen sobrante de las contribuciones para los gastos fijos (antes el programa se financiaba con cargo a los proyectos mismos). Incluso si en el pasado el programa ha podido contar con la presencia de colaboradores financiados y facilitados por ciertos donantes, no obstante la situación del

programa ha sido siempre bastante precaria. Puede explicar esta situación la política de la UNCTAD de que los nuevos programas deben probar su utilidad antes de financiarse con el presupuesto ordinario. Dicho esto, es forzoso concluir que el programa no ha dispuesto de recursos humanos suficientes para realizar la gestión de todos sus proyectos en condiciones favorables, teniendo en cuenta los objetivos que se había fijado.

39. La gestión del programa implica su promoción entre los donantes y los beneficiarios, así como dentro de la UNCTAD, además de la elaboración de los proyectos, su negociación con todas las partes interesadas y su administración. A esas responsabilidades se añade que el coordinador del programa participa también en actividades pedagógicas. Así pues no es sorprendente que en las entrevistas con representantes de los países beneficiarios y los países donantes, se hayan formulado críticas en el sentido de que la información no llegaba en medida satisfactoria (ni por los circuitos oficiales pertinentes) y de que el seguimiento de los proyectos dejaba mucho que desear.

C. Producción de material pedagógico

40. El inventario de las realizaciones del programa antes enumeradas resulta, en el plano cuantitativo, totalmente satisfactorio. Los beneficiarios manifiestan que el material es de buena calidad, aunque ocasionalmente necesite adaptaciones a las características nacionales y regionales. Cuando se hacen críticas su origen se encuentra generalmente en los expertos que ponen en tela de juicio el fundamento de uno u otro aspecto de los conjuntos pedagógicos, pero no en el personal de capacitación o los participantes en los seminarios que, según dichos expertos, no tienen la competencia necesaria para poder evaluar plenamente la calidad de los contenidos. El programa FOCOEX ha realizado un esfuerzo considerable para la transposición pedagógica de materias cuya tecnicidad y lenguaje especializado las hacía prácticamente inaccesibles para la mayoría de las personas.

41. Los usuarios están de acuerdo en reconocer que la UNCTAD pone a su disposición determinadas informaciones y ciertos conjuntos pedagógicos que muy difícilmente se pueden encontrar en otra parte. Esa contribución de la UNCTAD a la comunicación y el progreso de los conocimientos en la esfera

del comercio internacional y los países en desarrollo resulta finalmente muy apreciada por estos últimos.

42. Es preciso subrayar también los esfuerzos del programa FOCOEX para facilitar su utilización por vía electrónica. Los resultados son todavía modestos pero no despreciables. Actualmente entre un 30 y un 40% del material pedagógico puede conseguirse en disquetes. El programas FOCOEX está en situación de adaptarse a las exigencias de la era de la capacitación con ayuda de los medios electrónicos.

43. En la medida en que el análisis constituye una de las misiones fundamentales de la UNCTAD, las perspectivas de nuevas iniciativas de carácter pedagógico que pueden desprenderse de ello son numerosas. Según diversas estimaciones, las actividades de capacitación y de difusión de las informaciones que despliega la UNCTAD representarían ya entre un 10 y un 20% de los gastos por concepto de cooperación técnica. Es probable que el potencial de producción de material pedagógico propiamente dicho pueda aumentarse sustancialmente.

44. Sin embargo, debe señalarse que hasta el presente el programa FOCOEX no ha podido aprovechar plenamente ese conjunto de competencias internas. Es paradójico que la participación de los expertos de la UNCTAD en la elaboración de los conjuntos pedagógicos del programa sólo haya sido muy modesta, del orden de un 10 a un 30% según determinadas opiniones.

45. Tratar del alcance pedagógico del programa refiriéndose sólo a los soportes escritos o electrónicos no haría justicia a la acción pedagógica del programa en su conjunto. Las enseñanzas se apoyan en una metodología original y eficaz que va desde la preparación y la concepción de los cursos a la capacitación directa, pasando por la formación del personal pedagógico. El concepto implícito de "curso llave en mano", que se apoya en la interactividad y el reparto de las experiencias y competencias norte-sur y sur-sur, constituye una fórmula que ha alcanzado un éxito indiscutible.

D. Relaciones del programa con otras entidades

46. Como es natural el FOCOEX ha cultivado, en el seno de la UNCTAD, relaciones estrechas con la mayor parte de las divisiones que la componen, aunque sólo fuera porque dichas divisiones han sido, llegado el caso, proveedores de reconocimientos especializados para las actividades

del FOCOEX o, por el contrario, usuarios de sus servicios (como los centros de comercio, por ejemplo).

47. Hay que señalar, sin embargo, que el lugar que corresponde al programa en la organización ha sido hasta ahora objeto de una cierta ambigüedad. Durante los seis primeros años de su existencia, el FOCOEX dependía directamente de la dirección de la UNCTAD. Pasó hace un año a una división, y hace apenas unos meses a otra, de acuerdo por lo demás con la Declaración de Midrand. En esta división es donde mejor podría desarrollar sus posibilidades, puesto que comprende ya a otros programas con fuerte vocación pedagógica y una unidad compuesta por varios especialistas en capacitación.

48. También hay que tener en cuenta otro factor. En todas las divisiones se realizan actividades de capacitación independientemente de las efectuadas por FOCOEX, sobre temas incluso que figuran en el programa. Existe, al menos hasta un cierto grado, una cierta competencia que influye en la participación de expertos en las actividades de capacitación internas de las divisiones o de las efectuadas por FOCOEX.

49. Fuera de la UNCTAD. Las relaciones entre la UNCTAD y otras organizaciones son muy numerosas y variadas, como da fe un inventario especialmente exhaustivo realizado recientemente por aquélla. La presente evaluación no tiene por objeto analizar estas relaciones detalladamente. En cambio, por tratarse de capacitación en la esfera del comercio internacional, parece indicado ocuparse con mayor atención de la cuestión de las relaciones entre FOCOEX y el CCI, entidad en la que las actividades de capacitación son tradicionalmente importantes.

50. En principio, las secciones de actividad de las dos instituciones son distintas: la UNCTAD se ocupa de la asistencia en materia de formulación de políticas comerciales, y el CCI de la asistencia en cuanto respecta al fomento del comercio internacional. En la práctica, es siempre difícil de establecer una distinción clara y neta entre política y fomento.

51. Para algunos no está justificada la duplicación de actividades en la UNCTAD y el CCI ya que dada la diversidad de los objetivos perseguidos y de las personas a quienes va dirigida, sería imposible que las dos instituciones presentasen debidamente una materia de forma idéntica. El valor de este argumento es reducido, puesto que si se compara los documentos preparados por

las dos instituciones sobre el mismo tema se observan tales semejanzas que bien podría llegarse a la conclusión de que, en parte al menos, se ha efectuado una presentación "normalizada" de ciertos elementos de base, relacionados con los reglamentos, las prácticas o las instituciones.

52. A efectos de evaluación, la duplicación de determinados trabajos de capacitación se debe, sin embargo, más a causas históricas y de contexto que a la incierta delimitación entre política y fomento. En ambos casos, las actividades de capacitación han experimentado una considerable diversificación desde comienzos de este decenio como consecuencia de una verdadera explosión de las peticiones de capacitación derivadas de la mundialización de la economía. Era inevitable que las dos instituciones se ocuparan de esferas similares de la capacitación. Sólo gracias a una estrecha colaboración en la práctica se hubiera podido conseguir una especialización mayor y más complementaria. Por esa razón son muy meritorias y dignas de generalizarse en el futuro las iniciativas sobre acuerdos en que se procede en primer lugar a especificar los recursos internos de cada parte, como los que recientemente tuvieron lugar entre la UNCTAD y el CCI.

53. Otro factor contribuye también a una cierta duplicación de las funciones: las audiencias a las que van destinadas las actividades de capacitación. En los dos casos mencionados están muy diversificadas. Incluyen a los autores de las políticas comerciales, a representantes de los cuerpos intermediarios públicos o privados y también a quienes realizan el comercio internacional. Cabe añadir que en los dos casos, cuando se hace hincapié en la capacitación de personal docente y en el desarrollo de las capacidades de formación profesional, una parte importante de los esfuerzos realizados está dirigida en realidad a la capacitación directa. El resultado de esta multiplicidad de objetivos sólo puede ser una cierta similaridad de los métodos pedagógicos.

54. ¿Hay por ello qué adoptar medidas drásticas para garantizar en el futuro la diferenciación de las funciones? A todas luces no, en un futuro inmediato. No sería beneficioso ni para las instituciones ni para los donantes o los beneficiarios imponer límites territoriales en materia de capacitación, tanto más cuanto que el éxito no siempre acompaña a las instituciones que parecerían más indicadas para ello. Como se ha señalado

con anterioridad, se han realizado grandes esfuerzos durante los últimos años, incluso los últimos meses, para conseguir una mejor coordinación y colaboración entre las dos instituciones. Éste es el sistema que ha de seguirse, en primer lugar a los niveles jerárquicos más elevados, para después reflejarlo en la organización respectiva en forma de directrices encaminadas a asegurar una mayor armonización de las actividades de capacitación.

55. Para empezar, algunas esferas de actividades cooperativas merecen especial atención, en especial en las siguientes materias:

1. El análisis de las necesidades y las capacidades de formación profesional sobre una base nacional o regional en aquellas materias donde se han adoptado ya iniciativas que parecería adecuado generalizar.
2. Los temas de la capacitación a los que parecería conveniente que una y otra parte concediesen la máxima atención a los trabajos realizados en materia de diplomacia internacional, comercio y medio ambiente y en el de la gestión de riesgos.
3. Los métodos pedagógicos en los que las dos instituciones deberían procurar una mejor comunicación de sus experiencias, ya que las dos han de afrontar los mismos desafíos, especialmente en materia de metodología de capacitación del personal docente, del método característico, de la enseñanza por medios múltiples y de capacitación a distancia.

E. Continuidad

56. Uno de los principales objetivos de FOCOEX es reforzar de forma duradera las instituciones seleccionadas en el país en desarrollo. El balance en este caso es sumamente modesto. Puede comprobarse que estas instituciones no se han convertido en sus respectivos países y regiones en los centros de competencia que el programa preveía. Sin embargo, en todos los casos o en casi todos, las actividades de FOCOEX ha suscitado gran interés y conocido un cierto éxito. Una vez terminados los proyectos, las actividades de capacitación se abandonan o se reducen considerablemente, el personal docente formado en el marco de este programa se dispersa y la difusión de información procedente de Ginebra prácticamente se interrumpe.

57. ¿A qué se debe ello? A tres causas principalmente. La primera se refiere a la selección de esas instituciones desde el comienzo de los proyectos. Aunque el Programa se jacta de proceder a una evaluación rigurosa de las necesidades y capacidades desde la fase de diseño, parece que la elección de instituciones asociadas obedece a un cierto oportunismo y que los socios elegidos no siempre cumplen las condiciones requeridas: competencia, reputación, posibilidad de desarrollo, motivación, etc.

58. En segundo lugar, la escasez de los medios empleados no permite alcanzar los objetivos muy ambiciosos que se fija el programa. La cuantía de la mayoría de los proyectos es bastante modesta (normalmente 400.000 dólares repartidos en tres años). En conjunto, en la UNCTAD, la parte del presupuesto gastada fuera de Ginebra es del orden del 40% en materia de cooperación técnica (según la Administración central). Por tanto, los medios puestos directamente a disposición de las instituciones son por lo general muy limitados y de escasa duración. No debe por ello sorprender que los resultados en materia de reforzamiento de las instituciones de acogida sean limitados.

59. Por último hay que recordar que la gestión y seguimiento de esos proyectos exige de la unidad coordinadora de Ginebra una atención considerable. Los medios de que disponía FOCOEX han sido claramente insuficientes, en relación con los objetivos previstos.

F. Establecimiento de una red internacional

60. La documentación elaborada por FOCOEX da cuenta de una red coordinada por el equipo central en Ginebra en colaboración con instituciones de capacitación en Asia del sudeste, para los países insulares del Pacífico, para los países del Magreb, para el Caribe y también para el África subsahariana. A estas instituciones de educación regional y nacional parece unirse otra red constituida por centros de excelencia encargados de contribuir a la innovación pedagógica, elaborando nuevos conjuntos pedagógicos y la utilización de medios informáticos y telemáticos modernos para una eventual capacitación a distancia.

61. Numerosas instituciones se han beneficiado del programa FOCOEX desde su creación. Sin embargo, como se ha visto más arriba, ha disminuido considerablemente la frecuencia de las actividades de formación desde la

terminación de los proyectos y se han reducido considerablemente los vínculos entre las instituciones profesionales de coordinación regional y nacional, en todas las regiones o siguen en el estado embrionario en las regiones recientemente afectadas por el programa. El concepto de red mundial al que aluden los documentos preparados por el programa sugiere una continuidad en las relaciones interinstituciones muy superior a la realmente existente.

62. Por lo que respecta a los centros de excelencia, sólo se ha propuesto una institución hasta ahora. Sigue sin materializarse la creación de otros centros en Europa y en América del Norte anunciada desde hace varios años. La ambigüedad de la misión esperada de esos centros y la escasez de los medios propuestos son sin duda las principales razones de la falta de entusiasmo manifestada por ese proyecto.

G. Capacitación sancionada con diplomas

63. Desde 1992, FOCOEX prevé el establecimiento de varios tipos de diploma (para la capacitación antes de la carrera, de segundo y tercer ciclo, así como para la capacitación durante la carrera). La finalidad era que los centros de excelencia asumieran la obligación de gestionar estos diplomas. Al no haberse creado todavía la red de centros de excelencia, es evidente que el programa no se ha realizado.

64. Es de temer que FOCOEX no haya comprendido plenamente la complejidad de esa empresa como tampoco el volumen de los recursos necesarios para garantizar el éxito. Hay que señalar, sin embargo, que la creación de este tipo de diplomas suscitara un vivo interés en numerosos países en desarrollo.

H. Capacitación de personal docente y capacitación directa

65. Las estimaciones antes expuestas sobre el número de profesores preparados por FOCOEX y el de participantes en los seminarios o cursos dirigidos por este personal docente indican que, por lo menos desde un punto de vista cuantitativo, los resultados son muy modestos (200 profesores en capacitación y 2.000 participantes en actividades de capacitación directa en siete años). Es por tanto obligada la conclusión de que son insuficientes los esfuerzos realizados por FOCOEX en comparación con los objetivos anunciados en los informes anuales y los planes de trabajo en los que se alude a ellos.

Con todo, parece haber sido buena la capacitación proporcionada al personal docente en muchos países y buenos los seminarios o cursos dispensados.

I. Evaluación de conjunto

66. Por disponer casi antes de tiempo de una fórmula excelente para responder a verdaderas necesidades, eran muchas las posibilidades de FOCOEX de tener un franco éxito. Siete años más tarde, el balance es mucho más matizado. Es verdad que se han elaborado varios conjuntos pedagógicos de calidad y que FOCOEX ha dejado su impronta en numerosos países y varias regiones. Pese a ello, los resultados no están a la altura de las expectativas ni de los objetivos fijados. La credibilidad de FOCOEX está desde ahora empañada por la no realización de los objetivos establecidos, las faltas de la gestión y seguimiento y la incapacidad para garantizar la continuidad de sus actividades. Este síndrome se traduce a veces en una cierta "fatiga de los donantes" y en retiradas preocupantes. Deberá realizarse la reputación del programa con la aplicación de las medidas correctivas apropiadas.

III. RECOMENDACIONES

67. En las declaraciones oficiales de la UNCTAD se expone enérgicamente la intención de intensificar sus actividades en la esfera de la asistencia a los países en desarrollo en materia de capacitación en el comercio internacional. El programa FOCOEX constituye un vector original y una fórmula que puede dar resultados a condición de ponerla en práctica de forma adecuada. Las pasadas decepciones no lo ponen en entredicho. La UNCTAD, debería, por tanto, esforzarse por adaptar las medidas necesarias para su futuro éxito a partir de objetivos más realistas que los anteriores, lo que implica:

A. En el plano de la estrategia de capacitación FOCOEX

1. Unos objetivos más reducidos. El programa es demasiado ambicioso, salvo que se le destinen considerables recursos, lo que es poco probable a corto y medio plazo. Hay que reducir su tamaño, limitando el número de países/regiones beneficiarios. Debería, asimismo, reducirse el número de conjuntos pedagógicos administrados por FOCOEX y reflejar mejor las competencias propias y características de la UNCTAD. FOCOEX deberá, por tanto, en un primer momento, examinar críticamente sus diferentes

productos para conservar únicamente los mejores. En buena lógica, la elección debería reflejar una mayor adecuación a las competencias existentes en la división en que se encuentra en la actualidad.

2. Una capitalización acrecentada de las competencias complementarias que ofrecen otras instituciones. Hay que mantener a este respecto, en especial, las actividades conjuntas, el intercambio de información y de conocimientos técnicos de ingeniería pedagógica con el CCI, una de cuyas principales misiones es el reforzamiento de los recursos humanos en materia de comercio internacional en los países en desarrollo.

3. Una programación por etapas de las actividades. Deberían corregirse a la baja los planes de creación de centros regionales y de excelencia, limitándose únicamente a algunos centros regionales (dos o tres como máximo) y a un solo centro de excelencia, rigurosamente seleccionados y por un período de prueba de tres años, antes de añadir nuevos centros.

4. Capacitaciones sancionadas con diplomas. Sería preferible dejar para más adelante la creación de diplomas con la etiqueta "FOCOEX", salvo en lo que respecta al personal docente que haya pasado por el centro de excelencia piloto, que permanecerá en su puesto, y las personas que se hayan beneficiado de la capacitación ofrecida por los centros regionales.

5. Insistencia sobre los nuevos medios de capacitación. La misión de FOCOEX es prestar asistencia a todos los países en desarrollo, entre ellos los más necesitados. Con un mandato tan amplio siempre faltarán recursos. FOCOEX debería, por tanto, acelerar sus inversiones en el establecimiento de medios pedagógicos modernos (electrónicos, capacitación a distancia) para responder a este desafío. El programa dispone de primicias favorables, aunque insuficientes, para llevarlo a cabo por sí solo y habrá que prever asociaciones con instituciones públicas o privadas adecuadas a cada tipo y sector de actividad. A este respecto, como se dijo con anterioridad, debería fomentarse el intercambio de experiencias.

B. En el plano de la puesta en práctica de esta estrategia

6. Reforzamiento de los cimientos del programa en el seno de la UNCTAD. Deberían preverse para ello dos medidas. La primera, de carácter general, tendría por finalidad reforzar en el seno de la UNCTAD y en el

espíritu de Midrand la integración de las actividades de capacitación en las de análisis y enseñanza, lo que no podría por menos que favorecer la elaboración de un programa como FOCOEX. La segunda tendría por finalidad la organización del propio programa. Podría crearse un verdadero equipo de dirección del programa en el que figurasen el coordinador y asociados a él, con pleno derecho, los representantes de las divisiones específicas de la UNCTAD participantes en el programa.

7. Incremento de los recursos. Los sinsabores del programa son imputables en parte a la falta de recursos que ha padecido el equipo central, insuficiencia que han puesto de manifiesto en repetidas ocasiones tanto los donantes como los beneficiarios. Dentro de los límites de las directrices relativas a la asignación de recursos, la UNCTAD debería asegurar que un mínimo de personal con cargo al presupuesto ordinario estuviera dedicado, aunque sólo fuera parcialmente, a la gestión del programa.

8. Supervisión más sistemática. Hubiera sido posible poner antes de manifiesto los problemas de funcionamiento y aportar más rápidamente medidas correctivas si el programa hubiera sido objeto de una evaluación, inmediatamente después de la fase de lanzamiento (es decir, en 1993 ó 1994). Sería, por tanto, recomendable proceder en el futuro a evaluaciones periódicas más frecuentes.

Anexo I

METODOLOGÍA

1. El estudio se ha realizado en tres fases. En la primera el consultor ha analizado la documentación referente al Programa y las entrevistas que han tenido lugar con el personal de la UNCTAD y los representantes de las misiones permanentes de Ginebra (países donantes y países beneficiarios).
2. En la medida de lo posible los datos sobre los que se fundan los análisis incluidos en el informe se han obtenido de documentos oficiales de la UNCTAD o de documentos internos facilitados por la Administración Central. Todos los datos fácticos contenidos en el informe han sido examinados con el coordinador del programa FOCOEX. Por razones de tiempo, el método de acopio de datos previsto en el mandato ha tenido que ser modificado, de acuerdo con la Sección de Programas, Planificación y Evaluación.
3. La segunda fase ha estado compuesta de tres misiones, una ante uno de los más importantes donantes y las otras dos en sendos países donde las actividades del programa FOCOEX habían sido sustanciales y donde era posible constituir una buena base de datos sobre el desarrollo de los proyectos y su seguimiento. En estos dos últimos países el método de acopio adoptado ha sido el de las entrevistas de grupo (focus group). En esas entrevistas han participado ex coordinadores, personal docente y representantes de las altas escuelas o universidades y organismos encargados directa o indirectamente de la promoción o de la facilitación del comercio internacional. Esas discusiones de grupo han estado precedidas o seguidas de entrevistas individuales con varios garantes.
4. En la tercera fase se han organizado entrevistas en Ginebra con el fin de proseguir la confirmación de las hipótesis hechas anteriormente y de completar las informaciones recogidas.
5. Por último, los datos del informe y sus conclusiones más importantes se han presentado a los principales interesados en la UNCTAD y se han introducido las modificaciones que el consultor ha considerado oportunas.
6. El consultor agradece a todas las personas entrevistadas que hayan querido responder amablemente a las preguntas que se les hicieron. Queda especialmente reconocido a la Sección de Programas, Planificación y Evaluación por su acogida extremadamente cortés y su muy eficaz apoyo en la

organización del trabajo, las entrevistas y la reunión de documentos e informaciones.

7. El consultor quiere subraya que es el único responsable de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el presente informe, que han sido formuladas con entera independencia.

Anexo II

MANDATO

Estudio a fondo del programa FOCOEX de la UNCTAD

I. Antecedentes

1. El programa FOCOEX es un programa de asistencia técnica cuyo principal objetivo es capacitar a los recursos humanos de los países en desarrollo en el comercio exterior y los servicios relacionados con el comercio. El programa se basa en el razonamiento de que: a) la capacitación es más eficaz si se realiza en el plano nacional y/o subregional; y b) la cooperación entre países y la participación en los mismos recursos de capacitación por parte de las instituciones de formación reduce el costo de la capacitación y permite mantener unas normas internacionales de elevada calidad. El programa está centrado en: i) el reforzamiento de las instituciones de capacitación competentes ya existentes; ii) la preparación y producción de programas de capacitación de elevada calidad; iii) la capacitación de personal docente; y iv) el establecimiento de vínculos de cooperación entre las instituciones de capacitación para el intercambio de información, materiales de formación y personal docente.
2. El programa FOCOEX se inició en 1990 con una fase piloto centrada en la preparación de programas de capacitación, la realización de cursos, la capacitación de personal docente y el establecimiento de una red mundial de instituciones de capacitación en los países o regiones en desarrollo. El programa ha sido financiado casi exclusivamente mediante recursos extrapresupuestarios, tanto bilaterales como multilaterales. Los programas de capacitación que han sido preparados abarcan esferas tales como el comercio de productos básicos, las políticas en materia de comercio y competencia, el desarrollo del sector de los servicios, la eficiencia comercial y la promoción de las exportaciones en cooperación con el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC. Aunque no se han fijado un mecanismo y unos criterios formales para obtener oficialmente la condición de miembro, se ha creado una red FOCOEX con miembros procedentes tanto de países desarrollados como de países en desarrollo.

II. Finalidad y alcance del estudio

3. El presente estudio se realiza de conformidad con la decisión adoptada por el Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas en su 24° período de sesiones, en la que se pedía un "estudio en profundidad" de un programa de cooperación técnica seleccionado "que le permita al Grupo evaluar mejor el Programa, recomendar actividades complementarias y aumentar las ventajas relativas de la UNCTAD".

En su 26° período de sesiones el Grupo de Trabajo seleccionó al Programa FOCOEX para ese estudio.

4. El estudio tendrá un carácter temático y se centrará en el examen del Programa por lo que se refiere a su pertinencia, eficacia, efectos actuales o potenciales, puesto que el Programa se inició hace sólo algunos años, en el contexto de sus objetivos principales.

III. Cuestiones que han de abarcarse

5. El estudio a fondo debe:

- 1) examinar si el concepto y el plan del Programa son adecuados para lograr sus objetivos generales; en ese contexto ha de analizarse brevemente la ventaja comparativa de la UNCTAD en esta esfera, y han de identificarse los factores que pueden obstaculizar o facilitar el logro de esos objetivos;
- 2) estudiar los resultados de los efectos (potenciales) del Programa, tomando en consideración las opiniones de los beneficiarios, los donantes y las instituciones asociadas; y examinar la calidad del material elaborado en el marco del Programa;
- 3) tomar nota de todas las lecciones significativas que puedan obtenerse de la experiencia de los proyectos y sus resultados, prestando particular atención a los efectos potenciales en cuanto a la creación de instituciones tanto en el plano del país como en el plano subregional;
- 4) examinar las relaciones entre el Programa y otros programas relacionados (en el marco de la UNCTAD y de otras organizaciones, tales como el CCI) con el fin de trazar el perfil más conveniente para el Programa y crear sinergias;

- 5) evaluar la capacidad actual del equipo para ejecutar el Programa; y examinar la sostenibilidad del Programa desde el punto de vista de los recursos de que dispone;
- 6) dar muestras de previsión y sobre la base de la experiencia de los proyectos y de las lecciones aprendidas, hacer recomendaciones relativas especialmente a las estimaciones de las necesidades de recursos, la interconexión entre otros programas de la UNCTAD y el Programa FOCOEX y su contribución a este último, y los ajustes institucionales que sean precisos con el fin de aumentar más la ventaja comparativa de la UNCTAD en lo referente al desarrollo de los recursos humanos en el comercio exterior y en los servicios relacionados con el comercio.

IV. El equipo de evaluación y la presentación del informe

6. Un consultor independiente llevará a cabo el estudio a fondo bajo la dirección metodológica de la Sección de Programas, Planificación y Evaluación. En el estudio se tendrán en cuenta las constataciones hechas en las evaluaciones llevadas a cabo respecto de proyectos específicos del Programa FOCOEX. El consultor en cooperación con el Servicio de Programas, Planificación y Evaluación establecerá un cuestionario que se enviará a centros seleccionados y representativos del Programa FOCOEX con el fin de obtener una información adicional, tanto cualitativa como cuantitativa. Se realizarán misiones sobre el terreno cuando sea pertinente.

7. El estudio se realizará durante el período comprendido entre mediados de junio y mediados de septiembre de 1997, lo que corresponde a seis semanas de trabajo con plena dedicación. El informe deberá tener la extensión de un documento normal de la UNCTAD (no más de 16 páginas a un espacio), junto con un anexo con información complementaria.

8. El informe del consultor se presentará al Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas. La Sección de Programas, Planificación y Evaluación se ocupará de la coordinación y la presentación al Grupo de Trabajo de todas las observaciones que la secretaría de la UNCTAD quiera hacer respecto del informe.
