

EVALUACIÓN EXTERNA - RESUMEN¹

Evaluadora principal: Annette Schmidt

Evaluadora técnica: Ann Katrin Petersen Ramírez

Fortalecimiento de la Economía Circular a través de la Infraestructura de la Calidad, América Latina y el Caribe

País | Región: América Latina y el Caribe

Número del proyecto: 2019.2169.1

Duración del proyecto: 10/2020 – 09/2024

Entidad política ejecutiva: Organización de los Estados Americanos (OEA)
Organización de implementación: Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT)
Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC)
Sistema Interamericano de Metrología (SIM)

PTB | Sección: 9.33

PTB | Coordinador/a del proyecto: Thomas Bollwein, Caroline Jansen

Fecha: 09.09.2024

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

Lista de abreviaturas

ARS	Análisis de Redes Sociales
BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i> Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CABUREK	<i>Capacity Building in Technical and Scientific Organizations Using Regional. Experiences and Knowledge</i> Metodología para desarrollar las competencias de organizaciones técnicas y científicas a partir de experiencias y conocimientos regionales
CALIDENA	Gestión de Calidad en la Cadena de Valor
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COPANT	Comisión Panamericana de Normas Técnicas
EC	Economía Circular
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH)</i>
HCD	Human Capacity Development
IAAC	Cooperación Interamericana de Acreditación
IC	Infraestructura de la Calidad
OCDE-CAD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - Comité de Asistencia para el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
QICA	<i>Quality Infrastructure Council of the Americas</i>
SIM	Sistema Interamericano de Metrología

1. Resumen del proyecto

El objeto de la evaluación final es el proyecto regional “Fortalecimiento de la Economía Circular a través de la Infraestructura de la Calidad, América Latina y el Caribe” que tiene una duración de cuatro años (10/2020 – 09/2024) y un presupuesto de hasta 2.000.000 EUR. El cliente es el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ, por sus siglas en alemán). La contraparte política del proyecto es la Organización de los Estados Americanos (OEA), las contrapartes de implementación son la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC) y el Sistema Interamericano de Metrología (SIM). El grupo meta son los/as usuarios/as de los productos y servicios de la Infraestructura de la Calidad (IC). El objetivo del proyecto es: “La Infraestructura de la Calidad está fortalecida para la Economía Circular en América Latina y el Caribe”. Para lograr este objetivo se formularon tres resultados:

- (i) Las instituciones de la IC tienen competencias técnicas relevantes para la economía circular.
- (ii) Las organizaciones regionales colaboran en temas relacionados con la economía circular.
- (iii) Los actores de la economía circular están sensibilizados con los beneficios de la IC.

El proyecto se mueve en un nuevo marco para la IC, que es la economía circular (EC). La EC pretende la transformación de una economía de producción lineal hacia una economía circular. Este concepto se refiere a elevar ya desde la fase del diseño la eficiencia en el uso de los recursos que ingresan a la actividad económica, utilizando de manera racional las materias primas regenerativas y/o secundarias, promoviendo la reutilización y reparación de productos, prolongando su vida útil y minimizando a través del reciclaje la cantidad de residuos y materiales desechados. Es en el marco del creciente interés por incorporar conceptos de EC a nivel nacional y regional que el proyecto ha llevado a cabo sus actividades de apoyo desde la IC a través de metodologías innovadoras que empujan el intercambio regional entre los/as expertos/as de la IC y la EC y la adaptación de servicios de la IC a las necesidades de la EC.

2. Evaluación del proyecto

El objeto de la evaluación es el período comprendido por tres años y medio, desde el 10/2020 hasta el 04/2024, el momento de la evaluación. La evaluación se centra tanto en la rendición de cuentas como en el aprendizaje. Se aplicó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos de las ciencias sociales, que se adaptaron al objeto de la evaluación.

Los seis criterios del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) se utilizaron como base para esta evaluación del proyecto:

- Relevancia: ¿Está haciendo lo correcto?
- Coherencia: ¿Qué tan bien encaja?
- Efectividad: ¿Logra sus objetivos?
- Efectos generales de la política de desarrollo: ¿Qué cambios provoca el proyecto?
- Eficiencia: ¿Cómo se utilizaron los recursos del proyecto?
- Sostenibilidad: ¿Son duraderos los efectos logrados?

Para la evaluación se utilizó la siguiente escala de calificación:

1	2	3	4	5	6
Muy exitoso	Exitoso	Relativamente exitoso	Poco exitoso	Muy poco exitoso	Sin éxito

En general, el proyecto fue calificado con: 1,8.

Relevancia

El diseño del proyecto se basa en políticas y prioridades específicas de cada país, región y de los socios globales, así como del BMZ. Los países involucrados en el proyecto regional muestran una gran diversidad en cuanto al conocimiento e implementación de la EC. Esta diversidad se consideró al diseñar el proyecto, utilizando herramientas como la metodología para desarrollar las competencias de organizaciones técnicas y científicas a partir de experiencias y conocimientos regionales (CABUREK) que permiten flexibilidad en la selección del contenido específico en cada país.

El proyecto está en concordancia con las estrategias del BMZ, especialmente con el campo de acción: “Desarrollo urbano sostenible” del “Eje prioritario Clima y Energía” de la Agenda 2030 del BMZ. Sin embargo, el proyecto define el término EC de forma más amplia que el BMZ y se remite aquí a la definición de la Fundación Ellen MacArthur.

En cuanto a los grupos destinatarios, se distinguieron dos: las instituciones ejecutoras del proyecto y los usuarios de los servicios desarrollados. La gran mayoría de los entrevistados de ambos grupos consideraron relevantes las ofertas del proyecto para su desarrollo institucional y personal. Sin embargo, algunos servicios no encontraron un terreno fértil para su aplicación, probablemente por una falta de claridad sobre el funcionamiento de ciertos aspectos específicos de la EC.

El proyecto fue diseñado de manera realista y viable, con una dotación adecuada de personal y recursos financieros suficientes. Los objetivos y *outputs* eran coherentes, aunque uno de los indicadores presentó desafíos en su medición y gestión. La pandemia del COVID-19 obligó al proyecto a adaptarse rápidamente a formatos virtuales, lo que resultó en una mayor cantidad de talleres y consultorías realizadas, contribuyendo al logro de los objetivos.

En general, el criterio fue calificado con: 1.8.

Coherencia

Se evalúa la coherencia interna y externa del proyecto regional que no formaba parte de un programa de cooperación alemana. Existen por lo menos dos proyectos del PTB con coincidencias temáticas similares en Colombia y México/Cuba con los cuales el proyecto tuvo colaboraciones parciales, aprovechando p. ej. sinergias en la metodología MESURA. Si bien es cierto que el concepto de EC se encontraba aún en desarrollo, eventualmente habría sido concebible una cooperación más estrecha para reforzar el impacto de los proyectos. Lo mismo cabe decir de la cooperación con proyectos del mismo sector de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); también en este caso se aprovecharon poco las oportunidades de cooperación.

Externamente, el proyecto fortaleció la cooperación entre instituciones nacionales de IC en organizaciones regionales como COPANT, IAAC y SIM, y reforzó el trabajo conjunto de las tres organizaciones regionales en el *Quality Infrastructure Council of the Americas* (QICA, por sus siglas en inglés) para facilitar la cooperación regional. La cooperación con otras organizaciones internacionales fue limitada, destacándose una colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la publicación conjunta sobre el etiquetado ecológico en el sector de los plásticos. Un instrumento importante del proyecto fue el CABUREK en cuyo contexto las instituciones nacionales desarrollaron conceptos para sus propias ideas de proyecto y recibieron el apoyo de un comité técnico y de *coaches* para su ejecución. Las reuniones periódicas promueven el intercambio regional entre los países participantes con el fin de compartir experiencias de aprendizaje y avances y prestarse apoyo mutuo.

En general, el criterio fue calificado con: 2.5.

Efectividad

El seguimiento del cumplimiento del objetivo del proyecto se estructura mediante un sistema de indicadores a nivel de objetivo. El primero mide las contribuciones de las instituciones de la IC en apoyo a la EC. Se logró superar la meta establecida, en parte gracias a la aplicación de los instrumentos CABUREK y el Fondo, ya que ambos propiciaron el aprendizaje mutuo entre la IC y la EC. El segundo indicador, sobre el grado de colaboración entre las organizaciones de la IC y de la EC, la meta establecida fue ampliamente superada, en parte por la adopción de la modalidad virtual por el COVID-19. Sin embargo, el indicador no da cuenta de la calidad de estos vínculos o del producto de las colaboraciones. El tercer indicador, que se refiere a los documentos que, siendo elaborados desde el ámbito de la EC, incorporan a la IC, también fue alcanzado. En resumen, el equipo constató que los tres indicadores alcanzaron valores por encima del 100%.

A nivel de *output* el primer indicador midió que las instituciones de la IC tengan competencias técnicas relevantes para la EC. Se identificó que a través del proyecto se logró capacitar a los actores de la IC para que las partes interesadas compartan un entendimiento común de la EC. Igualmente se logró analizar las brechas de servicios IC para la EC, si bien la implementación posterior para el cierre de éstas se produjo en pocos casos. El segundo *output* previó que las organizaciones regionales colaboren en temas relacionados con la EC, para lo cual se aplicaron diversas herramientas, resaltando el CABUREK y el Fondo. También se pusieron en marcha iniciativas relacionadas con la EC. Igualmente las organizaciones regionales llevaron a cabo iniciativas relacionadas con la EC con sus respectivos miembros nacionales. Finalmente, el tercer *output* se propuso lograr que los actores de la EC estén sensibilizados sobre los beneficios de la IC, lo que se manifestó a través de la participación de representantes de la IC en diferentes eventos de la EC. Igualmente se llevaron a cabo una serie de eventos en los que representantes de la política, el sector privado y las autoridades reguladoras fueron informados sobre los beneficios de la IC para la EC. El análisis de los *outputs* permite determinar que las acciones del proyecto han contribuido al alcance del objetivo del proyecto.

En cuanto a la calidad de la implementación evaluada a través del análisis de los factores de éxito, se encontró el Factor Estrategia adecuadamente atendido, a partir de los niveles de decisión *Advisory Group* y *Steering Committee* y en base a las herramientas utilizadas. En cuanto a la Cooperación, los actores relevantes de la IC participaron activamente en la implementación del proyecto, gracias asimismo a las herramientas empleadas. La Estructura de Gestión se basó en instancias con frecuencias y duración de reuniones adecuadas, participando asimismo los organismos regionales de la IC. En el Factor Procesos, fue evidente que el equipo conocía las principales actividades que estaban llevándose a cabo en el entorno en relación con EC y se buscaron sinergias en forma sistemática. En relación a la institucionalidad a nivel regional (QICA) se tiene evidencia del inicio de procesos de fortalecimiento estratégico. En referencia al Aprendizaje e Innovación, los instrumentos aplicados fueron sujeto de innovaciones (CABUREK, Gestión de Calidad en la Cadena de Valor-CALIDENA, MESURA) y se desarrolló una herramienta novedosa, el Análisis de Redes Sociales (ARS), para el monitoreo de las relaciones de cooperación del proyecto.

En general, la valoración global de la efectividad fue: 1.5.

Eficiencia

El monitoreo financiero del proyecto hasta el 31.12.2023 muestra que se han gastado 1.505.000 EUR de los 2.000.000 EUR disponibles. Los costos se distribuyen en diferentes rubros, destacando que los gastos en "Desarrollo de Capacidades Humanas" (HCD, por sus siglas en inglés) fueron menores de lo presupuestado debido a la pandemia, mientras que los gastos en expertos/as superaron lo previsto. Destaca la eficiencia del pequeño equipo del PTB. La asignación de costos por *outputs* muestra que los costos de planificación del proyecto fueron elevados. También se encontró que los costos de los/as empleados/as del PTB para el *output* 3 son muy altos en comparación con el *output* 1, aunque este último *output* cubre actividades que requieren mucho tiempo, sobre todo para apoyar a CABUREK, mientras que el proyecto sólo desempeña un papel de coordinación subordinado en el *output* 3. Eso plantea dudas sobre la eficiencia del *output* 3.

La pregunta de si los *outputs* obtenidos podrían haberse alcanzado con menos recursos financieros (principio de mínimos) es difícil de responder sin datos comparativos. La mayoría de los instrumentos se utilizó de forma eficiente, mientras que los costes de algunos son elevados en comparación con sus resultados. La otra pregunta si se podría incrementar los resultados del proyecto a nivel de *output* con un uso alternativo de los recursos financieros utilizados (principio de máxima) puede responderse afirmativamente para algunos instrumentos, p. ej. se hubiera podido conseguir a través de una mejor orientación al principio de cada medida individual de CABUREK en algunos casos resultados más satisfactorios. Pero en general el proyecto actuó de forma económica, los retrasos causados por COVID-19 se compensaron largamente en el año adicional.

En general, el criterio fue calificado con: 2.

Impactos generales de la política de desarrollo

En la propuesta del proyecto se identificaron cuatro Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), ODS 12 (Producción y consumo responsables) y ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos). El impacto del proyecto en estos ODS y sus metas es mixto debido a la diversidad de países y la falta de datos específicos en América Latina y el Caribe. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reporta avances lentos o no satisfactorios en varias metas, aunque se destacan avances en la meta 9.4 (industrias sostenibles). El proyecto ha contribuido de manera directa e indirecta a los ODS y sus metas. Por ejemplo, en la meta 8.4, apoyando la EC y desarrollando normas para el uso de residuos en construcciones en República Dominicana. Para la meta 9.4, se fomentó el uso eficiente de recursos, como el biometano en Brasil. La publicación sobre pérdidas y los desperdicios de alimentos en Cuba, tiene una relación muy directa con la meta 12.3 que pretende reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos. También se aumentó el conocimiento sobre reciclaje en proyectos nacionales del CABUREK (meta 12.5). Finalmente, en concordancia con la meta 17.6, se mejoró la cooperación Sur-Sur apoyando a QICA y a las organizaciones regionales de la infraestructura de la calidad. El proyecto también ha fomentado el intercambio de información y prácticas innovadoras, aunque su impacto es limitado debido a la especificidad de los temas. En general, la contribución del proyecto a los impactos es plausible y positiva, con algunos resultados negativos que se analizaron críticamente, como la polémica sobre la biodegradabilidad de plásticos.

En general, el criterio fue calificado con: 1.5.

Sostenibilidad

La capacidad de las contrapartes y organizaciones implicadas para mantener los resultados positivos del proyecto varía. Las instituciones participantes en CABUREK han adquirido experiencia, conocimientos y relaciones que les beneficiarán si gestionan bien este conocimiento. Se han desarrollado nuevos productos y servicios, como normas técnicas y servicios metrológicos en varios países. Sin embargo, la demanda dependerá de la situación de cada país. Algunos proyectos, como los de CALIDENA no han dado resultados satisfactorios y no es probable que continúen. En contraste, proyectos del Fondo, como los de Brasil-México y México-Colombia, muestran sostenibilidad al generar conocimientos que permanecen en las instituciones. Sin embargo, el proyecto del Fondo ejecutado por Ecuador-Costa Rica enfrenta incertidumbres sobre su continuidad. El proyecto ha fortalecido la cooperación entre instituciones de la IC y EC, fomentando un mejor entendimiento y colaboración, especialmente a través del método CABUREK y las reuniones regionales. La contribución del proyecto a la sostenibilidad se refleja en el intercambio continuo de información y el fortalecimiento de la "familia IC". La duración de los impactos depende del contexto de cada país y del desarrollo de la EC. Algunos países están adoptando leyes basadas en normas desarrolladas por el proyecto, lo que indica una aproximación entre la IC y la EC. Sin embargo, la desvinculación del crecimiento económico de la degradación ambiental sigue siendo un desafío. Se espera que la demanda de servicios de IC aumente en los próximos años gracias a la base establecida por el proyecto.

En general, el criterio fue calificado con: 1.7.

3. Procesos de aprendizaje y experiencias

La estructura del proyecto, basada en instrumentos consolidados del PTB y liderada por equipos de trabajo con *coaches*, el *Steering Committee* y el *Advisory Group*, facilitó procesos de aprendizaje sistemáticos. Se implementó el ARS para monitorear el aprendizaje colaborativo, pero se percibió un alcance limitado de este instrumento con relación a la capacidad de gestión. A pesar de esto, los procesos fueron mayormente exitosos debido al fuerte interés del equipo en innovar y enfrentar nuevos desafíos en el ámbito de la EC.

Cuando se planificó el proyecto, se buscó introducir la IC en la EC, en un ámbito aún no claro y dinámico, lo cual representó un desafío subestimado inicialmente. Sin embargo, el equipo respondió adecuadamente, creando estructuras de aprendizaje necesarias. Se formó el *Petit Comité* con *coaches* de CABUREK, Fondo y CALIDENA, actuando como un *think tank* para entender la EC y reflexionar sobre los aportes de la IC. Destacó en este contexto la publicación "Infraestructura de la calidad para la economía circular en América Latina y el Caribe" de 2022. También se trabajó en innovaciones como guías para CALIDENA Circular y MESURA Circular, así como en indicadores de circularidad, aunque estos resultados están en desarrollo y aún no fueron accesibles para el equipo evaluador.

4. Recomendaciones

Recomendaciones a los socios:

Muchas de las experiencias y los aprendizajes logrados en relación con EC son relativamente novedosos. Se recomienda a las instituciones socias de la IC en los países tomar en cuenta una adecuada gestión de este conocimiento internamente, de tal manera que no se pierda a futuro en el nivel institucional.

Recomendaciones al equipo del proyecto:

Prever, en la etapa inicial del ejercicio CABUREK una orientación más profunda a los/as participantes, para asegurar un adecuado manejo de las expectativas, así como también para definir mejor el plan de trabajo y evitar cambios constantes en el mismo.

Se ha identificado que los/as *coaches*, utilizaron criterios divergentes en su asesoramiento para la planificación y la gestión de los proyectos nacionales, por ejemplo, en cómo se define un objetivo. Debe tomarse el tiempo necesario para preparar a los/as *coaches* adecuadamente y unificar los criterios de su apoyo.

En una siguiente etapa se podría considerar trabajar los Fondos con más de dos países para ampliar el conocimiento y el aprendizaje mutuo o también trabajar con más de un área de la IC en los proyectos.

Las herramientas del PTB, como el CABUREK, CALIDENA o el Fondo se implementaron de manera independiente una de la otra. Se podría buscar, en adelante, estructurar un proyecto regional buscando más la complementariedad de estas herramientas para el aprovechamiento de sinergias, por ej. seleccionando temas comunes entre proyectos CABUREK y Fondo.

Recomendaciones al grupo de la Cooperación Internacional (9.3)

En cuanto a la herramienta ARS, en caso de que el Grupo 9.3 decidiera volver a utilizarla a pesar de las dificultades, tendría que replantearse previamente la formulación del indicador correspondiente y buscar una proporcionalidad entre la inversión en la herramienta y los resultados a obtener.

Se recomienda revisar los criterios que se utilizan para la asignación de los costes del personal del PTB en relación a los resultados, dado que parece que, al menos en este proyecto, no se han asignado siguiendo el gasto real. Esto no permite contar con información cierta y transparente sobre los costos asociados a los diferentes *outputs* del proyecto.