



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo Institucional a la Gestión Medioambiental (PRIGE)

País: Haití

Sector/Subsector: Medio ambiente y Desastres naturales

Equipo de Proyecto Original: Michele Lemay (RE2/EN2) Project Team Leader; Nadine Schiavi (RE2/EN2); Denis Corrales (COF/CHA); Maria Cristina Landázuri (LEG); and Silvia Echeverría.

Número de Proyecto: HA-L1006

Número de Préstamo(s), CT(s): 1668/SF-HA - 2391/GR-HA

Fecha del QRR: 31 de enero de 2014

Fecha de Aprobación Final del PCR: 4 de febrero de 2014

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Bruno Jacquet (RND/CHA); Michele Lemay, (INE/RND); Marie Bonnard (RND/CHA); Emilie Chapuis and Marise Etienne (PDP/CHA); Régine Lafontant (CDH/CHA); Lisa Restrepo (INE/RND); Maria Cristina Landázuri (LEG/SGO)



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	4
II. EL PROYECTO	5
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	5
i. Objetivo(s) de Desarrollo	5
ii. Componentes.....	6
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	6
III. RESULTADOS.....	7
A. EFECTOS DIRECTOS.....	7
B. EXTERNALIDADES.....	8
C. PRODUCTOS	8
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	12
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	12
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	12
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	13
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	13
V. SOSTENIBILIDAD	13
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	14
B. RIESGOS POTENCIALES.....	14
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	14
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	15
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	15
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	15
VII. LECCIONES APRENDIDAS	15

Anexos



Abreviaturas y Acrónimos

ATI :	Asistencia Técnica Internacional
CCI :	Marco de Cooperación Provisional
CNRE:	Comisión Nacional de los Recursos en Agua y de la Degradación de Suelos
COTIME :	Comisión Técnica Interministerial de Alto Nivel sobre Medioambiente
DEPRED :	Dirección de Educación y Promoción Medioambiental
DISE :	Dirección de Inspección y Vigilancia Medioambiental
GRD :	Gestión de Riesgos y Desastres
MDE :	Ministerio del Medio ambiente
MOP :	Manual de Operaciones del Programa
ONEV :	Observatorio Nacional del Medioambiente y de la Vulnerabilidad
PAE :	Plan de Acción para el Medioambiente. En plural se refiere a los Planes de Acción departamentales o comunales.
PNUD :	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA :	Plan de Operación Anual
SABV :	Plan de Ordenamiento Territorial de las Cuencas Hidrográficas
SFPR :	Sector Facility Project Report
SNAP :	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNGE :	Sistema Nacional de Gestión Medioambiental
SNIE :	Sistema Nacional de Información Medioambiental
UES :	Unidad de Ejecución y Seguimiento del PRIGE
UTES :	Unidades Técnicas Medioambientales Sectoriales



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: HA-L1006	TITULO: Programa de Apoyo Institucional a la Gestión Medioambiental (PRIGE)						
Prestatario: República de Haití	Fecha aprobación Directorio: 21 de Octubre 2005						
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Medioambiente	Fecha efectividad contrato préstamo: 18 de Julio 2006						
	Fecha elegibilidad primer desembolso: (parcial) 18 de Agosto 2006 (completa) 15 de Febrero 2007						
Préstamo(s): 1668/SF-HA - 2391/GR-HA	Meses en ejecución						
Sector:	* desde aprobación: 98 meses						
Instrumento de préstamo: SFPR	* desde efectividad del contrato: (prevista) 54 meses (efectiva) 90 meses						
	Períodos de desembolso						
	Fecha original desembolso final: 18 de Enero 2011						
	Fecha actual desembolso final: 31 de Diciembre 2013						
	Extensión acumulativa (meses): 35 meses						
	Monto préstamo(s)						
	* Monto original: 5,045,000 US\$						
	* Monto actual: 5,045,000 US\$						
	* Pari Passu (si aplica):						
	Desembolsos						
	Monto a la fecha: 4,691,594 US\$ (%) 93						
	Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 5, 045,000 US\$						
	Re direccionamiento						
	Este proyecto:						
	- recibió fondos de otro proyecto? []						
	- Envío fondos a otro proyecto? []						
	- N/A [X]						
	<table><tr><th>De/Para No. Proyecto</th><th>Para No. Sub-préstamo</th><th>Monto</th></tr><tr><td></td><td></td><td></td></tr></table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
	* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)						
Reducción de Pobreza (PTI): No							
Equidad Social (SEQ): Si							
Clasificación ambiental: C							
	En estado de "Alerta"						
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si						
	De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): PI de 0.33						
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto:						

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

[Type text]



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa de Apoyo Institucional a la Gestión Medioambiental (PRIGE) ha sido formulado en 2004 – 2005, dentro de un marco de referencia conformado por el Plan de Acción para el Medioambiente (PAE, 1999) y el Marco de Cooperación Provisional (CCI, 2004). Se trataba de poner en práctica los aspectos esenciales del PAE, y de contribuir a la implementación del Decreto sobre el Medioambiente, entonces en vía de elaboración (aprobado en diciembre 2005), particularmente con la implementación del Sistema Nacional de Gestión Medioambiental (SNGE). El Ministerio del Medioambiente (MDE) del Gobierno Provisional estuvo implicado en su concepción.

En este momento, el contexto político y del CCI era favorable a la formulación e implementación un tal programa de fortalecimiento institucional sectorial, sin embargo los cambios ocurridos luego afectaron seriamente su ejecución. Debido al retraso del cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso, ocasionado por las elecciones presidenciales del 2006 y la instalación de un nuevo gobierno en Mayo 2006, el contrato de préstamo se volvió efectivo solamente después de la nominación del nuevo titular del MDE (Julio 2006). Por lo tanto la implementación del PRIGE inició bajo un gobierno diferente del que había participado a su formulación, y con menos interés en su objetivo.

Posteriormente, diversos factores y eventos en el contexto nacional, político y social afectaron el contexto de su ejecución. Se refiere, en primer lugar, al ciclo político: dos cambios presidenciales (Mayo 2006 y Mayo 2011), varios cambios de gobierno (pero con estabilidad del titular del MDE, salvo en el 2012 y 2013), así como varios eventos medioambientales de gran magnitud, tales como inundaciones (en 2008 y 2012) y el terremoto catastrófico del 2010. Se puede agregar a esta lista algunas manifestaciones agudas de la crisis social en Haití, tales como los “motines del hambre” en Marzo – Abril 2008.

Así, además de estos eventos y a pesar del diseño de PAE y de la aprobación del decreto en 2005, el programa sufrió profundamente de la falta de apropiación por las autoridades nacionales, de la falta de priorización de la política ambiental frente a otras prioridades más urgentes, y en consecuencia de la falta de conducción estratégica del programa. Estos factores hicieron que el MDE no aprovechó efectivamente el apoyo del PRIGE para implementar las actividades y los cambios esperados, y por ende no se generaron los resultados previstos.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) de Desarrollo

El propósito del Programa fue “Fortalecer la capacidad institucional para implementar y coordinar las inversiones futuras necesarias para revertir las tendencias de la degradación medioambiental, directamente relacionadas con el despegue económico”, siendo éste un objetivo amarrado al Programa del Banco en Haití en el contexto del CCI que, a la vez, perseguía una finalidad superior establecida en los siguientes términos: “Asegurar que las condiciones medioambientales relacionadas con las condiciones básicas de vida estén tomadas en cuenta en la recuperación de Haití”. Cabe notar de antemano que los problemas medioambientales no dependen solamente del MDE sino de todas las instancias que debían ser parte del SNGE, y por tanto la contribución a los impactos finales esperados no estaba en la práctica bajo el control total del Programa.

En Septiembre 2008, se mejoró la formulación del objetivo del Programa, expresado en los siguientes términos: “Mejorar la gobernabilidad medioambiental para proveer a las autoridades nacionales, centrales y desconcentradas territorialmente, con las competencias y medios requeridos para implementar acciones concertadas en el marco del plan estratégico y del plan de inversiones del MDE”. No obstante, el marco lógico no fue ajustado en coherencia con esta revisión, lo cual revela la debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Exceptuando la revisión mencionada, no hubo ninguna reformulación explícita del marco de programación, a ningún nivel, ni del marco lógico. Este último evidenciaba, no obstante, serios problemas de concepción: los resultados a nivel del objetivo de desarrollo no estaban definidos, mientras que los indicadores de efectos, enunciados en su lugar, no eran coherentes. Uno de ellos era idéntico al indicador

[Type text]



de efecto del componente III, y los otros dos se referían a dos de los resultados del componente II. Ningún indicador, y por ende ningún resultado implícito, estaba estipulado para el componente I.

ii. Componentes

El componente I (*Fortalecimiento institucional y de las capacidades del nivel nacional*) consistía en un apoyo integral, destinado a garantizar la capacidad de funcionamiento del MDE en todos sus aspectos (físico, humano, instrumental), incluyendo su capacidad para ejercer efectivamente su rol intersectorial. No obstante, los resultados esperados no dependían exclusivamente de la contribución del PRIGE, y las hipótesis implícitas en cuanto a la contribución gubernamental generalmente no se concretaron.

El componente II (*Fortalecimiento de capacidades para la gestión medioambiental local*) consistía en el reforzamiento de las Direcciones Departamentales del Medioambiente (DDE) y de la vigilancia medioambiental desconcentrada en el territorio, la cual está a cargo de la Dirección de Inspección y Vigilancia Medioambiental (DISE).

El componente III (*Apoyo al Sistema Nacional de Información Medioambiental*) estuvo primeramente concebido como un “apoyo al Sistema nacional de información medioambiental” focalizado en “la puesta en red de las bases de datos existentes en las instituciones generadoras y en el mejoramiento de las aplicaciones informáticas para la formulación de políticas”, pero se convirtió en un apoyo a la creación y la consolidación del Observatorio Nacional del Medioambiente y de la Vulnerabilidad (ONEV), lo que reveló a la postre ser la iniciativa más pertinente en el contexto, a raíz de una demanda más calificada expresada con este componente a partir del 2010.

En el transcurso de la implementación, cambios repetidos fueron realizados de hecho en el contenido programático, de los cuales sólo una parte fueron llevados a la práctica, pero éstos no se tradujeron en ajustes de los documentos de programación (SFPR, MOP, Marco lógico) y se expresaron solamente en las reestructuraciones presupuestarias y en los Planes de Operación Anual (POA). Algunos de estos cambios conducían a un incremento de la pertinencia del Programa, en la medida que respondían al contexto y a la demanda institucional, pero por otro lado la fuerte sub-ejecución de algunas actividades afectó la coherencia del conjunto. En el caso de los componentes II y III, los cambios propuestos sobre la marcha hubieran debido ocasionar una revisión de los efectos directos enunciado en la formulación inicial y, consistentemente, un cambio en los indicadores correspondientes.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

Se otorga la nota “menos de que satisfactoria” por las tres principales razones siguientes: i) la evaluabilidad inicial del programa hubiera podido ser mejor diseñada, particularmente a través del marco lógico, ii) si bien el contexto inicial del diseño era favorable a la implementación de un programa con este objetivo, las condiciones para su apropiación institucional y política en un contexto inestable hubieran debido ser mejor estudiadas y iii) la modalidad de implementación a través una unidad de ejecución ubicada aparte de las direcciones técnicas del Ministerio no pudo ser efectiva, por diversas razones mencionadas más adelante en el presente documento.



III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	
Fortalecer la capacidad institucional para implementar y coordinar las inversiones futuras necesarias para revertir las tendencias de la degradación medioambiental, directamente relacionadas con el despegue económico. Clasificación: I	
Indicadores Claves de Efectos Directos	
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Línea de Base</u> 1.1B Ausencia de Informes públicos sobre el Medioambiente en Haití. (2005) 1.2B Carencia de Evaluaciones de impacto medioambiental de los proyectos de inversión. (2005) 1.3B Ausencia de iniciativas medioambientales locales implementadas con el apoyo del MDE. (2005) <u>Término del Proyecto</u> 1.1E El MDE publica Informes públicos sobre el Medioambiente cada 2 años. (2011) 1.2E 40% de las evaluaciones de impacto medioambiental de los proyectos de infraestructura del CCI son supervisados por el MDE en coordinación con la UTES. (2011) 1.3E 70% iniciativas medioambientales locales incluidas en los Planes de desarrollo comunitario están siendo implementadas. (2011)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 1.1 El MDE no publica Informes nacionales sobre el Medioambiente. No obstante, este indicador hubiera debido ser revisado. 1.2 El MDE no hace Evaluaciones de impacto medioambiental de los proyectos de inversión. 1.3 El indicador no es pertinente, hubiera debido focalizarse en la generación y sistematización de la información medio ambiental.
Reformulación. El PRIGE no ha sido formalmente reformulado. La asistencia técnica internacional (ATI) contratada propuso una revisión del MOP (en 2008) con una mejor formulación del objetivo de desarrollo: "Mejorar la gobernabilidad medioambiental para proveer a las autoridades nacionales, centrales y desconcentradas territorialmente, con las competencias y medios requeridos para implementar acciones concertadas en el marco del plan estratégico y del plan de inversiones del MDE." No obstante, la reformulación de facto de los componentes, que afectó el contenido del Programa, debió haber dado lugar a actualizaciones periódicas del marco lógico, lo que no ha ocurrido.	
Reajuste PPMR-PMR En el PMR se mencionó que los objetivos e indicadores no habían sido reformulados. No obstante, en la práctica el PRIGE ha sido reprogramado cada año en lo que se refiere a los componentes I y II, mientras que el componente III ha sido reorientado y ejecutado en función de la demanda institucional.	
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): [] Muy Probable(MP) [] Probable (S) [X] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)	



La medida del incremento de la eficacia del MDE podría haberse basada en la evaluación institucional realizada por el PNUD en 2007, como línea de base, y esta valoración podría haber sido repetida en el último año del Programa. La escasez de productos y la insuficiente apropiación de los existentes por parte del MDE explican que no se hayan generado mejoras institucionales significativas y atribuibles al Programa. A esto se agrega el escaso uso que se ha dado a la oportunidad de formación de recursos humanos y la ausencia de implicación del MDE en los objetivos claves en materia de marco normativo y de funcionamiento del sistema de gestión ambiental. Este conjunto de situaciones permite concluir a priori que la eficacia del MDE no ha sido mejorada gracias al Programa.

En el nivel local (departamentos), excepto el apoyo temporal al funcionamiento de las oficinas departamentales y el equipamiento de la vigilancia medioambiental, varios apoyos previstos no fueron ejecutados, o bien no utilizados (como los PAE locales, por ejemplo), y por ende no contribuyeron a alcanzar los objetivos trazados. La organización del sistema de información para la gestión medio-ambiental evidencia al contrario una situación heterogénea: se dio un inicio de contribución a este objetivo con la puesta en marcha del ONEV, pero ya que éste requería el apoyo de su institución tutelar, los resultados alcanzados dependieron de la capacidad institucional del MDE y por ende no fueron aquellos esperados.

Estrategia de País

En el contexto del año 2005, se preveía que la operación contribuya al despegue de la economía y, a la vez, a la calidad de las inversiones por medio de las evaluaciones de impacto ambiental, en coherencia con las prioridades del Marco de cooperación provisional para el desarrollo durable (CCI), en particular porque estaba basada en los principios básicos siguientes: i) contribución al fortalecimiento institucional y apropiación; ii) gestión basada en los resultados; iii) construcción de sinergias con otras iniciativas del MDE.

b. Externalidades

El Programa ha obtenido pocos productos, y aún menos efectos. Los componentes I y II no tenían, al momento de la evaluación final, ningún efecto perceptible. Los únicos efectos en curso de consolidación, pero inacabados, originados por las acciones del componente III (existencia misma del ONEV, contribuciones a los futuros sistemas de seguimiento sísmico e hídrico), no tuvieron consecuencias prácticas para el medioambiente y la sociedad haitiana.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto
1. Componente I: Fortalecer la organización del MDE y del SNGE y la capacidad de los actores para alcanzar su misión de manera más eficaz.	
Costo total Componente I (aprobado inicialmente):	US\$ 1,798,000
Contrapartida:	US\$ 0
BID:	US\$ 1,798,000
Costo total Componente I (después de	US\$ 1,150,000
Desembolso BID :	US\$ 894,905
% de desembolso	50% (78% del presupuesto reprogramado)
Clasificación: MI	
<u>Productos Planeados - Fin de Proyecto</u>	<u>Productos Alcanzados</u>
1.1E Eficacia MDE aumentada <ul style="list-style-type: none">• Sistema de primas / incentivos por productividad ;• Reorganización de las instalaciones ;• Ley orgánica del MDE• Vehículos de transporte, embarcaciones;• Planes de trabajo de las DT ; Informes anuales de actividad ;• Reglamento administrativo interno; Manual de funciones ;• M&E de la productividad del personal ;	1.1a Sistema de remuneración: Proposición de un Sistema de remuneración basado en el mérito = documento producido, sin aplicación.
1.2E Planes de trabajo profesionales ejecutados en 70% <ul style="list-style-type: none">• Formación en temáticas medioambientales;• Formación en técnicas de gestión de proyectos y burótica;• Elaboración de un plan de formación.	1.1b Oficinas del MDE acondicionadas: El PRIGE ha apoyado parcialmente la refacción de 4 instalaciones del MDE, y el pago del alquiler durante 2 años, en diferentes periodos.
1.3E Corpus de normas medioambientales publicado <ul style="list-style-type: none">• Apoyo a la elaboración del reglamento del sistema de EE y otros;• Desechos sólidos ; Calidad de las aguas ;• Guía para los proyectos de infraestructura de transporte ;• Acerca del SNAP y la biodiversidad ;	1.1c Ley orgánica del MDE: Elaboración de otro ante-proyecto de ley, no oficializado.
	1.1d Medios de transporte: Algunos vehículos han sido comprados por la Unidad de Ejecución y Seguimiento (UES), y una parte de ellos han sido puestos a disposición de la dirección superior del MDE. La totalidad de los equipos han sido transferidos con el cierre.
	1.1e Inventario del equipamiento informático / necesidades: El producto no ha sido entregado y el contrato denunciado. Un apoyo en equipamiento informático y en mantenimiento ha sido propiciado, cuyos productos han sido parcialmente perdidos con los cambios de instalaciones.

[Type text]



- Normas de utilización de las tierras ;
- Aguas usadas industriales y municipales.

1.4E Coordinación mejorada para el funcionamiento de las COTIME y UTES

- Apoyo a la conformación de la COTIME y UTES
- Formación del personal de las UTES ;
- Apoyo a la organización de la CNRE.

1.2 Formación en gestión y planificación, secretarial y en evaluación ambiental: Se realizaron 2 sesiones de formación en el extranjero para 11 cuadros administrativos et 1 sesión para el personal de apoyo en un centro de formación local. Un solo cuadro profesional ha sido beneficiado con una formación medioambiental de 1 mes y 1/2.

1.3 Proposición de procedimiento en evaluación de impacto ambiental: Un producto con una apreciable calidad ha sido elaborado con el apoyo de la ATI; no ha sido validado por el MDE ni ha tenido un seguimiento.

1.4 Apoyo a la COTIME y UTES: No hubo producto debido a la falta de actividad.

Diferencias entre los productos planeados y actuales

El PRIGE tenía por mandato ayudar al MDE a tener instalaciones más funcionales. No obstante, dado que este Ministerio no tenía asignado un local propio, fue necesario volver a hacer varias veces las mismas refacciones, en función de los arrendamientos sucesivos (uno de los cuales ocasionados por el terremoto de 2010). La falta de voluntad del gobierno por adquirir un local propio para el MDE llevó por tanto a subutilizar la contribución del PRIGE. Más aun, al ser poco funcionales las edificaciones arrendadas, lo que tornaba difícil el equiparlas para uso de oficinas, la demanda por infraestructuras básicas absorbía los fondos destinados a este rubro.

La Unidad de Ejecución y Seguimiento del Proyecto (UES) no disponía de profesionales especializados que hubieran podido establecer el dialogo con las Direcciones del MDE, para orientar con ellas los planes de utilización de los recursos puestos a disposición por el PRIGE. Las Direcciones del MDE por su parte no eran demandantes de alguna formación en particular. El MDE tampoco era demandantes de normas técnicas, este tema no era prioritario en su agenda. No hubo implicación activa de sus cuadros en la formulación del nuevo proyecto de ley orgánica.

La entidad contratada para llevar a cabo el diagnóstico de las necesidades de informatización resultó ser incompetente. Asimismo, la ATI se implicó poco en el trabajo previsto. El concepto de sistema de remuneración basado en el mérito estaba inadecuado para el nivel de desarrollo de la Administración pública haitiana. La institucionalización del MDE y del SNGE no estaba al centro de las prioridades políticas. Las condiciones para arrancar con la aplicación del Decreto sobre las Áreas Protegidas y para establecer las disposiciones institucionales apropiadas en el tema de la gestión del agua, tampoco estaban dadas.

Reestructuración

El contenido del componente I no ha sido modificado intencionalmente por medio de un cambio programático formal. No obstante, ha sido modificado de facto por la falta de ejecución de casi todas las actividades de formación, así como de las actividades orientadas a mejorar el marco normativo y el apoyo al SNGE, las cuales totalizaban 40% del presupuesto inicialmente aprobado para este componente.

Resumen del Progreso en la Implementación - Clasificación : MI

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [x] Muy Insatisfactorio (MI)

2. Componente II: Instaurar la gestión ambiental descentralizada en una región piloto

Costo total Componente I (aprobado inicialmente):	US\$ 1,175,000
Contrapartida:	US\$ 0
BID:	US\$ 1,175,000
Costo total Componente I (después de	US\$ 908,400
Desembolso BID :	US\$ 783,545
% de desembolso	67% (86% del presupuesto reprogramado)

Clasificación: MI

Productos Planeados – Fin de Proyecto

2.1E Introducción del monitoreo rutinario y de las operaciones de vigilancia en 2 regiones

Instalaciones de las oficinas regionales (Centro et Oeste) ;
Compras de vehículos motorizados y embarcaciones ;
Apoyo a la contratación de personal ;
Apoyo a la planificación de actividades ;
Formación del personal;

2.2E Conciencia ambiental de las comunidades locales y organizaciones de base, desarrollada en temas claves, en lugares seleccionados de las dos regiones

Apoyo a las actividades de planificación et de gestión;
Apoyo a las oficinas regionales para la elaboración de los programas

Productos Alcanzados

2.1 Instalación duradera de las direcciones departamentales:

Equipamiento mínimo (escritorios, archivadores y computadoras) han sido entregados a la mayoría de las DDE pero aquello no fue suficiente para garantizar la existencia de oficinas del MDE en los departamentos que sean aptas para desempeñar sus funciones.

2.2 Fortalecimiento oficinas de vigilancia ambiental: 21 vehículos Polaris para la DISE, pero serios problemas de mantenimiento.

2.3 Programa de educación y sensibilización ambiental: Dos documentales: *Chabon bwa*, *Bwa kife Ki Solisyon*, (no fue divulgado), y otro acerca del agua, no disponibles.



de monitoreo y vigilancia ambiental ;
Apoyo para la ejecución de programas de vigilancia ambiental ;
Apoyo para la elaboración de informes de vigilancia ambiental ;

2.3E Redes locales sobre medio ambiente reforzadas

Formación del personal regional ;
Programas / medios de comunicación ;
Programas de educación ;
Formación de líderes locales.

2.4 Planes rectores de ordenamiento y de gestión ambiental:

Diagnósticos + PAE departamentales et comunales, Nippes y Sur. Documentos de baja calidad, disponibles pero no divulgados.

2.5 Actividades locales de rehabilitación ambiental: Identificación de la cuenca hidrográfica de Rivière Grise, Diagnóstico de Rivière Torcelle, Estudio de la cuenca de Montrouis, Proyecto de rehabilitación de Cabaret.

Diferencias entre los productos planeados y actuales

Las actividades de este componente requerían que los directores departamentales tuvieran la posibilidad de establecer un diálogo con la UES para formular sus demandas hacia el PRIGE, lo que no sucedió. La UES tampoco tuvo la capacidad técnica de jugar un papel más proactivo para con ellos. Un equipamiento mínimo fue enviado a las DDE, a raíz de una decisión tomada en el nivel central y estableciendo un estándar común para todos los departamentos, en vez de partir de una evaluación sistemática de las necesidades, diversas, en cada departamento, para convertirlas en oficinas plenamente funcionales.

En lo que se refiere al desarrollo de la DISE (no necesariamente vinculado a las DDE), se constata la ausencia de prioridad otorgada al tema de la vigilancia ambiental hasta 2011. La implicación de las DDE en la vigilancia ambiental hubiera requerido una política institucional, que no existió. En 2012, la prioridad institucional, dictada desde arriba, se tradujo en la compra de los vehículos Polaris, pero la capacidad de funcionamiento de las unidades desconcentradas de la DISE siguieron siendo precarias.

La falta de apropiación de las oportunidades presentadas por el PRIGE de parte de la Dirección de Educación y Promoción Medioambiental (DEPREM) también contribuyó a que las acciones en materia de comunicación quedaran truncadas. La UES también careció de la capacidad técnica para completar las acciones previstas en materia de comunicación y para orientar los PAE lanzados en 2 departamentos.

El MDE carece de la capacidad técnica para ser maestro de obras en materia de inversiones en el territorio. La empresa consultora contratada para los estudios preliminares de las acciones de rehabilitación carecía de capacidad de planeación estratégica y limitó su contribución a la yuxtaposición de mapas temáticos y de recetas preconcebidas. Su especialidad en ingeniería hidráulica no garantizaba que pudiera producir diagnósticos completos acerca de las dinámicas socioeconómicas de la ocupación de los suelos en las cuencas hidrográficas en cuestión.

La protección ambiental es un tema eminentemente conflictivo, más aún en el contexto haitiano, que rebasa el rol del MDE, y que no ha sido objeto de un consenso político suficiente durante el periodo de implementación del PRIGE. Dada la falta de definición de los roles institucionales en materia de planificación / ordenamiento territorial y de gestión / protección de los recursos naturales, no era viable producir unos Planes de Ordenamiento Territorial de las Cuencas Hidrográficas (SABV) a partir de un enfoque sectorial ambientalista. Los cambios de coyuntura y también de prioridad condujeron a que los estudios realizados no se traduzcan en los hechos.

Reestructuración

El objetivo específico inicialmente programado fue modificado al ser expandido a todo el país, en lugar de la concentración en 2 departamentos pilotos, a costa de una considerable reducción de la contribución unitaria por departamento. Según la revisión del MOP en 2008, el componente II "consistía en apoyar la instalación de oficinas regionales en las regiones priorizadas, en concordancia con la política de desconcentración administrativa del Estado. Esta actividad consiste ahora en apoyar la instalación de diez (10) Direcciones departamentales del MDE". Se trataba de un cambio coherente en el marco de la evolución de la institución, por medio del cual el MDE procuraba asentar una presencia mínima en todo el país. Otro cambio programático fue la inclusión de una actividad de planificación local incorporando el medio ambiente y, posteriormente, la introducción de una actividad de inversiones en rehabilitación, gran consumidora de recursos, en respuesta a una situación de emergencia causada por las inundaciones del 2008. No obstante, este último cambio, a pesar de haber sido avalado por una revisión presupuestaria abarcando el 20% de costo total de Programa, no tuvo consecuencias prácticas, pues la actividad correspondiente no llegó a ser ejecutada.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (:)

[] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [x] Muy Insatisfactorio (MI)

3. Componente III: Apoyo al desarrollo y puesta en marcha de un Sistema de Información Ambiental (SIE) en el MDE y del Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIE)

Costo total Componente I (aprobado inicialmente):	US\$ 1,149,000
Contrapartida:	US\$ 0
BID:	US\$ 1,149,000
Costo total Componente I (después de	US\$ 1,635,500
Desembolso BID :	US\$ 1,636,773
% de desembolso	142% (100% del presupuesto reprogramado)

Clasificación: I

Productos Planeados – Fin de Proyecto

Productos Alcanzados

[Type text]



3.1E Las instituciones sectoriales y el MDE está en capacidad de intercambio y consolidar datos gracias al ONEV

Apoyo a las actividades de coordinación ;
Concepción del SNIE ;
Desarrollo del SIE del MDE y compatibilización con los sistemas de las demás instituciones.
Montaje del programa de formación ;
Formaciones (de cuadros) en técnicas de manejo de información....
Formaciones de informáticos en temáticas ambientales ;
Formación de cuadros en dinámicas de los elementos naturales.

3.2E Las bases de datos no digitales hasta 2005 han sido recuperadas y consolidadas

Equipamiento informático
Red interna del MDE y conexiones con las oficinas regionales ;
Servidor principal y sistema operacional;
Servidor y creación de direcciones mail y dominio;

3.3E El MDE publica informes bianualmente sobre el Estado nacional del medio ambiente

Datos existentes e información de base ;
Base de datos geo-referenciadas y temáticas ;
Licencias y creación de bases de metadatos ;
Centre de documentación del MDE;
Informes trienales sobre medio ambiente.

3.1 Apoyo a la concepción y arranque del SNIE (ONEV): Contratación del personal + Complementos de salario (9 empleados del ONEV han sido pagados inicialmente con el financiamiento del PRIGE, de los cuales 7 están todavía laborando), Informáticos, 5 vehículos; Refacción de oficinas y acondicionamiento; Consultoría para el marco jurídico.

3.2 Formación de técnicos en informática, geomática, etc.: 3 formaciones puntuales para cuadros de ONEV (modelización hidro-geoquímica aplicada, hidro-meteorología, seminarios para el coordinador); 2 sesiones en técnicas de manejo de información (Oracle, imágenes satelitales).

3.3 Instalación de la plataforma tecnológica :

- a) Sísmica: 2 de 4 estaciones no estaban instaladas al momento de la evaluación final, las otras 2 estaban conectadas pero su instalación no había sido completada.
Solamente 1 de las 3 estaciones financiadas por Canadá funciona (el PRIGE se encargó de la seguridad).
- b). Hidrológica : Equipos fijos no instalados por falta de financiamiento de parte del MDE; equipos móviles no utilizados porque el personal especializado está en formación.

3.4 Concepción del SIE, desarrollo de las bases de datos y SIG, conectividad: no hubo productos.

Diferencias entre los productos planeados y actuales

Los estragos del sismo habiéndose agregado a los problemas de ejecución acumulados, no fue sino hasta en el 2o semestre 2010 que la construcción de un sistema propio de información y la instalación de una plataforma tecnológica comenzaron a ser prioridades para el ONEV recientemente creado.

Para la actividad "Concepción del SIE, desarrollo de las bases de datos y SIG, conectividad", la falta de resultados es atribuible a la inacción, la cual a su vez deriva de un problema de pertinencia en la concepción inicial del Programa. En efecto, en la medida que el SNIE no puede ser resultado de la simple puesta en red virtual de flujos de información ya existentes, sino que pasa por la construcción de una institución que debe construir flujos de información nuevos y articularlos, no era factible que el ONEV estuviera en capacidad de "divulgar" informaciones antes de haber creado las bases para producirlas de manera estable.

La falta de ayuda brindada de parte de la UES al equipo encargado del ONEV para alcanzar un mejor dominio de los procedimientos administrativos del BID, sugiere que ésta tuvo tendencia en desligarse de su rol en lo que se refería al componente III. La UES no tenía la capacidad técnica para asesorar al ONEV en la concepción de un programa integral de formación de personal, dado que su personal no tenía ninguna especialización en los temas priorizados por el Observatorio. Además, cuando el proyecto ONEV comenzó a tomar una forma coherente, a finales del 2009, sólo le quedaba un año de ejecución programada al PRIGE, lo que no permitía lanzarse en un programa de formación profesional integral. La coordinación del ONEV y la Dirección superior del MDE, de la cual depende, tampoco tuvieron la capacidad de desarrollar un programa completo para desarrollar la nueva entidad, aprovechando la oferta del PRIGE.

El ONEV por su parte no ha tenido la capacidad de completar la instalación del futuro sistema de seguimiento hidrológico, debido a los problemas de comunicación que afectaron la relación tripartita con la UES y la representación del Banco. La destrucción a raíz del sismo de las instalaciones recién acondicionadas ha impedido que el ONEV llegue a tener un local propio para funcionar. La falta de apoyo de parte del gobierno central conllevó que el desembolso del Tesoro para su funcionamiento fuera lento e insuficiente. El cúmulo de retrasos ha impedido que el sistema adquiera funcionalidad.

Reestructuración

El concepto inicial del PRIGE en relación a sistemas de información ambiental consistía en la puesta en red de instituciones y actores no gubernamentales, algunos alimentando el sistema (virtual) de información, y otros utilizándolo, con un mecanismo similar al del mercado, en el cual el ONEV sería una entidad dotada de un equipo de informáticos, encargados de una plataforma con funciones de servidor y bases de datos.

El componente III ha experimentado una revisión substantiva en cuanto a su objetivo específico, la cual se produjo tempranamente, en 2008, primer año de funcionamiento efectivo del Programa. Ésta no impidió una fuerte sub-ejecución en dos de las actividades que más respondían a la demanda de ONEV, a pesar de haber evidenciado una sub-ejecución moderada en cuanto al apoyo institucional, a causa de problemas de gestión en todos los niveles. La revisión permitió no obstante tomar en cuenta una realidad, desapercibida en el momento de la formulación, en cuanto a la única vía posible de organización para el SNIE: no se trataba de financiar una red virtual, como se pensó inicialmente, sino más bien de revertir en la construcción de flujos de información sobre diversos subsistemas ambientales, articulados por el ONEV.

El aporte del PRIGE ha respondido a una dinámica (a partir del 2010, solamente) que dejaba a un lado la concepción del sistema para concentrarse sobre la creación y consolidación del ONEV. Éste, una vez creado, se consagró a la construcción de dos sub-sistemas concretos, considerados como prioritarios (el seguimiento sísmico y el seguimiento hidrológico) los cuales pretenden, cuando lleguen a ser operacionales, llenar el vacío de información en estos campos. El apoyo del PRIGE fue por ende convertido de un apoyo a un sistema en un apoyo a una institución para desarrollar partes de ese sistema.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (:

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☐ Satisfactorio (S)

☒ Poco Satisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)



d. Costos del Proyecto

Número/ Categoría presupuestaria	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$)	Costo total aprobado después de ajustes (US\$)	% diferencia	Desembolso Total del Proyecto (US\$)	% desembolso (comparado el presupuesto después de ajustes)
Composante I	1,798,000	1,150,000	-36%	894,905	78%
Composante II	1,175,000	908,400	-23%	783,545	86%
Composante III	1,149,000	1,635,500	42%	1,636,773	100%
Administration	400,000	991,126	35%	1,164,560	117%
Evaluation	60,000	60,000	0%	42,542	71%
Audits externes	45,000	86,600	92%	100,896	117%
Imprévus	228,000	100,00	-56%	0	0%
Couts financiers	190,000	113,374	-40%	68,374	60%
TOTAL	5, 045,000	5, 045,000	0%	4,691,594	93%

Explique brevemente diferencias.

Las transferencias entre categorías presupuestarias fueron justificadas esencialmente por el abultamiento de los gastos administrativos (imprevistos en alquileres, refacción de oficinas y vehículos para el MDE), por la sub-ejecución drástica del componente II, por la decisión tomada de realizar acciones urgentes de rehabilitación ambiental, por el incremento de las inversiones a realizar en el ONEV en relación a las previsiones, y por el aumento del rubro de auditoría externa.

Suponiendo que los productos alcanzados correspondan con los gastos efectivamente realizados, dado que el gasto efectivo en bienes y servicios fue solamente 2/3 de lo previsto mientras que el gasto administrativo fue incrementado en 1/3 en relación a lo previsto, la eficiencia en relación a los costos fijos se redujo en la mitad. Si a esto se agrega que los productos obtenidos contra este gasto en bienes y servicios no son todos útiles ni utilizados, se deduce que la eficiencia en relación al gasto total fue aún más baja.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

A pesar de los pocos productos generados por el programa, se otorgaron extensiones del plazo de ejecución de enero 2011 a finales de 2012 principalmente para intentar consolidar la creación del ONEV y de sus sistemas. Efectivamente el hecho de que se trate del desarrollo de una nueva entidad con sistemas de información complejos, se consideró que se necesitaba tiempo adicional. Sin embargo la extensión de plazo de enero a diciembre 2013 fue únicamente debida a inestabilidad política del MDE que atrasó y complicó mucho el proceso de cierre de programa (cambio de personal, pérdida de memoria institucional y archivos, etc.). La evaluación final ha permitido identificar y analizar los factores que tuvieron una incidencia notoria sobre la eficacia del Programa:

Factores de orden interno. La UES no disponía de especialistas con la capacidad de promover las ofertas del PRIGE hacia el MDE, de supervisar la elaboración de los PAE a nivel local, y de apoyar al ONEV en su proyecto científico. Las DDE y la UES no pudieron establecer relaciones constructivas para concebir conjuntamente los apoyos que las primeras necesitaban. Finalmente, a la UES le faltó voluntad por llevar a cabo las acciones previstas en materia de educación y comunicación. Más aun, un primer cambio en la organización de la implementación del Programa, a raíz del reforzamiento y sustitución parcial del equipo directivo de la UES, ocasionó prácticamente la pérdida del primer año. La gestión administrativa del nuevo equipo, instalado en septiembre 2007, ha sido correcta, pero lenta, lo que contribuyó a frenar en particular los procesos de contratación. Un nuevo cambio de equipo tuvo lugar casi al final del periodo, coincidiendo con el cambio ministerial de enero 2012. Este cambio no conllevó retraso en la ejecución, más bien contribuyó a acelerar los procesos, pero implicó una pérdida de memoria institucional.

Factores relacionados directamente con el montaje institucional. La falta de apropiación del concepto del Programa por los cuadros técnicos del MDE (la cual llevó a que no usaran el programa como herramienta financiera de la nueva política, tal como estaba definida en el Decreto sobre el medio ambiente

[Type text]



del 2006), el contexto institucional poco favorable para una reforma en profundidad del funcionamiento administrativo y en particular de la gestión de recursos humanos en los Ministerios, así como las rivalidades internas y conflictos en el seno del MDE (sobre todo entre las direcciones técnicas y el gabinete del Ministro), y finalmente una coordinación a menudo difícil con el PNUD que también brindaba un apoyo institucional al MDE a través del proyecto PAGE, fueron los principales factores de orden institucional que inhibieron la implementación del PRIGE. En el caso particular del montaje del ONEV, el apoyo del PRIGE acusó un fuerte retraso debido a la estrategia inicial del MDE que avaló la propuesta de usar los fondos BID como cofinanciamiento del PAGE, y luego por la lentitud institucional en oficializar el ONEV y en nombrar un coordinador apto para este cargo.

Factores atribuibles a las relaciones entre el MDE y el BID. Algunas adquisiciones no elegibles fueron realizadas en el primer año del Programa, lo que condujo a un reforzamiento del control administrativo y financiero del Banco. Este reforzamiento de la tutela ha disminuido la flexibilidad de la UES para llevar a cabo el proceso de contratación de las prestaciones, lo que pudo ser benéfico para el uso de los fondos, pero ha frenado el ritmo del desempeño.

Factores ligados a la eficacia de los proveedores de servicios. Varios no produjeron un trabajo satisfactorio, particularmente los que se refieren al diagnóstico de la demanda de informatización, la elaboración de los PAE, los estudios preliminares de las acciones de rehabilitación post-desastres, y la asistencia jurídica para el ONEV. La empresa encargada de los estudios preliminares de las acciones de rehabilitación era especializada en ingeniería hidráulica, mientras que el diagnóstico de la dinámica de las cuencas requería de un enfoque holístico. El consultor contratado para elaborar el marco jurídico del ONEV no estuvo en capacidad de producir un resultado útil. Asimismo, la ATI, se implicó poco en el trabajo previsto, y sus productos fueron de baja calidad.

Los factores externos (contexto) e internos afectaron la apropiación institucional del Programa, la cual es crucial para una operación cuya ejecución depende de la demanda, lo que no había sido lo suficientemente previsto al momento de la formulación. Aquellos factores imprimieron orientaciones coyunturales que absorbieron el tiempo de la UES sin conducir a productos concretos. La combinación de atrasos y vacilaciones coyunturales provocaron cambios repetidos en la composición programática y presupuestaria, que redistribuyeron de facto las prioridades, en primer lugar en favor de los costos de gestión. La amplitud de las modificaciones hubiera requerido que su contenido sea reflejado en reformas del MOP y del marco lógico, pero tal no ha sido el caso (estas modificaciones no están señaladas en los informes de seguimiento y auditoría, solamente en los POA).

A pesar de la prórroga que le fue otorgada (la duración inicialmente prevista era de 4.5 años o 54 meses mientras que la ejecución efectiva se extendió de Febrero 2007 a Diciembre 2013, es decir 82 meses desde la elegibilidad total), la pobre ejecución impidió que el Programa alcance los resultados previstos.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

El análisis de la durabilidad se refiere únicamente a las realizaciones del componente III (sistema de información ambiental) por ser la única susceptible de evidenciar algún resultado al final del Programa: su contribución a la existencia del ONEV y los primeros pasos de la puesta en marcha de los sub-sistemas de

[Type text]



información. En el caso del componente II, algunos productos fueron alcanzados, pero no estaban todavía funcionales al término del Programa.

a. Análisis de Factores Críticos

La protección del medio ambiente es un tema eminentemente conflictual en el contexto haitiano, y que rebasa las capacidades del MDE, pero no ha sido objeto de un consenso político suficiente en el periodo de implementación del PRIGE. Este contexto condujo, ya en el periodo de implementación del Programa, a una serie de problemas, tales como el hecho de no haber asignado un local adecuado al MDE, la falta de clarificación en la repartición de las responsabilidades institucionales (sobre todo entre el MDE y el MARNDR), y una asignación presupuestaria para el ONEV demasiado pequeña para garantizar la finalización de las inversiones iniciadas con el PRIGE.

b. Riesgos Potenciales

Nivel de desarrollo de la red de seguimiento sísmico

La instalación de la red no pudo ser completada en el tiempo disponible, aun cuando se logró instalar una parte de las estaciones, que son piezas esenciales – pero no suficientes – para su funcionamiento. Para completar la funcionalidad de la red, el ONEV y el BME requieren de una plataforma informática, primero para poder recibir y tratar los datos, y luego para poder divulgarlos. Esta plataforma ha sido parcialmente instalada en el BME, pero presenta serias limitaciones técnicas que impiden la construcción de series continuas de observaciones, adecuadas para las necesidades del análisis del comportamiento en el tiempo de los diferentes sistemas de fallas. En el estado actual de las cosas, es posible que el sistema no logre alcanzar el nivel crítico requerido para ser funcional.

Nivel de desarrollo de la red de seguimiento hidrológico

Aunque el proyecto de seguimiento hidrológico integral formulado por el ONEV es técnicamente el más avanzado del país, hay tres otros actores institucionales con un mandato relacionado con el elemento agua, por lo que la definición de este sub-sistema del SNIE depende de la clarificación de sus roles respectivos. El hecho de crear una Agencia nacional reuniendo a todos estos actores no resolvería el problema y resultaría además muy difícil de implementar. Es preciso que cada actor tenga su lugar en el sub-sistema, según sus capacidades y su mandato. Existe por tanto el riesgo que este sub-sistema no pueda ser puesto en marcha, debido a la falta de definición de los roles institucionales en este ámbito.

c. Capacidad Institucional

Consecuencias de la existencia del ONEV en la conformación del SNIE

El ONEV se encuentra colocado, en perspectiva, al centro de un conjunto de flujos orientados de datos ambientales contruidos y convertidos en informaciones, para diferentes tipos de necesidades y de usuarios, que constituyen su demanda final.

La gestión de información ambiental debe satisfacer dos grandes tipos de utilizaciones: una, utilizando la información “fría”, retrospectiva y acumulativa, está orientada hacia análisis estructurales, para alimentar la gestión estratégica, según las prioridades políticas de más o menos largo plazo (como la protección de los suelos o de los bosques...), mientras que la otra, utilizando información “caliente”, coyuntural, está orientada hacia la toma de decisiones en el marco de la gestión de riesgos y de desastres, a través de la reducción de la vulnerabilidad y la preparación de la población. El ONEV se encuentra en la conjunción de ambos tipos de flujos de información, por lo que los lineamientos sobre su desarrollo humano y tecnológico (ambas dimensiones están ligadas) deberían ser establecidos para responder a ambos tipos de utilizaciones.

En el post-proyecto, queda por definir el lugar y los roles del ONEV en el funcionamiento del SNGE, incluyendo su relación con el ordenamiento territorial, y por ende con el CIAT, así como con la gestión de riesgos y desastres y el MICT. En este marco, habrá que repensar la propuesta de decreto creador del ONEV. En la actualidad, el proceso de definición institucional no se encuentra suficientemente clarificado.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	---	---

[Type text]



VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

En el MOP estaba establecido que el Programa sería sometido a un proceso de “seguimiento / supervisión / evaluación riguroso”. No obstante, el sistema de seguimiento nunca fue puesto en marcha, limitándose a un examen periódico de los problemas a medida que iban ocurriendo, por medio de reuniones involucrando los especialistas sectorial y financiero del Banco, el coordinador de la UES y el especialista en contrataciones.

Los informes semestrales de actividad (anuales a partir del 2011) estaban presentados con retraso y con un contenido pobre y explicaciones superficiales acerca de las demoras ocurridas en la ejecución, sin relación concreta con lo sucedido en cada actividad en particular. Los indicadores claves para estos informes hubieran debido ser aquellos del marco lógico, pero éstos presentaban grandes dificultades, y no fueron actualizados con las reprogramaciones sucesivas.

En lo que respecta la evaluación, es de notar la carencia de un “informe de arranque presentando las condiciones operacionales existentes en el seno del MDE al inicio del proyecto”, el cual debía ser preparado en los primeros 4 meses de ejecución. La evaluación independiente de medio término tampoco tuvo lugar, y solamente la evaluación final fue llevada a cabo.

También estaba establecido que « la UES tendrá la responsabilidad de preparar los datos pertinentes a lo largo de la ejecución del programa », pero la situación al momento de la evaluación final era al contrario la de un gran desorden en la gestión de la información. Aun desde el punto de vista contable, los informes no permitían por lo general asignar los gastos a las actividades, lo cual se relaciona con la ausencia de un software de contabilidad en la UES, pese a los tres ensayos que se hicieron para instalarlo.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

[X] N/A

VII. Lecciones Aprendidas

Las condiciones para la apropiación institucional y política de programa de esta índole en un contexto inestable deben ser mejor estudiadas y desarrolladas. La construcción de un dialogo político entre el donante y los tomadores de decisión en el gobierno es un factor clave que puede favorecer la efectividad del apoyo externo, pero no es posible brindar un apoyo institucional a una institución pública sin una efectiva apropiación del proceso por parte de los tomadores de decisión (Ministro, Director general) y por los cuadros principales implicados (Directores). La falta de apropiación de las posibilidades ofrecidas por el PRIGE por parte de los cuadros del MDE ha sido un factor clave en el estancamiento de su ejecución. La única unidad que ejerció efectivamente su rol de demanda ha sido el ONEV, aunque solamente a partir del 2010.

En este sentido, es probable que el **instrumento de facilidad sectorial no fue lo más adecuado**. Efectivamente, en un contexto como el de Haití, es necesario dedicar más tiempo a la preparación de una operación y a su seguimiento. La agilidad de una facilidad sectorial – su procesamiento tan rápido y sin mayor revisión – podría haber influenciado en el tiempo dedicado a tener un marco lógico más robusto, con indicadores más precisos (y menos en número) y probablemente un taller de inicio de operación donde se hubiesen podido ajustar nuevamente estos indicadores.

En este sentido, es preciso que un ministerio que recibe un apoyo institucional, **cuenta con un Comité de dirección establecido bajo la responsabilidad de su Dirección general**. El establecimiento de tal Comité debió haber sido puesto como condición previa para la aprobación de los planes de trabajo anuales y los desembolsos correspondientes. En su defecto, hubiese sido oportuno incorporar a algunos de los cuadros (directores) del MDE en el Comité de pilotaje ad-hoc. La falta de prioridad otorgada a la política ambiental en la práctica, que se refleja en las asignaciones presupuestarias, no ha permitido al MDE y a su

[Type text]



dependencia autónoma, el ONEV, de capitalizar efectivamente el apoyo del PRIGE. Más aún, la “programación efímera” que ha caracterizado la gestión del PRIGE ha sido la consecuencia de la falta de conducción estratégica del Programa, en un entorno cambiante, susceptible de provocar inversiones en las prioridades y de generar situaciones requiriendo soluciones de emergencia. Aunque la gestión adaptativa sea una cualidad, la inestabilidad de los planes de trabajo ha significado un gasto innecesario de energía institucional, ocupada en realizar recurrentes ajustes programáticos. Esta situación ha sido agudizada por el hecho que el sistema de seguimiento y evaluación previsto no fue implementado.

La modalidad de implementación a través de una unidad de ejecución distinta de las direcciones técnicas se reveló inefectiva, principalmente por problemas de comunicación y diálogo entre las partes interesadas, así como la falta de supervisión de los procesos de toma de decisión y ejecución por las altas autoridades del Ministerio (Director General, Ministro).

Dados los resultados y las dificultades encontradas durante la ejecución, se puede concluir como otra lección aprendida que **en ciertas circunstancias**, es mejor tomar la decisión de **no extender el plazo de desembolso y cerrar una operación** que no está dando resultados o reformularla.

Finalmente, para que la gestión fuese más estratégica y basada en resultados, hubiese sido necesario contar desde el inicio con **sistema de monitoreo y evaluación robusto**, seguido con diligencia. Hubiese sido necesario comenzar con la realización de un taller inicial para ajustar y adecuar los indicadores al inicio de la operación, y actualizar dicho marco cuando sea necesario durante la ejecución de la operación. Este proceso hubiera facilitado la toma de decisión tanto estratégica como operacional sobre la ejecución del programa.



Anexos:

1. [Actas del Taller de Cierre – Restitución de la Evaluación Final](#)
2. [Evaluación del Prestatario](#)