



**NACIONES
UNIDAS**



Convención Marco sobre el Cambio Climático

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2008/15
28 de noviembre de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCIÓN
29º período de sesiones
Poznan, 1º a 10 de diciembre de 2008

Tema 8 del programa provisional
Fomento de la capacidad con arreglo
a la Convención

Informe de la reunión de expertos sobre las experiencias en la utilización de indicadores de resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad a escala nacional

Nota de la secretaría*

Resumen

Del 6 al 7 de noviembre de 2008 se celebró en Río de Janeiro (Brasil) una reunión de expertos sobre las experiencias en la utilización de indicadores de resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad a escala nacional. En las ponencias se expusieron, entre otras cosas, las lecciones aprendidas de la utilización de los métodos comprobados para la elaboración y aplicación de medidas de los resultados en la esfera del fomento de la capacidad para hacer frente al cambio climático y en otras esferas pertinentes. Los participantes debatieron los conceptos de capacidad y fomento de la capacidad, los fines, las metodologías y los retos de la vigilancia y la evaluación del fomento de la capacidad, y los principios del diseño y la aplicación de indicadores de resultados para respaldar la ejecución a escala nacional del marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo (el marco para el fomento de la capacidad) establecido al amparo de la Convención. Los participantes recomendaron una lista de opciones que podrían tomarse en consideración al elaborar las medidas siguientes para vigilar y evaluar regularmente las actividades del marco para el fomento de la capacidad.

* Este documento se presentó después del plazo previsto debido a la fecha de celebración de la reunión.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	3
A. Mandato.....	1 - 2	3
B. Medidas que podría adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución.....	3	3
C. Antecedentes	4 - 7	3
II. ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....	8 - 17	4
III. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES.....	18 - 37	6
IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS DEBATES	38 - 55	11
V. CUESTIONES QUE DEBEN SER OBJETO DE SEGUIMIENTO Y DE UN EXAMEN MÁS DETENIDO	56	14

I. Introducción

A. Mandato

1. La Conferencia de las Partes (CP), en su 13º período de sesiones¹, acogió con satisfacción el informe sobre el taller de expertos acerca de la vigilancia y la evaluación del fomento de la capacidad en los países en desarrollo celebrado en St. John's (Antigua y Barbuda) los días 5 y 6 de noviembre de 2007², y tomó nota de los enfoques de la vigilancia y la evaluación del fomento de la capacidad en diferentes niveles que se habían identificado en el taller. La CP consideró que era necesario seguir trabajando en la determinación de enfoques de vigilancia y evaluación adecuados en los planos nacional y mundial, e invitó a las Partes a presentar información sobre sus experiencias en la vigilancia y evaluación a escala nacional, para someterla a la consideración del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) en su 29º período de sesiones. Además, pidió a la secretaría que preparara un documento técnico sobre los enfoques de la vigilancia y la evaluación en diferentes niveles, teniendo en cuenta las exposiciones presentadas en el taller de expertos acerca de la vigilancia y la evaluación del fomento de la capacidad, las comunicaciones de las Partes arriba mencionadas y otra información pertinente.

2. La CP pidió a la secretaría que convocase una reunión³ antes de su 14º período de sesiones con objeto de examinar las experiencias en la utilización de indicadores de resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad a escala nacional, con arreglo al marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo (marco para el fomento de la capacidad), teniendo en cuenta el documento técnico antes citado. La CP pidió además a la secretaría que preparara un informe sobre el resultado de esta reunión y lo sometiera al examen del OSE en su 29º período de sesiones.

B. Medidas que podría adoptar el Órgano Subsidiario de Ejecución

3. El OSE tal vez desee examinar la información contenida en el presente informe como parte de sus deliberaciones sobre la vigilancia y evaluación del marco para el fomento de la capacidad y tomar una decisión sobre los nuevos trabajos que habría que realizar en esta esfera.

C. Antecedentes

4. El fomento de la capacidad para el cambio climático se considera parte esencial del desarrollo sostenible y es fundamental para que los países en desarrollo puedan cumplir sus compromisos dimanantes de la Convención y afrontar el cambio climático a nivel nacional. La CP, en su decisión 4/CP.12, reconoció que el objeto de la vigilancia regular debería ser facilitar la evaluación de los progresos realizados, la detección de lagunas y la evaluación de la eficacia de la aplicación del marco para el fomento de la capacidad, así como servir de apoyo en la realización del examen amplio.

5. El taller de expertos mencionado en el párrafo 1 fue organizado por la secretaría en colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Los debates del taller se centraron en las experiencias de las Partes en el fomento de la capacidad y en las experiencias de las organizaciones intergubernamentales y otros órganos en la vigilancia y evaluación de ese fomento de la capacidad. En el taller se establecieron algunos principios rectores, en particular los siguientes:

¹ FCCC/CP/2007/6, párrs. 86 y 87.

² FCCC/SBI/2007/33.

³ FCCC/CP/2007/6, párr. 88.

- a) Los indicadores de los resultados deberían escogerse con cautela, dando prioridad a que sean prácticos y útiles para el proceso de fomento de la capacidad y no a satisfacer un deseo general de supervisión;
- b) Debería elegirse cuidadosamente una base de referencia para la futura vigilancia y evaluación de los progresos realizados;
- c) La vigilancia y la evaluación deberían respaldar el carácter a largo plazo del fomento de la capacidad de forma práctica, sin interferir en el propio proceso de desarrollo de la capacidad.

6. En la decisión 9/CP.9 se estableció un calendario y un proceso para el examen del marco para el fomento de la capacidad. Cada cinco años se lleva a cabo un examen amplio; el primero concluyó en 2004, en la CP 10. El mandato para el segundo examen amplio, que se terminará en la CP 15, fue aprobado en el 28º período de sesiones⁴.

7. Además de realizar los exámenes amplios, la CP, en su decisión 4/CP.12, decidió que se adoptaran anualmente medidas adicionales para supervisar de forma regular la aplicación del marco para el fomento de la capacidad con arreglo a las decisiones 2/CP.7 y 2/CP.10 (en la decisión 6/CMP.2 se da una orientación parecida respecto del fomento de la capacidad con arreglo al Protocolo de Kyoto). La vigilancia se efectúa a través de las comunicaciones de las Partes y las organizaciones pertinentes, y de la recopilación y síntesis de la información sobre el fomento de la capacidad contenida en las comunicaciones nacionales y otros documentos nacionales.

II. Organización de los trabajos

8. La secretaría, en colaboración con el Gobierno del Brasil, organizó la reunión de expertos sobre las experiencias en la utilización de indicadores de resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad a escala nacional los días 6 y 7 de noviembre de 2008, en el Hotel Copacabana de Río de Janeiro (Brasil). Los Gobiernos de Austria, Noruega y Rumania ofrecieron apoyo financiero para la reunión.

9. Participaron en la reunión 34 representantes de las Partes y de organizaciones internacionales pertinentes, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en la esfera del fomento de la capacidad y en la vigilancia y evaluación.

10. Los debates sostenidos en la reunión se basaron en las comunicaciones⁵ recibidas de las Partes sobre sus experiencias en la vigilancia y evaluación del fomento de la capacidad a escala nacional, y en un documento técnico⁶ sobre los enfoques de vigilancia y evaluación del fomento de la capacidad a distintos niveles.

11. Presidió la reunión el Sr. Bagher Asadi, Presidente del OSE. La inauguró el Sr. Sérgio Serra, Embajador Especial para el Cambio Climático, y formularon declaraciones de bienvenida también el Sr. Newton Paciornik, del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil, el Sr. Bagher Asadi y un representante de la secretaría.

⁴ FCCC/SBI/2008/8, anexo IV.

⁵ FCCC/SBI/2008/MISC.6.

⁶ FCCC/TP/2008/5.

12. La reunión se estructuró en cinco sesiones. En la sesión introductora se proporcionaron antecedentes sobre el marco para el fomento de la capacidad y los progresos realizados en su vigilancia y evaluación, y se comunicaron los principales resultados del taller de expertos. Se presentaron las conclusiones del documento técnico mencionado en el párrafo 10, en que se analizaban las opciones para la vigilancia y evaluación de las actividades de fomento de la capacidad respecto del cambio climático. En esta sesión se describieron también los objetivos de la reunión, a saber:

- a) Intercambiar experiencias sobre la aplicación de indicadores de los resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad a escala nacional, dando ejemplos prácticos de esas actividades;
- b) Intercambiar experiencias y lecciones aprendidas respecto de los métodos utilizados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad en diversas esferas, a fin de estudiar de qué manera podrían aplicarse esos métodos al fomento de la capacidad para hacer frente al cambio climático;
- c) Examinar posibles marcos conceptuales para desarrollar indicadores de los resultados y aplicarlos al fomento de la capacidad para hacer frente al cambio climático en el marco de la Convención a escala nacional y mundial.

13. En la segunda sesión hicieron exposiciones algunas Partes (Brasil, Países Bajos), así como ONG y organizaciones intergubernamentales (Christian Service Committee, Malawi; Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, Canadá; Centre for Socio-Eco-Nomic Development, Suiza). Se expusieron estudios de casos y experiencias relativos a la aplicación de medidas de los resultados a nivel nacional y mundial en diferentes programas.

14. En la tercera sesión, algunas Partes (Albania, China, Estados Unidos de América, Japón, Malawi y Nigeria) expusieron estudios de casos y experiencias relativos a la aplicación de medidas de los resultados a escala nacional.

15. En la cuarta sesión, los participantes, divididos en dos grupos, debatieron las formas de aumentar la eficacia de la vigilancia y evaluación del fomento de la capacidad mediante la aplicación de medidas de los resultados. Los grupos trataron cuestiones relacionadas con las principales enseñanzas extraídas y los instrumentos utilizados en la vigilancia y evaluación; la posibilidad de establecer un proceso para elaborar un conjunto de indicadores en apoyo de la vigilancia y evaluación del marco para el fomento de la capacidad a escala nacional y mundial; la determinación de un conjunto de criterios que pudieran utilizarse para decidir si podían elaborarse indicadores en todos los niveles, desde el nacional hasta el mundial, y la manera de hacerlo; y la viabilidad de una actividad experimental para desarrollar y aplicar los indicadores adecuados.

16. En la quinta y última sesión se expusieron los resultados de las deliberaciones de los dos grupos. También se presentó un estudio monográfico en el que se explicaban el proceso y la metodología utilizadas por el Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología (GETT) para elaborar y ensayar un conjunto de indicadores de los resultados aplicables al desarrollo y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales.

17. Todas las exposiciones pueden consultarse en el sitio web de la Convención Marco⁷.

⁷ <http://unfccc.int/4493>.

III. Resumen de las exposiciones

1. Enfoques recientes de la vigilancia y evaluación a múltiples niveles

18. Se realizó una exposición sobre el documento técnico mencionado en el párrafo 10, en el que se examinaban las políticas, los marcos y los enfoques relativos a la capacidad, así como la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad que se llevaban a cabo en el marco de la Convención y su Protocolo de Kyoto. En el documento se presentaban enfoques que podrían adoptarse y aplicarse a la vigilancia y la evaluación dentro del marco para el fomento de la capacidad.

19. La exposición se centró en las lecciones aprendidas en la vigilancia y evaluación de la ejecución de programas mundiales como las estrategias de reducción de la pobreza, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Se mencionaron también enfoques innovadores como la técnica del "cambio más significativo", una forma de vigilancia y evaluación participativa, y los enfoques del "pensamiento sistémico", que contemplan a las personas y las organizaciones en el contexto de su entorno, y se habló del interés creciente en esos enfoques como marco analítico para el desarrollo y la gestión de los recursos naturales.

2. Experiencias y lecciones aprendidas en la utilización de indicadores de resultados para la vigilancia y evaluación del fomento de la capacidad

En diversos programas

20. Un representante del Christian Service Committee de Malawi describió su experiencia en relación con las prácticas de desarrollo en Malawi y otros países. Señaló que, por lo general, la vigilancia y la evaluación funcionaban bien cuando se integraban en unidades operacionales en lugar de establecerse como unidades independientes. Por lo que había observado, resultaba difícil vigilar las actividades debidamente porque no existía un marco establecido. Sugirió que si se constituía un marco de vigilancia y evaluación junto con el marco para el fomento de la capacidad, todos los interesados podrían utilizarlo para obtener información relacionada con el fomento de la capacidad para el cambio climático, lo cual favorecería la vigilancia y la evaluación sistemáticas. Presentó un estudio de un caso relativo a la aplicación de una política de seguridad alimentaria en el que todos los interesados participaban en la adopción de decisiones, desde la selección acordada de indicadores hasta la determinación del ámbito de vigilancia, pasando por la decisión sobre los datos que debían recopilarse, cuándo había que hacerlo y quién debería encargarse de ello. También se examinaron las dificultades que planteaban los diferentes niveles de capacidad de las partes interesadas.

21. Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos habló sobre el carácter no lineal, endógeno y complejo del fomento de la capacidad, y sobre la forma en que las organizaciones, como unidades de análisis y sistemas abiertos, estaban influidas por factores externos. Destacó la necesidad de analizar el contexto en el que operaban las organizaciones a fin de elaborar indicadores, y enumeró cinco capacidades básicas que podían constituir el fundamento de un marco y un conjunto genérico de principios para la evaluación del desarrollo de las organizaciones: adaptarse y autorrenovarse; actuar y comprometerse; relacionarse con los interesados externos; lograr la coherencia; y trabajar en pro de los objetivos de desarrollo. Se examinó además la forma en que los cambios en la capacidad podían afectar a los resultados de una organización. La exposición concluyó con una reflexión sobre la dificultad y el discutible valor añadido de definir indicadores internacionales para el fomento de la capacidad.

22. Una participante del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) del Canadá relató la experiencia del Instituto en relación con el desarrollo y la aplicación de indicadores y medidas de los

resultados. La oradora destacó las ventajas de vigilar y medir los progresos alcanzados y describió las distintas etapas de los procesos integrados de presentación de información. Se refirió a los principios para la elaboración de indicadores, y observó que la inclusión de los interesados en el proceso y el respeto de sus valores influían en la selección de indicadores que se elaborarían. Se presentaron varios estudios de casos, que giraban en torno a la forma en que los indicadores podían resultar útiles para llevar a cabo un análisis más profundo de las condiciones socioeconómicas; pasar de un enfoque de gobernanza de tipo vertical a la adopción de decisiones y la formulación de políticas a nivel regional y local; promover la orientación de las tareas; y vincular el sistema de indicadores con la aplicación de las medidas de desarrollo para vigilar los efectos. Por último, la oradora describió brevemente las principales dificultades de la aplicación de indicadores de resultados, como la recopilación de datos, el logro de un equilibrio en la presentación de información (la necesidad de comunicarse periódicamente con los interesados pero sin abrumarlos) y la necesidad potencial de vigilar cuestiones que podrían cobrar importancia en el futuro.

23. Entre las lecciones aprendidas de distintos especialistas se señaló la necesidad de destacar que la vigilancia debía estar orientada a los procesos; era un instrumento de gestión y requería una arquitectura sistemática y la participación de los interesados. La vigilancia debía centrarse tanto en la forma en que se llevaba a cabo la actividad como en lo que se había logrado en cuanto a productos y resultados. La representante del Centre for Socio-Eco-Nomic Development destacó la necesidad de examinar los indicadores de resultados para el fomento de la capacidad en el contexto de un proceso de vigilancia y evaluación institucionalizado en los países asociados (donantes y receptores). Trazó un panorama del contexto y las dificultades del fomento de la capacidad como componente fundamental de la eficacia de la ayuda y elemento clave para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; era esencial para alcanzar los objetivos de apropiación, alineación de la ayuda y mutua responsabilidad establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁸. También expuso un marco de vigilancia que se podría estudiar con miras a convertirlo en directrices para vigilar los procesos de fomento de la capacidad en los países asociados. Los datos recopilados mediante un sistema de vigilancia de este tipo: 1) apoyarían la aplicación de la decisión 2/CP.7 y fomentarian la capacidad institucional de los países asociados para dirigir y gestionar sus propios programas sobre el cambio climático; y 2) ofrecerían datos útiles para determinar la capacidad mundial de lucha contra el cambio climático y establecer un punto de referencia para la elaboración de indicadores. La oradora se refirió además a las deficiencias de las actuales prácticas de vigilancia, y señaló la necesidad de cambiar de mentalidad y de planteamiento con respecto a la vigilancia y de llegar a un acuerdo sobre lo siguiente: un protocolo de vigilancia y evaluación; una metodología, centrada en la organización, la gestión y la colaboración institucional; y la verificación por terceros conforme a los objetivos y medidas de fomento de la capacidad acordados.

A nivel nacional

24. Participantes de distintas regiones expusieron y comentaron sus experiencias en el uso de indicadores de resultados para vigilar y evaluar el fomento de la capacidad. Los participantes subrayaron que, en la mayoría de los casos, la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas hasta la fecha estaban relacionadas con la vigilancia y la evaluación de actividades basadas en proyectos.

25. Una participante de los Estados Unidos describió algunos de los enfoques empleados y las lecciones aprendidas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la vigilancia y evaluación de actividades de fomento de la capacidad basadas en proyectos. La participante destacó las funciones distintas, aunque complementarias, de la vigilancia y la evaluación: la vigilancia tenía por objeto recopilar datos reiteradamente y de forma continua para evaluar si el

⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

proyecto o la actividad avanzaba según lo previsto; y la evaluación era un esfuerzo analítico y un proceso estructurado destinado a determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, y la eficacia, los efectos y la sostenibilidad de un proyecto o actividad, lo cual ofrecía un importante instrumento de aprendizaje y daba lugar a la formulación de recomendaciones. La oradora describió el proceso de ocho etapas utilizado para recopilar datos con fines de vigilancia, y señaló que ésta no debía ser excesivamente compleja ni requerir demasiado tiempo. También repasó los principales tipos de evaluación que estaba considerando la USAID, desde los tradicionales (centrados en los donantes) a los participativos (centrados en los participantes), y se refirió a la apreciación, que era más amplia que la evaluación, además de rápida y flexible.

26. La participante indicó que un elemento fundamental de la gestión del desempeño o "la gestión orientada a los resultados" era la elaboración de un plan de gestión de los resultados, lo que incluía el desarrollo de indicadores de resultados, la recopilación de datos de referencia y el establecimiento de metas de cumplimiento en un proceso sistemático. Asimismo, describió brevemente las características de los buenos indicadores de resultados, que eran la validez, la fiabilidad, la idoneidad, la pertinencia, la utilidad práctica y la eficacia en relación con el costo. Por regla general, la experiencia de la USAID apuntaba al uso de dos a tres indicadores estándar que representasen los aspectos más básicos e importantes de los objetivos de un proyecto. La participante presentó un ejemplo de un instrumento de evaluación nacional denominado PART (Program Assessment Rating Tool)⁹ utilizado para evaluar programas del Gobierno de los Estados Unidos de forma sistemática, coherente y transparente, pero que no estaba orientado específicamente al cambio climático o el fomento de la capacidad.

27. La exposición concluyó con una reflexión acerca del fomento de la capacidad como actividad impulsada por los países, como se subrayaba en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y acerca de la importancia de velar por la eficacia respecto del costo y por la oportunidad del proceso de vigilancia y evaluación, y de la necesidad de que los datos recopilados se utilizaran efectivamente. Para más información, la participante remitió a los asistentes al documento presentado por los Estados Unidos al respecto, FCCC/SBI/2008/MISC.6, así como a la exposición de los Estados Unidos sobre la vigilancia realizada en el taller sobre el fomento de la capacidad que se había celebrado en la Argentina en noviembre de 2007.

28. Otra cuestión importante que los participantes plantearon varias veces fue la necesidad de definir el significado de capacidad y de fomento de la capacidad o desarrollo de la capacidad. Esta cuestión también se planteó en la exposición de un participante del Japón, que explicó que su actividad giraba en torno a la capacidad en el contexto de la aptitud de los países en desarrollo para hacer frente a los desafíos mediante su propia organización y sus actividades. El proceso de desarrollo de la capacidad debía ser global y centrarse en tres niveles distintos: el personal, el institucional y el social. El participante describió las metodologías y los instrumentos utilizados para vigilar y evaluar las actividades de fomento de la capacidad, como la gestión del ciclo de proyectos, que presentaba el flujo de las actividades de vigilancia y evaluación, la matriz de diseño de proyectos, que ilustraba dónde se empleaban indicadores, y los árboles de objetivos y problemas, que determinaban los indicadores y objetivos de los proyectos. La evaluación dependía de lo que se hubiera definido antes del inicio del proyecto, así como del objetivo establecido, sobre la base de la evaluación de la capacidad. El orador destacó la singularidad del desarrollo de la capacidad en el ámbito del cambio climático, en que los objetivos generales se definían en función del alcance del marco para el fomento de la capacidad.

29. El participante también trató la cuestión de la comparabilidad, y se preguntó "si el tamaño importaba". Considerando un mismo tipo de proyecto en dos países distintos, observó que la comparación era útil para extraer lecciones de las buenas prácticas, pero que la simple réplica no existía.

⁹ <http://www.whitehouse.gov/omb/part/>.

En cuanto a un mismo tipo de proyecto en un mismo país, los factores externos podían ser similares, pero seguía siendo necesario tener en cuenta los factores internos. El orador concluyó argumentando que la condición previa para definir indicadores era que la evaluación de la capacidad se realizara junto con el país asociado, y que los indicadores se determinaran para un contexto específico y estuvieran, por lo tanto, hechos a medida, y pudieran utilizarse para interpretar las lecciones extraídas de las buenas prácticas.

30. Un participante de China expuso la perspectiva nacional de la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad en los países en desarrollo, y describió la finalidad del proceso como un instrumento para mejorar dichas actividades y, en particular, evaluar la idoneidad de la aplicación de la Convención, detectar deficiencias y necesidades, proporcionar orientación para determinar las prioridades e intercambiar experiencias y lecciones aprendidas. El participante habló de los motivos que justificaban la utilización y la selección de indicadores de resultados como elementos fundamentales del proceso de vigilancia y evaluación. Examinó los principios de la elaboración de indicadores de resultados, como la facilidad de uso y la eficacia respecto del costo, y describió dos categorías de indicadores que podían utilizarse en el contexto del marco para el fomento de la capacidad: los que se centraban en la calidad de las actividades (evaluación del proceso) y los que tenían por objeto mejorar el nivel de capacidad (evaluación de los objetivos). Destacando la falta de indicios empíricos del nivel de capacidad, el participante explicó que, de conformidad con la decisión 2/CP.7, habían seleccionado la estrategia de evaluación del proceso para centrarse en la vigilancia y evaluación de las actividades de fomento de la capacidad junto con la evaluación del desempeño/nivel de capacidad.

31. El participante también trató las medidas concretas que podían adoptarse para el proceso de vigilancia y evaluación, como la creación de un grupo de trabajo y la elaboración de un programa de trabajo. Presentó un estudio de un caso sobre un proyecto conjunto chino-británico de fomento de la capacidad y examinó las dificultades de pasar del nivel de proyecto al nivel nacional en cuanto se refería a la evaluación de los resultados y a los indicadores, observando al mismo tiempo la escasa capacidad de los países en desarrollo para llevar a cabo la vigilancia y evaluación de las actividades de fomento de la capacidad en el ámbito nacional. El participante destacó las experiencias adquiridas y las lecciones aprendidas en China y examinó los avances, las deficiencias y las necesidades en relación con las 15 esferas del marco para el fomento de la capacidad; un país como China requería un alto grado de fomento de la capacidad, especialmente a nivel local, y los recursos financieros y técnicos disponibles actualmente para actividades de fomento de la capacidad no eran suficientes.

32. Una participante del Departamento de Asuntos Ambientales de Malawi señaló que dependiendo de la estructura institucional, con frecuencia la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad se llevaban a cabo de manera informal. La oradora describió las actividades de fomento de la capacidad emprendidas hasta la fecha, que incluían diversas reuniones de los interesados, grupos de trabajo técnicos, la preparación de las comunicaciones nacionales y la difusión de un boletín informativo sobre el cambio climático. Explicó cómo se habían definido, para cada actividad, los indicadores de vigilancia de la ejecución, y los resultados previstos. La participante describió el sistema nacional de gestión de los resultados que se había establecido recientemente para mejorar el desempeño en la administración que también se podría utilizar como un nuevo instrumento de vigilancia y evaluación para el fomento de la capacidad. Para concluir, observó que el examen funcional y estructural de su Departamento había permitido detectar la necesidad de crear una sección de vigilancia y evaluación, y que las actividades sobre cambio climático estaban integradas en la estrategia de crecimiento y desarrollo de Malawi a fin de velar por que los problemas, las actividades y el fomento de la capacidad se vigilaran y evaluaran de forma sistemática.

33. Una participante de Albania, en su exposición sobre el alcance de las actividades relativas al cambio climático y al fomento de la capacidad en el país, indicó que en general se reconocía el carácter intersectorial del fomento de la capacidad, y señaló que el fomento de la capacidad era parte integrante

del programa sobre el cambio climático, junto con la sensibilización del público y la comunicación. La participante informó de que la mayoría de los proyectos sobre el cambio climático estaban relacionados con los inventarios de gases de efecto invernadero (GEI) y la mitigación, así como con la vulnerabilidad y la adaptación, y estaban financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o por otros donantes por conducto del PNUD. Explicó que el fomento de la capacidad se llevaba a cabo en el marco de proyectos independientes o como un elemento de otros proyectos, y que abarcaba una amplia gama de actividades, desde los inventarios de GEI hasta el proceso de negociación, pasando por la evaluación de los efectos y la adaptación o el mercado del carbono. La participante describió asimismo las experiencias comunes con otros países en distintas esferas del fomento de la capacidad, como el mecanismo para un desarrollo limpio (MLD) y la financiación del carbono.

34. La participante describió el enfoque de la gestión basada en los resultados utilizado por el PNUD para vigilar y evaluar los proyectos que administraba; la vigilancia y la evaluación formaban parte del ciclo de gestión de proyectos. Expuso diversos estudios de casos y explicó que, para los proyectos regulares y de tamaño mediano del FMAM y otros proyectos del PNUD, se utilizaba el marco lógico, establecido durante la fase de formulación. El marco lógico no se aplicaba a las actividades de apoyo en que los exámenes anuales, como parte de la vigilancia, se basaban en los resultados. La vigilancia era una actividad con un uso intensivo de datos que se llevaba a cabo utilizando distintos métodos de verificación y que variaba en función de los proyectos. Por último la oradora destacó la considerable contribución de las actividades de apoyo al fomento de la capacidad del país para hacer frente al cambio climático, así como la importancia de establecer indicadores verificables con la participación de todos los interesados.

35. Un participante de Nigeria describió las actividades de fomento de la capacidad que se llevaban a cabo en su país, a saber, la preparación de las comunicaciones nacionales; la elaboración, con carácter voluntario, del programa nacional de adaptación; el establecimiento de programas nacionales sobre el cambio climático; la difusión de un boletín informativo electrónico; la creación de una página web sobre el cambio climático; la capacitación en técnicas de negociación; la aplicación de las directrices de procedimiento del MDL; y un proyecto de fortalecimiento de las medidas adoptadas por Nigeria en respuesta al cambio climático, con el apoyo del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. El orador presentó un estudio monográfico sobre el fomento de la capacidad para la aplicación de medidas de adaptación, que había incluido la organización de un taller para las autoridades de los 11 Estados de primera línea del norte de Nigeria, propensos a la desertificación, a fin de facilitar la formulación de buenas políticas ambientales e integrar las cuestiones relacionadas con la adaptación al cambio climático en los planes de acción para el desarrollo sostenible de esas regiones; la evaluación de la vulnerabilidad de determinados sectores en función de los efectos previstos del cambio climático y la elaboración de medidas de respuesta; y el fomento de la capacidad para organizar un taller similar en los Estados correspondientes.

36. Para que el desarrollo de la capacidad permitiera hacer frente de forma eficaz y eficiente al cambio climático, debían atenderse algunas necesidades esenciales, como la capacitación a largo plazo, la obtención de financiación del FMAM para evaluar las necesidades y respaldar el establecimiento de una estructura de gobernanza, la colaboración bilateral para desarrollar y llevar a cabo proyectos de fomento de la capacidad con arreglo al artículo 6 de la Convención y el seguimiento del proceso de ejecución de las actividades de fomento de la capacidad.

3. Elaboración y ensayo de indicadores de resultados para el desarrollo y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales

37. Se ofreció un panorama general del proceso y la metodología seguidos con el fin de elaborar y ensayar un conjunto sólido y equilibrado de indicadores de resultados para el desarrollo y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales. Un elemento importante era la elaboración conjunta y

participativa: los principales interesados, representados en el GETT, se comunicaban a intervalos regulares durante el proceso. Sobre la base de la visión y los objetivos del marco de transferencia de tecnología¹⁰, se elaboró una lista preliminar de más de 170 indicadores de los resultados¹¹. De esta lista se extrajo una selección inicial de 32 posibles indicadores clave de los resultados durante la reunión del GETT de octubre de 2008. Para fines de febrero de 2009, esos indicadores se habrán ensayado utilizando una hoja metodológica normalizada.

IV. Principales resultados de los debates¹²

38. Las exposiciones y las sesiones celebradas en dos grupos distintos generaron un amplio debate sobre diversas cuestiones, como los conceptos de capacidad y de fomento o desarrollo de ésta, los fines, las metodologías, los instrumentos y los desafíos de la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad, y los principios del diseño y la utilización de indicadores de resultados con el fin de respaldar a nivel nacional la aplicación del marco para el fomento de la capacidad establecido al amparo de la Convención.

1. Capacidad y fomento de la capacidad

39. El presidente de la reunión destacó la importancia del fomento de la capacidad en el Plan de Acción de Bali (decisión 1/CP.13) y como cuestión transversal. Recordó que el fomento de la capacidad era un proceso de larga duración que exigía un enfoque a largo plazo centrado en el aprendizaje práctico. Los participantes coincidieron en que, para este proceso, eran imprescindibles la implicación y el liderazgo a nivel nacional, así como los entornos propicios, los incentivos y la participación de las múltiples partes interesadas en los procesos de consulta y toma de decisiones.

40. Los participantes también señalaron que, antes de nada, era necesario decidir a nivel nacional cómo se definiría el concepto de capacidad: por ejemplo, había que determinar si la capacidad era un fin -una meta- en sí misma, o si era un medio para lograr algo. Los participantes eran conscientes de que el fomento de la capacidad podía verse desde la óptica del "pensamiento sistémico", como un proceso del que nunca podría decirse que hubiera terminado, y señalaron que el apoyo de los donantes a los procesos de fomento de la capacidad sería inevitablemente marginal con respecto a las iniciativas y procesos locales de fomento de la capacidad, que eran dinámicos.

41. Se expresó la opinión de que era necesario determinar ciertos principios o cuestiones clave con respecto al fomento de la capacidad, por ejemplo, si las actividades de fomento de la capacidad ponían al país en condiciones de llevar a cabo la tarea para la que estaban previstas, o si el fomento de la capacidad era sostenible a medio y largo plazo.

42. Los participantes examinaron dos vías para integrar la capacidad y el fomento de la capacidad que podían guiar el diseño y la ejecución de las actividades de vigilancia y evaluación, y que podían formularse del siguiente modo:

- a) Integración horizontal: la capacidad se considera y se desarrolla en el plano de las personas, las organizaciones y los sistemas nacionales o de la sociedad (de tipo gubernamental,

¹⁰ El marco para la adopción de medidas significativas y eficaces con el fin de promover la aplicación del párrafo 5 del artículo 4 de la Convención (decisiones 4/CP.7 y 3/CP.13).

¹¹ FCCC/SB/2008/INF.6.

¹² Las opiniones expresadas por las Partes en las comunicaciones a que se hace referencia en el párrafo 10 del presente documento también se tuvieron en cuenta en el análisis que se expone en esta sección.

sectorial o social), principalmente mediante proyectos y programas, o actividades individuales, dirigidos a las personas o las organizaciones, por ejemplo dentro de un sector determinado.

- b) Integración vertical: las capacidades se consideran y agregan en los planos local, nacional, regional o mundial, y pueden aumentarse y mejorarse mediante la acción de redes de agentes (entre ellos los gobiernos locales y centrales) que dirigen sus esfuerzos hacia una causa común. Este tipo de agregación sirve sobre todo para la planificación, para orientar la elaboración de políticas y las inversiones en determinados ámbitos de capacidad, y para dirigir las actividades de fomento de la capacidad a regiones geográficas concretas.

2. Vigilancia y evaluación

43. Los participantes acogieron con agrado una exposición en que se analizaban los enfoques aplicados recientemente a las actividades de vigilancia y evaluación en varios niveles, y se examinaba el modo en que esas experiencias y enfoques podrían ser aplicables y de interés para la vigilancia y evaluación del fomento de la capacidad en el marco de la Convención, teniendo en cuenta el nivel de las necesidades en esa esfera. Los participantes destacaron la especificidad y los desafíos inherentes al fomento de la capacidad respecto del cambio climático, y señalaron que sería conveniente examinar con mayor detenimiento las perspectivas más amplias enunciadas en las publicaciones especializadas, a fin de hallar un justo equilibrio entre los enfoques tradicionales y los paradigmas alternativos en la labor de vigilancia y evaluación de las actividades de fomento de la capacidad para hacer frente al cambio climático.

44. Los participantes coincidieron en que no había una fórmula única para la vigilancia y la evaluación del fomento de la capacidad, y subrayaron la importancia de que el proceso estuviese impulsado por los países. Se indicó que la evaluación inicial de la capacidad de los países para cumplir los compromisos dimanantes de la Convención era un primer paso fundamental para planificar cualquier enfoque de vigilancia y evaluación. Asimismo, aunque podía diseñarse una metodología única en los ámbitos nacional y local, tendría que permitirse cierta flexibilidad para poder tener en cuenta las inevitables variaciones provocadas por los factores internos y externos de las organizaciones. Los participantes insistieron en la necesidad de que hubiera coherencia entre los distintos niveles; en palabras del relator de uno de los grupos que se reunieron por separado, "al nivel de los proyectos hay que fijarse en los árboles; al nivel nacional hay que fijarse el bosque".

45. Durante las exposiciones se habló largamente sobre la razón de ser de la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad, y este asunto se siguió examinando en las deliberaciones de los dos grupos. Los participantes coincidieron en que los objetivos eran varios: suplir las carencias y satisfacer las necesidades; medir el avance de los países en la mejora de sus capacidades para hacer frente a los retos dimanantes de la Convención; hacer un seguimiento del uso de los fondos aportados por los donantes; elevar al máximo los efectos logrados y las enseñanzas extraídas; y promover las prácticas óptimas y un aprovechamiento más eficiente de los recursos, lo cual influiría en la obtención de resultados satisfactorios. Los participantes estuvieron de acuerdo en que había que ver la vigilancia y la evaluación como una oportunidad y no como una amenaza, pues correspondía al país de acogida asumir la responsabilidad del proceso.

46. Los participantes señalaron que la vigilancia y la evaluación tenían funciones diferentes pero complementarias, y destacaron que era necesario distinguir entre los indicadores, la vigilancia y la evaluación, así como establecer vínculos entre esos tres elementos.

3. Indicadores de los resultados

47. Por lo general los participantes se declararon partidarios de una selección cuidadosa de los indicadores, y advirtieron del peligro constante de establecer demasiados indicadores y de complicar en exceso la tarea y aumentar indebidamente el costo de la recopilación de datos. No obstante, también señalaron que la utilización de indicadores presentaba limitaciones, pues podían ser muy subjetivos y podía resultar difícil utilizarlos para establecer generalizaciones entre países. En el ámbito del fomento de la capacidad, otra de las limitaciones era que los indicadores no revelaban si las medidas aplicadas por los gobiernos y confirmadas mediante indicadores permitían efectivamente mejorar los resultados. También se señaló que las evaluaciones de los resultados a nivel nacional tenían que resumir los resultados obtenidos a escala de los proyectos, y que seguía siendo problemático agrupar la información.

48. Se preguntó si los países no deberían plantearse cuáles serían los indicadores más importantes para la vigilancia del fomento de la capacidad si no existieran los donantes (ni su influencia). Claramente, lo primordial sería que los indicadores se centraran en las prioridades nacionales, más que en las preocupaciones de los donantes. En última instancia, se esperaría de los donantes que armonizaran sus indicadores de vigilancia con los de las Partes en la Convención.

49. Los participantes coincidieron en que la atención debería seguir centrándose en las 15 esferas acordadas en el marco para el fomento de la capacidad establecido al amparo de la Convención. A corto plazo se debía evitar que se produjera una situación en la que los países se vieran obligados a adoptar unos indicadores prescritos, para que pudieran debatirse diversas sugerencias. Sin embargo, los participantes señalaron la importancia de que todas las Partes fueran conscientes de la obligación de los países desarrollados, dimanante de la Convención, de prestar su apoyo a los países en desarrollo en sus actividades de fomento de la capacidad.

50. Los participantes también coincidieron en que entre los indicadores nacionales seleccionados deberían figurar indicadores de la capacidad institucional, de las organizaciones de la sociedad. No bastaba con que la sociedad fuera consciente de los problemas relacionados con el cambio climático: se requerían medidas prácticas y cambios de comportamiento. Por lo tanto, la concienciación de la sociedad -principalmente la de los grupos más vulnerables y la de quienes más interés tenían en el futuro, los jóvenes- era una forma válida y urgente de fomentar la capacidad, que debería contar con sus propios indicadores. Los principales retos eran cómo medir los cambios de comportamiento y cómo generar una capacidad sostenible. También se señaló que, dado que las necesidades cambiaban, la sostenibilidad debería considerarse desde un punto de vista dinámico.

51. Se observó que las descripciones cualitativas, presentadas como relatos destinados a ilustrar los cambios o avances, eran un complemento fundamental de los indicadores de carácter más cuantitativo. También ayudaban a humanizar las matrices tecnocráticas utilizadas hasta ahora para medir los avances, que a veces podían resultar abrumadoras.

52. Los participantes examinaron y acordaron por unanimidad varios principios sencillos para diseñar y aplicar indicadores de resultados, por ejemplo, que estos indicadores deben estar claramente definidos, deben ser fáciles de entender y de utilizar, no deben resultar demasiado costosos ni estar sesgados, deben poder agruparse, y deben basarse en los datos y la información disponibles.

4. Disposiciones institucionales y financiación

53. En los debates y en sus comunicaciones, las Partes subrayaron que el fomento de la capacidad de los países en desarrollo era fundamental para el cumplimiento de los compromisos dimanantes de la Convención y para hacer frente al cambio climático a nivel nacional. Destacaron la importancia de la disponibilidad de fondos para las actividades de fomento de la capacidad, y la necesidad de poder acceder a fondos para la vigilancia de dichas actividades, pues se trataba de un proceso continuo. Algunas Partes

observaron que los recursos técnicos y financieros asignados actualmente a las actividades de fomento de la capacidad son insuficientes.

54. Los participantes afirmaron que la vigilancia y la evaluación deberían estar orientadas al proceso, y coincidieron en que no deberían considerarse como funciones externas, sino que deberían integrarse en las unidades operacionales.

55. En función de la estructura institucional de los países en desarrollo para el cambio climático, la vigilancia y la evaluación de las actividades de fomento de la capacidad se llevaban a cabo a menudo de forma oficiosa y, en muchos casos, como el de los pequeños Estados insulares en desarrollo, no había recursos financieros ni humanos suficientes para que estas funciones estuvieran a cargo de personal dedicado exclusivamente a ellas.

V. Cuestiones que deben ser objeto de seguimiento y de un examen más detenido

56. De los debates también surgieron ideas sobre otras medidas que podrían adoptarse para vigilar y evaluar regularmente las actividades de fomento de la capacidad realizadas de conformidad con la decisión 2/CP.7. Se trata de las siguientes opciones:

- a) La decisión 2/CP.7 podría servir de guía para diseñar una estrategia de fomento de la capacidad a escala nacional y en cada país. Esta estrategia se elaboraría junto con un enfoque de vigilancia y evaluación que incluiría el diseño de los indicadores de resultados que el país hubiera escogido. La secretaría ayudaría a estructurar este sistema, y debería crearse un grupo de expertos o un equipo especial encargado del fomento de la capacidad.
- b) Para la vigilancia y la evaluación a nivel nacional, podría ser útil que las Partes dispusieran de directrices, tanto genéricas como específicas para cada sector.
- c) También podrían elaborarse directrices destinadas a apoyar y facilitar la determinación y aplicación de indicadores de resultados pertinentes.
- d) Podría elaborarse para las Partes un manual sobre cómo pasar del marco para el fomento de la capacidad a una estrategia de fomento de la capacidad y al proceso de vigilancia y evaluación.
- e) Sería útil que las Partes dispusieran de una fase de prueba en que se hiciera referencia a las experiencias del pasado y se invitara a los países a probar el manual antes mencionado.
- f) Sería conveniente que las Partes utilizaran los recursos de información existentes y establecieran vínculos con otros procesos, como el de los informes de autoevaluación de la capacidad nacional del PNUD-FMAM.
- g) Sería beneficioso para las Partes que se creara una plataforma de conocimientos a fin de intercambiar información sobre las prácticas óptimas y las enseñanzas extraídas.
- h) En las futuras iniciativas debería darse cabida a proyectos piloto de ámbito nacional que experimentaran con enfoques innovadores (como el enfoque del "cambio más significativo" para hacer un seguimiento de los cambios y evaluar su importancia).
