

EVALUACIÓN EXTERNA – INFORME BREVE

Evaluador principal: **Dipl.-Ing. Petra Ruth**
Evaluador técnico: **Dr.rer.nat. Luciana Scarioni**

Fondo Regional Infraestructura de la Calidad para la Biodiversidad y la Protección del Clima en América Latina y el Caribe

País | Región: **América Latina y el Caribe**

Número del proyecto: 2013.2468.0
Duración del proyecto: **2014 - 2021**

Contraparte política: **Organización de los Estados Americanos (OEA)**

Contraparte de implementación: Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT)
Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC)
Sistema Interamericano de Metrología (SIM)

PTB | Grupo de trabajo: 9.33
PTB | Coordinador de proyecto: Angelika König y Anna Kruij

Fecha: **Octubre 2018**

El presente informe resulta de una evaluación independiente. Los contenidos reflejan la opinión del evaluador, y no necesariamente la del PTB.

LISTA DE ABREVIATURAS

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CENAM	Centro Nacional de Metrología (México)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COPANT	Comisión Panamericana de Normas Técnicas
CPDN	Contribuciones Previstas Determinadas a nivel Nacional
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation/ Asociación Alemana de Evaluación
EMA	Entidad Mexicana de Acreditación
EPANDB	Estrategias y Planes de Acción Nacionales en materia de Diversidad Biológica
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IAAC	Cooperación Interamericana de Acreditación
IC	Infraestructura de la Calidad
IKZE	Intermittierende Kurzzeitfachkraft/ Experto técnico intermitente
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
INM	Instituto Nacional de Metrología
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Actions
NFPs	National Focal Points
NDCs	Nationally Determined Contributions
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - Comité de Asistencia para el Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
PCRs	Product Category Rules
PFN	Puntos Focales Nacionales
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SIM	Sistema Interamericano de Metrología
SDGs	Sustainable Development Goals
TC 207	Comité Técnico 207
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

1. Resumen

El tema de esta evaluación a medio término (2014-2018) es el proyecto Fondo Regional Infraestructura de la Calidad para la Biodiversidad y Protección al Clima en América Latina y El Caribe, que el PTB ha estado implementando con los socios, en nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). El objetivo del proyecto fue formulado de la siguiente manera: „Las capacidades de las instituciones nacionales de la Infraestructura de la Calidad para ofrecer nuevos e innovadores servicios en las áreas de Biodiversidad y del Clima están fortalecidas”. Como contraparte política del proyecto está la Organización de los Estados Americanos (OEA), y como contraparte de implementación están el Sistema Interamericano de Metrología (SIM), la comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), cuyas organizaciones miembros están directamente involucradas en la implementación del proyecto. El proyecto está siendo implementado mediante una estructura novedosa de la cooperación internacional, como lo es una estructura de Fondo Regional. Las instituciones nacionales de la Infraestructura de la Calidad presentan de manera conjunta propuestas de subproyectos con respecto a temas de Biodiversidad y el Clima, que son evaluadas y seleccionadas de acuerdo con criterios definidos por un Comité de Gestión del proyecto.

Para el logro del objetivo se están implementando los siguientes subproyectos, aprobados en tres llamados en los años 2014, 2016 y 2017:

Llamado año 2014

1. Realizar el espectro de radiación en el rango de escala de UV
2. Fortalecer la participación de miembros de COPANT en la Normalización internacional en el ISO TC 207
3. Programa de certificación de productos con eco-etiquetado ambiental, sostenibles bajos en carbono y carbono neutro
4. Asegurar la calidad de mediciones para patrones primarios de gases en calidad de Aire - Metrología Química para emisiones vehiculares
5. Aseguramiento de la calidad y trazabilidad metrológica de los parámetros analíticos utilizados para la caracterización de la quínoa
6. Infraestructura de la Calidad para trazabilidad de las mediciones en Gases de Efecto Invernadero

Llamado año 2016

7. Guía para la Elaboración de Normas en Productos de Biodiversidad como proyecto de Norma Internacional
8. Desarrollo de metodologías para el análisis de la composición del biogás, estudio de viabilidad de la producción de material de referencia y apoyo a la difusión
9. Certificación de Bosques Sostenibles y Cadena de Custodia dentro del esquema PEFC
10. Mediciones precisas de Oxígeno disuelto, Fósforo y Clorofila en diferentes Ambientes Acuáticos de evaluación correcta de monitoreo de la Biodiversidad

Llamado año 2017

11. Aseguramiento en la medición de la opacidad en la emisión de vehículos a gas en los centros técnicos de inspección de vehículos
12. Desarrollo e implementación de herramientas analíticas para el aseguramiento de la calidad y la trazabilidad en las mediciones de elementos tóxicos en peces del Amazonas
13. Aseguramiento de la calidad en las mediciones requeridas para la determinación de la biodegradabilidad de sustancias químicas

14. Metrología para Meteorología y Climatología
15. Desarrollo de requisitos de acreditación para organismos de validación y verificación de Gases de Efecto Invernadero, certificación de inventarios de GEI para servicios de Infraestructura de la Calidad.

El equipo de evaluación estuvo conformado por Dipl.-Ing. Petra Ruth como evaluadora principal y Dr.rer.nat. Luciana Scarioni como evaluadora técnica. La evaluación se llevó a cabo en Argentina, Perú y México, en agosto 2018. En la fase de la preparación de la misión se analizaron los documentos disponibles del Fondo Regional como la propuesta al BMZ, la propuesta de extensión de fondos y tiempo, los planes de actividades de cada uno de los subproyectos, el monitoreo y las finanzas, los informes de los subcoordinadores y las dos publicaciones. Además, se analizaron los datos de una encuesta online que se llevó a cabo en julio 2018 y las respuestas de entrevistas personales y telefónicas. Los resultados de esta evaluación se presentarán brevemente a continuación.

Antes de resumir los resultados siguiendo los cinco criterios de evaluación de OCDE-CAD y los factores de éxito de Capacity WORKS, vale la pena mencionar que el equipo de evaluación valora mucho el trabajo conjunto realizado en el marco del Fondo Regional. Destaca la cultura de cooperación, comunicación y confianza. Si bien se encontraron debilidades en la lógica del proyecto, en la matriz de impacto y sus indicadores, el diseño del Fondo Regional se ha desarrollado de manera participativa con las contrapartes siguiendo sus ideas y propuestas. El tema de Biodiversidad y Protección del Clima es nuevo para las instituciones de la Infraestructura de la Calidad y se nota este desafío temático en las propuestas de los 15 subproyectos aprobados. Un trabajo conjunto del PTB y las contrapartes de apropiación con un análisis de los temas y su potencial para el desarrollo de la Infraestructura de la Calidad, hubiera sido favorable para el nexo y aporte a la Biodiversidad y la Protección del Clima. Sin esta orientación los vínculos temáticos de los subproyectos son débiles y el impacto del proyecto al grupo meta definido, se dará quizás a largo plazo.

Los impactos positivos se notan más bien a nivel de las instituciones de implementación que en muchos casos desarrollaron propuestas reactivas a reglamentos políticos de sus países. El Comité de Gestión recibió muchas propuestas de las instituciones contrapartes con un valor de menos de 200.000 EUR que se había definido como valor límite. El Comité de Gestión optó entonces por la aprobación de 15 subproyectos con una mayor variedad de temas y de participación de los países en la región, en vez de aprobar menos subproyectos de mayor profundidad y alineación temática. De esta manera el Fondo Regional cuenta con muchas actividades que han permitido fortalecer las redes de la región. La gestión del proyecto se valora muy positiva y tiene una buena relación costo/ beneficio.

Los procesos del Fondo Regional se han estado optimizando considerando las experiencias. Se trata de responder las preguntas cotidianas técnicas al nivel adecuado siguiendo el principio de subsidiaridad. Se monitorean las actividades y los resultados de los subproyectos y su contribución a los indicadores de resultados como a los indicadores del objetivo. La gestión de conocimientos funciona muy bien, se dispone de una extranet donde se encuentran fácilmente toda la información de cada uno de los subproyectos, informes, actividades, etc. Si bien se comparten las presentaciones de los eventos y los informes semestrales vía la extranet, es conveniente analizar y difundir las lecciones aprendidas antes del fin del financiamiento del Fondo Regional para agregar otro elemento a la posible sostenibilidad de sus logros. El equipo de evaluación obtuvo una impresión muy positiva del proyecto especialmente por su carácter

participativo y sus impactos en el empoderamiento de los actores involucrados de la región que promete un alto grado de sostenibilidad de las inversiones realizadas.

2. Evaluación resumida

2.1 Estado del proceso de cambio

2.1.1 Relevancia

Los objetivos del proyecto concuerdan con las directrices del BMZ para la cooperación con América Latina y el Caribe, la integración regional y para la cooperación en temas de Biodiversidad y Protección del Clima. Sin embargo, los temas de Biodiversidad y Clima, recién están siendo incluidos en las agendas de las instituciones de la IC. La concordancia entre los objetivos y las estrategias nacionales en las áreas de Biodiversidad y Clima de los países participantes es débil.

Nota: 2

2.1.2 Efectividad

La exigencia del cumplimiento de la matriz de resultados, está basado en un conteo de estrategias (indicador 1 - outcome) y de servicios (indicador 2 - outcome) de acuerdo a la interpretación dada por el PSC para el cumplimiento de estos indicadores. No se evidencia un uso de esos servicios. Las estrategias están fundamentadas en un plan operativo desarrollado por las partes involucradas en los subproyectos. En el diseño de la matriz de resultados, se establecieron 4 outputs que contribuyen de forma directa al indicador 2 - outcome. No se consideró ningún output que contribuya al indicador 1 - outcome.

Nota: 2

2.1.3 Eficiencia

El proyecto cuenta con monitoreo financiero donde se asignan los costos a las diferentes actividades establecidas en los planes operativos de los subproyectos, dando una información muy clara de la relación entre costos y actividades. La gestión financiera del proyecto es muy razonable y su monitoreo transparente. El concepto de trabajar con expertos de corto tiempo y aprovechar las contribuciones de las instituciones regionales y nacionales es muy eficiente con respecto a las inversiones alemanas.

Nota: 1

2.1.4 Impacto

Los actores involucrados en el proyecto esperan que el proyecto contribuya a las líneas estratégicas nacionales y regionales en las áreas de Biodiversidad y Protección del Clima. Se notó mucha incertidumbre con respecto a los temas de Biodiversidad y Clima. No se recibieron comentarios acerca de efectos positivos sobre el aumento de la competitividad, el nivel de empleo o protección al consumidor. No se encontraron evidencias de que los servicios desarrollados hayan contribuido a la Biodiversidad o a la Protección del Clima. Los impactos indirectos son muy ambiciosos y dependen mucho de factores externos. En todos los 15 subproyectos se notó un alto grado de resonancia, impactos positivos, aprendizajes en temas técnicos, la articulación de las organizaciones y de la cooperación regional.

Nota: 2

2.1.5 Sostenibilidad

El empoderamiento de los involucrados y las redes temáticas de cooperación sur-sur contribuyen a la sostenibilidad. El proyecto fomenta una cultura de responsabilidad, cooperación, autogestión y compromiso, lo que puede contribuir a la sostenibilidad de algunas cooperaciones y redes establecidas. La gestión de conocimientos es un factor clave para lograr sostenibilidad de los efectos positivos del proyecto. Es conveniente analizar y difundir las lecciones aprendidas antes del fin del financiamiento del Fondo Regional para agregar otro elemento a la posible sostenibilidad de sus logros. La sostenibilidad depende de la demanda y por los usuarios de los servicios. El proyecto ha dado los pasos correctos para aumentar la sostenibilidad.

Nota: 2

2.2 Factores de éxito para resultados observados y procesos de cambio

2.2.1 Estrategia

La estrategia está bien alineada con los resultados e impactos deseados. El desarrollo participativo de la estrategia y la consideración de los actores relevantes de la región son elementos importantes que tienen efectos positivos sobre el impacto y la sostenibilidad del proyecto. Sin embargo, la formulación del objetivo fue ambiciosa, porque se espera que la IC ofrezca no solamente „nuevos”, sino a la vez „innovadores” servicios. El proyecto se aseguró del respaldo de las instituciones involucradas, pero no de los ministerios sectoriales. El respaldo a nivel político influye no solamente en la fase de la implementación del proyecto, sino también su impacto a corto, mediano y largo plazo. Los Puntos Focales de las Convenciones relevantes en los temas de Biodiversidad y Clima deberían ser incluidos en el Fondo Regional como actores claves. Se encontraron debilidades en la formulación de la matriz de resultados. Los cuatro resultados formulados contribuyen de forma directa al indicador 2 del objetivo. No se tienen resultados que contribuyan de forma directa al indicador 1 del objetivo.

Nota: 80%

2.2.2 Cooperación

El proceso de identificación y planificación del proyecto ha sido muy participativo. Hay un buen nivel de cooperación en el Comité de Gestión. En este grupo se definieron criterios para aprobar los subproyectos, entre ellos el criterio de cooperación de al menos tres países de la región. La cooperación a nivel institucional se fortaleció por las actividades del Fondo Regional. La cooperación entre el PTB, los expertos y subcoordinadores es buena. La cooperación en los subproyectos mejoró cuando se aclararon los roles de los involucrados. La cooperación con los homólogos de otros países parece a veces más fácil que la cooperación entre la metrología, la normalización y la acreditación del mismo país. La cooperación con ministerios y otras entidades del nivel político es débil en la mayoría de los países.

Nota: 90%

2.2.3 Estructura de conducción

En el Comité de Gestión existen acuerdos transparentes acerca de la toma de decisiones. La flexibilidad del proyecto es valorada positivamente. Las reuniones del comité son bien documentadas por minutas que se encuentran accesibles para todos en la extranet. El Fondo Regional aprovechó estructuras de conducción ya existentes. Se considera la complejidad de la estructura de conducción razonable.

Nota: 90%

2.3.4 Procesos

El Fondo Regional no ha trabajado con un mapa de procesos de Capacity WORKS. Se incorporó el conocimiento de los procesos regionales de las instituciones contrapartes en el diseño del proyecto. Además, se desarrollaron procesos de cooperación regional para mejorar el aprendizaje mutuo. Los procesos de gestión se optimizaron en los últimos años.

Nota: 85%

2.3.5 Aprendizaje e innovación

Todos los entrevistados resaltaron la calidad y utilidad de las actividades técnicas del proyecto. A nivel personal todos los entrevistados agradecieron la posibilidad de capacitarse, realizar una pasantía y adquirir competencias en su ámbito profesional. Un proceso de aprendizaje para las instituciones ha sido identificar y definir un objetivo en común a pesar de las diferencias entre las instituciones y países. El proyecto facilita las condiciones para el desarrollo de redes y un clima favorable para el aprendizaje entre las organizaciones. Menos influencia se tiene a nivel político en los aprendizajes a nivel de sistemas. Se identifica todavía potencial en los niveles macro, regional y organizacional con respecto al desarrollo de capacidades y la gestión de conocimientos estructurada. Las lecciones aprendidas del proyecto están mayoritariamente documentadas en las minutas de las reuniones del Comité de Gestión.

Nota: 90%

3. Procesos de aprendizaje y experiencias

Uno de los principales desafíos y al mismo tiempo un factor clave para el éxito, es la gestión del proyecto mediante una estructura del Fondo Regional. Este enfoque requiere procesos de mutuo acuerdo entre países económicamente, políticamente, culturalmente y también con respecto a su desarrollo de la IC muy diversos.

Es una estructura nueva que permitió fortalecer la cooperación regional y la participación activa de las instituciones involucradas, del personal intermedio y también la mayor participación de personal con poca experiencia. Una experiencia del proyecto es que la estructura de fondo funciona muy bien en la metrología con los institutos participantes que quieren mejorar su competencia técnica y capacidades de medición. En cambio, la cooperación entre los organismos de normalización y los organismos de acreditación es todavía débil. Hay más competencia entre las entidades no-gubernamentales como empresas con fines de lucro. Por eso es más fácil hacer compromisos para la metrología. No se logró financiar una propuesta de la metrología, normalización y acreditación trabajando juntos en un subproyecto.

Otra experiencia es la resonancia a los tres llamados. Se nota una diferencia enorme en la participación de los distintos países. Del Caribe no se aprobó ningún subproyecto. Los países de desarrollo intermedio aprovechan mejor el fondo mientras es muy difícil participar para los INMs de menor capacidad. Las instituciones de países más desarrollados participan en muchos casos como mentores dando capacitaciones a participantes de instituciones menos avanzadas en los temas.

Otros entrevistados dieron a conocer que en la cooperación bilateral es más alto el beneficio económico y que aprendieron que en los subproyectos del Fondo Regional se avanzaría más rápido con menos países. Se dieron cuenta que la madurez de los países es diferente y por eso a veces resulta difícil manejar las diferencias entre países. El nivel de desarrollo influye y siempre hay institutos más activos e involucrados. Algunos aprovechan mejor el fondo y las reuniones regionales como los NMIs INTI/Argentina, CENAM/México, LATU/Uruguay e INACAL/Perú. Las coordinadoras del Fondo Regional suponen que algunas instituciones pequeñas participan menos por falta de personal y equipo. El Fondo Regional fomentó el proceso de aprendizaje entre los diferentes países.

Algunos interlocutores destacaron que la infraestructura técnica (equipos y personal), limitan a veces la posibilidad de participar en un subproyecto. Algunas instituciones consiguieron el equipamiento necesario para poder integrarse al subproyecto y aprovechar esta oportunidad, otros no lo lograron y por eso se quedaron afuera de la actividad regional. Un aprendizaje del proyecto ha sido la gestión de las compras necesarias. Hay mucha demora para la compra de los materiales. En algunos subproyectos había atrasos en el plan de acción debido al retraso en la llegada de los materiales (cilindros o gases) a las instituciones. En futuras actividades, hay que considerar estos factores para la planificación de actividades. Estas son experiencias del proyecto que deberían difundirse como lecciones aprendidas.

Algunos entrevistados manifestaron que la estructura del Fondo facilita el trabajo si los roles están bien definidos y los expertos y subcoordinadores saben gestionar bien los subproyectos. Una parte de la responsabilidad de la gestión recae en la contraparte, que aprende de hacer la gestión. Se tienen formatos para las actividades y los reportes. Se aprendió en el proyecto que la definición y la aclaración de roles es esencial para su funcionamiento. Durante las entrevistas se mencionó que, al momento de elaborar la propuesta de los subproyectos, se subestimaron los tiempos. Mencionaron que uno de los retos es mover la propia estructura, lograr que todos entiendan lo que se quiere, coordinar las actividades y dar peso a la cooperación.

Otro proceso de aprendizaje del proyecto ha sido la repartición de responsabilidades y trabajos. Las contrapartes asumieron mucha responsabilidad y tenían que presentar una propuesta. Esto significa un mayor protagonismo en la planeación del proyecto. Requiere de mayor madurez de los institutos, significa mayor responsabilidad y así fomenta la asociación. Es un proceso de aprendizaje, concientización y empoderamiento. La estructura de Fondo Regional fortalece los lazos entre las instituciones, fomenta la sinergia y el trabajo común de los países. Permite ir introduciendo nuevos temas y brinda la oportunidad de ver muchos temas en paralelo. Se notó en las entrevistas que el PTB tiene una historia larga de cooperación con la IC en América Latina y que hay mucha confianza y transparencia en la cooperación con las contrapartes.

El Fondo Regional es una estructura descentralizada. Por eso a veces es difícil tener una vista macro al Fondo Regional y entender a profundidad los temas. El Fondo requiere de mucha atención. Se aprendió que solamente hay vínculos entre los diferentes subproyectos si se busca el intercambio activamente. La interrelación entre los subproyectos es un catalizador en el proceso de aprendizaje. El tener muchos subproyectos alineados al mismo tema fortalece las instituciones de la IC, porque todos pueden participar en los subproyectos de su competencia.

Por primera vez la IC de América Latina desarrolló propuestas en los temas de Biodiversidad y Clima como marco de la cooperación. Un aprendizaje del proceso ha sido que el planteamiento de temas nuevos necesita un acompañamiento temático desde el inicio. El PTB publicó recientemente „Quality Infrastructure for Biodiversity in Latin America and the Carribean” and „Quality Infrastructure and Climate Change in Latin America and the Caribbean”, pero estas publicaciones no ayudaron en la orientación temática de las contrapartes al inicio del proyecto.

En general es difícil para los institutos entender y relacionar sus temas a Biodiversidad, porque no tienen muy claro como entrar al tema. Las publicaciones eran un primer paso para acercarse al tema. Muchos entrevistados manifestaron que en la región hay necesidades que son más prioritarios que los temas Biodiversidad y Clima.

A veces el vínculo de los subproyectos con el tema del Fondo Regional es bastante indirecto. Con los temas por ejemplo de los Gases de Efecto Invernadero el vínculo está claro, pero en otros no

tanto. El contexto global de los temas Biodiversidad y Clima es poco conocido y los compromisos nacionales derivados de los acuerdos internacionales firmados menos todavía. No hubo consultaciones o coordinación con los puntos focales nacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de los países involucrados. Las actividades de los subproyectos de la IC en América Latina quedaron aisladas de los correspondientes planes de acción nacionales.

En la temática de la IC se realizaron muchos procesos de aprendizaje personal e institucional. Los entrevistados mencionaron muchos temas específicos de avances importantes. Las capacitaciones fomentaron estos procesos de aprendizaje y ayudaron a difundir los conocimientos técnicos de la IC en la región. La selección de los participantes a veces no fue muy adecuada porque reportaron que no siempre todos los participantes estaban preparados para la capacitación. El intercambio y la interacción y aprendizaje mutuo entre institutos homólogos se ha fortalecido. Las capacitaciones que realizó el PTB en Alemania para expertos de la IC fueron bien recibidas y apoyaron el proceso de aprendizaje de los participantes y sus instituciones.

La estructura del Fondo Regional introdujo varios elementos nuevos a la región. Apoyó muchos procesos de aprendizaje sobre todo en el tema de la cooperación regional. Es un desafío gestionar un proyecto con tantos involucrados en la estructura de un Fondo Regional. La inversión del PTB en el empoderamiento de las instituciones de la IC en América Latina significa no solamente una buena eficiencia del proyecto en la relación costo/ beneficio, sino también un aporte a la cooperación sur-sur y la integración regional.

4. Recomendaciones

Antes de presentar las recomendaciones que resultan de la evaluación a medio término del Fondo Regional, el equipo de evaluación quiere elogiar la cultura de comunicación y buena colaboración del proyecto. No siempre se da un ambiente de tanta confianza y transparencia para el trabajo conjunto. A pesar de todos los aspectos que se van a mencionar en lo siguiente, es un valor añadido del proyecto que forma la base de todas las actividades.

- Para futuros proyectos en la temática „Biodiversidad y Clima”, es recomendable analizar en la fase preparatoria del proyecto, el potencial de la temática para la IC e identificar los distintos niveles del entorno del proyecto como el marco político, el nivel regional, institucional y la demanda de los consumidores.
- Se recomienda seguir con las reuniones presenciales de los subcoordinadores.
- Es recomendable aplicar la lógica de Capacity WORKS ya desde la primera fase de la planificación e implementación del proyecto y no solamente durante el proceso de la evaluación.
- Se recomienda desarrollar un sistema de monitoreo participativo de impactos para el Fondo Regional y definir pasos para el alcance del objetivo.
- Es recomendable formular indicadores que no requieran de interpretación.
- Se recomienda aumentar el intercambio de buenos ejemplos y lecciones aprendidas entre los subproyectos de una manera sistematizada.