

22. EVALUACIÓN CONJUNTA

EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO (FCAS)

INFORME SINTÉTICO



Edición: Julio 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografías © AECID

Evaluación realizada por: ECORYS España con un equipo formado por: Javier Fernández (director), Ana Ballesteros, Sonia Franco, Queralt Capdevilla, Ángela García y Cecilia Spottorno.

NIPO on-line: 502-17-038-7

NIPO papel: 502-17-037-1

Depósito legal: M-21182-2017

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE

Pag 1	1.	INTRODUCCIÓN
Pag 1	1.1.	EL OBJETO EVALUADO
Pag 3	1.2.	OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN
Pag 4	1.3.	METODOLOGÍA
Pag 7	2.	CONCLUSIONES
Pag 7		DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL FONDO
Pag 7		SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN
Pag 9		RECURSOS ECONÓMICOS
Pag 9		RECURSOS HUMANOS
Pag 10		COORDINACIÓN
Pag 10		IMPLEMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FONDO
Pag 11		SOSTENIBILIDAD
Pag 12		CUESTIONES TRANSVERSALES
Pag 14		RESULTADOS
Pag 15	3.	RECOMENDACIONES
Pag 15		RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA AECID
Pag 17		RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA AECID Y BID

ÍNDICE DE FIGURAS

Pag 2	FIGURA 1	PAÍSES Y PORCENTAJES DE COFINANCIACIÓN
Pag 5	FIGURA 2	LAS 4P DE MINTZBERG

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AyS	Agua y Saneamiento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPyS	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CENTA	Fundación Centro Nuevas Tecnologías del Agua
CODIA	Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua
DFCAS	Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (General)
FECASALC	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
ICO	Instituto de Crédito Oficial
MAP	Marco de Asociación País
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

I. INTRODUCCIÓN

I.1 EL OBJETO EVALUADO

El **FCAS** es un **instrumento financiero de la Cooperación Española** que se crea en virtud de la disposición adicional sexagésima primera de la Ley 51/2007, de 26 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2008. Este instrumento fue anunciado a la comunidad internacional por el entonces Presidente del Gobierno de España durante la XXVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007 en Santiago de Chile, y aportaría 1.500 millones de dólares (1.000 millones de euros del momento) para los siguientes cuatro años.

El objetivo estratégico del Fondo es el de contribuir a **hacer efectivo el derecho humano al agua** y superar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.

Las líneas estratégicas de las intervenciones que se desarrollan en el marco del Fondo son:

- Línea estratégica 1: **gestión integrada del recurso hídrico.**
- Línea estratégica 2: **acceso a servicios de agua potable y saneamiento.**
- Línea estratégica 3: **gobernanza y derecho humano al agua y saneamiento.**

En cuanto a los criterios geográficos de actuación, en el FCAS se incluyen los siguientes:

- **Países elegibles:** los contemplados en el III Plan Director de la Cooperación Española, en América Latina y el Caribe.
- **Países prioritarios:** al menos el 85% del FCAS se destinará a países de asociación amplia o focalizada.

Figura 1: Países y porcentajes de cofinanciación

PAÍSES DE ASOCIACIÓN AMPLIA Y ATENCIÓN FOCALIZADA		PAÍSES DE RENTA MEDIA
GRUPO 1 (países HIPC)	GRUPO 2	GRUPO 3
100% de financiación	80% de financiación	50% de financiación
Bolivia Honduras Nicaragua Haití	Colombia ¹ Guatemala Ecuador El Salvador Paraguay Perú República Dominicana	Argentina, Brasil Chile Costa Rica Cuba México, Panamá Uruguay, Venezuela

Fuente: Web FCAS

En todas las actuaciones del FCAS la **donación puede ascender hasta el 50% del coste del proyecto**, en el caso de los países del grupo 3, **hasta el 80% en los países del grupo 2**, y hasta el **100% en los países del grupo 1**. Por lo tanto, **se exige cofinanciación de los países socios**.

Dentro de estos países, **las zonas prioritarias son las rurales y periurbanas** donde se priorizarán las zonas con menor cobertura de agua y saneamiento.

Por otro lado las entidades elegibles son:

- **Administraciones públicas nacionales, regionales o locales** de los países receptores, siempre que tengan capacidad institucional suficiente.
- **Organizaciones de la sociedad civil, cooperativas u otro tipo de asociaciones sin ánimo de lucro** dedicadas a la prestación de servicios de agua y saneamiento, o a tareas conexas con la provisión estos servicios públicos.

La organización institucional del Fondo se compone de un **Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (DFCAS)**. Además del Departamento, el Fondo cuenta con un **Comité Ejecutivo**, que es el encargado de estudiar y valorar todas las propuestas de financiación con cargo al Fondo que le sean presentadas por el DFCAS, y decidir sobre su elevación para autorización por Consejo de Ministros, a través del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y un **Consejo Asesor** adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, presidido por el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y constituido

¹ Colombia, considerado país vulnerable por el conflicto armado, es el único país de Asociación Focalizada en este recuadro. Todos los demás son de Asociación Amplia.

por personalidades de reconocido prestigio, españolas y latinoamericanas, en el ámbito del agua y los recursos hídricos.

La configuración del Fondo se completa con la **presencia del Instituto de Crédito Oficial (ICO)** que formaliza, en nombre y representación del Gobierno de España y por cuenta del Estado, los correspondientes convenios de financiación a suscribir con los beneficiarios del Fondo.

Asimismo, a lo largo de su periodo de vigencia el Fondo ha constituido encomiendas de gestión con varios organismos. Entre ellas destacan la encomienda suscrita **desde 2014 con Tragsatec** (anteriormente con P4R y Expansión Exterior) cuyo objetivo es el apoyo a la gestión, seguimiento y coordinación de los programas del Fondo y, en segundo lugar, las encomiendas suscritas **en 2012 y 2014 con el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)**, esta última para el periodo 2014-2016, con el fin de prestar asistencia técnica al FCAS en los programas que lo requieran, especialmente en las materias de planificación hidrológica y gestión integrada de recursos hídricos, abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales y protección contra inundaciones.

El Fondo se estructura en **dos carteras**: una bilateral, administrada directamente por la oficina del FCAS (cartera bilateral) y otra, la multilateral, que se administra a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante el FECASALC. En total el Fondo ha gestionado y/o gestiona hasta la actualidad un total de 66 programas/proyectos, de los que 19 son multilaterales y 47 bilaterales.

1.2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El objetivo general es analizar qué factores potencian y dificultan la ejecución y avance de los programas y valorar la adecuación del diseño inicial y los mecanismos de gestión para cumplir los objetivos. Los **objetivos específicos** son:

1. Saber si el FCAS y los programas están diseñados para contribuir a su objetivo general y objetivos específicos: mejorar el derecho humano al agua y saneamiento de la población más pobre de América Latina.
2. Saber si el FCAS se ha dotado de mecanismos de gestión adecuados para contribuir a sus objetivos. Conocer la eficacia y eficiencia del FCAS en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y mecanismos institucionales. En particular, se analizará la coordinación entre los diferentes niveles de gestión y agentes del FCAS y la coherencia entre los programas bilaterales y multilaterales y si el FCAS se ha dotado de mecanismos para incorporar en su gestión las dimensiones del derecho humano al agua y saneamiento.

1.3. METODOLOGÍA

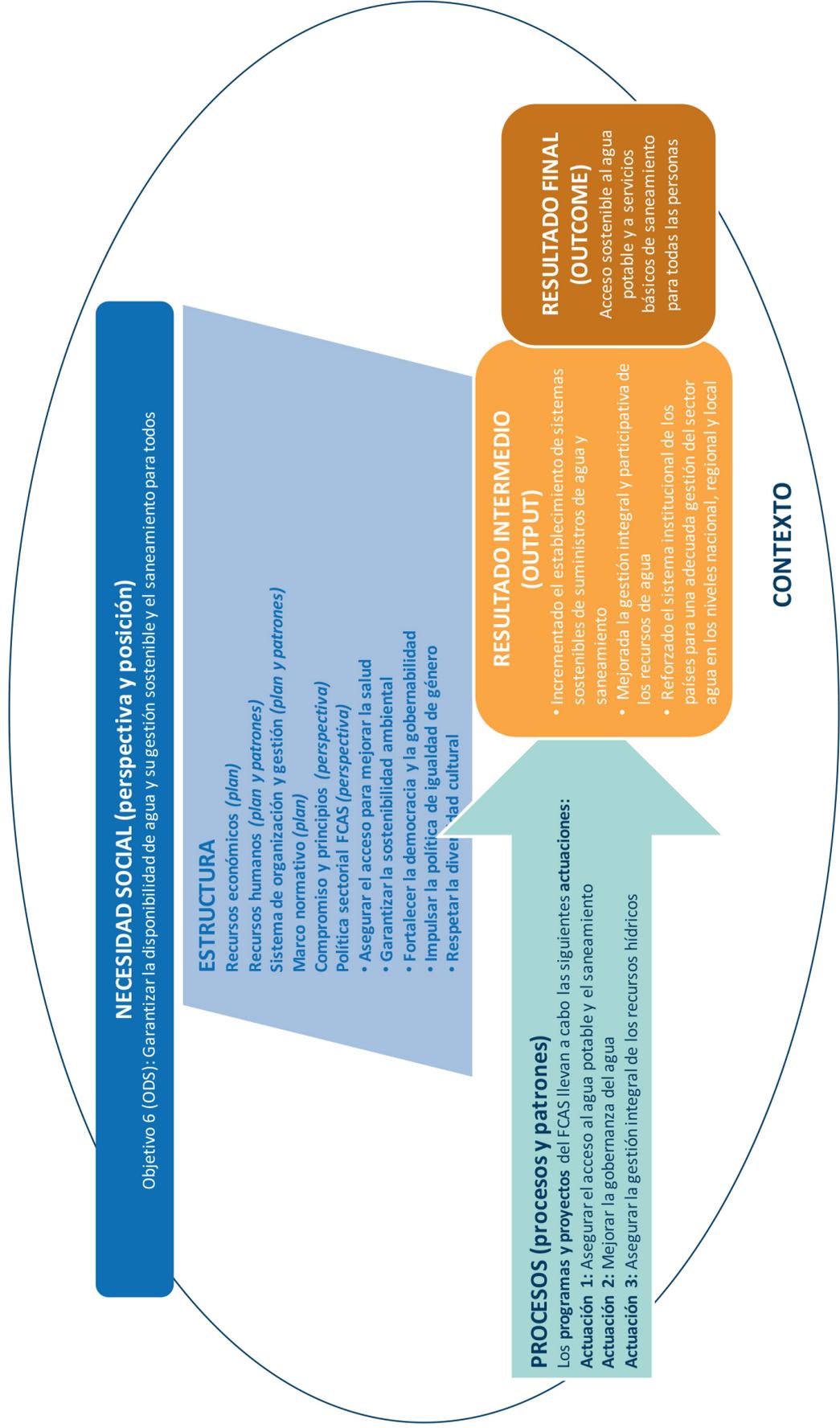
PROPUESTA ADOPTADA

La propuesta metodológica de la evaluación se diseñó en torno a la combinación de tres enfoques que permitían una aproximación adecuada tanto al objeto evaluado - FCAS como instrumento estratégico de la Cooperación Española y, al tiempo, como amplio conjunto de programas y proyectos- como a dar respuesta a los objetivos de la evaluación. De manera resumida, los enfoques adoptados han sido:

- a) **La evaluación de estrategias.** La naturaleza del FCAS llevó a elaborar una visualización de este en la que los aspectos más estratégicos se conceptualizaron siguiendo las cuatro categorías de análisis de estrategias de Mintzberg (2007) en términos de perspectiva, posición, patrones y procesos. A lo largo de la evaluación, a través de la metodología y técnicas propuestas se recopiló información, tanto a nivel global como de los programas, para valorar en qué medida (teniendo en cuenta el carácter intermedio de la evaluación y sus objetivos) los patrones de comportamiento desarrollados hasta ahora por los actores en los diferentes niveles han dotado de consistencia a la perspectiva o posición inicialmente planteada.
- b) **Evaluación orientada por la teoría.** La evaluación orientada por la teoría parte de identificar cómo funciona la intervención y qué resultados pretende obtener construyendo un modelo teórico de la intervención y estructura todo el proceso de indagación a partir de ese modelo teórico. Con él no sólo se va a evaluar el logro de los resultados de la intervención, sino también qué mecanismos causales han conducido a ello. Dado los objetivos de la evaluación y su carácter intermedio, se consideró que esta propuesta es la que mejor respondía a los objetivos planteados. A partir de aquí, las diferentes fases han estado guiadas por esa lógica de intervención y han tratado de comprender su funcionamiento con vistas a la mejora futura del FCAS.
- c) **Evaluación orientada a los stakeholders.** Con este modelo de evaluación se ha tratado de identificar las necesidades de los diferentes actores implicados en la intervención. En la evaluación del FCAS, las preguntas han sido previamente facilitadas en los TdR y respondían a un proceso consultivo previo desarrollado por la propia institución. A esto se ha añadido que, durante la primera fase de la evaluación, se desarrollaron algunas entrevistas iniciales con el fin de ajustar o priorizar estas necesidades informativas de los actores implicados.

En resumen, para este ejercicio evaluativo se diseñó un modelo lógico del Fondo desde una perspectiva sistémica y donde se han situado las cuatro categorías de análisis de estrategias y se ha buscado incorporar la participación de los principales actores del FCAS (Figura 2).

Figura 2: Lógica de Intervención



Fuente: Elaboración propia

Técnicas utilizadas y principales limitaciones de la evaluación

Durante el desarrollo de la evaluación se han utilizado una amplia variedad de técnicas. Además de la revisión documental de un amplio número de documentos de diferente tipología y naturaleza, se han realizado entrevistas en España a diversos actores con relación con el Fondo y se llevó a cabo una encuesta online con los principales actores de los países donde el FCAS cuenta con programas en ejecución. Junto a ello, se realizó un “benchmarking” o análisis comparado de otras iniciativas asimilables al FCAS al objeto de extraer buenas prácticas de las mismas que pudieran ser aplicables al Fondo. Por último, la evaluación se ha enriquecido con la visita a cuatro países de América Latina, seleccionados como estudios de caso.

No obstante, también se han detectado una serie de limitaciones de diversa naturaleza durante el desarrollo de la evaluación. Estas limitaciones aluden, fundamentalmente, a las técnicas empleadas, en particular, a la baja tasa de respuesta recibida del cuestionario online dirigido a las entidades contrapartes del FCAS. Por último, es necesario señalar la limitada evaluabilidad del FCAS que se ha manifestado en la ausencia de información suficiente y de calidad para valorar adecuadamente los resultados alcanzados hasta el momento así como para abordar algunas cuestiones específicas de la evaluación, en particular, de la consideración de los aspectos transversales del Fondo.

2. CONCLUSIONES

Diseño y estructura del Fondo

1. **La creación del Fondo respondió a distintos factores**, entre los que se cuentan la voluntad del Gobierno de España de destinar el 0,7% del PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo, el interés específico del gobierno de entonces en que fuese en Latinoamérica por razones de política exterior, el hecho de que el continente americano fue donde se contaba con una estructura de cooperación presente y activa, y el firme propósito de ser más eficientes en cooperación internacional para el desarrollo concentrando la ayuda en una región y en un sector.
2. **Se observa un alto grado de adecuación y relevancia en el diseño del Fondo con los principios inspiradores del Fondo** establecidos en el artículo 4.3 del Real Decreto 1460/2009 en cuanto a las regiones, áreas geográficas y líneas prioritarias de actuación. Asimismo se ha desarrollado en línea con planes directores (PD) de la Cooperación Española (II, III y IV) que han estado en vigor durante el desarrollo del FCAS al igual que el Plan de Actuación Sectorial (PAS) de Agua y Saneamiento y los Marcos de Asociación País (MAP) de cada Estado donde el Fondo actúa, si bien es importante destacar que algunos de ellos fueron desarrollados con posterioridad a la puesta en marcha del Fondo y la aprobación de una parte importante de los programas.
3. **Los programas del FCAS en general se alinean, con los planes de desarrollo** (allá donde existen) de los organismos competentes en el ámbito del agua y saneamiento de los diferentes países de la región donde se está implementando el Fondo.
4. Sin perjuicio de lo establecido en la evaluación del FECASALC, el Fondo (cartera bilateral) ha puesto en marcha, a través de la Guía POG, un **mecanismo para la medición de los resultados de los programas**, desarrollando una matriz de resultados que se constituye como la guía principal para el seguimiento y gestión de los resultados de los diferentes programas. En dicha matriz, para cada resultado esperado se asocian unos indicadores de resultados, unos productos asociados y unos indicadores de producto, indicándose para cada uno de ellos su línea de base, su unidad de medida, metas intermedias y finales y fuentes de información. Todo lo anterior es valorado por el equipo evaluador de forma muy positiva, ya que va a proporcionar una herramienta común que permite una homogeneidad en la valoración de los resultados de las intervenciones del FCAS de forma agregable a nivel programa, país y Fondo en su conjunto.

Sistema de organización y gestión

5. **La identificación, aprobación y diseño de un número muy importante de programas se llevó a cabo en un momento en que la estructura del FCAS (cartera bilateral), las herramientas y el ciclo de gestión de los programas no se encontraban suficientemente consolidados.** Su formación, herramientas, tales como

las guías ROP y POG o los sistemas de seguimiento de la cartera bilateral, y su estructura, se ha ido construyendo paulatinamente a lo largo de los años.

La motivación de involucrar al Banco Interamericano de Desarrollo en el Fondo a partir de la constitución de dos carteras dentro del FCAS, una bilateral administrada por AECID y otra multilateral administrada por el BID, vino en parte motivada por la **falta de una consolidada experiencia técnica por parte de la AECID** en la gestión de un Fondo de estas características. La decisión se tomó también en línea con los documentos programáticos de la Cooperación Española, como el Plan Director vigente, que daban indicaciones de cara a apostar por el multilateralismo, así como el hecho que el Banco atesoraba una amplia experiencia en la región en el sector del agua y saneamiento, tenía una presencia estratégica en todos los países y una probada capacidad de apalancamiento de recursos adicionales con los que incrementar el impacto del Fondo en el sector.

6. **Los procedimientos de la cartera bilateral del Fondo representan un esfuerzo claro por unificar y estandarizar la gestión y el seguimiento de los programas.** Sin embargo, en su configuración actual **no parecen estar convenientemente adaptados a las diferentes realidades nacionales** de los países y a la diversidad de las capacidades de las contrapartes, conllevando una importante carga burocrática para las entidades gestoras de los programas.
7. **El Fondo intentó desarrollar una herramienta (modelo de matriz de productos y resultados) que permitiera una homogeneidad en el seguimiento y valoración de los resultados** de las intervenciones del FCAS de forma agregable a nivel programa, país y Fondo en su conjunto a partir de la definición de un listado de resultados e indicadores de resultado comunes que debían ser utilizados en el diseño de los programas. Sin embargo, en la práctica han existido una serie de limitaciones que no han permitido que a día de hoy el Fondo, si bien se están haciendo esfuerzos importantes en esta dirección, cuente con un marco de resultados específico, formulado y aplicado, para medir la contribución real del Fondo y sus programas en el sector del agua y el saneamiento en la región latinoamericana.
8. **El esfuerzo en términos económicos y humanos que ha realizado la Cooperación Española en los últimos años en materia de agua y saneamiento puede tener continuidad asumiendo un rol más vinculado con la capacitación técnica o el fortalecimiento institucional**, y, si bien en la actualidad se está avanzando en la puesta en marcha de herramientas de gestión del conocimiento, (gestión documental en sede, herramientas en cuestiones de género, llevando a cabo capacitación e intercambios en el seno de los programas, apoyando al plan de formación de la CODIA, RALCEA, CapNet), muchas de estas herramientas no se encuentran a día de hoy suficientemente desarrolladas, no permitiendo el máximo aprovechamiento y capitalización del conocimiento y experiencias generadas en el marco de los programas.
9. **El Fondo ha trabajado de forma eficaz para crear redes y alianzas que permitieran aprovechar el amplio conocimiento y experiencia de las instituciones españolas en materia de agua.** En este sentido, la conformación del Consejo Asesor o el trabajo con CEDEX, CENTA o MAGRAMA se valoran de forma positiva y están sirviendo tanto para crear sinergias como para capitalizar la experiencia. Sin embargo, en ocasiones la falta de procedimientos y herramientas concretas que delimiten y guíen el trabajo de colaboración con estas entidades, ha tenido como consecuencia que no haya podido aprovecharse al máximo el amplio potencial de trabajo conjunto.

10. El proceso de desembolso unitario tras la firma del convenio por parte del beneficiario ha permitido garantizar que los programas bilaterales, de carácter plurianual y que han sido objeto frecuente de prórrogas sobre su planificación inicial, **hayan seguido ejecutándose a pesar la situación de recortes que se ha vivido en la AOD española**. Sin embargo, este desembolso unitario puede que no sea el más idóneo porque precisamente este carácter plurianual y las frecuentes prórrogas de estos proyectos, unido a la complejidad de su puesta en marcha, que puede acarrear modificaciones o ajustes de presupuesto, hace que un procedimiento con un sistema de desembolsos periódicos podría resultar más adaptado a la realidad.

Finalmente, se concluye que **el conjunto de herramientas desarrolladas para el diseño y la gestión de la cartera bilateral del Fondo han resultado en un paso hacia delante de la cooperación española**, puesto que constituyen uno de los primeros esfuerzos por generar documentos comunes para una multiplicidad de programas y para una diversidad de oficinas, de tal forma que se favorece cierta estructuración y uniformidad en los mecanismos de gestión de los programas.

Recursos económicos

- 11. En términos generales, el total de recursos invertidos por programa ha sido suficiente para llevar a cabo las actividades previstas y los planes de trabajo consignados**, tan sólo habiéndose identificado algunas excepciones en programas puntuales donde se puede observar algunas tensiones presupuestarias, ello motivado en parte por el hecho que los presupuestos fijados en el momento de aprobación de los programas bilaterales se estimaron sin contar con estudios previos y diseños actualizados y detallados.
- 12. Las aportaciones anuales de los Presupuestos Generales al FCAS se concentraron en gran medida durante los primeros tres años del Fondo**, años en los cuales se aprobaron la mayoría de los programas y comprometieron casi la totalidad de los 790 millones de Euros invertidos por el FCAS hasta la fecha.
- 13. El compromiso de los países de cofinanciar parte de los programas**, combinada con la búsqueda de otras estrategias complementarias para el apalancamiento de recursos, se valoran muy positivamente porque permiten contar con más insumos económicos y contribuyen a la apropiación y a crear sinergias.

Recursos humanos

- 14. En el momento de la puesta en marcha del FCAS**, la Cooperación Española no contaba con la experiencia concreta en la gestión de marcos presupuestarios específicos de similares características en el sector de agua y saneamiento. Para hacer frente a ello, **la AECID, tanto en sede como en terreno, ha ido reforzando a lo largo de los años su estructura con la contratación de personal especializado** a través del mecanismo de encomiendas de gestión y asistencias técnicas, modelo que, si bien ha resultado útil para hacer frente a la gestión del Fondo, no contribuye al fortalecimiento institucional y al refuerzo de capacidades dentro de la Agencia.

- 15. El número de profesionales del DFCAS ha ido variando, ha aumentado y se han ido ajustando a las funciones a lo largo del tiempo**, aun cuando la estructura de personal no se ha soportado en un diseño organizativo que, sobre la base de las necesidades detectadas en cuanto a su volumen y perfil, haya ido configurando un sistema que fuese respondiendo adecuadamente a los requerimientos del Fondo, sino que los incrementos de personal se han debido a la aparición de oportunidades o movimientos de personal que no se relacionaban claramente con demandas explícitas y derivadas de una propuesta clara de estructura organizativa en el que quedase adecuadamente recogido también el perfil profesional requerido.

Coordinación

- 16. La coordinación dentro de la AECID y entre AECID sede y terreno se valora positivamente** y, aunque no está en ocasiones adecuadamente sistematizada, resulta de utilidad a los diferentes actores involucrados. No obstante, en ocasiones, se centra demasiado en cuestiones procedimentales y administrativas dejando de lado otros aspectos de mayor valor añadido como la provisión por parte del DFCAS de líneas estratégicas claras en cuestiones importantes como los aspectos transversales o el enfoque de derechos humanos al agua y saneamiento y GIRH.
- 17. La coordinación de la Cooperación Española y las contrapartes en terreno es estrecha, sistematizada y valorada como útil**, existiendo dinámicas de trabajo conjuntas y continuas entre las OTC y las contrapartes.
- 18. La coordinación entre las sedes del BID y AECID está estructurada y dispone de mecanismos para su puesta en marcha**. Sin embargo, **en terreno la coordinación entre estas dos organizaciones debe ser mejorada** para que en aquellos casos en los que no es fluida se alcancen los niveles deseados de interacción entre las dos instituciones contribuyendo a alcanzar una plena complementariedad entre la cartera bilateral y multilateral.

Implementación de las líneas de actuación del Fondo

- 19. Las tres líneas de actuación del Fondo** (acceso a agua y saneamiento, gobernanza del agua y GIRH) han sido incorporadas de forma general en el diseño de la mayoría de los programas, pero a lo largo del proceso de implementación de los mismos, se ha visto que el énfasis fundamental en las primeras fases y en las fases intermedias de ejecución, se pone en términos de recursos humanos, económicos y de impulso para la implementación, en el acceso a agua y saneamiento.

Se observa que la consideración y análisis de riesgos durante la fase de diseño de la intervención no ha tenido el grado de profundidad y calidad requerida, de tal forma que, más allá de algunos aspectos globales, esta cuestión no ha sido suficientemente tratada. Por consiguiente, la gestión de riesgos no ha tenido la naturaleza ligada a mejora en planificación y aseguramiento de una gestión adecuada que ataja los problemas de una forma eficiente que debería tener.



20. En términos generales **existen limitaciones en cuanto a las capacidades técnicas, de gestión y de coordinación de las contrapartes, tanto en relación al número de RRHH como al perfil o la experiencia de los mismos.** El alto nivel de rotación de los profesionales limita también la fuerza de las entidades a la hora de ejecutar los programas. Estas limitaciones no fueron definidas con claridad durante la fase de identificación y diseño de los programas bilaterales y han tenido como consecuencia retrasos en la gestión de los programas y pudiendo llegar a comprometer la sostenibilidad de las intervenciones.
21. **Existe un número importante de programas que ha recurrido a la conformación de unidades ejecutoras específicas** dentro de las contrapartes debilitando la apropiación, fortalecimiento de las estructuras del país y sostenibilidad de las intervenciones.

Sostenibilidad

22. Si bien la sostenibilidad es una **cuestión abordada de forma adecuada y concreta en la mayoría de documentos de diseño de los programas, esta no ha sido tomada suficientemente en consideración durante el inicio de implementación de los programas donde el foco ha sido puesto en la propia ejecución de los programas.** La sostenibilidad es una cuestión que ha ido ganando importancia a medida que los programas han ido avanzado en su ejecución coincidiendo con la aparición de ciertos riesgos que han hecho despertar una creciente atención a este aspecto.

- 23. La vertiente socioeconómica e institucional de la sostenibilidad en materia de acceso a agua y saneamiento no parece estar siendo abordada suficientemente en el marco de la ejecución de los programas,** ni en lo tocante al momento para su puesta en marcha ni en lo relativo a los recursos destinados a este aspecto. Si bien se han llevado a cabo medidas dirigidas a sensibilizar, capacitar y fortalecer las comunidades, los CAPyS y, en algunos casos, las municipalidades participantes en los diferentes programas no se cuenta con evidencias que muestren el resultado de las mismas. Tampoco se han puesto en marcha medidas a nivel nacional, que garantice y ponga en marcha de forma global mecanismos institucionales y estipulados que garanticen la sostenibilidad, mantenimiento y calidad en la prestación del servicio.

Cuestiones transversales

- 24.** A pesar de que la Cooperación Española ha incluido tradicionalmente en sus documentos estratégicos y operativos las cuestiones transversales y que ello se ha trasladado a los documentos del Fondo y los programas, **en la práctica no se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para la integración plena de estos enfoques, salvo actuaciones puntuales.**
- 25.** En relación a la **GIRH**, en primer lugar, debemos subrayar **que la relevancia que esta tiene en el marco del Fondo no se ha trasladado en la misma medida ni en los discursos ni en las prácticas de los actores encargados de su implementación en los países.** En segundo término, por parte de las **OTC no se ha promovido en los países ni las estructuras interinstitucionales ni la articulación de actores adecuadas para ello.** En tercer lugar, **el abordaje de todos los aspectos que implica su desarrollo en los países,** entendido como "un proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas" **es a día de hoy todavía muy limitado.**
- 26.** Respecto al medioambiente, entre las líneas de actuación del Fondo se recoge el apoyo específico a la GIRH, que en la actualidad debe desenvolverse en un contexto marcado, cada vez más, por los pésimos efectos del cambio climático. Ante esto, **y ante la baja conciencia ambiental por parte de muchos sectores de la población y de las autoridades competentes, el Fondo no está respondiendo adecuadamente.** Esto se puede observar de forma clara cuando se constata la baja importancia que se le atribuye en numerosas ocasiones desde las OTC al conocimiento sobre el ciclo de gestión del agua en el que los programas están insertos, lo que ha llevado a descuidar las fuentes principales de las que se obtiene el agua, detectándose una baja preocupación, en muchos casos sobre la importancia crucial que tiene garantizar la viabilidad de una adecuada gestión de las cuencas.
- 27.** Respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, si tomamos como referencia lo que se señala en la Declaración de Dublín en relación a que "las mujeres juegan un papel central en la provisión, el manejo y la protección del agua", a pesar de lo que se señala en los distintos documentos programáticos del Fondo, **el enfoque de género tampoco ha sido adecuadamente articulado ni en el Fondo en su conjunto ni para los programas que lo componen.** La importancia de implicar tanto a los hombres

como a las mujeres en la gestión del agua y el saneamiento ha sido reconocida de manera indiscutible. Sin embargo, no en todos los países donde se desarrolla el FCAS se cuenta con personal formado sobre enfoque de género ni tampoco, en la mayoría de los países, se cuenta con las herramientas adecuadas para extender a todos los ámbitos el enfoque de género en el sector del agua y el saneamiento, ni en lo tocante al trabajo sistemático, ni en cuanto a los adecuados sistemas de seguimiento.

28. **Se han observado en la práctica diferencias significativas en cuanto a la cuestión transversal de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres entre los programas de ámbito rural y los de ámbito urbano**, observándose que en los primeros se han podido identificar ciertas actividades o iniciativas que tienden a abordar este tema, mientras que en los programas del medio urbano no se ha abordado regularmente.
29. **Existe un amplio campo de mejora en relación a los derechos humanos al agua y al saneamiento, para que desde las OTC se trabajen los derechos al agua y al saneamiento no como algo deseable sino como obligatorio**, con la idea de que con su desarrollo se impulse el reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación, y permita poner especial énfasis en las personas más vulnerables. Con ello, se reforzaría la eficacia de la ayuda, al pasar de una estrategia basada en ofrecer servicios, a una estrategia con intervenciones basadas en la construcción de capacidades locales. En este sentido, tras el análisis realizado, se generan dudas respecto a si el Fondo está realmente concienciado del paso que supondría centrarse en los procesos más que en los objetivos, con el énfasis en la participación, puesto que no se está presentando al derecho humano al agua y al saneamiento como el marco coherente, que refuerza las buenas prácticas, y que otorga de legitimidad a las intervenciones de desarrollo.
30. **Se pueden evidenciar algunos pasos positivos en relación a los derechos humanos al agua y al saneamiento**, como son la existencia de talleres de formación interna sobre esta temática para atajar el hecho de que todavía no se cuenta con personal especializado en esta materia, si bien se considera que el personal del Fondo sí está suficientemente sensibilizado en la actualidad.
31. En cuanto a la diversidad cultural y los pueblos indígenas y afrodescendientes, partimos de la base de que el derecho al agua potable y al saneamiento impone a los Estados el deber de garantizar el acceso a tales bienes a “toda persona, sin discriminación”. En este sentido, **se concluye que la AECID siempre se alinea con el tratamiento que el propio Estado da a la diversidad cultural sin cuestionarlo**, por lo que en el caso de que se dieran prácticas que pudiesen vulnerar sus derechos por parte de ese Estado, no se han previsto planes de contingencia al respecto, lo cual hace que el principio de alineamiento pueda, en ocasiones, entrar en contradicción con el de apropiación democrática, puesto que todavía no se ha realizado una reflexión por parte del Fondo para resolver este punto.

Resultados

- 32. Existe una limitación importante para la evaluabilidad de los resultados del FCAS debida a la falta de una herramienta y un marco global que permita valorar el avance y cumplimiento de los resultados a nivel de país y a nivel de Fondo.** El hecho de encontrarnos en una evaluación intermedia con un porcentaje de ejecución media inferior al 50% condiciona también el análisis de los resultados obtenidos por los diferentes programas hasta la fecha.
- 33. El nivel de consecución de resultados (o la probabilidad de ser alcanzados), varía en función de las áreas temáticas del Fondo.** En este sentido, puede afirmarse que el Fondo está contribuyendo a extender el acceso sostenible a los servicios básicos de agua y saneamiento (si bien estos no pueden todavía llegar a ser cuantificados) y, en menor medida a reforzar el sistema institucional de los países para una adecuada gestión del sector agua.
- 34. En cuanto a los resultados obtenidos en relación con la GIRH, si bien a priori aparecen más limitados y relacionados con la elaboración de planes de GIRH específicos,** se debe resaltar en el contexto de la presente evaluación intermedia el hecho de que el FCAS, mediante las actuaciones de acceso a agua y saneamiento, se va aproximando a una gestión integrada de los recursos hídricos en la medida en la que aumenta la eficiencia en el uso del agua al disminuir las pérdidas gracias a la mejora en las infraestructuras de AyS, mejora los resultados económicos y el bienestar social al dotar de agua y saneamiento a poblaciones que no disponían de los mismos y ayuda a preservar el medio ambiente al mejorar la gestión de las aguas residuales mediante el saneamiento.
- 35. En algunos países el Fondo ha tenido un impacto a nivel normativo y de conformación de políticas públicas a partir del apoyo en la realización de planes, estrategias, normativas y leyes de agua,** destacando el caso de Bolivia, El Salvador, República Dominicana o Uruguay donde el FCAS ha apoyado directamente el gobierno en la elaboración de planes y estrategias nacionales relacionadas con agua y saneamiento.

3. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA AECID

Recomendación 1: Fortalecer el sistema de identificación y diseño de los programas

Han sido detectadas limitaciones durante el proceso de identificación y diseño de los programas que han llevado aparejados retrasos en la ejecución y la necesidad de revisión de los mismos, tanto en su vertiente técnica como financiera.

En este sentido, se recomienda fortalecer el proceso a través de medidas tales como asegurar que los recursos destinados a la formulación de la intervención una vez aprobada la ficha de identificación sean adecuados y suficientes, incidir en la necesidad de incluir todos los estudios de viabilidad y diagnósticos requeridos, asegurar que se cuentan con datos actualizados, asegurar que las contrapartes reciban el apoyo suficiente para que sus capacidades sean las adecuadas para la formulación, garantizar las visitas al terreno por parte del equipo de formulación así como la involucración de las comunidades y actores locales.

El proceso de identificación deberá también asegurar el cálculo de un presupuesto preciso del programa/proyecto que se quiere realizar. El desembolso y aprobación del programa debería producirse tras la formulación del mismo, y dados los retos de este tipo de intervenciones y el enfoque a largo plazo en Fortalecimiento Institucional, la GIRH o cuestiones de género, son necesarios marcos temporales realistas.

Recomendación 2: Asegurar el diseño y puesta en marcha de planes de gestión de riesgo

A lo largo del ejercicio de evaluación se ha constatado que los programas no cuentan con planes de gestión de riesgos diseñados y actualizados para identificar potenciales cuellos de botella en la ejecución de los programas y la puesta en marcha de medidas para hacer frente a los mismos.

En este sentido, y con el objetivo de agilizar la gestión de los programas, por su propia naturaleza complejos, se recomienda el diseño y puesta en marcha de planes de riesgos. En concreto, resulta importante que se conciencie a las contrapartes acerca de la importancia de contar con estas herramientas y que se les proporcione modelos y capacitación para el diseño de las mismas.

Asimismo, sería deseable que desde el Fondo se lleve a cabo un análisis acerca de los riesgos más comúnmente ocurridos en los programas y las soluciones que han sido puestas en marcha para darles respuesta. Esto permitiría la identificación de buenas y malas prácticas que podrían ser útiles para ser utilizados por otros programas en contextos similares.

Recomendación 3: Adaptar, en la medida de lo posible, el sistema de procedimientos del Fondo a las capacidades de las contrapartes

Se considera como un punto fuerte del Fondo, la voluntad de definir procedimientos para el proceso de ejecución y el seguimiento de los programas a través de herramientas de gestión tales como los POG, POA e informes de seguimiento. Sin embargo, se ha detectado que las contrapartes no cuentan en la mayoría de los casos con las capacidades requeridas para llevar a cabo estas tareas requiriendo un apoyo importante por parte de la OTC y la encomienda de gestión de Tragsatec.

En este sentido, se recomienda incidir en el diseño y uso de las mismas con el fin de garantizar que se conviertan en herramientas ágiles y operativas y que sean de utilidad para cada uno de los actores implicados.

Se recomienda tomar en consideración actividades de capacitación y sensibilización a las contrapartes con el objetivo de transmitirles la utilidad de estos documentos y capacitarles en la utilización de los mismos. En la misma línea, convendría llevar a cabo un análisis crítico de las herramientas de cara a simplificarlas en la medida de lo posible. Será fundamental también asegurar un adecuado procesamiento de los datos recogidos, de tal forma que resulten útiles para la gestión y seguimiento.

Por otro lado, se debería garantizar que las herramientas de recogida de información para la gestión y seguimiento incluyen en la mayor medida posible toda la información necesaria, con el fin de minimizar las peticiones específicas de documentación que excedan el marco procedimental establecido.

Recomendación 4: Asegurar que el esquema de recursos humanos del DFCAS contribuya al fortalecimiento y refuerzo de capacidades de la AECID

El diseño y puesta en marcha del Fondo en sus inicios no se acompañó de un diseño en la estructura de personal que sirviese de soporte a un fondo de este volumen y que implica la gestión de un número tan elevado de programas.

El equipo del FCAS en AECID ha ido creciendo para responder a estas necesidades, sin embargo, un número importante de profesionales involucrados actualmente en la gestión del Fondo no dependen orgánicamente de AECID, lo que puede llevar aparejado que una vez finalizada su relación contractual por la finalización de los programas se pierda un volumen muy importante de conocimiento y experiencia adquirida durante los últimos años.

En este sentido debería iniciarse un proceso de cambio a medio plazo en la estructura institucional de recursos humanos que resulte más adecuada y adaptada a un Fondo de esta naturaleza, así como desarrollar más la información de las funciones, mecanismos de contratación y composición de cada equipo, todo ello con el fin de dar una cierta vocación de continuidad, más allá de las contingencias que marcaron su génesis, de forma que responda no solo a las necesidades actuales sino eventualmente a las que se puedan generar en el futuro, incluyendo capacidades en terreno de GIRH y transversales.

Recomendación 5: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre FCAS y las instituciones españolas con experiencia sectorial

En el marco de la evaluación, se ha valorado positivamente la intención del FCAS de crear una red de alianzas con las instituciones españolas con experiencia en materia de agua y saneamiento con el objetivo de que el amplio conocimiento acumulado revierta en los programas del Fondo, así como en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Cooperación Española en el sector. Prueba de ello es la conformación del Consejo Asesor o el trabajo que se ha venido llevando a cabo con instituciones como CENTA, el MAGRAMA, CEDEX o AEAS.

Sin embargo se recomienda, incidir más en el desarrollo de una hoja de ruta que permita fortalecer e institucionalizar estas relaciones establecidas hasta la fecha de forma que puedan maximizar su contribución y aprovechamiento de su conocimiento durante la implementación del Fondo y los programas.

Para ello se recomienda de forma concreta el diseño y puesta en marcha de herramientas como memorandos y acuerdos firmados (para aquellas instituciones para las cuales no se cuente ya con ellos) que establezcan de forma específica los objetivos y resultados esperados de la colaboración, los medios, los tiempos y las actividades previstas a fin de asegurar que el marco, el entendimiento y el enfoque de colaboración es compartido y útil para las dos partes.

En el caso del Consejo Asesor, se recomienda también revisar su papel y sus funciones, garantizando que se articulan las medidas para el mayor aprovechamiento del mismo, tanto en las fases de diseño como de implementación de los programas y el Fondo.

RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA AECID Y BID

Recomendación 6: Avanzar en la implementación de las herramientas de gestión del conocimiento

El FCAS deberá avanzar en la consolidación de las herramientas de gestión del conocimiento que están siendo puestas en marcha actualmente, asegurándose una adecuada coordinación y complementariedad entre la cartera bilateral y multilateral.

Como primer paso se recomienda consensuar una definición de gestión del conocimiento y, a partir de ahí, desarrollar finalidad, objetivos, líneas de actuación, asignar recursos económicos y humanos especializados en la materia, desarrollar un marco de actividades, un cronograma u hoja de ruta que lleve aparejado un sistema de seguimiento y evaluación y ponerlo en marcha a la mayor brevedad, en coordinación y aprovechando los conocimientos y experiencia del BID.

Recomendación 7: Apoyar e incentivar la generación de estructuras institucionales para el abordaje de la GIRH

El enfoque de gestión integrada del recurso hídrico a la hora de la implementación de los programas todavía se encuentra en estadios poco avanzados, y por ello el Fondo debería apostar por apoyar la generación de estas estructuras interinstitucionales, contribuyendo a una adecuada articulación del conjunto de actores que, en cada país, tienen competencia en la materia, de tal forma que, independientemente de quien sea la contraparte concreta del proyecto, todos los niveles de institucionalidad que, de forma directa o indirecta, permitan organizar esta integralidad, estén presentes.

En el marco de esta recomendación, las entidades consultadas que en España son expertas en esta cuestión, como el MAGRAMA o el CEDEX, han confirmado esta necesidad y han indicado que más allá de ciertos proyectos concretos como los desarrollados en El Salvador, el estado de avance es limitado. Por tanto, quizás se puede pensar en utilizar el Programa Salvadoreño como una primera referencia y utilizarlo, en la medida de lo posible, como una fuente de información y experiencia reciente en la región.



Recomendación 8: Asegurar y reforzar la integración de los principios transversales

De forma general, y dado el compromiso que la Cooperación Española siempre ha mostrado respecto a las cuestiones transversales y ante las limitadas evidencias de los resultados de la aplicación práctica de estos principios en los programas del Fondo, se recomienda la puesta en marcha de iniciativas dirigidas a fortalecer la integración de estos principios transversales.

Se recomienda asimismo para los programas aún en fase de diseño integrar estos planteamientos de forma más explícita desde el inicio de los mismos. Para los programas en ejecución se deberán llevar a cabo los cambios necesarios para asegurar la transversalidad de los principios horizontales. Para ello, de forma concreta, se recomienda considerar la realización de diagnósticos iniciales respecto a estas cuestiones, la inclusión de indicadores de seguimiento e incluso la realización de evaluaciones temáticas que permitan valorar en qué medida y mediante qué mecanismos se han integrado estos enfoques, así como los principales resultados alcanzados.

Se recomienda también la puesta a disposición por parte del DFCAS de las OTC y los programas de recursos humanos especializados, herramientas y metodologías con elementos concretos para la aplicación de los principios transversales.

En el contexto de la igualdad de género, existe una necesidad de formación específica que se recomienda abordar, dotándose de personal especializado, herramientas para los diferentes actores adaptadas al sector, así como a los diferentes contextos periurbanos y rurales. El enfoque debería ser integral y no centrado en actividades que incorporen a las mujeres.

En cuanto al aspecto de los pueblos indígenas y afrodescendientes, que se considera especialmente relevante tomando en cuenta que estos pueblos pueden ver afectados sus derechos tanto por las instalaciones y medidas que se adopten para el abastecimiento de agua y el saneamiento, como por los distintos proyectos de desarrollo e inversión que puedan tener impacto sobre sus recursos naturales y/o territorios, en el marco de los programas bilaterales deberían realizarse los procedimientos de consulta y participación exigidos por los estándares internacionales, concretamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la jurisprudencia, entre otros, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En tercer lugar, como indicado en la sección de conclusiones, los derechos humanos al agua y al saneamiento no se están incorporando de forma efectiva como enfoque. Si se aborda, deberá ser efectivamente implementado y para su articulación se puede tomar como referencia el trabajo de ONGs como ONGAWA, así como continuar con el trabajo conjunto realizado con el BID.

Recomendación 9: Asegurar la puesta en marcha de medidas de sostenibilidad desde el inicio de los programas

Garantizar la sostenibilidad de las intervenciones es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el FCAS o cualquier otro fondo de características similares.

Para ello, se recomienda de forma concreta que durante la ejecución de los programas, se refuercen estrategias donde se detalle cómo se pretende garantizar la sostenibilidad de las actuaciones. Las medidas que integren estas estrategias deben ser desarrolladas de forma integrada y no aislada, y siempre vinculadas a un plan global de sostenibilidad elaborado por el propio programa.

La capacitación de aquellos que serán los encargados de elaborar estos planes de sostenibilidad también es otro aspecto que se antoja clave, y este sentido se recomienda trabajar con una visión estratégica para garantizar el fortalecimiento de capacidades de las instituciones de relevancia.

Finalmente, se recomienda que las acciones de sostenibilidad que se lleven a cabo no se circunscriban en las pequeñas comunidades y áreas donde se han llevado a cabo las intervenciones, actividades u obras de los programas, sino que se abra el foco y se involucre tanto al nivel local-municipal como al nivel nacional, para así de esta forma asegurar que se pongan en marcha de forma global mecanismos institucionales y estipulados que garanticen la sostenibilidad, mantenimiento y calidad en la prestación del servicio de que se trate.

Recomendación 10: Fortalecer la coordinación entre BID y AECID en el terreno

En aquellos casos donde no esté consolidada, debería mejorarse la coordinación entre BID y AECID en el terreno con el objetivo de crear sinergias entre las dos carteras, compartir experiencias y buenas prácticas y en definitiva asegurar una correcta complementariedad entre la cartera bilateral y multilateral del Fondo.

Para ello, se recomienda la puesta en marcha de mecanismos y procedimientos de coordinación y comunicación entre las dos partes que impliquen la celebración de reuniones periódicas, establecimiento de mecanismos regulares de reporte mutuo e intercambio de información, así como el diseño y puesta en marcha de una estrategia de posicionamiento común en los diferentes países.

Recomendación I I: Mejorar la evaluabilidad del FCAS tanto en su vertiente macro (Fondo) como micro (programas)

El FCAS debería poner en marcha a la mayor brevedad el sistema de seguimiento global del Fondo que está siendo desarrollado con el fin de garantizar la medición de avances hacia resultados globales, asegurar que se recopile información sobre todas las líneas de actuación del Fondo, así como de sus aspectos transversales, y poner en manos de los actores clave información útil para la toma de decisiones, con una periodicidad adecuada, equilibrando así la carga administrativa de su gestión.

Para el caso de los programas, se recomienda destinar recursos a la construcción de la línea de base y se recomienda asegurar que las contrapartes cuentan con el entendimiento y capacidad para llevar a cabo el seguimiento de los indicadores de producto y resultado.

Debería considerarse también la elaboración de materiales y organización de sesiones de capacitación para asegurar que los actores utilizan de forma adecuada el sistema de reporte global y de los programas.

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones

