

EVALUACIÓN EXTERNA – INFORME BREVE

Evaluador principal: Christina May, M.A. (CEval GmbH)

Aseguramiento de calidad: Dr. Stefan Silvestrini (CEval GmbH)

Fomento coordinado de la Infraestructura de la Calidad

País | Región: Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú)

Número del proyecto: 2012.2063.1 - 95079

Duración del proyecto: 11.2012 – 12.2015

Entidad política ejecutiva: Secretaría General de la Comunidad Andina (SG-CAN)

Organización de implementación:

PTB

Bolivia: Instituto Boliviano de Metrología

Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Organismo

Nacional de Acreditación de Colombia, Instituto Nacional de Metrología de Colombia

Ecuador: Ministerio de Industrias y Productividad, Servicio de

Acreditación Ecuatoriano, Servicio Ecuatoriano de Normalización

Perú: Instituto Nacional de Calidad

PTB | Grupo de trabajo:

Q.53

PTB | Coordinador de proyecto:

Niklas Cramer

Fecha:

06. Febrero 2016

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

LISTA DE ABREVIATURAS

BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
IBMETRO	Instituto Boliviano de Metrología
INACAL	Instituto Nacional de Calidad (Perú)
IC	Infraestructura de Calidad
INDCOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Perú)
INEN	Servicio Ecuatoriano de Normalización
INM	Instituto Nacional de Metrología de Colombia
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Colombia)
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad (Ecuador)
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
PTB	Instituto nacional de Metrología de la República Federal de Alemania
SG-CAN	Secretaría General de la Comunidad Andina
SAE	Servicio de Acreditación Ecuatoriano

1. DESCRIPCIÓN BREVE

La oferta de servicios de las instituciones que conforman la Infraestructura de la Calidad en los países andinos Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia no satisface hasta ahora la demanda existente, porque no está disponible, o lo está en forma insuficiente. En consecuencia no se pueden cumplir o sólo cumplir parcialmente los requisitos de los mercados internacionales. Para abarcar estos problemas, el PTB implementó el proyecto “Fomento coordinado de la Infraestructura de la Calidad” en la Región Andina junto con la Secretaría General de la Comunidad Andina (SG-CAN) entre Noviembre 2012 y Diciembre 2015. El proyecto fue financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La ilustración siguiente muestra el objetivo principal, los resultados y actividades del proyecto como definidos en la propuesta al BMZ.

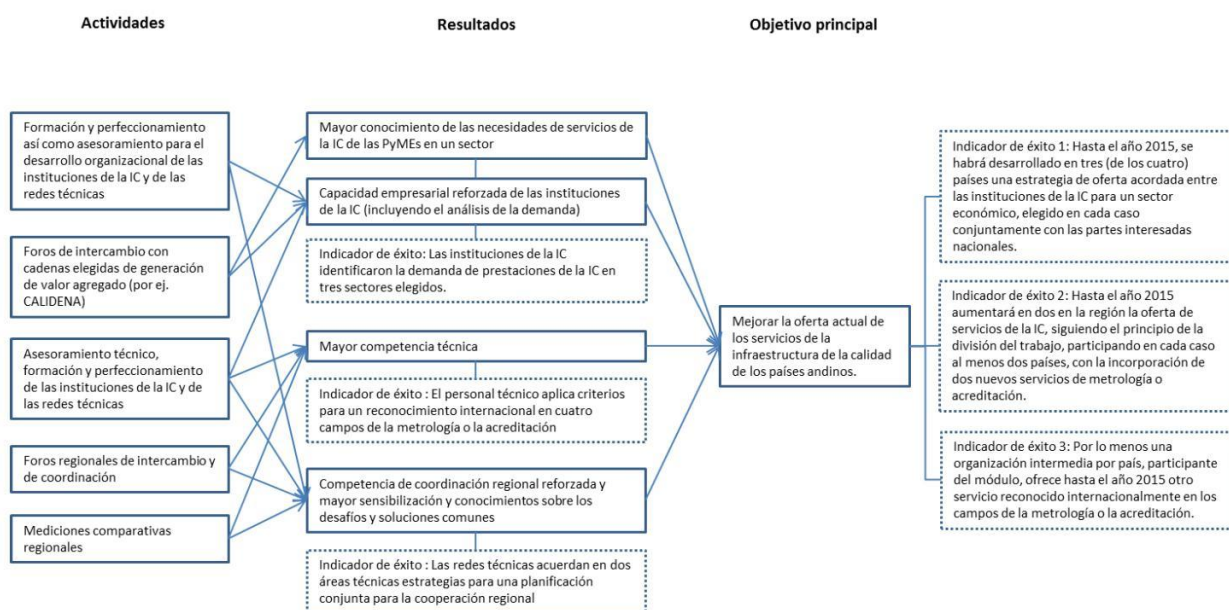


Ilustración 1: Objetivo principal, resultados y actividades del proyecto como definidos en la propuesta al BMZ

El proyecto trabajó en cuatro líneas de acción:

- El desarrollo de una estrategia nacional conjunta de oferta de servicios de la IC para un sector económico escogido,
- El incremento de la oferta de servicios de la IC en la región,
- El incremento de los servicios de la IC con reconocimiento internacional en los campos de la metrología y la acreditación,
- Y el fomento de la cooperación y coordinación regional entre las instituciones de la IC.

Los socios o instituciones meta del proyecto fueron:

- Bolivia: Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO)
- Colombia: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), Instituto Nacional de Metrología de Colombia (INM)

- Ecuador: Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE), Servicio Ecuatoriano de Normalización (INEN)
- Perú: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) (se transformó en el Instituto Nacional de Calidad (INACAL))

La evaluación presente se basa en un análisis de documentos generados y compilados durante el transcurso del proyecto y entrevistas con el PTB y los socios involucrados. Véase la versión larga del informe para más detalles.

2. EVALUACION RESUMIDA

CAD criterios de evaluación	Factores de éxito CAPACITY WORKS
Relevancia: 3	Estrategia: 70 %
Eficiencia: 3	Cooperación: 80 %
Impacto: 3	Estructura de conducción: 70 %
Eficiencia: 2	Procesos: 60 %
Sustentabilidad: 2	Aprendizaje e innovación: 60 %
<i>Valoración global: 2.6</i>	

2.1 ESTADO DEL PROCESO DE CAMBIO

RELEVANCIA

El proyecto está en línea con la meta del BMZ de fomentar la integración regional en los países andinos y el comercio entre los países. La SG-CAN tiene los mismos intereses. En cuanto a los socios, parece que los resultados más inmediatos del proyecto (como el fomento de capacidades y el intercambio técnico al nivel regional) son más importantes para ellos que impactos a largo plazo como la integración regional y el comercio andino.

EFFECTIVIDAD

Al nivel del objetivo principal, los indicadores formulados se cumplieron parcialmente. Al nivel de resultados, al otro lado, se logró cumplir completamente dos de los tres indicadores definidos. Los efectos logrados del proyecto se encuentran sobre todo en la capacitación del personal y el fomento de la colaboración entre las IC y otros actores al nivel regional y nacional. Llama la atención que no todos los efectos y progresos logrados son reflejados en indicadores correspondientes. Algunos problemas en la planificación del proyecto (falta de articulación entre la IC en los países, corto tiempo previsto para lograr los objetivos e indicadores muy ambiciosos) y factores externos (cambio de personal en las instituciones de los socios, prioridades cambiantes de los socios y dedicación de recursos a otras tareas, tensiones diplomáticas con Ecuador) dificultaron cumplir todos los indicadores.

IMPACTO

Efectos al nivel estructural no se pueden esperar dentro de tres años, la duración del módulo evaluado del proyecto PTB-CAN. Su contribución a una mejor articulación de la IC al nivel nacional, a su fortalecimiento en algunos países delante de las autoridades políticas y el fortalecimiento del intercambio regional sin embargo tienen el potencial de contribuir a cambios estructurales en el futuro.

EFICIENCIA

Aunque los fondos han sido pocos y no se han logrado los indicadores al nivel del objetivo principal como definidos por el proyecto mismo, sí se han logrado efectos notables al nivel de los resultados, como la articulación de la IC al nivel nacional y regional y el desarrollo de sus servicios. Sin embargo, no se dispuso de la información completa en cuanto a los gastos del proyecto.

SUSTENTABILIDAD

Los servicios nuevos desarrollados con aporte del proyecto y los reconocimientos internacionales (cuando se hayan concluido) serán un efecto sustentable del proyecto, como también el capital humano desarrollado y los aportes al fortalecimiento institucional sobre todo en Perú y Bolivia. La continuación del intercambio al nivel regional depende de los intereses de los países y parece más probable en el caso de la metrología. Los riesgos centrales para la sustentabilidad de los efectos y experiencias es la falta de difusión de lecciones aprendidas hasta ahora y la fluctuación del personal en las instituciones, lo que puede frenar las dinámicas empujadas. Es prometedor que el PTB quiere seguir apoyando los progresos a través de otros proyectos.

2.2 FACTORES DE ÉXITO PARA RESULTADOS OBSERVADOS Y PROCESOS DE CAMBIO

ESTRATEGIA

Los objetivos del proyecto no eran completamente claros para los socios, sobre todo el vínculo entre actividades y objetivos/indicadores. También en el PTB había entendimientos diferentes en cuanto a la metodología del proyecto, sobre todo al principio del proyecto. Se habían escogido los socios correctos, pero las expectativas en cuanto a sus capacidades estaban demasiado altas y por lo tanto los objetivos e indicadores demasiado ambiciosos. Proyectos bilaterales del PTB ofrecieron posibilidades de colaboración y continuación de actividades, pero también distrajeran del aspecto regional del proyecto PTB-CAN.

COOPERACIÓN

Los roles del PTB y sus socios eran claros y había un involucramiento bueno de los socios en la planificación de las actividades, pero no tanto en la planificación de la estrategia general del proyecto (o por lo menos, no se consiguió una identificación fuerte con el enfoque regional).

El seguimiento por un experto local y la confianza de los socios en el PTB fueron aspectos positivos de la cooperación.

ESTRUCTURA DE CONDUCCIÓN

La estructura de conducción involucró a las personas necesarias, pero se requirió mucho seguimiento por parte de los expertos locales e intermitentes y los coordinadores del proyecto para llevar a cabo las actividades planificadas. Decisiones se tomaron de manera transparente, pero no siempre se cumplieron. Se recolectó información sobre el avance del proyecto y se adaptaron regularmente los planes de operación. La cadena de resultados desarrollada para el proyecto es coherente, pero contiene objetivos e indicadores muy ambiciosos cuales no cubren todos los efectos logrados en el proyecto.

PROCESOS

Las responsabilidades del PTB, los expertos y los socios eran claras. Se mencionó la debilidad de procesos de seguimiento y conducción en los institutos de metrología y acreditación.

APRENDIZAJE E INOVACIÓN

Había poco intercambio directo sobre lecciones aprendidas entre los países mismos, por lo tanto no se trasladaron a un nivel regional. La gestión de conocimientos era deficiente y no se publicaron todos los documentos en la página web como planeado. Se apoyó a los socios en el desarrollo de capacidades non-técnicas en varios ámbitos. Con metodologías como CALIDENA y la identificación de estrategias de ofertas, se han transferido instrumentos para futura utilización.

3. PROCESOS DE APREDIZAJE Y EXPERIENCIAS

En lo siguiente, se resumen las lecciones aprendidas centrales en cuanto a los dos enfoques innovadores del proyecto: el desarrollo de ofertas regionales y el desarrollo de estrategias de ofertas. Más información se puede encontrar en la versión detallada del informe de evaluación.

Desarrollo de ofertas regionales de IC:

Éxito del concepto: Se logró desarrollar una oferta regional de IC en el sentido del indicador formulado. Se fomentó el intercambio regional al nivel técnico, sobre todo a través de intercomparaciones y evaluaciones cruzadas. También se aportó al desarrollo de capacidades.

Utilidad del enfoque regional del proyecto según los socios: Algunos socios expresaron su duda que el enfoque del proyecto hacia una mayor integración regional y mercantil sea útil en el caso andino. Lo que los socios sí apreciaron y quieren proseguir fue el intercambio técnico al nivel regional.

Actividades regionales son más éxitos cuando coinciden con intereses particulares: La metrología necesita intercomparaciones como prerequisites para lograr un reconocimiento internacional de sus servicios. En conjunto con la experiencia de colaboración entre los institutos de metrología de otros contextos, este interés común resultó en la iniciación de algunas intercomparaciones durante el proyecto. Los institutos de acreditación atendieron más a sus intereses particulares, también porque perciben competencia entre los intereses económicos de sus países.

Presencia de proyectos bilaterales con indicadores similares: La presencia de proyectos bilaterales con indicadores similares – pero menos necesidad de llegar a un acuerdo con otros actores – distrajo del proyecto regional.

Fortalecer la diseminación de experiencias nacionales al nivel regional: Lo que se debería haber fortalecido más fue la diseminación de las experiencias nacionales al nivel regional. Sin este intercambio, un enfoque regional tiene mucho menos mérito.

Desarrollo de estrategias de oferta para sectores específicos en cada país:

Éxito del enfoque: Se logró en dos países desarrollar una estrategia de oferta. Faltó una definición clara de lo que constituye una estrategia de oferta.

Utilidad del enfoque según los socios: En general, los socios saludaron el cambio de enfoque del primer módulo, donde los países diferentes acordaron juntos en cuales sectores iban a trabajar, a un enfoque más basado en sus necesidades nacionales y las necesidades del cliente. Al otro lado, también se notó que – por la falta de diseminación en el proyecto – las experiencias hechas quedaron al nivel nacional y no difundieron al nivel regional.

Selección del sector correcto: Es necesario elegir un sector cual cuenta con el apoyo por la política nacional y donde la IC puede hacer un aporte importante porque los productores están confrontados con problemas de calidad. Además, es necesario evitar que las entidades políticas responsables para el sector perciban el trabajo de la IC como competencia.

Flexibilidad en continuación de procesos anteriores: En el primer módulo del proyecto, los países de la región andina habían trabajado en dos sectores de intereses comunes: alimentos y textiles. Casi todos los países (salvo Perú) dispusieron de un proceso CALIDENA concluido en por lo menos un sector. Al final, son los dos países cuales no continuaron sus procesos anteriores sino buscaron nuevos temas cuales fueron los más exitosos. Pero son posiblemente otros factores cuales han contribuido a este éxito como la mejor articulación entre la IC y una mejor conducción del proceso en los dos países. Sin embargo, la observación muestra que una cierta flexibilidad puede ser beneficiosa.

Combinación de conocimientos y poder convocatorio en líderes del proceso: Se requiere de una persona líder entre la IC para la coordinación del proceso de desarrollo de

una estrategia de oferta. La combinación de conocimientos en la materia con el poder convocatorio es necesaria y en dos de los países socios (Perú y Bolivia) se seleccionaron personas correspondientes. Sin embargo, dado la fluctuación del personal en altas posiciones en algunas instituciones y su influencia negativa en el desarrollo de una estrategia, parece recomendable considerar la combinación de dos personas quienes coordinen el proceso juntas: una con los conocimientos necesarios y en un nivel más operativo con otra con el poder convocatorio y un rol menos operativo.

Procesos complejos requieren más tiempo: Los procesos en los cuales se basó el desarrollo de una estrategia de oferta son más complejos y requieren más tiempo de lo previsto. Porque el enfoque de desarrollo de una estrategia de oferta fue innovador, hubiera sido necesario un acompañamiento más cercano de los socios en su trabajo. No fue posible por la falta de capacidades de personal en los institutos de metrología y acreditación y la multitud de socios por el enfoque regional del proyecto. Además, por su carácter innovador, no se requirió de una definición clara de lo que constituye una estrategia de oferta, lo que también afectó el proceso.

4. RECOMENDACIONES

Alinear más la estrategia con los intereses de los socios: En el caso de proyectos regionales entre los países andinos, éstos están más interesados en un intercambio regional que una integración o el fortalecimiento del comercio regional. Donde los intereses propios de los socios coincidieron con el enfoque regional (p.ej. en un intercambio al nivel técnico o intercomparaciones como prerequisites para reconocimientos internacionales), las actividades fueron más exitosas.

Formular objetivos e indicadores apropiados, considerando las capacidades locales: Los objetivos e indicadores del proyecto han sido muy ambiciosos dado la debilidad de la articulación entre las IC nacionales y la debilidad de las instituciones individuales. Aunque es deseable formular objetivos e indicadores exigentes, hay que considerar que el éxito de un proyecto se mide en su cumplimiento, también si se trata de un enfoque innovador o nuevo como el enfoque regional del proyecto y el desarrollo de estrategias de oferta. Podría ser preferible añadir resultados e indicadores menos ambiciosos y cuales también cubren todo el proceso de cambio previsto, incluyendo más pasos intermedios.

Desarrollar definiciones claras de componentes y objetivos claves de un proyecto: La ausencia de una definición clara lo que constituye una estrategia de oferta afectó el proceso. Sería preferible – si no se obtiene de definiciones claras de los componentes de un proyecto antes de empezarlo por su carácter innovador – por lo menos desarrollarlas lo más pronto posible en el proceso.

Prever tiempo apropiado para procesos complejos: Los objetivos del proyecto fueron demasiado ambiciosos para una duración de tres años.

Ser flexible en cuanto a la continuación de procesos anteriores: En el caso presente, donde no se continuó con los procesos de CALIDENA empezados en el primer módulo, la identificación del sector para desarrollar una estrategia de oferta ha sido más exitosa. Aunque tampoco haría sentido empezar de nuevo en cada etapa, demuestra que a veces puede ser más eficaz y eficiente hacerlo.

Reconsiderar la selección de coordinadores nacionales: El involucramiento de coordinadores nacionales ha sido un buen desempeño para hacer el proceso más eficiente y participativo. Sin embargo, la fluctuación de personal ha sido alta y había un “trade-off” entre conocimientos en la materia y poder convocatorio. Para proyectos futuros, podría considerarse involucrar coordinadores locales de un nivel más bajo pero con los conocimientos y tiempo suficiente para ocuparse de la parte operativa, quizás en combinación con un persona con el poder convocatorio necesario.

Fortalecer el seguimiento: Sobre todo cuando se aplica una metodología nueva un seguimiento cercano es necesario. El empleo de un experto local ha sido un éxito, pero los socios aún expresaron requerir más acompañamiento, lo que se debe a su debilidad inesperada. Se podrían considerar otros métodos de seguimiento virtual que el programa “Centra”, dado sus problemas.

Mejorar la gestión de conocimientos en el PTB y entre los socios: Dado la fluctuación alta en el PTB, no siempre había un entendimiento claro de los indicadores del proyecto y los desafíos encontrados. Hay que mejorar la gestión de conocimientos en el PTB para evitar casos similares en el futuro, dado que puede afectar negativamente el transcurso del proyecto. Una posibilidad sería organizar un taller – junto con los socios – sobre el enfoque del proyecto en caso de un cambio en el coordinador del proyecto en el PTB. También sería una posibilidad para los socios para consolidar su entendimiento de la lógica del proyecto. La difusión de los resultados y lecciones aprendidas también ha sido un punto de debilidad para los socios. Es necesario compartir los documentos relevantes del proyecto con todos los socios, si posible incluyendo contenidos de talleres, seminarios etc. para aumentar el efecto de formación.

Definir capacidades non-técnicas a fomentar junto con los socios: Durante la planificación de un proyecto, se podría averiguar junto con los socios cuales capacidades non-técnicas necesarias para su implementación les hacen falta. En el presente caso, a los socios les faltaron capacidades para el seguimiento de las actividades planificadas.

Asegurar la sustentabilidad de lo logrado: Para esto, primero sería necesario difundir las lecciones aprendidas de los países diferentes al nivel regional. Segundo, se podrían aprovechar los proyectos bilaterales (presentes o futuros) para apoyar o fomentar la continuación de un intercambio regional; siempre que no intervenga con los objetivos de los proyectos bilaterales mismos, como también propuesto por el PTB mismo.

Pie de imprenta

Editado por

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Alemania

Responsable

9.01 Procesos de Cooperación Internacional
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de