



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio
Ambiente**

Distr.
Limitada

UNEP/OzL.Pro/ExCom/30/6
23 de febrero de 2000

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL
PARA LA APLICACIÓN DEL
PROTOCOLO DE MONTREAL
Trigésima Reunión
Montreal, 29-31 de marzo de 2000

**INFORME FINAL SOBRE LA EVALUACIÓN EN 1999 DE LOS PROYECTOS DE
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y ANTEPROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN
DE SEGUIMIENTO**

Introducción

1. A continuación, el Oficial principal de supervisión y evaluación presenta las conclusiones finales y recomendaciones dimanantes de las evaluaciones de los proyectos de fortalecimiento institucional. Al elaborar este informe final y anteproyecto de plan de acción de seguimiento, se tuvieron en cuenta los comentarios escritos recibidos por los organismos de ejecución y las dependencias nacionales del ozono (DNO) sobre los proyectos de informes de evaluación, así como los resultados de las deliberaciones en la Secretaría y en el seminario que tuvo lugar en Montreal el 8 y 9 de febrero de 2000, con los organismos de ejecución y asesores de evaluación (ver asimismo el informe sobre este seminario, presentado como documento 30/9).

2. Tres equipos de evaluación habían visitado 17 países de África, Latinoamérica y el Caribe, y Asia. En el informe titulado *Ejecución del programa de trabajo de 1999 para supervisión y evaluación*, presentado en la 29ª reunión del Comité Ejecutivo (ver UNEP/OzL.Pro/ExCom/29/5 págs. 7-9), figuran detalles de la muestra de proyectos de fortalecimiento institucional visitados. Aunque la muestra visitada representa menos del 20% del total de proyectos de fortalecimiento institucional, y aunque las visitas se limitaban en la mayoría de los casos a una estancia de dos a tres días en cada país, los informes de los equipos muestran notables semejanzas en términos de resultados y recomendaciones (comparar el resumen preliminar presentado a la 29ª reunión del Comité Ejecutivo en el documento 29/5, Adendo 1, págs. 1-13).

3. Los documentos de síntesis regionales y los estudios de casos sobre proyectos, preparados por los asesores, están disponibles a petición (documento UNEP/OzL.Pro/ExCom/30/Inf.2) y se publicarán asimismo en una nueva sección "Supervisión y evaluación" del sitio de la Secretaría del Fondo Multilateral en la red Internet (<http://www.unmfs.org>).

I Preparación de proyectos, planificación y vinculación con los programas de países (PP)

4. Los programas de países (PP) y los documentos de proyecto para los proyectos de fortalecimiento institucional están estrechamente vinculados. Por lo general, los programas de países han sido adoptados antes de aprobarse los proyectos de fortalecimiento institucional. Mientras en muchos países los proyectos de fortalecimiento institucional se encuentran en su segunda o tercera etapa, los PP no han sido actualizados. Si un país requiriese un programa de país actualizado, esto podría ayudar a proporcionar orientación estratégica para las actividades nacionales de eliminación gradual de SAO y a redefinir la función de los proyectos de fortalecimiento institucional en previsión de nuevas tareas con una perspectiva de cumplimiento.

5. Las misiones de evaluación plantearon varias otras cuestiones acerca de la claridad de los documentos de proyecto, la planificación detallada o flexible y los enfoques de planificación participativa.

Medidas propuestas a las DNO, los organismos de ejecución y el Comité Ejecutivo:

6. *Examinar y quizás actualizar los programas de países con la perspectiva de convertirlos en documentos de trabajo vivientes, que contribuyan a orientar y organizar la eliminación gradual, y muestren la labor que queda por realizar con el fin de permitir el*

cumplimiento del Protocolo de Montreal. En los países en que se ha formulado un plan de gestión de refrigerantes (para 75 países, en su mayoría de bajo consumo), éste debería tenerse en cuenta al definir las tareas de la DNO. Los planes de trabajo anuales sobre el ozono, integrados en programas del ministerio o institución a los que pertenece la DNO, podrían contribuir a la obligación de dar cuentas y a un proceso sólido de internalización.

Medidas propuestas a las DNO, los organismos de ejecución y la Secretaría del Fondo Multilateral:

7. *Al preparar las solicitudes de prórroga para proyectos de FI y cualquier pedido de actualización del programa de país, las DNO deberían evaluar cuidadosamente los resultados del proyecto FI anterior y del PP en el que intervengan participantes nacionales, el organismo de ejecución responsable y otros organismos de ejecución que actúen en el país, en un ejercicio de evaluación y planificación de bajo costo e independiente.*

8. *Durante la preparación del proyecto, el organismo de ejecución debería tomar en cuenta las condiciones específicas de cada país, para definir el plan de acción de manera más estructurada o más flexible, y prever en cualquier caso la posibilidad de revisiones del presupuesto (cambios entre partidas del presupuesto), si es necesario, para permitir que la DNO reaccione ante acontecimientos imprevistos.*

II La influencia de las DNO y el marco jurídico que sustenta la eliminación de SAO

9. Las misiones comprobaron que la mayoría de las DNO están localizadas en los ministerios del Medio Ambiente, lo cual significa que han sido incorporadas a la corriente principal del proceso de toma de decisiones, aunque generalmente en un nivel jerárquico relativamente inferior, con limitado acceso a los principales responsables de tomar decisiones, excepto en los países más grandes, o sea China, India, Malasia y Egipto, y algunos países más pequeños, como Chile, Mauricio, Ghana y Túnez. Para muchos países pequeños, particularmente en África, se encontró que la cuestión del agotamiento del ozono no figura en primer plano en la agenda de la política ambiental, que da preferencia a cuestiones más visibles y urgentes, como la gestión de los residuos y la contaminación del aire y del agua. La misión en Latinoamérica comprobó que en el análisis final, el marco jurídico vigente en el país era más importante para la eficiencia de la DNO que su posición jerárquica. En cambio, el equipo de Asia destacó la importancia de asegurar que la DNO, y en particular su autoridad principal, tenga acceso suficiente a los niveles de toma de decisión.

10. En términos de ayudar a los gobiernos en la articulación de políticas, legislación y regulación para la eliminación gradual de SAO, los resultados alcanzados difieren de un país a otro. En los países en que el marco jurídico es claro, transparente y abarcador, las dependencias del ozono han ejercido una repercusión muy positiva sobre la eliminación. Aunque las DNO suelen intervenir en la preparación de leyes y reglamentos, en la mayoría de los países no participan directamente para asegurar el cumplimiento de esas disposiciones legales. Sin embargo, imponer el cumplimiento de las normas resulta cada vez más importante, y el énfasis se desplaza hacia las pequeñas y medianas empresas, que son los grupos que quedan por encarar para proyectos de conversión en la mayoría de los sectores. El otorgamiento de licencias de

importación ha fortalecido a las DNO, p.ej. en Ghana, México y Costa Rica, y lo propone con urgencia la DNO de Vietnam.

Medidas propuestas a los gobiernos de países y DNO del Artículo 5:

11. Asegurar que las DNO ocupen un lugar suficiente y bien definido en la administración nacional y tengan acceso a los responsables de tomar decisiones, incluso a los organismos de ejecución, para poder cumplir su función, tal como se define en los planes de acción de los proyectos de FI.

12. Acelerar la institución y cumplimiento de sistemas de licencias de importación para equipos con SAO y basados en SAO, y desarrollar vínculos más estrechos entre las DNO y los organismos de ejecución, especialmente a escala provincial y local.

III Organización, financiamiento y sustentabilidad de las dependencias nacionales del ozono

13. Los funcionarios del ozono y otros miembros de personal profesional son en la mayoría de los casos empleados públicos con sueldos limitados en diversas formas por el proyecto. En algunos otros países, son contratados directamente por los organismos de ejecución con contratos transitorios. La fluctuación del personal profesional varía, igualmente, de un país a otro, y por una parte parece depender sobre todo de los cambios políticos dentro del respectivo ministerio, y por otra de las condiciones de estabilidad laboral y financieras ofrecidas a los funcionarios del ozono. Como el tiempo escaseaba y la evaluación no se concentraba exclusivamente en este asunto, las misiones comprobaron que no podían demorarse en estudiar todos los aspectos del problema.

14. Las misiones de evaluación encontraron que después de una etapa inicial en que el FM financiaba también algún equipo de oficinas, los presupuestos para las etapas de prórroga contenían un 70% o más para financiar los costos actuales del personal de la dependencia del ozono. En otras palabras, el financiamiento del Fondo Multilateral se concentraba más en mantenimiento institucional que en mejora de la capacidad, excepto en algunos casos, como Mauricio y las Bahamas, donde el gobierno abona los sueldos de los funcionarios del ozono. La sustentabilidad, en el sentido de durabilidad de los resultados del proyecto después de concluir el financiamiento externo, parece dudosa, ya que sólo algunos pocos países asumen una parte creciente de la responsabilidad financiera y ofrecen la perspectiva de continuar plenamente la labor aunque dejen de recibir los recursos del Fondo Multilateral.

Medidas propuestas a los gobiernos de países del Artículo 5:

15. Arbitrar los medios para absorber lenta pero seguramente parte de los gastos corrientes de las dependencias del ozono.

16. Para reducir la renovación de los funcionarios del ozono, encontrar los medios de incorporarlos en general a la plantilla de la administración pública, lo cual fomentaría la sustentabilidad a largo plazo.

17. *Aumentar, si es necesario, la cantidad de personal de las DNO más estable en los casos en que se requiera para asegurar las tareas originadas en la conversión de PYME y en el sector de servicios, en legislación, capacitación y supervisión, mientras los recursos aportados por el Fondo Multilateral se concentran en sustentar actividades concretas y en la contratación de los expertos nacionales e internacionales que corresponda.*

IV Las dependencias nacionales del ozono y la industria

18. Todos los equipos informaron que las DNO habían desarrollado una relación positiva con las industrias correspondientes, ayudando a los organismos de ejecución a identificar las empresas mediante campañas de concienciación del público. Esto vale en especial para las empresas de mayor envergadura. En varios casos, las dependencias del ozono desempeñaron también un papel importante para concertar acuerdos entre diferentes productores con el fin de eliminar simultáneamente (México), y eso se hizo en parte en estrecha colaboración con las asociaciones nacionales de la industria, como en el caso de Colombia. En cuanto a las PYME y el sector de servicios, las relaciones están menos desarrolladas, y existen ciertas reservas contra la intervención gubernamental. Esos sectores son difíciles de alcanzar, porque son heterogéneos, están muy dispersos, desorganizados, y no es fácil llegar a ellos a través de los medios públicos.

Medidas propuestas a las DNO y los gobiernos de los países del Artículo 5:

19. *Desarrollar más la cooperación con organismos no gubernamentales y relaciones más estrechas entre las DNO y las PYME, así como con el sector de servicios, a través de las asociaciones industriales.*

20. *Instituir inventarios nacionales, en los que se enumeren todas las PYME que producen o suministran servicio técnico a equipos basados en CFC.*

21. *Eliminar los disincentivos, como los gravámenes a la importación de equipo sin SAO y formular propuestas de incentivos fiscales más eficaces, extrayendo enseñanzas de los exitosos planes de exención impositiva aplicados, por ejemplo, en China o Ghana.*

V Las dependencias nacionales del ozono y los organismos de ejecución

22. La misión en África observó que el PNUMA tiene una presencia relativamente escasa en los países (oficinas en sedes de misión y misiones) y supervisa la ejecución de los proyectos sobre todo a través de su oficina DTIE en París. Las DNO no siempre presentan los informes requeridos a tiempo y su calidad deja que desear. Por otra parte, dada la escasa magnitud de los proyectos, no se justificarían las visitas en el terreno para la supervisión de los mismos, y las reuniones de la red regional brindan oportunidades de contacto e intercambio directos. Otros organismos de ejecución que poseen oficinas de misión o realizan visitas más frecuentes en el terreno experimentaron menos dificultades para la supervisión de los proyectos en cuanto a la ejecución de proyectos de FI.

23. Los procedimientos de los organismos de ejecución con respecto a la ejecución de proyectos de inversión difieren de un organismo a otro y la participación de las dependencias del ozono también difiere entre los distintos países.

24. Algunas DNO desean participar en la elección de los asesores enviados en misión por los organismos de ejecución y quieren intervenir más en su selección y supervisar sus actividades y resultados.

Medidas propuestas a los organismos de ejecución:

25. *Suministrar regularmente a las DNO información sobre los resultados de los proyectos de inversión y ayudar a las DNO a mejorar su capacidad para supervisar y evaluar las actividades y los programas implementados.*

26. *Informar plenamente a las DNO sobre la finalidad, fecha y facultades de las misiones de los asesores y la competencia técnica (CV) de éstos antes de que los pongan en funciones los organismos de ejecución.*

27. *Comunicarse lo más posible en el correspondiente idioma de la ONU con todas las regiones, p.ej. en francés con las DNO francoparlantes.*

28. *Que el PNUMA y la ONUDI estudien si la presentación de informes trimestrales puede ampliarse a intervalos de seis meses.*

29. *Estudiar si son suficientes los gastos de apoyo para pequeños proyectos de FI.*

VI Las dependencias nacionales del ozono y las redes regionales

30. Todas las DNO estaban de acuerdo en la utilidad de las reuniones de red regional, pero dijeron que no habían aprovechado plenamente sus posibilidades y que podrían ser más eficaces.

Medidas propuestas a los gerentes de red del PNUMA, coordinadores de redes regionales y DNO:

31. *Preparar cuidadosamente la agenda para cada reunión, evitando las rutinas repetitivas y dedicando tiempo suficiente a las nuevas cuestiones que surjan de las reuniones de las Partes y del Comité Ejecutivo. Mantener a las DNO informadas continuamente (no sólo durante las reuniones de red) sobre la incidencia de las decisiones del Comité Ejecutivo sobre sus planes de acción.*

32. *Organizar más sistemáticamente una transferencia de conocimientos de los funcionarios más experimentados en SAO a los contratados más recientemente o a los países menos adelantados.*

33. *Utilizar las reuniones de red para examinar más detenidamente cuestiones sobre ejecución de proyectos, por ejemplo, asuntos de desembolso entre las DNO y los OE. Debería ponerse el acento en la solución de problemas concretos y la capacitación. Las cuestiones bilaterales deberían tratarse en reuniones al margen.*

34. Intercambiar información sobre prácticas que hayan tenido éxito y organizar la cooperación dentro de la región.

35. Consultar a la Secretaría y a los organismos de ejecución sobre las agendas para las principales reuniones de red.