



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

Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62
29 de octubre de 2007

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL FONDO MULTILATERAL
PARA LA APLICACIÓN DEL
PROTOCOLO DE MONTREAL
Quincuagésima tercera Reunión
Montreal, 26 al 30 de noviembre de 2007

**NOTA DE ESTUDIO SOBRE LA INQUIETUD RELATIVA A LA TASA LENTA DE
TERMINACIÓN DE PROYECTOS Y SOBRE LAS OPCIONES PARA RESOLVER LA
CUESTIÓN (SEGUIMIENTO A LA DECISIÓN 52/8 C))**

Los documentos previos al período de sesiones del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal no van en perjuicio de cualquier decisión que el Comité Ejecutivo pudiera adoptar después de la emisión de los mismos.

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a la reunión y eviten solicitar otros.

Antecedentes

1. Al examinar el informe refundido sobre la marcha de las actividades completadas al 31 de diciembre de 2006, el Comité Ejecutivo observó una tasa lenta de terminación de proyectos por el cuarto año consecutivo (decisión 52/8(b)). En 2006, los organismos de ejecución completaron entre el 33 por ciento y el 51 por ciento de los proyectos que habían planificado completar (según lo indicado en sus anteriores informes sobre la marcha de las actividades). Durante el debate sobre esta cuestión en la 52ª reunión del Comité Ejecutivo, se opinaba que se requería más información y una ulterior explicación de los motivos de las demoras.

2. El Comité Ejecutivo pidió a la Secretaría del Fondo que preparara una nota de estudio sobre inquietudes relativas a la tasa lenta de terminación de proyectos, tomando en consideración los debates mantenidos en la 52ª reunión, y sobre opciones que pudieran ser consideradas en la 53ª reunión sobre la forma de resolver la cuestión.

3. En este documento se exponen los motivos por los que los proyectos no habían sido completados en las fechas planificadas de terminación en los informes sobre la marcha de las actividades. Se presenta una opción que pudiera ser aplicada para medir con precisión las demoras en la terminación con miras a evitarlas en el futuro. Se proporcionó a los organismos de ejecución un borrador de este documento y sus comentarios han sido considerados en la redacción final de este documento.

Reseña

4. Hay varios motivos para las tasas lentas de terminación según se indicaba en el informe refundido sobre la marcha de las actividades (UNEP/OzL.Pro/ExCom/52/10, párrafo 21), que fueron sometidos al debate durante la 52ª reunión, y que han sido determinados como resultado del examen de proyectos que no habían sido completados según los planes en 2006.

5. En primer lugar, los organismos de ejecución proporcionan sus propias estimaciones acerca de la fecha en la que un proyecto va a ser completado y notifican cuando se completó. Puesto que la tasa de terminación de proyectos se basa en último término en los planes de terminación de proyectos de los organismos, un factor importante que contribuye a las tasas lentas de terminación es el de pronosticar con demasiado optimismo en el proceso de planificación de los organismos.

6. En segundo lugar, los bajos niveles de tasas generales de terminación de proyectos notificados pudieran estar influenciados por la notificación acerca de la terminación de tramos anuales de acuerdos plurianuales (APA), actividades de preparación de proyectos, fortalecimiento institucional y planes de gestión de refrigerantes (PGR). En el marco de estos tipos de actividades los fondos no utilizados pueden por lo tanto reasignarse ampliándose el plazo para la terminación de los proyectos.

7. En tercer lugar, algunos de los motivos de la tasa lenta de terminación en 2006 están relacionados con actividades bajo control de los organismos de ejecución y otros no lo están. Por lo tanto, las tasas de terminación de proyectos pueden estar influenciadas por demoras que están fuera del control del organismo.

Pronósticos demasiado optimistas

8. En la Tabla 1 se presenta una comparación entre el número de proyectos previstos por completar en 2006 basada en los informes sobre la marcha de las actividades que fueron presentados en mayo de 2005 y el número de proyectos previstos por completar en los planes administrativos de los organismos de ejecución que habían sido presentados en febrero de 2006.

Tabla 1**TERMINACIONES DE PROYECTOS PREVISTAS EN 2006 (excluida la preparación de proyectos)**

	PNUD	PNUMA	ONUDI	Banco Mundial
Planes administrativos	55	86	36	20
Informes sobre la marcha de las actividades	140	181	90	43
Diferencia	(85)	(95)	(54)	(23)

9. La Tabla 1 indica que los organismos planificaban completar entre 23 y 95 menos proyectos en sus indicadores del plan administrativo que el número total de proyectos por completar pronosticado, proyecto por proyecto, en sus informes anuales sobre la marcha de las actividades. Esto puede explicar que el desempeño de los organismos de ejecución, cuando se juzga por comparación con sus objetivos del plan administrativo, alcanzó un valor del 90 por ciento y del 110 por ciento de sus metas, pero solamente alcanzó entre el 33 por ciento y el 51 por ciento de sus metas por comparación con sus pronósticos en sus informes sobre la marcha de las actividades, según se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2**COMPARACIÓN DE LAS TASAS DE TERMINACIÓN EN 2006**

	PNUD	PNUMA	ONUDI	Banco Mundial
Informes sobre la marcha de las actividades	33%	47%	51%	48%
Planes administrativos	87%	103%	97%	110%

10. Esta disparidad en las tasas de terminación de proyectos existe porque las fechas de terminación en los informes sobre la marcha de las actividades se estiman casi un año antes que las fechas en los planes administrativos. Una evaluación más realista de la terminación de proyectos provendría lógicamente de fijar las fechas de terminación en los informes sobre la marcha de las actividades varios meses antes del periodo de presentación de informes en lugar de casi un año por adelantado.

11. El Comité Ejecutivo pudiera considerar si esta cuestión podría resolverse requiriendo que los organismos de ejecución presenten las fechas previstas de terminación de todas las actividades en curso a la última reunión del año para que puedan fijar fechas más realistas y

permitir a la Secretaría y al Comité una evaluación más precisa de las tasas de terminación. Estas fechas de terminación no modificarían la definición que proporciona el indicador en las aprobaciones anuales de los indicadores de desempeño del plan administrativo.

12. Debe también señalarse que si el Comité está de acuerdo con la reorganización de su programa de reuniones de dos por año, ya está previsto que los organismos de ejecución proporcionarían un segundo informe sobre la marcha de las actividades, en el que se incluirían tanto la información financiera actualizada como la información actualizada sobre las fechas previstas de terminación.

Tipos de proyectos

13. En el Anexo I se presenta el número de proyectos completados en 2006 y el número previsto por completar en 2006 para las siguientes categorías de proyectos: tramos anuales de acuerdos plurianuales, fortalecimiento institucional, planes de gestión de refrigerantes, preparación de proyectos, y proyectos particulares. Se entiende que son proyectos particulares los de inversión, demostración, asistencia técnica y preparación del programa de país. En la Tabla 3 se presentan las tasas de terminación resultantes para estas categorías de proyectos.

Tabla 3

TASAS DE TERMINACIÓN EN 2006 POR TIPO DE PROYECTO

Tipo	PNUD	PNUMA	ONUDI	Banco Mundial	Bilateral	General
Planes de gestión de refrigerantes	14%	40%	50%	-	22%	32%
Tramos anuales de acuerdos plurianuales	37%	22%	33%	35%	25%	32%
Preparación de proyecto	43%	63%	47%	43%	25%	46%
Fortalecimiento institucional	55%	57%	100%	67%	100%	59%
Proyectos particulares (inversión, demostración, asistencia técnica y preparación del programa de país)	29%	38%	66%	55%	19%	42%
Total General	33%	47%	51%	48%	24%	41%

Fuente: Informes sobre la marcha de las actividades.

14. La Tabla 3 sugiere que la tasa de terminación de planes de gestión de refrigerantes es inferior a la tasa de terminación de proyectos particulares. Por consiguiente, al incluirla en la tasa general de terminación de proyectos hace que disminuya el número en relación con ese indicador. Sin embargo, la terminación de planes de gestión de refrigerantes es un prerrequisito para la aprobación de los planes de gestión para eliminación definitiva, los cuales deberían ayudar a las medidas de control de 2010. La demora en la terminación de planes de gestión de refrigerantes es significativa puesto que el objetivo de los planes de gestión de refrigerantes es el de prestar asistencia para poder aplicar las medidas de control de 2007.

15. La inclusión de datos de los tramos anuales de acuerdos plurianuales también hace que disminuyan las tasas generales de terminación de los organismos. La inclusión de datos de preparación de proyectos hace que aumente la tasa general de terminación del PNUD, del PNUMA y de los organismos bilaterales, pero hace que disminuyan las tasas de terminación de proyectos de la ONUDI y del Banco Mundial. La inclusión en el cálculo de proyectos de

fortalecimiento institucional hace que mejore el promedio general respecto a la tasa de terminación de proyectos.

16. La tasa general de terminación de todos los tipos de proyectos era superior para la ONUDI y para el Banco Mundial que para los otros organismos. La tasa de terminación de proyectos particulares del PNUD y del PNUMA pudiera estar influenciada por el hecho de que están ejecutando más proyectos que la ONUDI y que el Banco Mundial, según se indica en el Anexo I.

17. Los motivos de que algunos proyectos no hayan sido completados según los planes pueden variar según el tipo de proyecto y dentro de tipos de proyectos. Por ejemplo, proyectos particulares pueden haber sufrido en realidad demoras en la ejecución; los proyectos de fortalecimiento institucional pudieran no haberse completado según los planes porque los requisitos de financiación fluctuaban en el transcurso del tiempo; o, un proyecto particular pudiera haber sido cancelado o transferido a otro organismo.

18. Además, la definición de terminación de proyecto puede ser distinta según los tipos de proyectos. Por ejemplo, para proyectos particulares, se entiende habitualmente por terminación la conversión completada, la eliminación y las actividades de desecho del equipo, mientras que para proyectos de fortalecimiento institucional la terminación se determina cuando se han agotado todos los fondos. Se han completado las actividades de preparación de proyectos tan pronto como haya sido preparado un proyecto y sometido a la consideración del Comité Ejecutivo. Se definen ahora como terminados los tramos de acuerdos plurianuales cuando se han completado todas las actividades financiadas totalmente o en parte por el tramo.

19. Por último, diversos tipos de proyectos pueden estar asociados a logros importantes, sean cuales fueran sus fechas de terminación. Por ejemplo, los tramos de acuerdos plurianuales asociados a blancos anuales de eliminación casi siempre alcanzan sus metas de eliminación incluso si no se han completado las actividades, lo cual a su vez puede contribuir al cumplimiento de un país. Los proyectos particulares pueden también haber logrado sus metas de eliminación pero no se considerarían completados hasta que se hayan adoptado pasos adicionales, de conformidad con la decisión 28/2. Las Dependencias nacionales del ozono (DNO) continúan cumpliendo las obligaciones de presentación de informes anuales, las funciones de supervisión y las actividades de sensibilización del público sin que se hayan agotado por completo los fondos aprobados para las mismas.

Amplitud con la que la baja tasa de terminación está relacionada con el organismo de ejecución

20. Para los fines de examinar los motivos de que los proyectos no hayan sido completados según los planes, todos los tipos de proyectos (incluso la preparación de proyectos y los proyectos de fortalecimiento institucional) han sido incluidos para evaluar las tasas de terminación de los organismos. De modo análogo, se calcularon las tasas de terminación en base a todos los proyectos, incluso aquellos en los que no hubo demoras en la ejecución. En la Tabla 4 se presentan los motivos, desglosados por organismos, de la lenta tasa de terminación en 2006.

Tabla 4

MOTIVOS DE LA LENTA TASA DE TERMINACIÓN EN 2006

Motivo de la lenta tasa de terminación de proyectos	Incluso Indeterminable		Salvo Indeterminable	
	Número	%	Número	%
Quizás relacionado con el organismo y/o el gobierno	104	30%	104	41%
Nueva actividad/cambio en el proyecto	55	16%	55	22%
Cambio en DNO/Ministerio/Gobierno/establecimiento de la dependencia de gestión del proyecto	18	5%	18	7%
Demoras en la firma del acuerdo/documento de proyecto/Memorando de entendimiento (MOU)	16	5%	16	6%
Proyecto cancelado/transferido	15	4%	15	6%
En gran parte relacionado con el organismo	75	22%	75	30%
Inicio tardío/proceso de licitación/presentación incompleta	43	13%	43	17%
Demoras de estudio/informe/plan/encuesta/entrega del equipo	18	5%	18	7%
Error de clasificación--en espera del cierre de cuentas financieras o apariencia de haberse completado	14	4%	14	6%
En gran parte relacionado con el gobierno	41	12%	41	16%
Demoras en aprobación del gobierno/selección del consultor nacional/comunicaciones con la DNO/informes financieros requeridos	21	6%	21	8%
Demora de la legislación sobre SAO	20	6%	20	8%
En gran parte no relacionado ni con el organismo ni con el gobierno	34	10%	34	13%
Motivos externos--motivos políticos / catástrofes naturales/circunstancia económica	15	4%	15	6%
Motivos técnicos	12	4%	12	5%
Problema de gestión de la empresa/preparación de emplazamiento demorada	7	2%	7	3%
Total General salvo indeterminable			254	100%
Indeterminable	88	26%		
6 meses o menos de retardo	20	6%		
Acuerdo de eliminación sin indicación de una actividad demorada	40	12%		
No pudo determinarse el motivo	28	8%		
Grand total	342	100%		

Fuente: Informes sobre la marcha de las actividades e informes sobre demoras en la ejecución

21. El treinta por ciento de los motivos de las tasas lentas de terminación, según los planes, en 2006 (104 entre 342 proyectos) se han atribuido a una categoría denominada “Quizás relacionado con el organismo y/o el gobierno”. Esta categoría manifiesta alguna incertidumbre respecto a que fuera el organismo de ejecución o el gobierno el responsable de la demora. Sugiere que pudiera darse cabida a mejoras mediante una planificación más precisa.

22. La siguiente categoría en orden de magnitud cubre los proyectos en los que no pudieron determinarse los motivos de no terminar los proyectos según los planes. En esta categoría se incluyen 88 proyectos (26 por ciento del total). Se proyectaba completar veinte de estos proyectos en menos de seis meses después de la fecha original que había sido establecida para su terminación. Entre estos 88 proyectos se incluían también tramos de acuerdos plurianuales. Respecto a estos, algunos organismos habían indicado en 2005 que sus fechas originales de terminación habrían de determinarse en función del logro de la meta de desempeño de conformidad con el acuerdo concertado con el Comité Ejecutivo, en lugar de ser en función de la terminación prevista de las actividades dentro del tramo. Desde 2005, varias decisiones del Comité Ejecutivo han dejado claro que los organismos deberían informar acerca de la terminación de los tramos en base a haberse completado todas las actividades. Esto pudiera ser otro de los motivos por los que se informó acerca de tramos de acuerdos plurianuales como no completados según los planes en 2006.

23. Uno de los organismos señaló que en relación con tramos anuales de acuerdos plurianuales y de componentes de planes de gestión de refrigerantes en los que apenas había flexibilidad, las demoras en su ejecución pueden provenir de dificultades en la utilización de los fondos remanentes después de completadas las actividades previstas, para nuevas actividades pertinentes o complementarias que hubieran sido originalmente omitidas o que hubieran surgido durante la vida útil del proyecto.

24. Este documento se interesa solamente por aquellos proyectos que no habían sido completados según los planes. La terminación real de estos proyectos ha sido aplazada para más allá de las fechas de terminación planificadas, en promedio, por más de dos años desde la fecha originalmente especificada en los documentos de proyecto (que había sido la fecha de terminación aprobada). La demora general en proyectos no completados según los planes en 2006 era de 27 meses. En base a los organismos, el promedio de demora para esos proyectos era de: 22 meses para el PNUD (en base a 102 proyectos), 27 meses para el PNUMA (en base a 100 proyectos), 25 de meses para la ONUDI (en base a 51 proyectos), y 32 de meses para el Banco Mundial (en base a 25 proyectos).

25. La tercera categoría de motivos más significativos para la tasa lenta de terminación en 2006 (75 proyectos) está relacionada con actividades de los organismos de ejecución. A esta categoría corresponde el 22 por ciento de los proyectos que no fueron completados según los planes. El hecho de que no se completaran parece provenir de un inicio tardío; de dificultades durante el proceso de licitación; de presentación de solicitudes incompletas; de actividades demoradas tales como estudios, informes, encuestas o entrega del equipo; o, el proyecto pudiera haber sido clasificado incorrectamente como no completado. Estos tipos de actividades están en gran parte controladas, aunque no exclusivamente, por los organismos.

26. No se completaron según los planes en 2006 cuarenta y un proyectos (12 por ciento) por motivos relacionados con actividades de los gobiernos. En esta categoría de demoras se incluyen proyectos que fueron demorados en espera de la legislación sobre SAO, o de la aprobación del gobierno, o de su notificación. Debe señalarse que la promulgación definitiva de legislación sobre SAO y la notificación del gobierno son requisitos para financiar planes de gestión para eliminación definitiva y proyectos de fortalecimiento institucional.

27. Algunas de las demoras están relacionadas ya sea con el organismo de ejecución ya sea con un gobierno. En 2006, se incluían en esta categoría 34 proyectos (10 por ciento). Estos proyectos sufrieron demoras por motivos técnicos (por ejemplo, por no existir alternativas), por motivos relacionados con las empresas beneficiarias, o por motivos políticos externos, catástrofes naturales y circunstancias económicas.

28. Por último, se señala que la evaluación de la categoría de las demoras (Tabla 4) fue emprendida por la Secretaría en base a datos proporcionados por los organismos en sus informes sobre la marcha de las actividades. Los organismos no intervinieron en cuanto a determinar las categorías para la evaluación de las demoras.

Impacto en el cumplimiento de la tasa lenta de terminación en 2006

29. Treinta y tres de los países del Artículo 5 sujetos a decisiones en materia de cumplimiento tenían un total de 74 proyectos que no habían sido completados según los planes en 2006. En la Tabla 5 se muestra que no obstante el hecho de que los proyectos no hubieran sido completados según los planes, las demoras en la terminación de proyectos no tienen necesariamente como consecuencia el incumplimiento, puesto que 46 de los proyectos demorados están asociados a países que están en situación de cumplimiento de sus planes de acción para 2006; ocho han presentado los planes de acción requeridos, y en un país está pendiente la aclaración de una cuestión relativa al sistema de otorgamiento de licencias. No parece ser que estos países han estado adversamente afectados por las tasas lentas de terminación.

Tabla 5

SITUACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE PAÍSES SUJETOS A UNA DECISIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO CON PROYECTOS QUE NO FUERON COMPLETADOS SEGÚN LOS PLANES EN 2006, PARA PAÍSES SUJETOS A DECISIONES SOBRE CUMPLIMIENTO

Medidas en la cuestión de cumplimiento	Número de proyectos	Número de países
En cumplimiento del plan de acción	46	21
Plan de acción presentado	8	3
Pendiente de aclaración la cuestión relativa al sistema de otorgamiento de licencias	1	1
Presentado un informe sobre otorgamiento de licencias pero el sistema no está funcionando	13	7
Futura situación posible de incumplimiento	6	1
Total	74	33

30. Siete países con 13 proyectos han informado a las Partes, según lo requerido, acerca de la situación de sus sistemas de otorgamiento de licencias que no han sido puestos en práctica. Un país con seis proyectos demorados ha informado al Comité de aplicación que pudiera no estar en situación de cumplimiento para los años 2007-2009. En estos casos, la tasa lenta de terminación estaba en gran parte relacionada con medidas del gobierno para establecer la reglamentación

sobre sistemas de otorgamiento de licencias/SAO y en el caso de una posible situación futura de incumplimiento, una firma demorada de un documento del proyecto en espera de la resolución de una cuestión en materia de inhaladores de dosis medida.

Conclusiones

31. Los organismos de ejecución han estado en condiciones de establecer eficazmente la fecha de terminación de proyectos en el indicador ponderado de terminación de proyectos que figura en sus planes administrativos por el hecho de que el pronóstico se proporciona durante el año de la evaluación. Un pronóstico más preciso del que existe en los informes sobre la marcha de las actividades presentados a la segunda reunión del año pudiera incluirse en un informe sobre la marcha de las actividades (o información actualizada sobre fechas previstas de terminación para proyectos en vías de ejecución) que se presentaría a la tercera reunión del año. Esto estaría en consonancia con las decisiones vigentes sobre el indicador de desempeño y tendría probablemente como resultado una evaluación más precisa de las tasas de terminación de proyectos.

32. Respecto a los motivos de demoras de proyectos que no fueron completados en 2006, 75 (22 por ciento) de los 342 proyectos que no fueron completados fueron clasificados como con demoras debido en gran parte al organismo de ejecución. Hasta un número adicional de 104 proyectos, las demoras pudieran en parte estar relacionadas con actividades del organismo. Sin embargo, no hay ninguna prueba de que la tasa lenta de terminación en 2006 haya tenido un inmediato impacto negativo en países que ya estaban sujetos a decisiones en materia de cumplimiento.

Recomendación

33. El Comité Ejecutivo pudiera:

- a) Tomar nota de la nota de estudio sobre inquietudes relativas a la tasa lenta de terminación de proyectos y de las opciones para resolver la cuestión (seguimiento de la decisión 52/8 (c)) según figura en UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62; y
- b) Pedir a los organismos bilaterales y de ejecución que proporcionen las fechas previstas de terminación de proyectos en curso a la última reunión del año.

Annex I

**TABLES ON THE NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006
AND THOSE ACTUALLY COMPLETED BY PROJECT TYPE**

Table 1

NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	24	17	41	9	39	130
Institutional Strengthening	2	6	22	76	3	109
RMPs	23		29	80	4	136
Project Preparation	4	7	14	8	15	48
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	27	20	48	16	44	155
Overall/Grand Total	80	50	154	189	105	578

Table 2

NUMBER OF PLANNED PROJECTS COMPLETED IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	6	6	15	2	13	42
Institutional Strengthening	2	4	12	43	3	64
RMPs	5		4	32	2	43
Project Preparation	1	3	6	5	7	22
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	5	11	14	6	29	65
Overall/Grand Total	19	24	51	88	54	236
