

22. EVALUACIÓN CONJUNTA

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

INFORME COMPLETO



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 I	ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS Y TABLAS
Pag IV	ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS
Pag I	1. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DEL INFORME
Pag I	1.1 ESTRUCTURA DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA
Pag I	1.2 OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN
Pag 3	2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO EVALUADO
Pag 8	3. METODOLOGÍA Y CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO
Pag 8	3.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN
Pag 10	3.2 EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO, LOS DERECHOS HUMANOS, LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL
Pag 10	3.3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO
Pag 15	3.4. PROPUESTA METODOLÓGICA
Pag 18	3.5. DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS TÉCNICAS UTILIZADAS
Pag 21	3.6. LÍMITES DE LA EVALUACIÓN
Pag 24	4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN
Pag 25	A. DISEÑO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO
Pag 25	4.1. DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL FONDO
Pag 26	4.1.1. GÉNESIS DEL FONDO
Pag 27	4.1.2. ADECUACIÓN DE LAS ACTUACIONES AL MARCO, COMPROMISO Y PRINCIPIOS DEL FONDO
Pag 34	4.1.3. ADECUACIÓN DE LOS OBJETIVOS A LAS NECESIDADES
Pag 36	4.1.4. MARCO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE COMPLEMENTA O/E IMPULSA EL FCAS
Pag 37	4.1.5. EQUILIBRIO EN LA CONSIDERACIÓN DE LOS OBJETIVOS
Pag 39	4.1.6. IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN INICIAL DE LAS INTERVENCIONES EN LOS PROGRAMAS BILATERALES
Pag 40	4.2. SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN
Pag 41	4.2.1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
Pag 42	4.2.2. PROCEDIMIENTOS DE LA CARTERA BILATERAL DEL FONDO
Pag 45	4.2.3. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Pag 49	4.2.4. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Pag 53	4.3.	RECURSOS ECONÓMICOS
Pag 53		4.3.1. ANÁLISIS GENERAL
Pag 57		4.3.2. APALANCAMIENTO DE RECURSOS
Pag 62	4.4.	RECURSOS HUMANOS EN LA AECID
Pag 68	4.5.	COORDINACIÓN
Pag 70		4.5.1. COORDINACIÓN EN EL SENO DE LA PROPIA AECID
Pag 72		4.5.2. COORDINACIÓN ENTRE AECID Y BID
Pag 73		4.5.3. COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES
Pag 74		4.5.4. COORDINACIÓN CON LAS CONTRAPARTES DE LOS PROGRAMAS
Pag 75	B.	IMPLEMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FONDO - LOS PROGRAMAS BILATERALES
Pag 75	4.6.	LÍNEA 1: ASEGURAR EL ACCESO AL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO
Pag 78	4.7.	LÍNEA 2: MEJORAR LA GOBERNANZA DEL AGUA
Pag 81	4.8.	LÍNEA 3: ASEGURAR LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO
Pag 84	C.	SOSTENIBILIDAD
Pag 88	D.	RESULTADOS
Pag 93	E.	UNA VISIÓN GLOBAL DEL FONDO
Pag 99	5.	CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL FCAS
Pag 108	6.	LECCIONES APRENDIDAS
Pag 109	7.	RECOMENDACIONES

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Pag 5	FIGURA 1	PAÍSES Y PORCENTAJES DE COFINANCIACIÓN
Pag 9	FIGURA 2	LAS 4P DE MINTZBERG
Pag 9	FIGURA 3	MODELO SISTÉMICO
Pag 12	FIGURA 4	FCAS: PLAN, PERSPECTIVA, POSICIÓN Y PATRONES DE COMPORTAMIENTO
Pag 14	FIGURA 5	LÓGICA DE INTERVENCIÓN
Pag 29	FIGURA 6	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES (CARTERA BILATERAL Y MULTILATERAL)
Pag 30	FIGURA 7	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ÁMBITOS COMPONENTES (CARTERA BILATERAL Y MULTILATERAL)
Pag 31	FIGURA 8	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS (CARTERA BILATERAL Y MULTILATERAL)
Pag 33	FIGURA 9	PROPORCIÓN DE PROGRAMAS POR ÁREA Y SU CORRESPONDIENTE ASIGNACIÓN FINANCIERA (EN DATOS PORCENTUALES)
Pag 34	FIGURA 10	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL FONDO EN ÁREAS RURALES Y PERIURBANAS
Pag 38	FIGURA 11	BENCHMARKING - OBJETIVOS DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 42	FIGURA 12	BENCHMARKING – ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 51	FIGURA 13	BENCHMARKING – MECANISMOS DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 55	FIGURA 14	APORTACIÓN ANUAL FCAS POR PROGRAMAS APROBADOS Y PROGRAMAS INICIO EJECUCIÓN, EN MILLONES DE EUROS
Pag 59	FIGURA 15	PESO DE LAS CONTRIBUCIONES FCAS Y LOCALES EN LOS PAÍSES RECEPTORES
Pag 62	FIGURA 16	BENCHMARKING – APALANCAMIENTO DE RECURSOS DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 63	FIGURA 17	EVOLUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS POR MODALIDAD CONTRACTUAL EN OFICINA DEL FCAS 2008-2015
Pag 64	FIGURA 18	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA OFICINA DEL FCAS 2008-2015 POR SEXO
Pag 66	FIGURA 19	EVOLUCIÓN DE RECURSOS HUMANOS ASOCIADOS A LA CARTERA BILATERAL DEL FCAS POR MODALIDAD CONTRACTUAL Y SEXO EN LAS OTC 2008-2015 (M=MUJER; H=HOMBRE)
Pag 68	FIGURA 20	BENCHMARKING – ESTRUCTURA DE RECURSOS HUMANOS DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 69	FIGURA 21	BENCHMARKING – MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 76	FIGURA 22	BENCHMARKING – MECANISMOS DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LAS INICIATIVAS ANALIZADAS
Pag 86	FIGURA 23	MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL, TÉCNICA, FINANCIERA Y SOCIAL
Pag 90	FIGURA 24	¿EN QUÉ MEDIDA LOS PROGRAMAS HAN PERMITIDO LOGRAR AVANCES EN LAS SIGUIENTES ÁREAS? (NÚMERO DE RESPUESTAS)

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AyS	Agua y Saneamiento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ACP	Asia Caribe Pacífico
AWF	African Water Facility
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAPyS	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CENTA	Fundación Centro Nuevas Tecnologías del Agua
CG	Comité de Gestión de la evaluación
CIF	Caribbean Investment Facility (Facilidad de Inversión del Caribe)
CIMAS	Redes de Conocimiento en Medio Ambiente, Agua y Saneamiento
CODIA	Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua
CS	Comité de Seguimiento de la evaluación
DCALC	Dirección de Cooperación para América Latina y Caribe
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DESCOM	Desarrollo Comunitario
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
GEC	Grupo estable de cooperación
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GWOPA	Water Operators' Partnerships Alliance
GWP	Global Water Partnership
ICO	Instituto de Crédito Oficial
INRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
JICA	Japan International Cooperation Agency
MAEC	Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
LATINOSAN	Conferencias Latinoamericanas de Saneamiento
LAIF	Latin America Investment Facility (Facilidad de Inversión de América Latina)
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MoU	Memorandum of Understanding (Memorando de entendimiento)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIT	Organización Internacional del Trabajo
PD	Plan Director
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PISASH	Programa Integral Sectorial de Agua y Saneamiento Humano de Nicaragua
POA	Programa Operativo Anual
POG	Programa Operativo General
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RD	Real Decreto
TdR	Términos de referencia
UCP	Unidad Coordinadora de Programas
UE	Unión Europea
UNU-INWEH	United Nations University - Institute for Water, Environment and Health
WSP	World Bank Water and Sanitation Programme

I. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA DEL INFORME

I.1 ESTRUCTURA DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

El presente documento constituye el **Informe Final de la Evaluación Intermedia del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento** (en adelante FCAS)¹ y tiene como objetivo presentar los hallazgos, conclusiones y recomendaciones extraídas del proceso evaluativo llevado a cabo. Para ello cuenta con los siguientes capítulos:

1. descripción de los objetivos de la evaluación;
2. descripción del objeto a ser evaluado;
3. planteamiento metodológico, la teoría del programa y principales limitaciones a la evaluación;
4. análisis e interpretación de la información con el objetivo de dar respuesta a las preguntas de evaluación;
5. exposición de las principales conclusiones;
6. lecciones aprendidas;
7. recomendaciones;

I.2 OBJETIVO 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 Dado que la presente evaluación se refiere al fondo en su conjunto, se utiliza FCAS o Fondo para las dos carteras, FCAS (cartera bilateral) cuando se refiere a la parte bilateral y FECASALC para la parte multilateral, si bien en algún apartado se hace referencia exclusiva a la cartera bilateral y en ese caso se recoge en el título

Para ello, la evaluación profundiza en tres dimensiones de análisis²: de **diseño** donde se analiza la racionalidad, coherencia y calidad del planteamiento de la intervención, de **proceso** para analizar la puesta en práctica de la intervención, el foco está en su implementación, y de **resultados** para analizar los productos y sus efectos en la población beneficiaria, en la medida en que lo permita la información existente hasta el momento.

Es una **evaluación intermedia** llevada a cabo durante la propia ejecución del FCAS³ desde su inicio hasta 2014⁴. Se espera que pueda servir para mejorar y/o ajustar el funcionamiento del Fondo desarrollando una **función formativa**, al ofrecer información actualizada sobre su puesta en marcha que resulte útil a sus responsables para su eventual modificación y reajuste. Respeto también una **visión participativa** a partir de la incorporación de los distintos actores involucrados en el proceso, que permitirá identificar distintas construcciones de la realidad y poner de relieve los distintos intereses. Por último, es una **evaluación externa e independiente**, llevada a cabo por un equipo de profesionales especializados en evaluación y/o en cooperación al desarrollo, así como con *expertise* de agua y saneamiento que ha garantizado la máxima imparcialidad e independencia del conjunto del ejercicio.

Para finalizar, es conveniente indicar que se trata de una evaluación global del FCAS. Sin embargo, para el análisis de la cartera multilateral se ha tomado como fuente esencial de información la evaluación intermedia del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC), realizada recientemente, tal y como fue indicado, con el uso de algunas técnicas complementarias para valorar algunos aspectos específicos. Esto, como se abordará en el apartado de límites y se verá durante el informe, no ha permitido analizar con el mismo nivel de profundidad ambas carteras. Por ello, se remite al informe de la evaluación del FECASALC como complemento de este informe en relación con la cartera multilateral.

² Definición extraída del documento *Políticas de evaluación en la cooperación para el desarrollo: diferentes aproximaciones a una realidad cambiante*, septiembre de 2015. MAEC.

³ La evaluación Intermedia del FECASALC de diciembre 2015 ha servido como importante insumo para esta evaluación en lo tocante a la modalidad que administra el BID.

⁴ No obstante, la evaluación ha incluido cierta valoración de los procesos y los productos que se han producido a lo largo de 2015.

2. DESCRIPCIÓN DEL 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, y que había sido anunciada a la comunidad internacional, durante la XXVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007 en Santiago de Chile, por el entonces Presidente del Gobierno, relativo a la creación de un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento al que España aportaría 1.500 millones de dólares (1.000 millones de euros del momento) para los siguientes cuatro años. A su vez, el Real Decreto 822/2008, de 16 de mayo, dispone la creación de la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (OFCAS), actualmente denominada Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (DFCAS), que será la encargada de la gestión y seguimiento de dicho Fondo.

El **objetivo estratégico del Fondo**, tal y como se recoge en el Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento 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**. El Real Decreto recoge, a su vez, una serie de objetivos específicos que se concretan en:

- a) Contribuir a extender el acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, especialmente en las zonas más vulnerables y con menor cobertura.
- b) Favorecer la gestión pública, integral y participativa del recurso hídrico. Si así fuese solicitado por las autoridades públicas competentes, y se cuenta con los marcos regulatorios adecuados, se tendrán en cuenta mecanismos de prestación de servicios con participación privada o comunitaria.
- c) Reforzar el sistema institucional de los países para una adecuada gestión del sector agua que favorezca una gestión pública, transparente y participativa del recurso.
- d) La contribución al establecimiento de sistemas sostenibles de suministro de los servicios de agua y saneamiento.
- e) Adoptar mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en los términos de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Las **líneas estratégicas de las intervenciones**⁵ que se desarrollan en el marco del Fondo son las contempladas en el Plan de Actuación Sectorial de Agua y Saneamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que integra los objetivos del III Plan Director (PD) de la Cooperación Española 2009-2012⁶, con sus respectivas líneas de actuación⁷, que 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.

Con este enfoque integral, la Cooperación Española, además de su compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pretende contribuir con sus actuaciones a hacer efectivo el derecho humano fundamental declarado por la Naciones Unidas en julio de 2010 relativo al acceso al agua potable y al saneamiento⁸. Esta resolución materializa los esfuerzos iniciados ya en los años 70 del siglo XX por el reconocimiento internacional del Derecho al Agua y al Saneamiento⁹ y, sobre todo, el hito que constituyó la Observación 15 del Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas al considerarlo derecho implícito en un tratado internacional vinculante, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1977¹⁰. A través de la Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010, se reconoce explícitamente que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos y exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento. Los esfuerzos de la Cooperación Española en materia de agua y saneamiento, mediante la constitución del FCAS, y los de la comunidad internacional arriba reflejados han ido, por tanto, en paralelo.

⁵ Fuente: Informe anual al Congreso (2014).

⁶ El FCAS comienza a implementarse durante la vigencia del III Plan Director 2009-2012, aunque el compromiso de hacer efectivo el derecho humano al agua potable y al saneamiento continúa en el IV Plan Director 2013-2016, vigente en la actualidad.

⁷ Se han tomado las definiciones de estos elementos recogidas en el Plan de Acción Sectorial (PAS), frente a otras propuestas más integrales existentes en la literatura. Algunas de las cuales se incorporan en el documento de anexos como notas técnicas del equipo.

⁸ La última resolución de NNUU aprobada el 17 diciembre de 2015 sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (A/RES/70/169) por primera vez define y consagra los dos derechos distintos pero interrelacionados entre sí: derecho humano al agua y derecho humano al saneamiento.

⁹ Este derecho se incluye en diversos documentos internacionales desde entonces como el Plan de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977), la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002), entre otros.

¹⁰ Bautista Justo, Juan (2013) El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos del Desarrollo del Milenio, documentos de proyectos de la CEPAL.

Por último, en cuanto a los **criterios geográficos de actuación**¹¹, 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, según el III PD 2009-2012, o grupos 1 y 2 según establece el Real Decreto 1460/2009, sobre Organización y Funcionamiento del FCAS y conforme se detalla en la tabla siguiente:

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 ¹² 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 (tanto bilaterales como multilaterales) 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.

¹¹ Fuente: web FCAS.

¹² 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 otro lado las **entidades elegibles** son:

- Administraciones públicas nacionales, regionales o locales– de los países receptores, siempre que tengan capacidad institucional suficiente. En el caso de que se trate de autoridades regionales o locales, se valorará especialmente que cuenten con la aprobación de las autoridades del Estado y que exista una mesa o asociación nacional de referencia.
- 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)**, anteriormente mencionado, que se encuadra en la AECID. En sus orígenes el Departamento se adscribía orgánicamente a la Presidencia de la AECID, aunque esa situación cambió en virtud del Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobado por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, pasando a depender de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral. Actualmente, tras el Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecuan otros órganos colegiados en materia de cooperación y se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, el Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento se va a situar en la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe, pues es en esa región en la que el Fondo desarrolla de manera exclusiva su actividad.

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 por personalidades de reconocido prestigio, españolas y latinoamericanas, en el ámbito del agua y los recursos hídricos. Forman igualmente parte de este Consejo Asesor representantes de los actores españoles relacionados con la cooperación en el sector del agua, en especial los relacionados con fundaciones, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, operadores y gestores de los servicios de agua y saneamiento, organizaciones empresariales y empresas privadas especializadas y universidad. El Consejo Asesor estará integrado por un máximo de cuarenta miembros. Este Consejo Asesor cuenta con un grupo de trabajo de composición reducida.

¹³ El Real Decreto 1424/2012 entre otras cosas, modifica ciertos aspectos relativos al Consejo Asesor. El Real Decreto establece que la presidencia del Consejo Asesor (que antes recaía sobre el Príncipe de Asturias) será asumida por el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Esto desbloquea la constitución formal del Consejo Asesor y, a partir de ella, la constitución de su Grupo de Trabajo, que habían venido actuando informalmente desde el inicio del FCAS.

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 Tragsatec¹⁴ (anteriormente con P4R y Expansión Exterior)¹⁵ 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)¹⁶, 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.

¹⁴ Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (Tragsatec), filial del Empresa de Transformación Agraria, S.A. (Tragsa), forma parte del grupo de empresas de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

¹⁵ En junio del 2012 se sustituyó la denominación de "Sociedad Estatal Española P4R" por la de "Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A.". Denominación social con la que actualmente opera la Sociedad.

¹⁶ La encomienda actualmente en vigencia con el CEDEX sería la segunda, pues en 2012 se constituyó una primera encomienda de gestión con este organismo público.

3. METODOLOGÍA, CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO¹⁷

3.1 MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN

La evaluación intermedia del FCAS ha representado un buen ejemplo de intervención con un fuerte componente estratégico. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el papel que están teniendo los programas como mecanismo para operativizar los objetivos del FCAS nos ha permitido disponer de datos, herramientas y documentación hacia los que dirigimos en la búsqueda de evidencias sobre el FCAS como instrumento estratégico global.

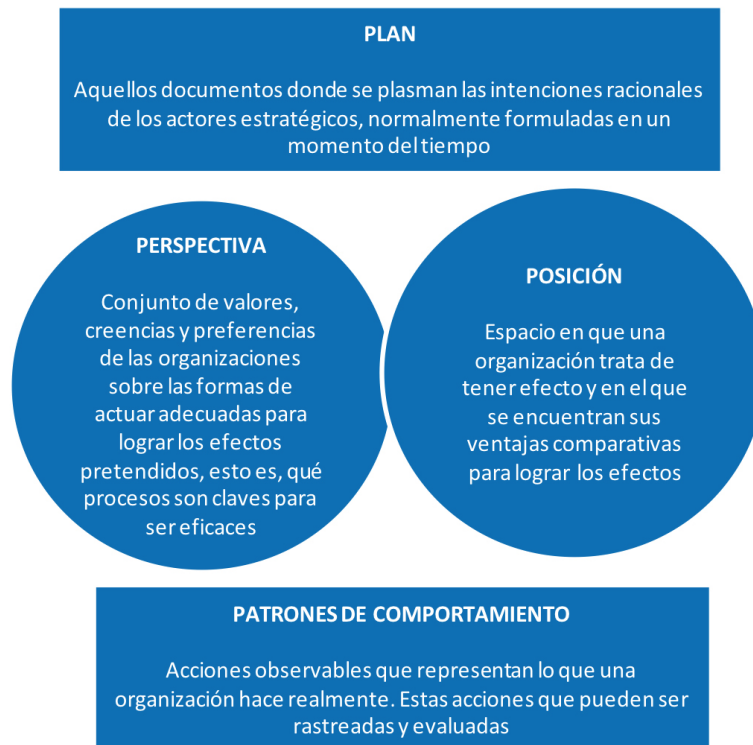
Para elaborar el marco teórico-conceptual global de esta evaluación, nos hemos basado fundamentalmente en la **propuesta de Patrizi y Patton (2010)**, a partir de las aportaciones de Mintzberg (2007) en el sector privado. Patton y Patrizi (2011) ofrecen herramientas para la evaluación de las estrategias mediante el examen de los **patrones de comportamiento**.

En esta propuesta conceptual, cuatro elementos se consideran esenciales y es lo que se conoce como las 4P de Mintzberg (2007):

- a) **Estrategia como plan.**
- b) **Estrategia como perspectiva**
- c) **Estrategia como posición.**
- d) **Estrategia como patrón de conducta.**

¹⁷ Para una aproximación más profunda al marco conceptual, a la metodología y al desarrollo del proceso evaluativo se sugiere la lectura del anexo I.

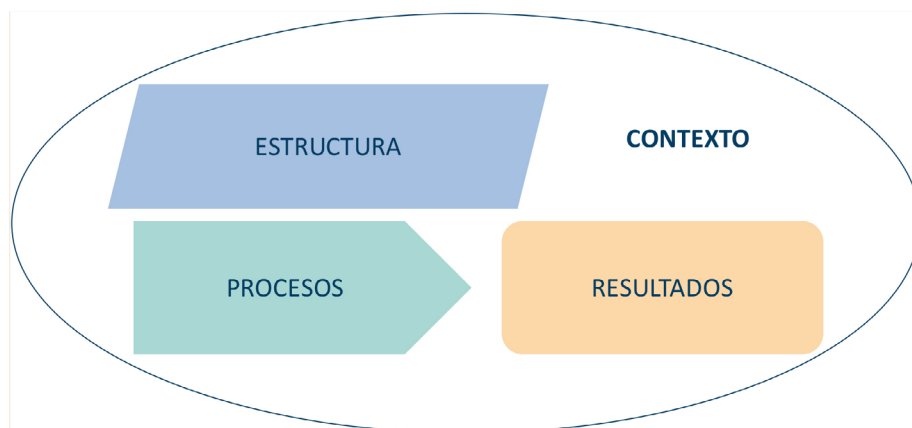
Figura 2: Las 4P de Mintzberg



Fuente: Mintzberg, 2007. Traducción propia

Esta propuesta conceptual se ha complementado con la utilización de un **marco comprensivo** (teoría del programa), a partir de la aplicación de un **enfoque sistémico**, en el que se han integrado el FCAS y los programas con el fin de guiar la evaluación hacia el cumplimiento de los objetivos, sobre todo aquel más centrado en el análisis de los **mecanismos de gestión**.

Figura 3: Modelo sistémico



Fuente: Elaboración propia a partir de Ligeró (2011)

3.2 EVALUACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO, LOS DERECHOS HUMANOS, LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

En los últimos años, tanto desde la Cooperación Española como de otros organismos multilaterales e instituciones internacionales dedicadas a la evaluación, se han ido desarrollando herramientas y propuestas de incorporación de los diferentes enfoques transversales en las evaluaciones. Los ejercicios más elaborados se han centrado en mecanismos para la realización de evaluaciones sensibles al género y a los derechos humanos, aunque también se han desarrollado algunas herramientas en relación con los otros dos enfoques.

De modo general, durante la presente evaluación se han seguido las orientaciones recogidas en la Política de Evaluación de la Cooperación Española (2013), especialmente el punto de partida que se basa en la comprensión de la transversalidad como un doble proceso: por una parte, un proceso político y de transformación social y, por otro, un procedimiento técnico instrumental para la mejora de las evaluaciones y las intervenciones. Esto se ha completado con la utilización como marco global de las orientaciones hacia una evaluación sensible al género y los derechos humanos elaboradas por Ligeró *et al.* (2014) para la Cooperación Española, en la que se trataron de incorporar en alguna medida otras consideraciones vinculadas con la sostenibilidad ambiental y la diversidad cultural. En el caso de la incorporación de los derechos humanos, se prestó atención particular al derecho humano al agua y saneamiento, en línea con la naturaleza y objetivos del FCAS. Por tanto, no solo como un principio transversal, sino también como un objetivo definido explícitamente en el FCAS. En el anexo II se puede obtener más información de cómo se han tratado de conducir la evaluación de forma sensible a los enfoques transversales.

3.3 LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE AGUAY SANEAMIENTO

Tal como se ha señalado, para la reconstrucción de la **lógica del FCAS**, en primer lugar, se tomaron como referencia del análisis a las cuatro categorías de Mintzberg: plan, perspectiva, posición y patrones de comportamiento.

El plan son todos los documentos donde se plasman las intenciones racionales de los actores estratégicos, es decir, del Gobierno de España, por tanto, ahí está incluido tanto el marco normativo como el presupuestario del Fondo, con ambos se traza el plano para su funcionamiento.

En cuanto a la perspectiva, se observaron los valores, creencias y preferencias del FCAS que se describen en el gráfico más abajo como las formas de actuar más adecuadas para lograr los pretendidos *resultados intermedios*¹⁸ (que veremos en el esquema de la teoría del programa). Esta información se ha extraído tanto de los propios objetivos del Fondo como de otros documentos

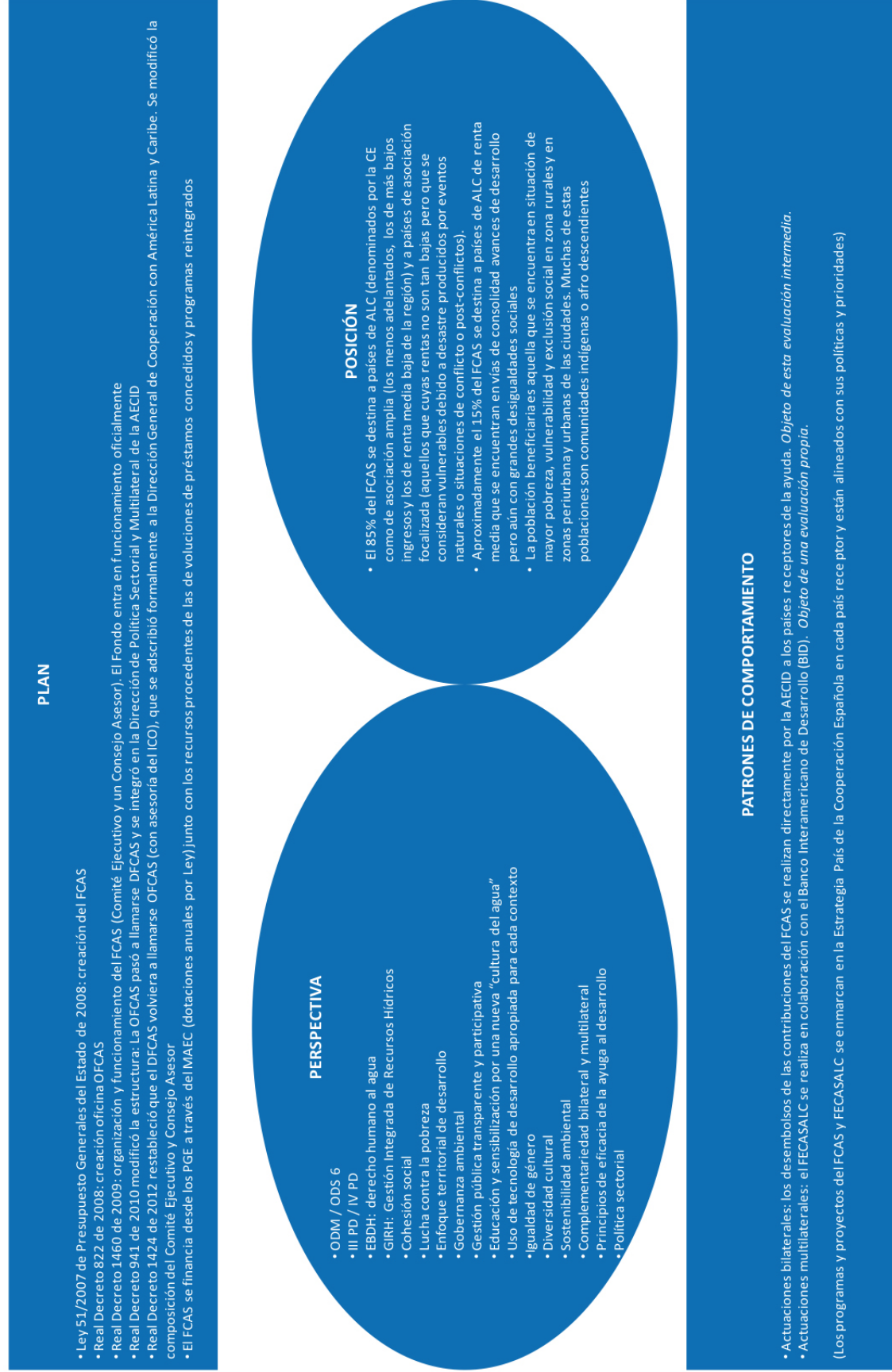
¹⁸ Outputs.

estratégicos fundamentales de la Cooperación Española, como los sucesivos planes directores. Para el FCAS, los procesos que se presentan a continuación en el gráfico serían los procesos que son considerados claves, esto es, aquellos que deben tenerse en cuenta en aras de garantizar la eficacia del FCAS.

La posición, entendida como el espacio donde el FCAS trata de tener efecto a través de sus procesos y en el que se encuentran sus ventajas comparativas, estaría situada fundamentalmente en aquellos países de América Latina y El Caribe denominados de asociación amplia y de asociación focalizada (85% de los fondos), y en menor medida, en los países de renta media (15%). En cuanto a la cobertura poblacional, el FCAS se dirige a aquellos grupos de población en situación de mayor pobreza, vulnerabilidad y exclusión social de las zonas rurales y periurbanas de las ciudades, con especial énfasis en las comunidades de pueblos indígenas y afrodescendientes al considerarse que son especialmente vulnerables. Los patrones de comportamiento del Fondo son sus actuaciones, tanto las bilaterales como las multilaterales (responsabilidad del BID) bajo el marco del FECASALC. Como objeto específico de esta evaluación se han considerado las tres líneas de actuaciones del FCAS¹⁹.

¹⁹ **Actuación 1:** Asegurar el acceso al agua potable y el saneamiento; **Actuación 2:** Mejorar la gobernanza del agua; **Actuación 3:** Asegurar la gestión integral de los recursos hídricos.

Figura 4: FCAS: Plan, perspectiva, posición y patrones de comportamiento



Fuente: Elaboración propia

En el siguiente esquema podemos observar el modelo lógico del Fondo desde una perspectiva sistémica, donde se han situado asimismo las cuatro categorías de análisis de Mintzberg. De un lado, observamos que tanto la necesidad social²⁰ como el resultado final²¹ coinciden, es decir lo que necesitan la población y lo que se pretende cambiar sería lo mismo, ambos directamente imbricados con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. En la dimensión de estructura²² del Fondo observamos distintos elementos que tienen que ver con tanto con el plan como con los patrones y la perspectiva. Por último, si observamos detenidamente los procesos²³ (vistos como posición y patrones) nos damos cuenta que las tres actuaciones formuladas para el Fondo no son más que sus propios resultados intermedios²⁴, porque son los resultados que se pretende conseguir siguiendo la GIRH, que forma parte asimismo de la perspectiva del Fondo al igual que el derecho humano al agua y al saneamiento.

Una vez clarificado el marco conceptual y metodológico de la evaluación, elaborada la lógica de intervención y tras la selección final de las preguntas, se procedió al encaje de todos los elementos en el conjunto, de forma que se garantizase que el enfoque seleccionado respondía adecuadamente a las preguntas planteadas, como se verá en el siguiente epígrafe.

²⁰ Cuando el Fondo comenzó su andadura la referencia eran los ODM. En la actualidad serían los ODS.

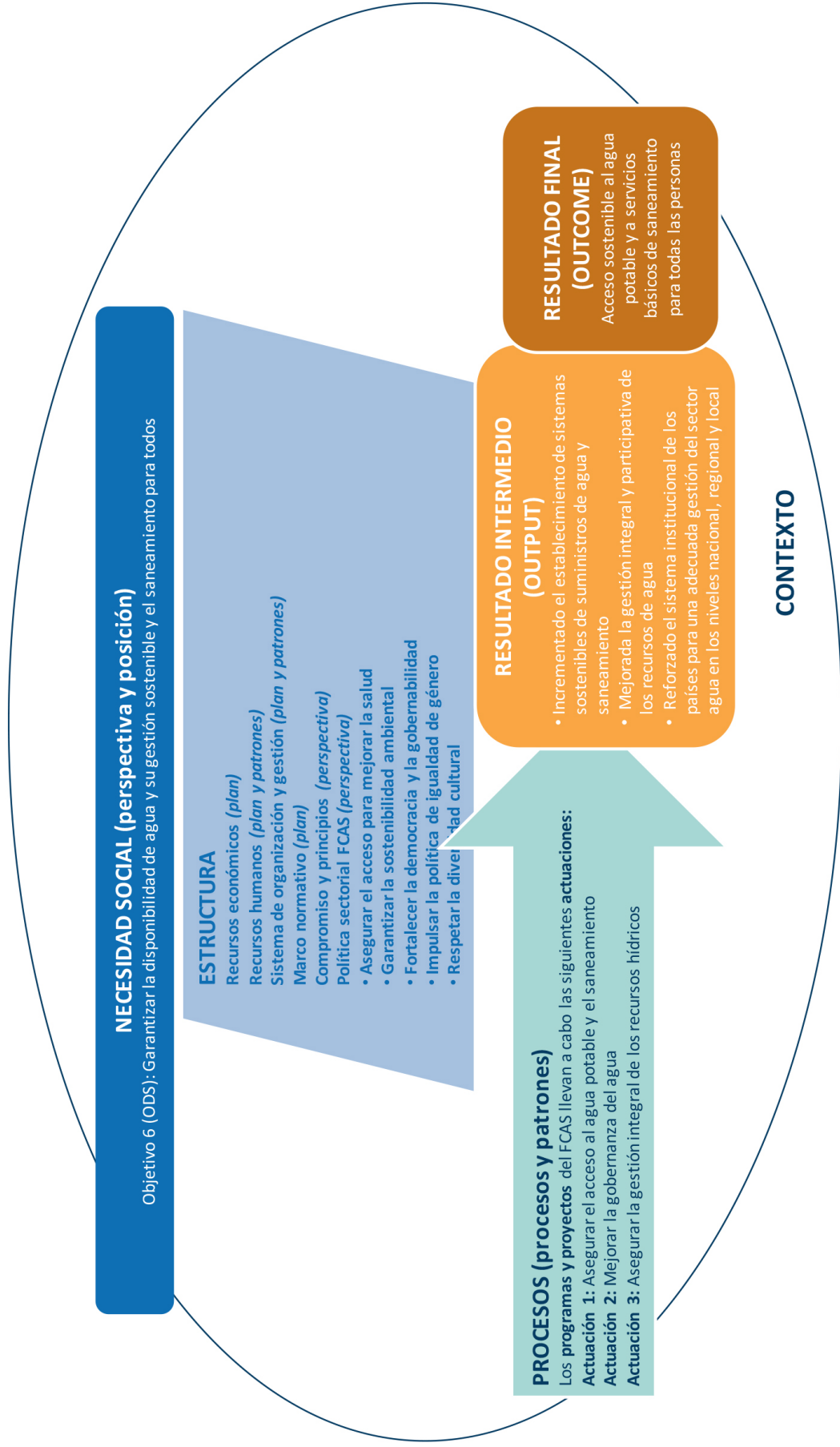
²¹ El logro del resultado final, sería llegar al cumplimiento del objetivo final vinculado a la necesidad social (objetivo 6 de los ODS) de garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todas las personas.

²² Entendida como recursos, personas, medios, misión, organización, etc.

²³ Cómo se está implementando el FCAS.

²⁴ Los resultados intermedios, son aquellos logros que el FCAS puede garantizar con el cumplimiento de los objetivos intermedios.

Figura 5: Lógica de Intervención



Fuente: Elaboración propia

3.4 PROPUESTA METODOLÓGICA

Como resultado de todo lo anterior, la propuesta metodológica recogió los siguientes elementos:

1. **La evaluación de estrategias:** La naturaleza del FCAS nos llevó a elaborar una visualización de este en la que los aspectos más estratégicos se conceptualizaron en términos de perspectiva y posición y se situaron por encima del resto de la lógica de intervención elaborada. 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.
2. **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 (Ligero, 2011:19). Dados los objetivos de la evaluación y su carácter intermedio, se consideró que esta propuesta era 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 funcionamiento del FCAS.
3. **Evaluación orientada a los stakeholders.** Este modelo de evaluación parte 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. Asimismo, para este ejercicio evaluativo se diseñó una estructura organizativa para incorporar la participación de los principales actores clave del FCAS.

A partir de lo anterior, las preguntas de evaluación propuestas y ajustadas han quedado enmarcadas en la propuesta metodológica de la siguiente forma²⁵:

²⁵ La matriz de evaluación completa se presenta en el Anexo III.

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	NIVEL	PREGUNTA
Estructura/ Resultados intermedios/ Resultado final	Perspectiva/ Posición	Macro	1. ¿El diseño global del FCAS es el adecuado para lograr sus objetivos: contribuir a hacer efectivo del derecho humano al agua y a la meta de los ODM de reducción del porcentaje de personas sin acceso a agua potable y saneamiento?
Resultado final	Plan / Patrones	De programas	2. ¿Los objetivos del conjunto de los programas responden a los objetivos del Fondo?
Estructura/ Resultados intermedios	Plan/ Posición	De programas	3. ¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?
Estructura/ Resultados intermedios	Plan/ Patrones	De programas	4. ¿Son los recursos y capacidades adecuados a las necesidades del funcionamiento y seguimiento del Fondo y sus programas?
Procesos	Plan/ Perspectiva/ Posición	Macro	5. ¿La coordinación institucional está siendo adecuada y suficiente para el logro de los objetivos del Fondo?
Procesos	Patrones	De programas	6. ¿Se han incorporado adecuadamente los procedimientos nacionales en la gestión de los programas financiados? ¿Cómo afecta el grado de apropiación nacional en la implementación de los programas? ¿Han existido estructuras paralelas de ejecución (unidades de ejecución) o se ha trabajado desde las propias instituciones del país?
Procesos	Patrones	De programas	7. ¿Existe una adecuada complementariedad en terreno en la ejecución de los programas multilaterales y bilaterales?
Procesos	Patrones	De programas	8. ¿Se están implementando adecuadamente los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los programas y proyectos?
Procesos	Patrones	De programas	9. Implicación y coordinación de contrapartes y socios: ¿Se estima suficiente el nivel de implicación de las Instituciones? ¿Es adecuada y suficiente la coordinación de las instituciones contraparte, de la sociedad civil y de las empresas en la ejecución de los programas?
Resultados intermedios	Patrones	De programas	10. Resultados de los programas

Resultados intermedios	Patrones	De programas	11. ¿Ha sido satisfactoria la contribución al fortalecimiento institucional de las contrapartes? ¿Se constata un nivel aceptable de cumplimiento de los compromisos de reformas asumidos por las contrapartes (gobernanza)?
Procesos	Patrones/ Perspectiva	Macro/ De programas	12. ¿Se está sistematizando y gestionando bien el conocimiento generado? Y en concreto ¿cómo contempla el Fondo la parte de formación y la implicación de las universidades y centros de investigación? ¿y la transmisión del knowhow de las entidades españolas? ¿y la transmisión sur-sur o transmisión de experiencias entre programas? ¿Se apoya algún tipo de iniciativa novedosa?
Resultados intermedios/ Resultado final	Perspectiva/ Posición	Macro/ De programas	13. ¿Existen datos para afirmar que “el Fondo ha fortalecido el agua y saneamiento en la agenda política de los países de América Latina”? Y, en concreto, ¿se ha producido una mayor atención por parte de los países involucrados hacia el agua y saneamiento en el ámbito rural y periurbano?
Resultados intermedios/ Resultado final	Patrones/ Perspectiva/ Posición	Macro/ De programas	14. ¿Qué buenas prácticas se han desarrollado que hayan contribuido a los objetivos generales del Fondo?
Resultados intermedios/ Resultado final	Patrones/ Perspectiva	Macro/ De programas	15. ¿Cuál ha sido el nivel y modo de apalancamiento de recursos adicionales, públicos o privados, locales o internacionales? ¿Cuál es el valor agregado de iniciativas como LAIF (Facilidad de inversión de América Latina) de la Comisión Europea?
Resultados intermedios	Patrones	De programas	16. ¿En qué medida ha aportado el programa soluciones con tecnología adecuada en la dotación de agua y saneamiento?

3.5 DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS TÉCNICAS UTILIZADAS

FASE I. ACTIVIDADES PREPARATORIAS Y ESTUDIO DE GABINETE. HITO: INFORME PREPARATORIO (DE SEPTIEMBRE DE 2015 A FEBRERO DE 2016)

Esta primera fase de la evaluación se subdivide a su vez en dos fases diferentes que implicaron la elaboración y presentación de dos versiones del Informe Preparatorio.

La primera fase empezó el 14 de septiembre de 2014 con la reunión de comienzo de los trabajos. Durante esta primera fase se mantuvo también una primera reunión técnica y de trabajo con el DFCAS para obtener una primera aproximación acerca de la realidad del Fondo. Asimismo, se realizó una reunión con el Comité de Seguimiento de la Evaluación en la cual se presentó el planteamiento metodológico y los mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en la evaluación. Esta fase culminó con la entrega el 9 de octubre de la primera versión del Informe preparatorio.

En este momento empezó la segunda fase de las actividades preparatorias a partir de la necesidad de ajustar el enfoque y metodología de la evaluación. En este sentido y de acuerdo con el Comité de Gestión de la evaluación, se acordó llevar a cabo algunas modificaciones y refuerzos en el equipo evaluador, así como una revisión del primer informe preparatorio. Esta subfase contempló las siguientes actividades: realización de entrevistas a informantes clave (en total se procedió a entrevistar a 8 personas en sede en Madrid, Washington y en terreno en una selección de OTC); recopilación y revisión de nueva documentación; reconstrucción de la lógica de intervención y revisión de la propuesta evaluativa. La nueva versión del informe se envió el 3 de febrero y se aprobó el 18 del mismo mes por parte del Comité de Gestión.

FASE II. TRABAJO DE CAMPO. HITO: INFORME DE TRABAJO DE CAMPO (FEBRERO-ABRIL DE 2016)

a) Preparación del trabajo de campo

La primera actividad de esta segunda fase empezó con la preparación del trabajo de campo, que incluyó las siguientes tareas:

Elaboración de los guiones y soportes de las herramientas propuestas

Se procedió a elaborar los guiones y cuestionarios para la realización de la encuesta electrónica y las diferentes entrevistas a actores clave, tanto en sede como en terreno. En particular se prepararon los siguientes modelos de guiones-cuestionarios diferenciados en función de la naturaleza, rol y funciones de los diferentes actores vinculados en la gestión del Fondo y los programas, así como su implementación, diferenciando en todo caso su presencia en sede o en terreno²⁶:

²⁶ En el anexo IV del presente informe se incluyen las diferentes versiones de los cuestionarios y guiones empleados en esta fase.

INTERLOCUTORES EN SEDE	INTERLOCUTORES EN TERRENO
guión entrevista personas expertas – sede guión entrevista consejo asesor – sede guión entrevista DFCAS y BID – sede guión entrevista Tragsatec – sede	encuesta electrónica – entidades ejecutoras encuesta electrónica – OTC, BID, Tragsatec guión entrevista contraparte – terreno guión entrevista OTC, BID – terreno guión entrevista población beneficiaria – terreno guión entrevista Tragsatec – terreno guión entrevista personas expertas – terreno

Agenda del trabajo de campo (contacto con participantes y citas)

En paralelo al ajuste de los guiones se procedió a la organización y calendarización de las diferentes tareas previstas para la recogida de información en sede y en terreno. Para ello, y sobre la base de los contactos facilitados por el DFCAS, se contactó con los diferentes actores e instituciones.

Benchmarking: preparación

Durante esta fase se procedió a realizar una identificación de aquellas iniciativas que iban a configurar la base del ejercicio comparativo que se proponía respecto a los indicadores señalados así como el análisis de la información disponible para cada una de las iniciativas. En el anexo VII se recoge toda la información referida a la elaboración y análisis de esta técnica.

b) Realización del trabajo de campo en sede y terreno y elaboración del informe correspondiente

Una vez testados los cuestionarios y fijadas las agendas, se procedió a la implementación del trabajo de campo tanto en sede como en terreno.

Sede: revisión documental y aplicación de técnicas de investigación propuestas

Las tres tareas principales del trabajo en sede han sido la **revisión documental**, la realización de las entrevistas y el *benchmarking*. La revisión documental contempló el análisis de documentos de diferente tipología y naturaleza, tal y como se detalla en el anexo V. Respecto a las **entrevistas en sede**, se entrevistaron a 18 actores clave con diferente tipología y relación con el Fondo, de acuerdo al detalle que se ofrece en el anexo VI. Por último, respecto al **benchmarking**, se procedió a la recopilación de la información relevante vinculada con las iniciativas seleccionadas y a su vaciado en la herramienta diseñada para tal fin. En el anexo VII se puede encontrar una descripción en profundidad de esta herramienta y sus resultados.

Terreno: revisión documental y aplicación de técnicas de investigación propuestas

Previa a la visita a terreno de los cuatro países objeto de estudio de caso, se llevó a cabo la **revisión documental** de la totalidad de sus programas (bilaterales²⁷). Asimismo y para cada uno de los países se analizaron documentos relativos a su marco normativo, estratégico e institucional, así como otros documentos y herramientas elaborados en el marco del Fondo²⁸. En paralelo se lanzaron dos **encuestas electrónicas** a través de la aplicación *surveymonkey*. Los dos grupos destinatarios han sido:

- Grupo 1: OTC, personal de Tragsatec, oficinas del BID
- Grupo 2: Entidades beneficiarias / ejecutoras

La encuesta fue remitida por correo electrónico al conjunto de destinatarios el día 22 de marzo y se cerró el 15 de mayo de 2016 (77 destinatarios). Se recibieron 42 respuestas en el caso de la encuesta dirigida a OTC, BID y Tragsatec y 13 de las entidades beneficiarias/ejecutoras, lo que representa un porcentaje del 54,5% y un 17,1%, respectivamente. Se adjuntan como anexo IV los modelos de encuesta empleados en cada caso y los resultados del análisis se ofrecen en el anexo VIII²⁹.

FASE III ANÁLISIS Y ELABORACIÓN DEL INFORME FINAL. HITO: INFORME DE EVALUACIÓN (ABRIL-SEPTIEMBRE DE 2016)

A lo largo de la tercera fase se han procedido al análisis e interpretación en profundidad de la información recolectada que ha culminado en la elaboración del informe final de evaluación (v1), presentado en julio de 2016. En paralelo, se elaboraron también los cuatro casos de estudio que se presentan como anexo (anexo X) del Informe Final de Evaluación. Después de mantener una primera reunión con el Comité de Gestión y tras recibir los comentarios por escrito, se procedió a la elaboración de una nueva versión del informe de evaluación (v2), junto con sus anexos, entregada en septiembre. Tras mantener reuniones con el Comité de Seguimiento y Comité de Gestión en los meses de octubre y noviembre, se procedió a elaborar una nueva versión del informe (v3) que se entregó en el mes de noviembre. La versión final del informe se terminó de elaborar a mediados de abril de 2017.

²⁷ El input de información principal de los programas multilaterales es la evaluación intermedia del FCASALC.

²⁸ El listado completo se ofrece en el anexo V.

²⁹ Nota: como se recogerá en el apartado de límites, la escasa respuesta recibida a los cuestionarios remitidos a entidades contrapartes y la coincidencia del grueso de las personas que contestaron con países objeto de estudio de caso han aconsejado que no se empleasen de forma profusa en el marco del análisis.

3.6 LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

Los límites a los que se ha enfrentado esta evaluación han sido de diversa naturaleza:

A) Limitaciones de las técnicas empleadas

En primer lugar, en relación a las **técnicas**, en cuanto a la encuesta online, es importante subrayar la baja tasa de respuesta recibida en el cuestionario dirigido a las entidades contrapartes. La mayoría de las entidades contrapartes que contestaron a la encuesta fueron sobre todo de los países objeto de estudio de caso, lo cual aconsejó su no utilización para el análisis ya que los resultados podían estar muy sesgados. Sí se ha utilizado, sin embargo, la información recopilada de la encuesta online a OTC, Tragsatec y BID. Sobre la técnica de la encuesta es importante explicar además que no se trata de una encuesta online representativa y estadísticamente significativa. Por tanto, para su análisis en ningún caso se ha usado estadística inferencial ni ninguna técnica similar. Los datos recopilados permiten, no obstante, observar algunas valoraciones y cuantificarlas, así como identificar información cualitativa de interés, ya que hay un conjunto de preguntas de esta naturaleza.

También relativo a las técnicas de evaluación utilizadas, es importante hacer una mención específica para recordar el objetivo y fin de la técnica de **benchmarking**. Este instrumento fue propuesto como técnica de evaluación complementaria con el objetivo de, a través de un análisis comparativo de otras iniciativas asimilables al FCAS, extraer buenas prácticas de las mismas que pudieran ser aplicables al Fondo para la mejora de sus procesos y desempeño. En ningún caso se pretendía que el uso de esta técnica condicionara las preguntas de evaluación en las que están comprendidas. Por ello los resultados del benchmarking se presentan en el capítulo 4 del informe de evaluación a través de cajas independientes que incluyen información de otras iniciativas que puede ser relevante para los diferentes temas que van siendo tratados a lo largo del texto. El benchmarking, por tanto, no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para enriquecer y complementar el análisis y para proporcionar información adicional sobre la gestión de iniciativas similares en otros contextos que ha permitido matizar en ocasiones las recomendaciones globales y específicas del Fondo.

Respecto a los **estudios de caso**, es necesario remarcar también que la finalidad última de los estudios de caso, en el marco de la evaluación intermedia del FCAS, es la de ilustrar y servir de base para el análisis del Fondo como instrumento de la Cooperación Española. Por tanto, los informes de estudio de caso que acompañan al presente informe no constituyen un fin en sí mismo, sino un medio para la valoración del conjunto del Fondo, por lo que, en ningún caso, puede sustituir a las evaluaciones de los programas, sectoriales y de estrategias que se puedan desarrollar en cada país. En este sentido, las limitaciones de tiempo, recursos y el propio enfoque del ejercicio hace que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de los citados informes representen una aproximación limitada a la situación del Fondo en cada país, y así deben entenderse.

B) Evaluabilidad del Fondo

Es importante también señalar que para la parte de resultados, el equipo evaluador no ha dispuesto de **información suficiente y de calidad** para valorar adecuadamente los avances en materia de resultados del FCAS. Esto se atribuye a diferentes aspectos, de un lado, muchos de los programas están todavía en ejecución (solamente 5 del total de 66 han finalizado su ejecución). ; en segundo término, el FCAS todavía no dispone de las herramientas de seguimiento global en este sentido. A nivel de programas, la información acerca de los resultados resulta también insuficiente dado que los indicadores de resultado propuestos en las matrices de referencia de los programas no están contruidos de tal manera que permitan una medición clara de los resultados, entendidos como efectos o impactos derivados de la intervención. Tampoco se cuenta con las líneas de base necesarias a partir de las cuales hacer analizar el grado de avance en la ejecución de las operaciones.

Se constata por tanto la ausencia de un marco de resultados específico, formulado y aplicado para medir la contribución real del Fondo en el sector del agua y el saneamiento en la región latinoamericana y, en esta misma línea, en el Fondo tampoco se han construido ni estrategias ni marcos que permitan dar seguimiento y hacer mediciones de los resultados en cuanto a los ejes transversales.

Esta limitación en la evaluabilidad de los resultados se puede evidenciar también en algunas evaluaciones intermedias y finales de los programas del Fondo. Así, y a modo de ejemplo, las evaluaciones intermedias de los programas de la muestra analizados en Guatemala afirman que *basados en el seguimiento en base a resultados, se concluye que el Programa se ha trabajado en función de actividades/tareas, y sobre el logro de productos, aunque no sobre efectos y resultados. Es necesario ampliar la visión de lo que se quiere lograr o alcanzar con el Programa, más allá del día a día.*

Otra de las limitaciones encontradas durante el proceso evaluativo ha sido lo relativo a la valoración de ciertos elementos clave específicos, como por ejemplo los **aspectos transversales**. Esto se ha debido al propio nivel y foco de la evaluación, dirigido especialmente a la valoración de la gestión global del FCAS. Por ello, aunque se han visitado diferentes programas durante los estudios de caso a los países, sin embargo, la información disponible no ha permitido poder llevar a cabo el nivel requerido de análisis en profundidad que hubiera permitido dar una respuesta más rigurosa y contundente a estas cuestiones. En consecuencia, las recomendaciones sobre los aspectos transversales que se recogen en el informe tienen más un carácter estratégico que operativo.

C) Otras limitaciones

Otra de las limitaciones del ejercicio evaluativo de la que quisiéramos dejar constancia tiene que ver con la propia aproximación evaluativa propuesta, que se basa en la reconstrucción de la teoría del programa de la intervención que precisa de la colaboración de los distintos actores para su contraste. Sin embargo, debido a los factores relativos a un marco temporal ajustado y

a la disponibilidad del equipo evaluador, no siempre ha sido posible reconstruir, completar y co-
tejar pausadamente la lógica de intervención propuesta. Esto ha sido suplido por el equipo con
una exhaustiva revisión documental y por las entrevistas en profundidad llevadas a cabo con los
actores clave.

En cuanto al acceso a la información, y como limitación a la evaluación, se puede reseñar el he-
cho que el equipo evaluador no tuvo acceso a un Informe externo a la AECID sobre recursos
humanos en el que se incluían aspectos sobre las características y número del personal asociado
a la gestión del Fondo. Este aspecto de la evaluación está incluido en el punto 4.4 del presente
informe final.

Finalmente, para la evaluación de la cartera multilateral que administra el BID, el equipo evalua-
dor ha tomado en cuenta los ejes fundamentales del **informe de la evaluación Intermedia
del FECASALC** de diciembre 2015³⁰. No obstante, es importante subrayar que dicha evalua-
ción fue realizada de forma independiente por una firma consultora contratada por el BID, que el
proceso fue administrado por el BID en estrecha coordinación con la AECID y que por tanto las
conclusiones y resultados de dicho proceso de evaluación no deben entenderse como validados
o compartidos por el presente equipo evaluador.

³⁰ Tal como se indica asimismo en los TdR.

4. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Los principales hallazgos de la evaluación que se presentan a continuación se han organizado tomando como referencia las dimensiones de la teoría del programa del FCAS (contexto³¹, necesidad social³², estructura³³, procesos³⁴, resultados intermedios³⁵ y resultado final) y el trazado del Fondo, entendido como **plan, perspectiva y posición**, a partir del análisis e identificación de las principales acciones observables, esto es, los **patrones** de comportamiento.

En el **primer bloque** denominado “diseño, organización y funcionamiento del Fondo” se analizan los hallazgos en relación al diseño y la estructura del Fondo, su sistema de organización y gestión, los recursos humanos y económicos, y las relaciones de coordinación entre los diferentes actores del Fondo tanto en sede como en terreno; que son vistos desde la mirada analítica del plan, la perspectiva y la posición.

En el **segundo bloque** de análisis se indaga propiamente sobre las actuaciones del FCAS (infraestructuras de acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento, fortalecimiento del sistema institucional para la gestión del sector agua y su sostenibilidad, y la GIRH como marco). Para ello se ha elevado la mirada desde los programas y proyectos que las ponen en práctica en los distintos países de América Latina donde se desarrolla el Fondo. En este sentido, sería una mirada desde la posición y los patrones de comportamiento.

En el **tercer bloque** se analiza cómo se han integrado las estrategias de sostenibilidad en el diseño de los Programas y cómo, en aquellos programas con un grado de avance mayor, se están implementando medidas de sostenibilidad institucional, técnica, financiera o social.

En el **bloque cuarto** se apuntan algunos de los elementos que emergen del análisis cuando, durante el proceso de evaluación, se ha buscado valorar en qué medida se están alcanzando los resultados.

³¹ El contexto está conformado por distintas circunstancias, como por ejemplo el tiempo y el espacio físico. El contexto es todo lo que rodea al FCAS y lo sitúa, ya sea física o simbólicamente. El estudio del contexto del FCAS facilita su comprensión.

³² Perspectiva y posición: objetivo 6 de los ODS: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

³³ Estructura del FCAS: entendida como recursos, personas, medios, misión, organización, etc.

³⁴ La dimensión de procesos se centra en cómo se está implementando el FCAS.

³⁵ Los *outputs* serían los resultados intermedios, aquellos logros que el FCAS puede garantizar con el cumplimiento de los objetivos intermedios.

Por último, **el quinto bloque** introduce una visión global en la evaluación del Fondo, entendido como instrumento y herramienta global, gestionado a través de dos carteras de programas, la bilateral (AECID) y la multilateral (BID).

En aquellas cuestiones analizadas en el marco del *benchmarking*, han sido incluidos los resultados de esta técnica con el objetivo de presentar mejores prácticas de otras iniciativas y programas internacionales que pueden resultar relevantes para la mejora de los procesos y el desempeño del FCAS.

Asimismo, y con el objetivo de facilitar la identificación de las respuestas a las diferentes preguntas de evaluación, éstas han sido incluidas al inicio de cada uno de los epígrafes y subepígrafes. En este sentido, dado que las preguntas se han encajado en la propuesta metodológica basada en la teoría del programa, y teniendo en cuenta que existen preguntas múltiples y también subpreguntas, en ocasiones, algunas preguntas están referenciadas en varios epígrafes.

A. DISEÑO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO

4.1 DISEÑO Y ESTRUCTURA DEL FONDO

En este primer epígrafe se presenta la caracterización del FCAS, para ello se parte de sus orígenes y se aborda el análisis tanto de sus principios y compromisos como del marco normativo que lo respalda. Seguidamente, se ahonda en el análisis del alineamiento y la armonización en cuanto a su implementación, así como en qué medida en la práctica se fomenta el equilibrio en la consideración de los objetivos. En este epígrafe se analiza, por último, hasta qué punto ha sido adecuada la formulación y la identificación de las distintas intervenciones para los propósitos del Fondo, esto es, la identificación y la formulación inicial de los programas y proyectos que conforman el FCAS.

A lo largo de los siguientes subepígrafes se dará respuesta a las siguientes preguntas de evaluación.

- 1. ¿El diseño global del FCAS es el adecuado para lograr sus objetivos: contribuir a hacer efectivo del derecho humano al agua y a la meta de los ODM de reducción del porcentaje de personas sin acceso a agua potable y saneamiento?*
- 2. ¿Los objetivos del conjunto de los programas responden a los objetivos del Fondo?*
- 3. ¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?*

4.1.1 GÉNESIS DEL FONDO

En noviembre de 2007 el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero anunció ante el pleno de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile la creación del FCAS con el propósito de llevar agua potable y saneamiento a las poblaciones más vulnerables de América Latina y El Caribe. Para ello, España comprometió el desembolso de 1.500 millones de dólares (que equivalían aproximadamente a 1.200 millones de euros en 2007) a lo largo de cuatro años. El Fondo se creó efectivamente a finales del 2007, sin embargo, inició formalmente sus actividades en 2008 con la firma del Documento Marco Técnico, firmado entre el BID y el Gobierno de España para el FECASALC. Su inicio operativo fue en 2009 cuando se aprobaron: el primer Reglamento Operativo del FECASALC (febrero), el Real Decreto de organización del Fondo (septiembre) y, en octubre, los primeros programas y proyectos. Este compromiso inicial de España de 1.500 millones de dólares finalmente se ha concretado en 790 millones de euros de donaciones del Gobierno de España, que han apalancado contrapartidas locales de 486 millones de euros (incluyendo los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a los países), lo que supone una cartera total de 1.276 millones de euros. En el epígrafe 4.3. se presenta información detallada acerca de los recursos económicos.

La creación del Fondo respondió a distintos factores, entre los que destacan: la voluntad del Gobierno de España de destinar el 0,7% del PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³⁶; el interés específico del gobierno de entonces en que fuese en Latinoamérica por razones de política exterior, donde además se contaba con una estructura de cooperación presente y activa; el propósito de ser más eficientes en cooperación internacional para el desarrollo concentrando la ayuda en una región y en un sector; la priorización de un servicio básico clave para el desarrollo que además se incluye como tal en el Plan Director y el Plan de Actuación sectorial y la propia necesidad constatada de mejora de agua y saneamiento en la región. Sin embargo, en 2007 la AECID no contaba todavía con experiencia concreta en la gestión de marcos presupuestarios específicos de similares características en el sector de agua y saneamiento; y sus capacidades de gestión eran limitadas, como se analizará más adelante. En este contexto, se define un modelo de doble cartera (bilateral y multilateral) para el Fondo: desde el MAEC se decide redireccionar parte de estos recursos financieros al BID, como contribución bilateral vía Organismo Multilateral de Desarrollo-OMUDE (también conocida como contribución marcada)³⁷ y se abre paso al FECASALC³⁸ para asistencia técnica y proyectos de inversión en agua y saneamiento en América

³⁶ La AOD neta total española experimentó en el periodo 2006-2008 uno de los mayores incrementos porcentuales del conjunto de países del CAD de la OCDE, cifrado en un 48,2%, solo por detrás de Corea del Sur. La vertiente multilateral de la AOD española, concretamente, alcanza el máximo en el año 2009, con 2.016,03 millones de dólares. Fuente: Informe de Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011.

³⁷ Que es aquella contribución canalizada a través de una OMUDE para la que se conoce el sector o el área geográfica y/o el país/los países al/a los que va/n dirigida/s.

³⁸ El FECASALC inició sus operaciones en el 2009, tiene una cartera de 17 programas de inversión y uno de cooperación técnica aprobados en 13 países de América Latina y el Caribe por un monto total del 1.012,9 millones de dólares. Este monto suma la financiación del Fondo (531,35 millones), la del BID (342 millones) y las contrapartidas nacionales (139 millones).

Latina³⁹. El FECASALC o cartera multilateral se regula por el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de España y el BID de 22 de octubre de 2008, el Documento Marco Técnico, firmado entre el BID y el Gobierno de España el 24 de julio del 2009, y el Reglamento Operativo aprobado el 24 de febrero de 2011.

Si bien el objetivo de trabajar con el BID estuvo motivado en parte por la posibilidad de apalancar recursos adicionales para incrementar el impacto de las acciones del Fondo y a la amplia experiencia del Banco en el sector de agua y saneamiento en la región, a lo largo del proceso de evaluación no se han encontrado evidencias que expliquen con claridad cuáles fueron los criterios que marcaron la decisión de la elección de esta modalidad de organización basado en la doble cartera⁴⁰. Asimismo, tampoco consta ningún estudio diagnóstico o análisis similar donde se destaque el valor añadido del BID frente a otros organismos de similares características en lo tocante a su experiencia en agua y saneamiento en América Latina, como podría ser el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) entre otros.

4.1.2 ADECUACIÓN DE LAS ACTUACIONES AL MARCO, COMPROMISO Y PRINCIPIOS DEL FONDO

Un año más tarde del anuncio de José Luis Rodríguez Zapatero a finales de 2007, se aprobaron un número significativo de programas que comprometió un volumen muy elevado de fondos en 2009: se aprobaron entonces 34 programas por un valor de 407 millones de euros (alrededor del 50% del total). De estos, 4 programas por un valor de 210 millones de dólares fueron aprobados en el marco de la cartera administrada por el BID en el FECASALC. Los 197 restantes fueron aprobados por la AECID en un momento en el cual la estructura de la AECID y el ciclo de proyecto de la cartera bilateral no estaban diseñados para gestionar ese volumen de fondos. Las herramientas de la cartera bilateral tales como las guías ROP y POG⁴¹ o sus sistemas de seguimiento, y su estructura institucional, se ha ido construyendo paulatinamente en los años siguientes⁴².

³⁹ La cartera del FECASALC está compuesto por recursos no reembolsables (contribución de España), préstamos del BID y aportes locales.

⁴⁰ En el momento de creación del Fondo, además del BID, las dos únicas instituciones que tenían presencia en el sector en ALC eran COSUDE y GIZ,. Sin embargo ambas trabajaban solo en algunos países, no en toda la región como sí era el caso del BID. Por su parte, el Banco Mundial está muy presente a través del WSP, pero no en operaciones de inversión. Por todo ello, si se pretendía trabajar con un socio con experiencia en el sector y con presencia en los países, el BID podría parecer el socio natural.

⁴¹ Los borradores de las Guías POG y ROP son de 2011.

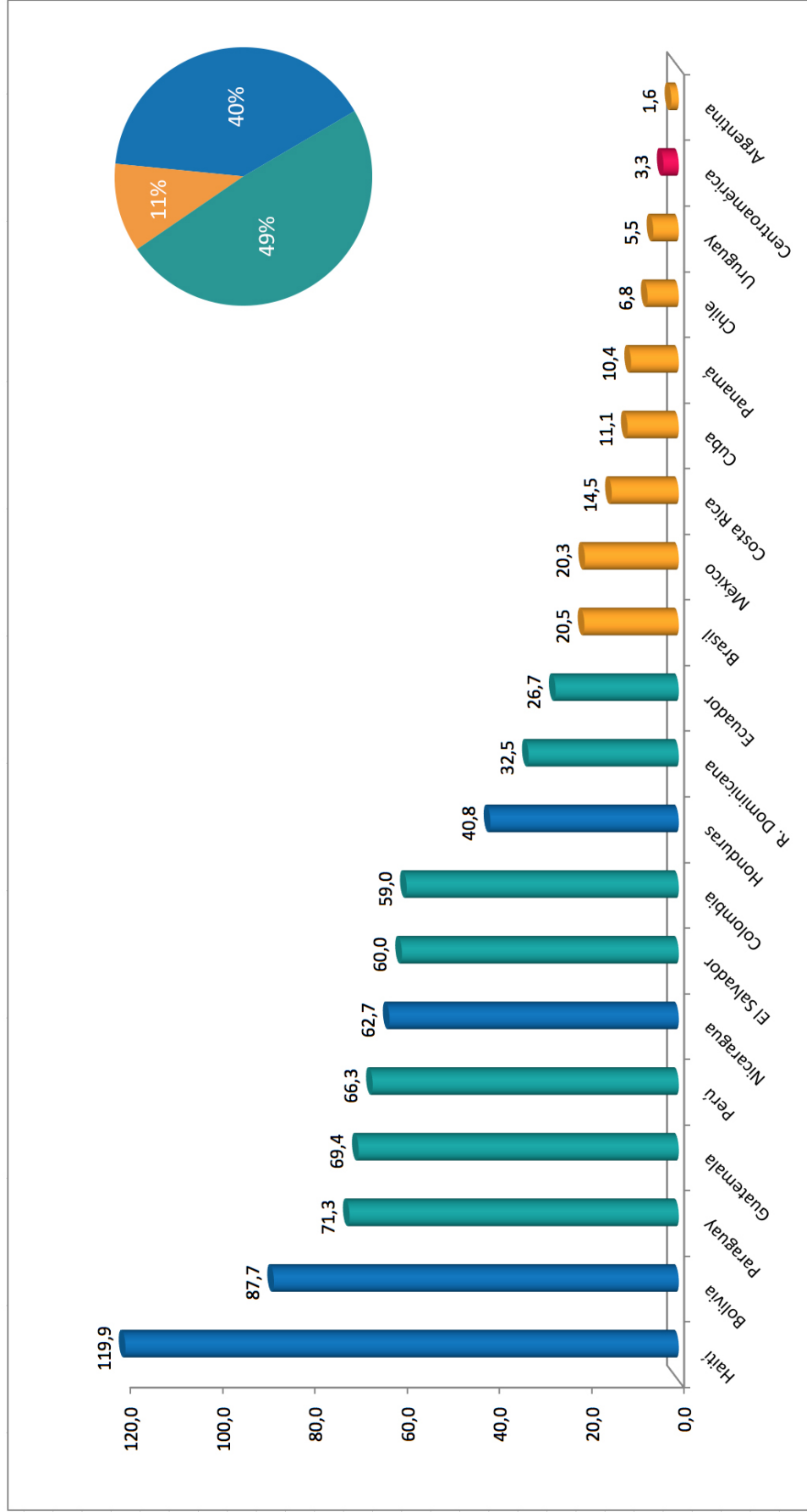
⁴² Su marco jurídico, por ejemplo, ha ido consolidándose como sigue: Ley 57/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el 2008, por la que se crea el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; Real Decreto 822/2008, de 16 de mayo, por el que se crea la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobado por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre; Real Decreto 1424/2012 de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobado por el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre.

A) *Adecuación de acuerdo a la distribución presupuestaria por países/grupos de países y objetivos*

En líneas generales, entre 2009 y 2014, el Fondo ha permitido poner en marcha programas y proyectos del sector agua y saneamiento en los países socios de la región, **priorizándose a los países más pobres y a las poblaciones más vulnerables**. De acuerdo al RD 1460/2009, al menos el 85 % de los recursos debían distribuirse entre los países de los grupos⁴³ 1 y 2. En la actualidad, y en términos de presupuesto, se ha invertido un 89% de los recursos totales en estos dos grupos, alcanzando de esta forma el umbral fijado del 85%.

⁴³ Grupo 1 financiación 100%. Países altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua; Grupo 2 financiación 80%. Resto de países de asociación amplia y atención focalizada. Colombia, Guatemala, Ecuador, El salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana; Grupo 3 financiación 50%. Países de renta media con objeto de consolidación de logros de desarrollo. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

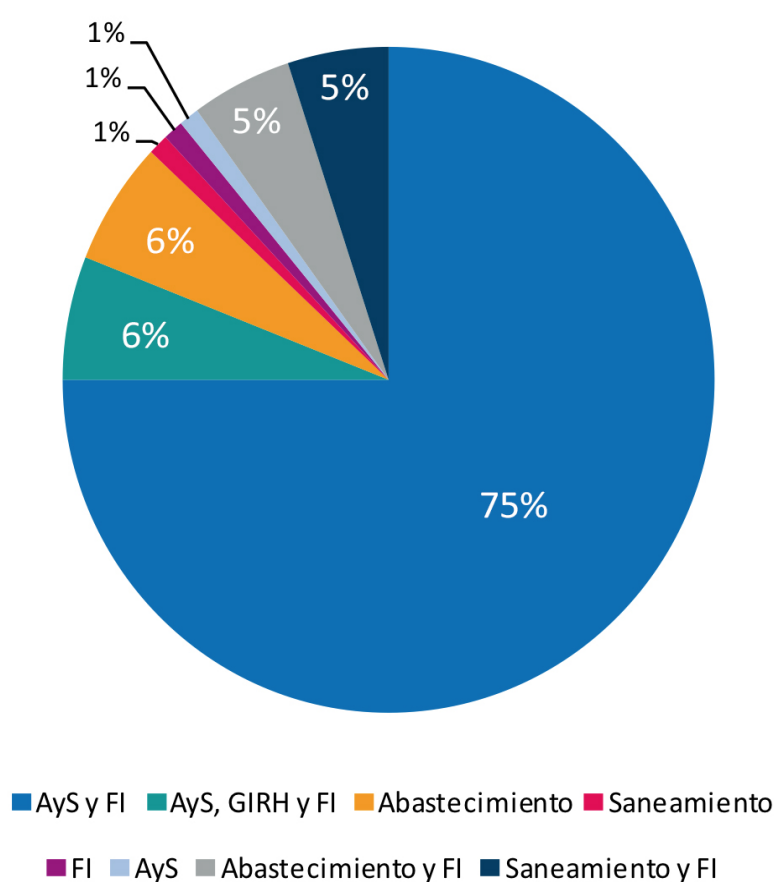
Figura 6: Distribución presupuestaria por países y Grupos de países (cartera bilateral y multilateral)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de FCAS, diciembre 2014

También en cuanto a su diseño, existe una correspondencia entre **el ámbito de actuación de los programas y los objetivos fijados** en el Fondo. Así, en este sentido, en el gráfico⁴⁴ siguiente se observa que el 75% de los fondos han sido invertidos en programas con actuaciones previstas en acceso al agua y al saneamiento y el fortalecimiento institucional. Los programas que en su formulación se centraron solamente en uno de los tres ámbitos de actuación son limitados (9%), y es importante resaltar también que solamente un 6% de los fondos del FCAS han sido invertidos en programas que contemplaban actuaciones explícitas relacionadas con la GIRH.

Figura 7: Distribución presupuestaria por ámbitos componentes (cartera bilateral y multilateral)



Fuente: Informe anual FCAS 2014, diciembre 2014

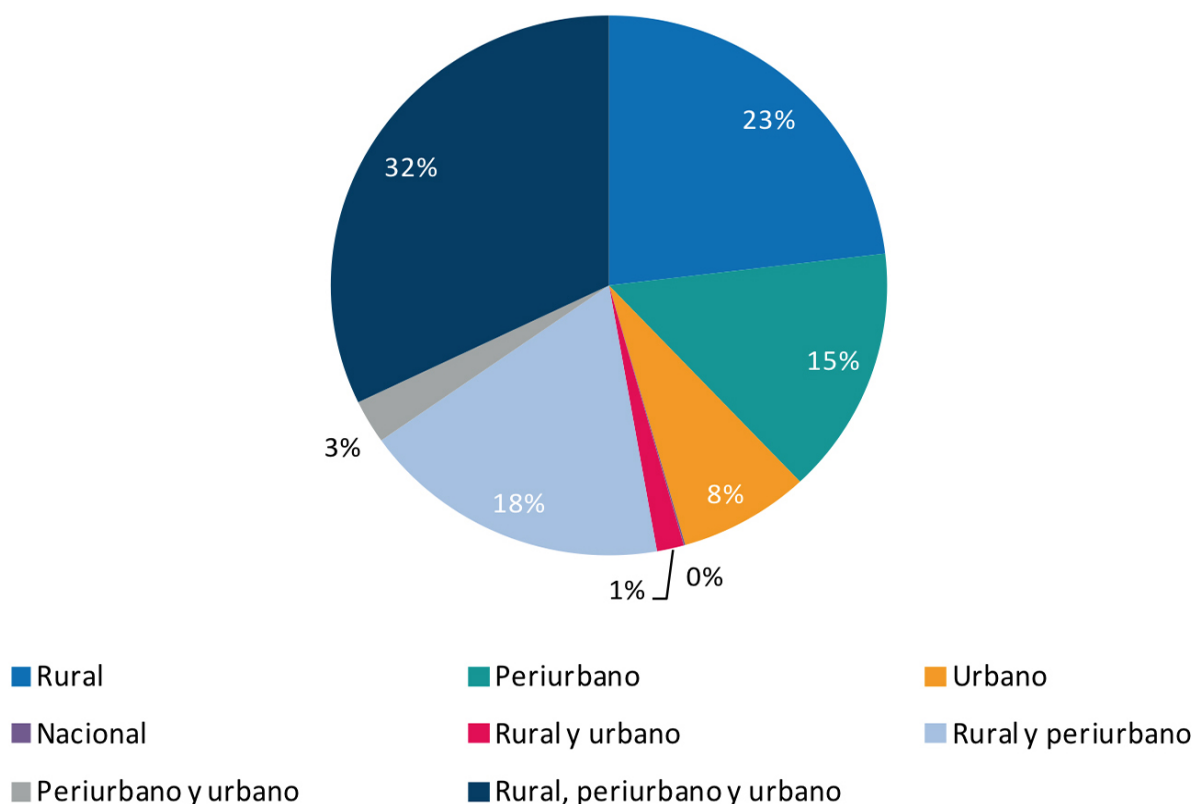
B) Adecuación a las áreas geográficas en las que se actúa y su correspondiente asignación presupuestaria

⁴⁴ El gráfico muestra la distribución presupuestaria en función de las áreas de actuación reportadas en las fichas de los programas, no siendo posible a partir de la información analizada aislar el total presupuestario destinado a cada uno de los ámbitos temáticos.

De acuerdo con su marco, compromisos y principios, las actuaciones del Fondo deben centrarse en zonas rurales y periurbanas y atender aquellas poblaciones con índices menores de acceso a servicios básicos de agua y saneamiento, concentradas en gran medida en las zonas rurales y periurbanas. Con este enfoque, el Fondo ha pretendido que los propios países y otros donantes den mayor importancia a la ampliación de los servicios en las áreas rurales y las zonas periféricas de las ciudades, tomando en cuenta además que en muchas de estas zonas viven comunidades campesinas indígenas o afrodescendientes con mayores niveles de exclusión social.

Si analizamos los datos de recursos asignados en cuanto a las zonas de ejecución de los programas, y tomando como referencia el Anexo 3: Fichas de Programas del Fondo⁴⁵, más de la mitad de los recursos del FCAS (un 56% del total) se destinan a programas que se desarrollan íntegramente en zonas rurales y periurbanas. Por el contrario, un 8% de los Fondos han sido destinados a programas urbanos. El 36% restante corresponde a programas que actúan en más de un área geográfica: rural y periurbana.

Figura 8: Distribución presupuestaria por áreas geográficas (cartera bilateral y multilateral)



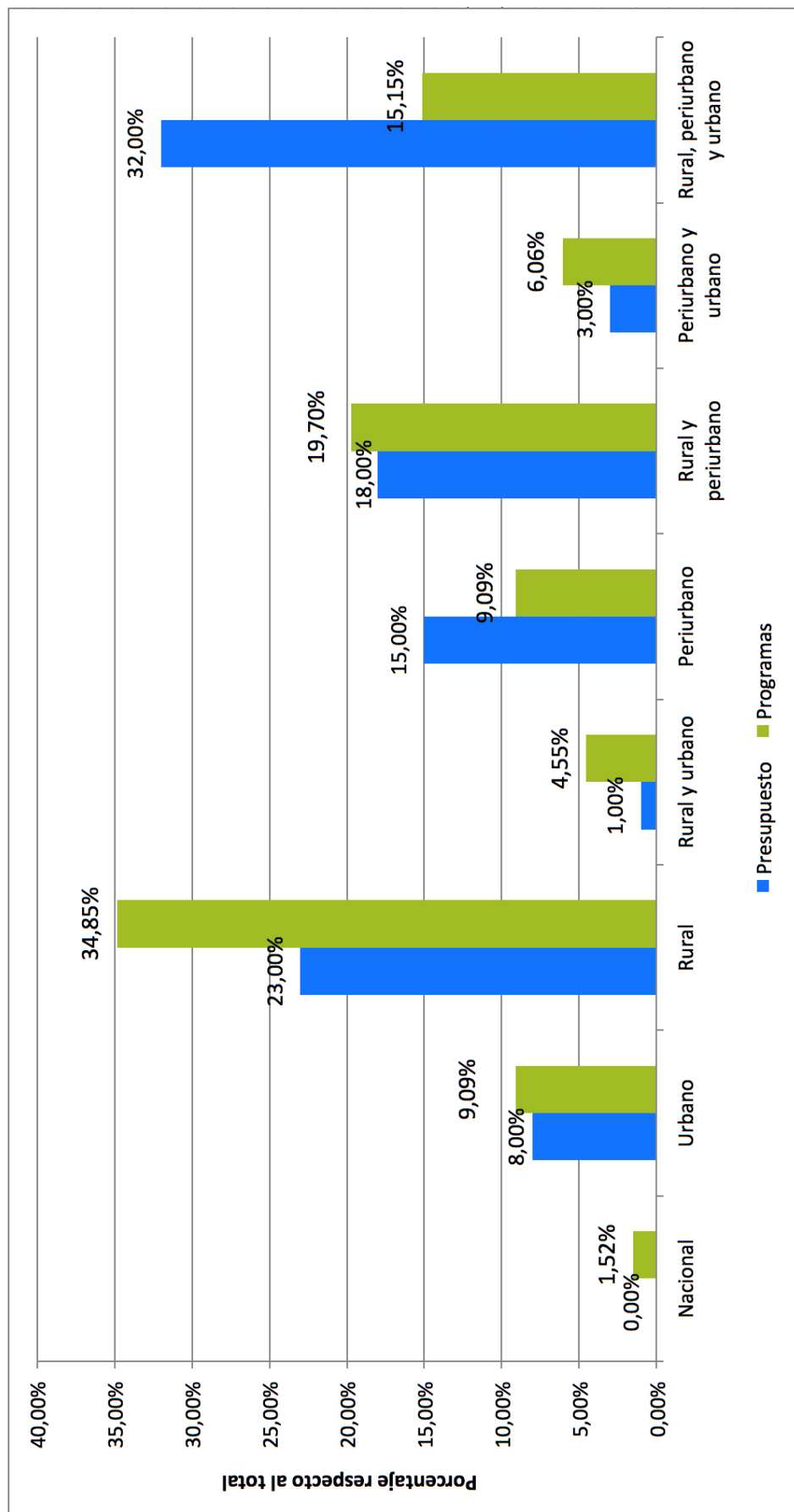
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de FCAS, diciembre 2014

⁴⁵ Informe anual FCAS 2014, diciembre 2014 (http://www.fondodelagua.aecid.es/galerias/fcas/descargas/documentos/Informe_Anuar_FCAS_2014_y_Anexos_completo-I-474.pdf).

De forma análoga a los ámbitos de actuación, se procede a tomar como variable cuantitativa el número de programas en valores porcentuales por área prioritaria y se comparan los resultados con la clasificación atendiendo a la distribución presupuestaria.

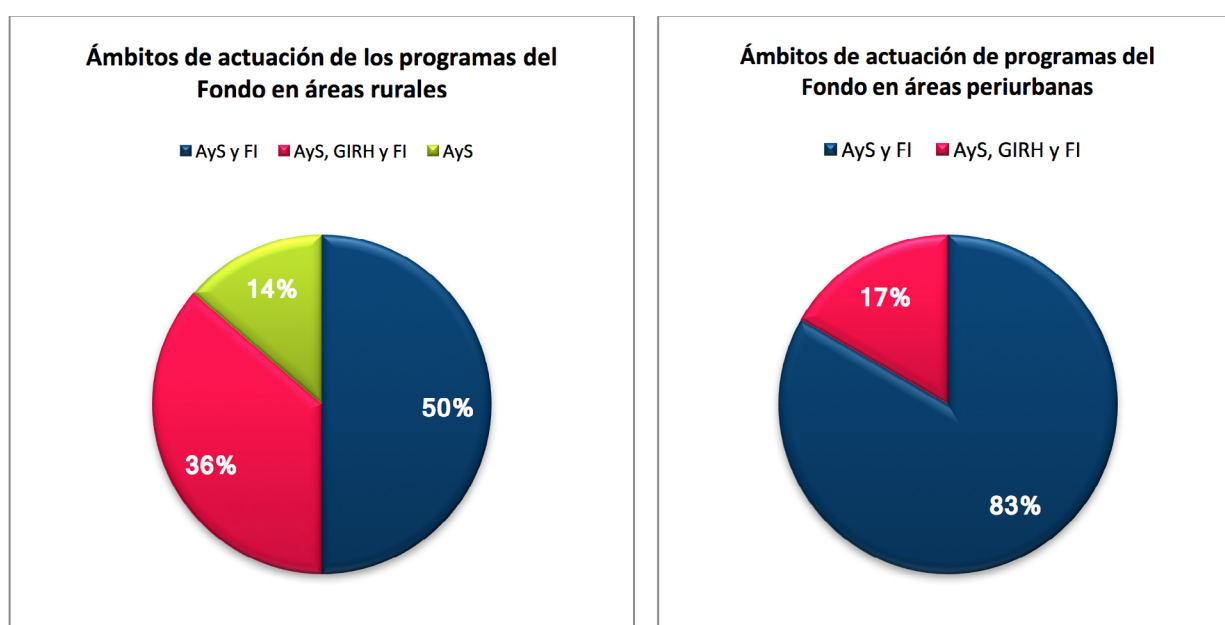
En el caso de las áreas prioritarias, observamos una relación directa entre la amplitud de alcance por áreas de los programas y el presupuesto destinado a los mismos. Es decir, aquellos programas que actúan sobre más de un área prioritaria tienen asignado (de media) un presupuesto mayor que aquellos programas que actúan solamente sobre un área. A modo de ejemplo, los programas del área de actuación prioritaria “rural” representan en número de programas un 35% del total, mientras que en presupuesto sólo representan un 23% sobre el total. En el lado opuesto, el grupo de programas que actúan sobre más áreas, por ejemplo “rural, periurbano y urbano” representan por número de programas un 15% del total, pero a nivel presupuesto suman un 32% del total.

Figura 9: Proporción de programas por área y su correspondiente asignación financiera (en datos porcentuales)



Finalmente, poniendo en relación las dos variables anteriores, áreas prioritarias y ámbitos de actuación, se puede constatar que la gran mayoría de los Programas que se desarrollan en un ámbito rural y periurbano se refieren a Agua y Saneamiento y Fortalecimiento Institucional. Por su parte, la GIRH tiene un mayor protagonismo en las zonas rurales (con un 36% de los programas) que en las zonas periurbanas (un 17% de los programas), tal y como se desprende de las figuras y la tabla que siguen a continuación:

Figura 10: Ámbitos de actuación de los programas del Fondo en áreas rurales y periurbanas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de FCAS, diciembre 2014

En suma, salvo en lo tocante a la complementariedad de los programas, que analizaremos más adelante, **el Fondo ha buscado que se respetasen los principios establecidos en cuanto a las regiones y las áreas geográficas y líneas prioritarias de actuación.** Esto se ha venido traduciendo en proyectos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, drenaje de aguas pluviales urbanas, gestión integral de residuos sólidos, especialmente cuando esté vinculada a la sostenibilidad de las inversiones en agua y saneamiento, gestión de recursos hídricos, planificación y eficiencia y gestión en la provisión del servicio.

4.1.3 ADECUACIÓN DE LOS OBJETIVOS A LAS NECESIDADES

A pesar de que América Latina cuenta con la mayor disponibilidad de agua *per cápita* del mundo, todavía una población aproximada de 85 millones de personas no tiene acceso a agua potable, a los que hay que sumar 115 millones que carecen de saneamiento, gran parte de los cuales vive en zonas rurales o periurbanas en condiciones de pobreza y extrema pobreza. La región se

enfrenta además a graves amenazas, incluyendo la deforestación, el cambio climático y la mala distribución y gestión del agua. Si comparamos estas necesidades de la región con el contenido analizado de la documentación referente a los programas, se aprecia un alto grado de correspondencia entre las principales problemáticas en materia de acceso al agua y saneamiento básico en los países identificados y las **zonas prioritarias** del FCAS, así como con los **objetivos** del FCAS de contribuir a extender el acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, especialmente en las zonas más vulnerables y con menor cobertura; apoyar una gestión pública integral y participativa de los recursos de agua; reforzar el sistema institucional de los países para una adecuada gestión del sector agua (este componente se aborda a todos los niveles: nacional y local); contribuir al establecimiento de sistemas sostenibles de suministro de los servicios de agua y saneamiento; y adoptar mecanismos en la gestión del Fondo que mejoren la calidad de la ayuda de acuerdo con los términos establecidos por la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Como es sabido, la ausencia de agua potable y saneamiento es una de las principales causas de la pobreza y afecta negativamente la salud, la educación, la igualdad de género y la productividad económica de la población, y en todas las áreas de actuación del FCAS existe un déficit alto o severo en el **acceso** al agua potable y saneamiento. El enfoque en las zonas prioritarias adoptado por el FCAS ha tendido a mejorar el acceso al agua potable y saneamiento en aquellas áreas rurales y periurbanas donde los índices de cobertura de agua y saneamiento son menores. Paralelamente, para la cartera bilateral del FCAS, a medida que se fue avanzando en el diseño de los programas en cada país, las distintas OTC de la AECID fueron abordando las grandes necesidades en materia de **fortalecimiento institucional** desde la **GIRH**.

En relación con cómo se ha abordado el fortalecimiento institucional en la cartera bilateral en sus diferentes **niveles**, se ha observado que, respecto al **nivel nacional**, en el diseño inicial no siempre se tuvo en cuenta que en los distintos países existían diferentes estructuras, tanto institucionales como de prestadoras de servicios, con diferente cota de desarrollo y fortaleza. En cuanto al **nivel local**, en muchos de los programas todavía no es posible apreciar cuál es la estrategia real de trabajo que se realiza con el nivel municipal ya que en algunos casos todavía no está definida⁴⁶. Esta apreciación de fortalecimiento institucional a nivel local puede ser extensible a nivel comunitario, puesto que la propia fragilidad de las estructuras comunitarias puede poner en entredicho la sostenibilidad de los programas.

Por último, respecto a la adopción, por parte del Fondo, de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda de acuerdo con los términos establecidos por la **Declaración de París**, es importante subrayar que se han dado pasos muy significativos desde su génesis en este sentido, no obstante, dada la coyuntura actual en algunos países de América Latina y Centroamérica, preocupa especialmente el principio de apropiación democrática.

⁴⁶ Este aspecto es crucial si consideramos las capacidades mayoritariamente débiles en los niveles municipales en los distintos países, pues de acuerdo a la GIRH, las municipalidades son las entidades claves para la gestión y sostenibilidad posterior de los servicios de agua y saneamiento.

4.1.4 MARCO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE COMPLEMENTA O/E IMPULSA EL FCAS

Los programas del FCAS en general se **alinean** con los planes de desarrollo de los organismos competentes en el ámbito del agua y saneamiento en la región. En la cartera bilateral, por ejemplo en Cuba, dos de sus programas cuantitativamente más importantes se alinean específicamente con los planes de desarrollo del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH). También destaca de forma positiva la alta coherencia en Bolivia entre la prioridad y enfoque del gobierno en materia de AyS y la intervención del Fondo. La amplia mayoría de los programas analizados encajan de igual manera en las líneas de actuación prioritarias de las instituciones locales (el 90% de los programas aproximadamente reflejan en su documentación coherencia con las líneas de actuación nacionales en materia de agua y saneamiento).

Uno de los principales desafíos de gobernanza del agua en la región es proveer de agua segura, continua y accesible a todas las personas en condiciones equitativas. Tomando como base la revisión documental, en contraste con la información extraída de las entrevistas semiestructuradas y de la encuesta online, se puede afirmar que los programas del FCAS, tanto en su vertiente bilateral como multilateral, tal como se recoge en la evaluación del FECASALC, en líneas generales, se alinean con las políticas, estrategias y planes del Estado en este sentido, allá donde existen. En aquellos países donde no existían se constata que se ha venido promoviendo su creación como parte de la propia programación.

En relación a la **apropiación**⁴⁷, existen diferentes casuísticas, el agua es considerada por varios países de América Latina como un recurso estratégico y de seguridad nacional y así lo reconocen en sus Constituciones, como es el caso de México o Bolivia que han incorporado en sus Constituciones el derecho humano al agua y al saneamiento. En este sentido, son varios los caminos que se han abordado en la práctica por los países para dar cumplimiento al ODM/ODS: reconocimiento legal, programas de apoyo, acciones comunitarias, etc. Bolivia por ejemplo, reconoce en la Constitución no solo el derecho humano al agua, sino también la GIRH. En países como Colombia, el sector de agua potable y saneamiento básico ha venido ganando importancia dentro de la agenda de desarrollo económico y social del país, junto con un reconocimiento más explícito de su incidencia sobre la salud y la pobreza.

En la práctica totalidad de los programas diseñados se refleja de manera muy teórica la necesidad de abordar los asuntos de género y equidad a lo largo de todo el ciclo del programa, sin embargo, esto no se materializa en actuaciones concretas. Se señala asimismo que todos los grupos de interés deben participar en la toma de decisiones y se debe poner especial énfasis en la participación activa de los y las usuarias, especialmente de estas últimas. Este trabajo se concreta en la implementación de los programas, si bien existen pocos documentos con orientaciones específicas salvo excepciones, como en el caso nicaragüense.

⁴⁷ Entendida en línea con el principio definido en la declaración de París: “los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, que coordinan la ayuda de los donantes y fomentan la participación de la sociedad civil, parlamentos y gobiernos locales (apropiación democrática y local) en el proceso”. Fuente: Glosario AECID <http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Eficacia%20y%20calidad/glosario99.aspx>

4.1.5 EQUILIBRIO EN LA CONSIDERACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Tal y como se ha señalado anteriormente en el apartado 4.1.3, el Fondo se enmarca en los diferentes documentos estratégicos de la Cooperación Española. En relación a las líneas estratégicas de los programas y los proyectos del Fondo se sitúa dentro de los objetivos de la Cooperación Española en agua y saneamiento, que a su vez se inscriben en el MAP, donde se plasma la asociación estratégica de la Cooperación Española con cada país socio. A su vez enmarcadas en las prioridades establecidas por el PAS, marco de referencia en Agua y Saneamiento que incorpora su enfoque integral y multisectorial. Concretamente, las líneas estratégicas de las intervenciones del Fondo son las contempladas en el PAS de Agua y Saneamiento de la AECID:

- 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 al saneamiento.

Con un doble objetivo estratégico:

- Contribuir a hacer efectivo el derecho humano al agua y al saneamiento.
- Acompañar a los países socios de la Cooperación Española en América Latina en su avance hacia el incremento de la proporción de personas con acceso sostenible a agua y saneamiento básico (tal como se establece en el ODM 7⁴⁸).

Sin embargo, en la práctica, el proceso de identificación y formulación de los programas no siempre se ha llevado a cabo de una forma sistematizada y con el nivel de detalle suficiente, como se verá más adelante. En teoría, en la cartera bilateral, cuando se prepara el Programa Operativo General (POG) siempre se deben identificar las necesidades en el momento en el que se hace el análisis del sector, escrutándose lo relativo al acceso, la gobernanza y el enfoque GIRH, sin embargo, **el peso que se suele dar a cada uno de estos elementos en la práctica normalmente es desequilibrado a favor del acceso, aun cuando la GIRH, a nivel de diseño sí se recoge de forma adecuada tanto a nivel POG como POA**. Si bien los esfuerzos se concentraron en acceso por ser el nuevo Objetivo Estratégico del Fondo, quizás no se hizo suficiente hincapié en potenciar algunas de las actuaciones en las otras dos temáticas que hubiera permitido al Fondo promover una actuación más integral en la región. En el caso del FECASALC, la evaluación intermedia señala que no se ha logrado una fuerte complementariedad entre el enfoque de acceso y el enfoque de gestión integral de los recursos en la cartera de operaciones. La gestión integral de recursos hídricos (GIRH) es la que menor atención recibe, ya que sólo 2 programas cuentan con componentes específicos que la abordan, si bien en algunas ocasiones se incluyen acciones específicas a nivel de subproyectos.

⁴⁸ En la actualidad ODS 6.

Este mayor peso hacia el acceso en este estadio intermedio de implementación, que es reconocido de manera unánime por todos los actores, se podría justificar, en su opinión, en gran medida, por la mayor percepción de necesidad en el acceso (ante la falta de agua) que lo referente a la GIHR y la gobernanza del agua, a pesar de que sin estas últimas la viabilidad de los servicios no podría garantizarse. Otra muestra de este desequilibrio en la consideración de los objetivos en la cartera bilateral nos la encontramos en las sucesivas encomiendas de gestión del FCAS, tanto con el CEDEX⁴⁹ como con la Sociedad Estatal Española P4R, S.A. / Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A.⁵⁰ cuya encomienda de gestión⁵¹ aportaba técnicos/as en terreno y apoyo en sede, con la misión fundamental de agilizar los programas bilaterales, para pasar una nueva encomienda de gestión con Tragsatec⁵² donde el énfasis está puesto en lo relativo al asesoramiento en la construcción de las infraestructuras, siempre desde una óptica de servicio.

Figura 11: Benchmarking - objetivos de las iniciativas analizadas

La concentración de recursos y esfuerzos del FCAS en la construcción de infraestructuras contrasta con los objetivos perseguidos por las instituciones analizadas en el marco del benchmarking.

En este sentido y de manera general se ha detectado que los fondos/redes analizados se centran en la mejora de los objetivos *soft*, tales como el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernanza, lo que incluye una mejora del conocimiento y la gestión con el fin de reforzar y alinear las estrategias de los diversos agentes que las componen y de ese modo conseguir una mayor influencia en materia de Agua y Saneamiento. Así, se puede concluir que las redes se constituyen como agentes catalizadores, tanto a nivel de estrategias como de desarrollo de programas por parte de los estados/partes interesadas, todas ellas enfocadas a mejorar la ejecución en las acciones en materia de agua y saneamiento llevadas a cabo por estos. De este modo, los fondos/redes se concentran en el desarrollo de las actuaciones *soft*, que deberán ser el marco para el desarrollo de programas por parte de los países/terceros agentes centrados en los objetivos relacionados con las infraestructuras y obras de acceso al agua.

No obstante, es necesario resaltar el **Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial** ya que su enfoque va dirigido al desarrollo de infraestructuras. De manera más concreta, sus objetivos específicos para el periodo 2011-2015 se centran en el desarrollo de infraestructuras de calidad en el sector del agua y saneamiento con un claro enfoque en la higiene, la ruralidad y fragilidad de los territorios, así como la participación público-privada.

⁴⁹ El FCAS ha suscrito dos encomiendas con el CEDEX a lo largo del tiempo, la primera en 2012. La encomienda suscrita en 2014 para el periodo 2014-2016, actualmente en vigencia, tiene como finalidad 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.

⁵⁰ En junio del 2012 se sustituyó la denominación de "Sociedad Estatal Española P4R" por la de "Sociedad Estatal España, Expansión Exterior, S.A.". Denominación social con la que actualmente opera la Sociedad.

⁵¹ Tuvo asignada esta encomienda para la gestión de la cartera bilateral desde el 4 de abril de 2011 hasta el 20 de junio de 2014.

⁵² Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A (Tragsatec), filial del Empresa de Transformación Agraria, S.A (Tragsa), forma parte del grupo de empresas de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

4.1.6 IDENTIFICACIÓN Y FORMULACIÓN INICIAL DE LAS INTERVENCIONES EN LOS PROGRAMAS BILATERALES⁵³

Todos los actores entrevistados coinciden en que uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la AECID para la gestión de la cartera bilateral del FCAS, tanto en sede como en terreno, es que se trata de la administración de programas de monto elevado con un fuerte componente de inversión en infraestructura⁵⁴ y con un intenso componente técnico, lo que exige tanto un importante esfuerzo en el análisis técnico y económico de alternativas, como en la elaboración de diseños que garanticen la sostenibilidad de los servicios. Esto ha marcado tanto los procesos de identificación y formulación de los programas/proyectos como su posterior desarrollo. Por otro lado, a pesar de que también todos los actores coinciden en que la construcción de la infraestructura no es el fin, sino el medio que permite poner en marcha un servicio sostenible de agua y saneamiento con participación de la comunidad y fortalecimiento de las instituciones que lo gestionan, en la práctica, el peso y el énfasis dado a todo lo relativo al acompañamiento a las contrapartes en lo referente a la construcción se ha ido convirtiendo paulatinamente en la actividad fundamental de la que se ocupan los equipos humanos en las OTC.

Para gestionar los programas bilaterales del FCAS se diseñaron instrumentos específicos, como guías para la elaboración de los ROP y de los Planes Operativos Generales (POG)⁵⁵, y se ha buscado en paralelo dar un acompañamiento específico a las contrapartes para abordarlo adecuadamente, concentrándose muchos de los esfuerzos en el análisis y la viabilidad técnica y económica. En los últimos años la AECID, sede y terreno, está realizando un importante esfuerzo en relación a la mejora de la sostenibilidad de los programas, especialmente en el ámbito rural.

La identificación inicial de los programas no siempre ha contado una mirada estratégica. De acuerdo al análisis realizado, esto se dio, por una parte, debido a la inicial premura de identificación de intervenciones, que no siempre contó con datos actualizados, y por otro, a que desde la identificación inicial del POG hasta el desarrollo efectivo del programa, en muchos casos, pasaron años, por lo que fueron necesarios adicionalmente procesos de análisis actualizados, que normalmente dieron lugar a un ajuste mucho mayor y más realista de la intervención que permitieron una segunda mirada a la hora de sopesar la viabilidad.

En relación a los temas transversales, la coyuntura bajo la que se dieron la amplia mayoría de los procesos de identificación y diseño de las intervenciones nos ha permitido comprobar que, en términos generales, en el diseño de estas sí fueron tomados en cuenta, o, al menos así aparece en los documentos analizados. Sin embargo, posteriormente no se desarrollaron herramientas específicas, lo cual ha dificultado mucho que se tomasen adecuadamente en cuenta en la práctica.

⁵³ El diseño de los programas del FECASALC sigue los procedimientos del BID.

⁵⁴ Es importante matizar en este sentido que desde el FCAS no se gestiona la construcción, que es competencia de las contrapartes, aunque sí se acompaña, la cercanía del acompañamiento varía de unos países a otros.

⁵⁵ La importancia de que se llevase un adecuado análisis en profundidad de los propuestos en la identificación, incluyendo la viabilidad, ha alargado los procesos de elaboración de los POG en la práctica totalidad de los casos.

4.2 SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

A lo largo del siguiente epígrafe se examinará el sistema de organización y gestión del FCAS mediante el análisis de los siguientes aspectos:

- a) En primer lugar, se abordará la estructura institucional;
- b) en segundo lugar, los procedimientos diseñados e implementados para la aprobación y diseño de los diferentes programas;
- c) en tercer lugar, se valorarán las herramientas y procesos para el seguimiento y evaluación del Fondo, en conjunto, y de sus programas y,
- d) por último, se abordará también el diseño e implementación de los mecanismos orientados a la gestión del conocimiento.

Todos estos aspectos se corresponden con las siguientes preguntas de evaluación:

1. *¿El diseño global del FCAS es el adecuado para lograr sus objetivos: contribuir a hacer efectivo del derecho humano al agua y a la meta de los ODM de reducción del porcentaje de personas sin acceso a agua potable y saneamiento?*
3. *¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?*
5. *¿Son los recursos y capacidades adecuados a las necesidades del funcionamiento y seguimiento del Fondo y sus programas?*
6. *¿Se han incorporado adecuadamente los procedimientos nacionales en la gestión de los programas financiados?*
8. *¿Se están implementando adecuadamente los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los programas y proyectos?*
12. *¿Se está sistematizando y gestionando bien el conocimiento generado? Y en concreto ¿cómo contempla el Fondo la parte de formación y la implicación de las universidades y centros de investigación? ¿Y la transmisión del knowhow de las entidades españolas? ¿Y la transmisión sur-sur o transmisión de experiencias entre programas? ¿Se apoyó algún tipo de iniciativa novedosa?*

Como soporte de este sistema se han ido generando una serie de herramientas y documentos en la cartera bilateral que, tras una serie de modificaciones y cambios, se compone básicamente de: ficha de identificación, Convenio de Financiación, Reglamento Operativo de los Programas (ROP), Plan Operativo General (POG), Planes Operativos Anuales (POA), informes semestrales, informes anuales, las auditorías, las evaluaciones intermedias y finales. A esto hay que añadir otros instrumentos que han ido cambiando con el tiempo, como los informes financieros que elabora Tragsatec y cuya periodicidad ha pasado de trimestral a mensual en la actualidad, los informes que están asociados a la encomienda de gestión en cada OTC y que se remiten a la sede de la encomienda en Madrid, otras peticiones de información documental y económica que se trasladan desde el DFCAS a los diferentes programas, entre otros. Por último, para la gestión de los programas se articula el proceso de *no objeción* que con el fin de velar porque los procesos de licitación cumplan criterios de transparencia y calidad, implica que la OTC puede paralizar los procesos de contratación asociados a la cartera bilateral del Fondo y otras decisiones vinculadas con los programas.

En el caso del FECASALC, se dispone asimismo de un conjunto de herramientas consolidadas e incorporadas a los procesos de seguimiento del BID que se describen con más detalle en el informe de Evaluación del FECASALC.

4.2.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La estructura institucional del Fondo se compone - además del **Departamento del FCAS** de cuya composición y funciones se dará cuenta en el epígrafe de recursos humanos- de un Comité Ejecutivo y un Consejo Asesor, regulados mediante el Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

El **Comité Ejecutivo** estudia y valora todas las propuestas de financiación presentadas por el Fondo, y decide sobre su elevación para aprobación por Consejo de Ministros, una vez han pasado por el Grupo de Trabajo del Consejo Asesor. Además de las tareas asociadas a la aprobación de apoyo al Comité Ejecutivo en la revisión de los programas para su aprobación, que se desarrollaron más intensamente en los primeros años del Fondo, el **Grupo de Trabajo del Consejo Asesor** ha continuado funcionando en reuniones periódicas en las que la dirección del Fondo da cuenta de la situación general del mismo y los avances, así como de la evolución general de los programas. Sin embargo, y tal y como se verá en secciones posteriores del informe, las valoraciones ofrecidas por los miembros del Consejo Asesor del Fondo ponen de manifiesto que, en muchas ocasiones, el volumen de información que recibe este órgano para ser revisada es muy elevado y los plazos muy cortos, lo que hace muy complejo completar la tarea satisfactoriamente. Esta circunstancia limita, en cierta medida, el papel de asesoramiento que este grupo tiene encomendado en su mandato.

En paralelo, en el diseño del Fondo se incluyó también la presencia del ICO como agente financiero, una figura necesaria en la gestión de los fondos carentes de personalidad jurídica, como es el caso del FCAS⁵⁶. La incorporación de este organismo respondía además a la posibilidad de que, junto a la financiación no reembolsable (donaciones), se pudiese otorgar también en el futuro financiación reembolsable, circunstancia que no se ha producido hasta el momento.

En los programas bilaterales, como agente financiero del Fondo, el ICO es el encargado de formalizar en nombre y representación del Gobierno español, y por cuenta del Estado, los correspondientes Convenios de Financiación. También presta los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, control, cobro y recuperación, y en general todos los de carácter financiero relativo a las actuaciones del Fondo. Sin embargo, a la luz de las opiniones recabadas por el equipo de sede, la labor atribuida al ICO, parece haberse limitado, en la práctica, a la aprobación del Convenio de financiación. Este proceso ha supuesto una cierta complicación burocrática, dado que las modificaciones de carácter presupuestario que se han producido en varias ocasiones,

⁵⁶ La necesidad de un agente financiero viene dada por ser el FCAS un fondo carente de personalidad jurídica del sector público estatal de los encuadrados en el Capítulo VIII del Título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula específicamente a este tipo de Fondos.

han obligado a la redacción e incorporación de un anexo al convenio de financiación. Por otro lado, la función real que este organismo desempeña no va más allá de un papel formal y no se ha evidenciado el valor añadido que tiene este organismo en la implementación del Fondo.

Los programas del FECASALC, una vez aprobados en el Comité Ejecutivo del FCAS, siguen los procedimientos internos del BID para la aprobación, gestión financiera, ejecución y seguimiento.

Figura 12: Benchmarking – estructura institucional de las iniciativas analizadas

Fruto del análisis benchmarking realizado, se han detectado las siguientes fórmulas y estructuras organizativas entre los fondos, y que se pasa a exponer a continuación. En términos generales, la estructura institucional de estas iniciativas **se compone en la mayoría de los casos de dos órganos:**

- **Órgano de carácter estratégico y decisor**, encargado de aprobar la misión, el enfoque geográfico y temático, fijar los principios estratégicos que guían la iniciativa, orientar la política general y operativa, proporcionar una visión general y una supervisión global de las actividades de la iniciativa. Dependiendo de la iniciativa, suele tomar la forma de comité o consejo de administración, y suele estar formado por miembros representantes de las organizaciones que forman la iniciativa. Por ejemplo, en el caso del Fondo Africano del Agua (AWF), el Consejo de Administración está formado por representantes de los donantes, el propio Banco Africano de desarrollo, la Unión Africana y ONU-Agua. Los nombramientos suelen, en la mayoría de los casos, ser de carácter rotatorio y suele funcionar a través de reuniones periódicas de todos sus miembros.
- **Órgano de gestión**, donde se operacionalizan las actuaciones, se administran, gestionan y monitorean los proyectos y se ofrece asesoramiento técnico. En otras palabras, es el órgano encargado de traducir el mandato de la organización en estrategias y programas que pongan en práctica los planes de trabajo de las diferentes iniciativas. Suele tomar forma de Secretaría Técnica.

Según los casos, estos órganos pueden ser acompañados de **órganos externos de carácter consultivo**, materializado a través de expertos de carácter temático procedentes de la academia, de organizaciones internacionalmente reconocidas u ONG. Estos **órganos consultivos**, en el caso por ejemplo del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (PAS), se constituyen no solo a nivel global sino también a nivel **nacional o regional**, con el fin de asegurar la participación local y fomentar la apropiación local.

4.2.2 PROCEDIMIENTOS DE LA CARTERA BILATERAL DEL FONDO

En este subepígrafe se incluirá el análisis de los mecanismos elaborados para la aprobación, diseño y gestión de los programas bilaterales del Fondo antes mencionados⁵⁷.

En primer lugar, se revisará el **proceso de aprobación de los programas** en el que, además de las labores encomendadas al Comité Ejecutivo y al grupo de trabajo del Consejo Asesor, juega un papel esencial la **ficha de identificación** de los programas bilaterales. Respecto a este documento y a su elaboración, tanto la revisión documental realizada de la muestra de programas, como las entrevistas en sede y durante los estudios de caso, ponen de manifiesto que este pri-

⁵⁷ Respecto a los procedimientos seguidos por el BID en el marco del FECASALC, sigue sus propios procedimientos de contratación de las licitaciones asociadas a los programas y, asimismo, dispone de sus propias herramientas para la identificación, diseño, gestión y seguimiento de los programas del FCAS.

mer documento recoge, en términos generales, una información muy escasa sobre el contexto, las necesidades y la propuesta de programas que se pretenden llevar a cabo. En muchas ocasiones, se ha observado, y así se ha corroborado durante las entrevistas realizadas durante los estudios de caso, que la información (proveniente de estudios o diagnósticos ya realizados) que se utilizó para la elaboración de las fichas se encontraba bastante desactualizada en el momento de su elaboración. Por un lado, de nuevo esto ha estado condicionado por el origen del FCAS y la necesidad de aprobar en sus inicios una gran cantidad de programas en un muy corto periodo de tiempo, lo que condujo a la urgencia de identificar un conjunto de necesidades en los diferentes países que pudiesen ser financiadas⁵⁸. Bien es cierto que, en ese primer momento, esas fichas no pretendían recoger una información amplia y detallada sobre los programas, que no se habían diseñado todavía. Ahora bien, la escasez y, sobre todo, la antigüedad de la información utilizada han tenido consecuencias en el desarrollo futuro de los programas, dado que el presupuesto de estos ya se decidía en este primer momento. De hecho, en un gran número de ocasiones, se produjeron cambios significativos respecto a los alcances y magnitud de los programas identificados en su diseño posterior.

En segundo lugar, es conveniente hacer mención al **proceso de desembolso**. En el caso de los programas bilaterales del Fondo, este ha seguido la modalidad de la subvención de Estado mediante la que el presupuesto total aprobado se desembolsa de una sola vez en una primera cuenta, tras la firma del convenio por parte del beneficiario, junto con la correspondiente aceptación de la subvención. Una vez en esta cuenta general (denominada cuenta programa), el presupuesto se va incorporando a otra cuenta operativa (cuenta proyecto) una vez se vayan aprobando los diferentes POA. Esto, en el contexto económico del Estado español en los últimos años, y en opinión de un gran número de los actores entrevistados, ha permitido garantizar que estos programas, de carácter plurianual y que han sido objeto frecuente de prórrogas sobre su planificación inicial, hayan podido seguir ejecutándose a pesar de la situación de recortes que se ha vivido en la AOD española. Ahora bien, del análisis realizado se desprende que quizás este procedimiento administrativo no sea totalmente idóneo para este tipo de intervenciones. Esta falta de idoneidad viene motivada por, entre otras razones: el carácter plurianual de los programas (con frecuentes prórrogas), lo que haría más conveniente un sistema de desembolsos periódicos; la complejidad de la puesta en marcha de los mismos, que puede acarrear modificaciones o ajustes de presupuesto, de alcance, la aparición obstáculos que haya que salvar e impliquen alteraciones presupuestarias; y la anteriormente mencionada limitación de las fichas de identificación a la hora de dar cuenta de las condiciones particulares necesarias para llevar a cabo las intervenciones, lo que provoca que la caracterización inicial y previsión presupuestaria inicial no coincida con la que se deriva, posteriormente, del diseño de la intervención.

En tercer lugar, respecto al **conjunto de herramientas desarrolladas para el diseño y la gestión de la cartera bilateral del Fondo**, como arriba se menciona, destacan especialmente el ROP, POG, POA y los diferentes informes de seguimiento. La concepción y diseño de los mismos tiene lugar de nuevo en paralelo a los propios procesos de aprobación de los progra-

⁵⁸ Ver apartado 4.1.1. para una información más amplia sobre los orígenes del Fondo y los factores que lo condicionaron.

mas, siendo 2011 la fecha de varios de ellos, como se ha mencionado. Del análisis del trabajo de campo realizado en sede, en los estudios de caso, así como en la encuesta online, se desprende una visión positiva respecto a estos instrumentos en el sentido de que constituyen uno de los primeros esfuerzos de la Cooperación Española por generar documentos comunes para una multiplicidad de programas y para una diversidad de oficinas, de tal forma que se favorece una cierta estructuración y uniformidad en los mecanismos de gestión de los programas. En este sentido, las opiniones recogidas a partir de la encuesta online consideran que estas herramientas son adecuadas tanto para la realidad que se pretende intervenir, como para los objetivos del Fondo, los procedimientos nacionales, la organización y normativas de los países y de las entidades socias. Ahora bien, las visitas a terreno han matizado estas valoraciones, poniéndose de manifiesto la elevada carga burocrática que implican, en términos de tiempo y recursos destinados a su elaboración, no habiendo siempre un equilibrio adecuado entre el tiempo que se debe invertir en rellenar y/o revisar esos documentos y aquel que debe dedicarse a la propia gestión, seguimiento y actividades estratégicas, como la gestión del conocimiento, tanto por la propia OTC como por las entidades beneficiarias.

Por otro lado, tal y como está definido el sistema, la responsabilidad de elaboración y envío de los diferentes documentos recae en la entidad ejecutora/contraparte. Sin embargo, la dificultad que para algunas de estas entidades supone responder a las exigencias de este sistema, así como la carga de trabajo asociada, obliga en muchas ocasiones a la OTC a realizar un apoyo sustancial en la elaboración de estos documentos y su revisión. En este sentido, desde las entidades ejecutoras entrevistadas durante los estudios de caso en terreno se aduce la complicación a la hora de cumplimentar los diferentes documentos ya que no cuentan con modelos o formación que les oriente en los requerimientos específicos de cada uno y que se agrava en los casos de elevada rotación de los equipos de trabajo. Por otro lado, frecuentemente los documentos exigidos por el FCAS se añaden a los propios procedimientos de gestión del país, multiplicando así la carga burocrática, y/o implican un sistema de organización de la información económico-financiera que difiere de los sistemas de seguimiento e información nacionales, lo que obliga a generar sistemas específicos o bien a tratar de hacer encajar los diferentes modelos establecidos. Tras las visitas a terreno, también se ha podido constatar que la diversidad de tipos de entidades contrapartes de los programas, más acusada en su vertiente bilateral, que van desde un ministerio a una mancomunidad de municipios, y las variaciones en la consolidación institucional de muchas de ellas puede contribuir, en parte, a explicar las dificultades para responder a este sistema estandarizado de procedimientos y herramientas.

A este sistema estandarizado se unen las **peticiones de documentación e información ad hoc** de diversa naturaleza (comparencias o preguntas parlamentarias, cambios de personal, etc.) que parten de la Oficina del FCAS en Madrid y que, de nuevo, repercuten en cascada en los diferentes niveles de gestión. Estas varían sustancialmente en las diferentes OTC visitadas y cambian también en función de los momentos o los y las profesionales. Estas se encuentran, en términos de periodicidad y naturaleza, fuera del marco estandarizado mediante el que funciona habitualmente el FCAS. Esto, unido a la diversidad de contrapartes, desde ministerios hasta pequeños municipios que, en ocasiones, actúan a través de ONG, como es el caso de Nicaragua, ha acarreado dificultades para la canalización de estas peticiones en algunos de los países visitados, tal y como se ha podido constatar en los estudios de caso.

Para finalizar, se procede a analizar con algo más de detalle **la coherencia del sistema con los procedimientos nacionales**. En este sentido, conviene indicar que, de forma general, los programas bilaterales del Fondo se alinean con los procedimientos de los países en los procesos de contratación de estudios y obras, esto es, actúan de acuerdo a la ley de contratación nacional. Esto tiene algunas excepciones como la que se puede dar, por ejemplo, en Nicaragua en los programas rurales gestionados por ONG que se gestionan de acuerdo a la legislación de la Unión Europea y en Colombia, que ha habilitado un sistema nuevo de contratación para el FCAS, mediante el diseño de un nuevo sistema de pliegos de contratación que siguen el ejemplo de los existentes en el BID. Ahora bien, a pesar de que los procesos de contratación estén alineados con el país, conviene resaltar la existencia de los procesos de no objeción, mediante los cuales las OTC juegan un papel relevante en estos procesos velando por su transparencia, lo que en ocasiones altera los ritmos que siguen los procesos. Por último, respecto al tema del alineamiento es conveniente recordar también que, más allá de los procesos de contratación, el resto de procedimientos desarrollados en el marco del Fondo son específicos de este, tal y como arriba ya se apuntaba, lo que implica una carga burocrática para las entidades contrapartes.

4.2.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A la hora de abordar el seguimiento y evaluación en el marco del FCAS será necesario considerar la existencia de varios niveles:

a) Seguimiento global del Fondo

Respecto al primer aspecto de **seguimiento global del Fondo**, en paralelo al proceso de realización de la evaluación intermedia del FCAS, se estaba procediendo al diseño y puesta en marcha de la herramienta de seguimiento global del mismo, ya que hasta el día de hoy, no se disponía de un instrumento o modelo para monitorear los indicadores de productos y resultados agregable, dirigido a llevar a cabo el seguimiento general del conjunto del Fondo como instrumento, y que pudiera dar una visión general del mismo. Existían algunos indicadores agregados, pero no un sistema de seguimiento global tal y como han manifestado también las personas entrevistadas durante el trabajo de campo en sede. Dado que este sistema no se ha implementado hasta el momento, no se tiene información para valorar su utilidad. A pesar de la debilidad que ha supuesto carecer de este sistema hasta el momento, teniendo en cuenta la magnitud e importancia de este instrumento, resulta positivo el hecho de que se vaya a contar en los próximos años con un sistema de seguimiento global del Fondo.

b) Seguimiento a nivel país

Por otro lado, las visitas realizadas a terreno tampoco han permitido identificar ningún **sistema de seguimiento a nivel país**, que permita dar cuenta de los avances hacia los objetivos enmarcados en los Marcos de Asociación País (MAP), la identificación de posibles desviaciones o bien la toma de decisiones a nivel geográfico en el contexto de los objetivos generales en ese sector. Según la información facilitada desde sede, este sistema se encuentra en construcción y en algunos países, como Guatemala, parece haberse articulado un seguimiento vinculado al MAP.

c) Seguimiento programas bilaterales⁵⁹

En tercer lugar se sitúa la información de **seguimiento de los programas bilaterales**, donde, a través de la Guía POG, se establece un mecanismo para la medición de los resultados de los mismos.

Según se estableció en dicha Guía POG, los resultados, entendidos como los *efectos o impactos (intencionales o no, positivos o negativos) que se puede asociar a la intervención, se recogen en la Matriz de resultados del Anexo 3 del POG que constituye la guía principal para el seguimiento/gestión para resultados del programa*. En esta 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.

La Guía POG asimismo proporciona también en su Anexo 4 un listado común de resultados, productos e indicadores para cada uno de los cuatro objetivos prioritarios del FCAS (acceso a agua, acceso a saneamiento, gestión integrada de recursos hídricos, y fortalecimiento institucional y derecho humano al agua al saneamiento) que deberán ser utilizados por los programas a la hora de definir su estrategia de intervención (dicho Anexo 4 figura como Anexo X del presente informe de evaluación). Un ejemplo de la tipología de indicadores de resultado propuestos para el OE1 y OE2 incluidos en dicho Anexo 4 es la siguiente:

- Incremento en el porcentaje de la cobertura nacional
- N° de personas con acceso a agua potable/ saneamiento básico gracias a las acciones del programa
- N° de alumnos con accesos a agua y saneamiento gracias al programa
- N° de localidades (clasificadas por población) beneficiadas por intervenciones
- % de sistemas que funcionan según especificaciones de diseño
- % de sistemas financieramente sostenibles

Para el OE3 y el OE4, si bien como tal no vienen establecidos en la matriz de referencia, del análisis de las matrices de resultados de los proyectos, se observa que la tipología de indicadores de resultado es:

- N° de organizaciones comunitarias/entidades gubernamentales para la prestación de los servicios creadas/fortalecidas.
- % de mujeres en la estructura de las organizaciones comunitarias/entidades gubernamentales.
- N° de personal capacitado.

⁵⁹ En relación con el sistema de seguimiento de la cartera multilateral, la única información disponible es la recogida en el informe de evaluación del FECASALC, por lo que el nivel de análisis no es tan detallado como lo relativo a la cartera bilateral. El informe de evaluación mencionado concluye que el sistema establecido es considerado, en general, suficiente y adecuado para conocer el nivel de ejecución física y financiera de las operaciones. No obstante, existen limitaciones en cuanto a un análisis sobre el desempeño global del Fondo al no existir un modelo de integración de la información.

- Planes de manejo de recursos hídricos/cuencas realizados.
- Número de fuentes de agua protegidas.
- Cambios normativos propuestos.

Por todo lo anterior, se valora por parte del **equipo evaluador de forma positiva la intencionalidad del Fondo** en proporcionar una herramienta común que permitiera una homogeneidad en el seguimiento de la valoración de los resultados de las intervenciones del FCAS de forma agregable a nivel programa, país y Fondo en su conjunto.

En paralelo a la Guía POG, el seguimiento se basa también en los informes periódicos que los países remiten de forma semestral a la AECID- sede, de los informes que Tragsatec remite también a su sede y que luego se trasladan a AECID, de un sistema informal y no estructurado de reuniones periódicas entre el personal técnico encargado de cada país en sede, la OTC y, eventualmente, las entidades contrapartes y, por último, como arriba se indicaba en las peticiones de información desde sede a terreno en determinados momentos y con diversos propósitos⁶⁰. El sistema de indicadores arriba indicado que se ha puesto en marcha para cada uno de los programas individuales alimenta la elaboración de los informes anteriores.

El análisis del sistema de seguimiento de la cartera bilateral nos lleva a considerar los siguientes aspectos:

- Las diferentes unidades que llevan a cabo el seguimiento y la periodicidad de los programas. El seguimiento de los programas se realiza mediante los instrumentos habilitados por la propia OTC y por la Oficina del FCAS en sede. Estas unidades son diferentes y, a pesar de que existe un sistema común, en muchas ocasiones los instrumentos no están adecuadamente coordinados ni tienen un funcionamiento armónico, lo que se traduce en una multiplicación de la carga administrativa a todos los niveles. Como antes se comentaba, los informes de seguimiento que se envían requieren una gran inversión de tiempo y tienen un carácter retrospectivo lo que dificulta la resolución ágil de determinadas cuestiones relevantes, que finalmente se solucionan mediante otras vías, como las llamadas telefónicas o videoconferencias. Estas últimas también se llevan a cabo entre sede y la OTC, o bien en ocasiones, con las propias entidades contrapartes y, siendo útiles en su funcionamiento, no siguen un sistema común ni hay un seguimiento claro de los acuerdos alcanzados, con lo que varían sustancialmente en función del/de la profesional encargado de cada caso. A esto hay que añadir, como ya antes se apuntaba, el desequilibrio que se da en muchas ocasiones en los ritmos de envío, revisión y cierre de estos informes, lo que puede influir en la utilidad de la información.
- **La utilidad, utilización y volumen de datos del sistema de seguimiento actual.** Respecto a la utilidad del sistema de seguimiento no hay una valoración unánime y esta varía también en función del significado que se atribuya al concepto. Por una parte, desde

⁶⁰ Por ejemplo, debidas a cambios en los equipos gestores sin que se haya dejado suficiente constancia escrita del estado de los programas, ante preguntas parlamentarias en España que requieren el envío de datos financieros muy concretos y actualizados, etc.

las contrapartes entrevistadas en los estudios de caso no se suele otorgar mucha utilidad al sistema. Como mucho, las contrapartes consideran que les sirve para revisar y ver en qué punto se encuentran, aunque una vez enviada la documentación no se suele producir ninguna respuesta en relación con posibles ajustes o elaboración de planes de acción para corregir o apuntalar ciertos aspectos. Desde las OTC, de acuerdo con los resultados de la encuesta online, la valoración del sistema de seguimiento muestra que un 59,05% de las personas encuestadas consideran que el sistema de seguimiento se ha puesto en marcha y se utiliza de manera sistemática, el 48,65% considera que la información es suficiente y el 59,46% la considera adecuada, lo que da unos resultados poco concluyentes. Tanto la información cualitativa aportada en la encuesta como la extraída de las visitas a terreno va en la línea de la existencia de un volumen muy elevado de datos, pero poco procesados, identificándose la carga administrativa que supone, los tiempos para llevarlo a cabo, el desequilibrio temporal, así como la ausencia de valoraciones por parte de AECID sede como los principales puntos débiles del sistema. En sede, desde los y las principales profesionales encargados del seguimiento de los programas se manifiesta la utilidad de los mismos como herramienta de control y revisión general del estado de los programas. Sin embargo, se considera también que en muchas ocasiones llegan tarde para la toma de decisiones y que recogen una información muy detallada que, muy frecuentemente, no se termina de procesar ni analizar en ningún sentido. A esto se une que muchos de los elementos incluidos en los informes ya han sido resueltos anteriormente mediante reuniones telefónicas o por videoconferencia y, por tanto, sirven más como memoria del programa que como herramientas para la toma de decisiones. El análisis de la revisión documental de los programas que ha realizado el equipo evaluador ha permitido también observar muchos de los elementos identificados a lo que se une el hecho de que, en ocasiones, la información contenida en los diferentes informes periódicos aparece prácticamente repetida literalmente entre unos y otros, lo que hace cuestionarse en cierta medida la utilidad de este sistema.

- Por último, se aborda el **nivel de medición** al que permite llegar el sistema de seguimiento establecido. Para comenzar, varios de los actores entrevistados, y así se ha corroborado también en la revisión documental de los programas, ponen de manifiesto la ausencia de líneas de bases con indicadores útiles y con información actualizada que permita medir los avances. Aunque esto, en ocasiones, se debe a que el propio país no ha desplegado herramientas para construir esa línea de base, es también cierto que no se ha reservado una partida presupuestaria dentro de los programas para acometer esta tarea. Por otro lado, durante las entrevistas desarrolladas durante los estudios de caso, así como a partir de la revisión documental, se ha puesto de manifiesto que, frecuentemente, el sistema de indicadores establecido se detiene en la medición de las actividades y productos (o esa es la información que finalmente aparece recogida en los informes), lo que impide obtener información relevante para valorar la contribución hacia los resultados. Asimismo, los resultados de la encuesta online a técnicos/as de la OTC, BID y Tragsatec (51,35%), así como la revisión documental, indican que el sistema de seguimiento no permite medir los aspectos transversales, cuestión que ha quedado corroborada durante la revisión documental y las visitas a terreno. Un análisis más detallado de este aspecto se recoge en el epígrafe D. Resultados.

d) Evaluación

Finalmente y respecto al sistema de **evaluación**, más allá del nivel global, del que este informe representa la evaluación intermedia, no se ha podido identificar un volumen demasiado elevado de evaluaciones de los programas, dado que muchos de ellos están todavía en ejecución y no han sido objeto de evaluaciones ni tan siquiera de medio término. El retraso que se ha venido acumulando en la implementación de los programas del Fondo explica, en parte, la ausencia de un número significativo de evaluaciones, incluso intermedias, lo que limita las posibilidades para analizar en profundidad la utilidad de las mismas para corregir el curso de los programas. Lo que sí se recoge en la encuesta online es que casi un 80% de los encuestados manifiestan que las evaluaciones de los programas van a permitir valorar los aspectos globales del Fondo: avance hacia objetivos generales, contribución a resultados, incorporación de principios transversales, etc. La ausencia a día de hoy de un mecanismo que permita integrar de forma agregada los resultados de las evaluaciones realizadas limita el uso de las evaluaciones como mecanismo de valoración de los avances hacia el logro de los objetivos globales del Fondo.

4.2.4 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

En el marco del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, se entiende la gestión del conocimiento como un proceso complejo que incluye varios componentes interrelacionados: la generación de conocimientos relevantes; la detección de dichos conocimientos y su sistematización orientada a la utilidad; la difusión de los conocimientos sistematizados y su puesta a disposición de los diferentes tipos de actores, generando redes de intercambio y aprendizaje mutuo; y, por último, la adaptación y aplicación de los conocimientos a los nuevos contextos y la retroalimentación del sistema. Una valoración bastante generalizada entre los diferentes actores del Fondo es que la gestión del conocimiento representa una de las grandes tareas pendientes. En la revisión documental y las entrevistas que se han llevado a cabo, tanto en sede como durante la realización de los estudios de caso, se ha constatado, en términos generales, esta afirmación. Este dato ha sido respaldado por la encuesta online en la que únicamente el 20% de las personas encuestadas manifiestan estar satisfechos con el sistema de gestión del conocimiento del Fondo. El informe de evaluación del FECASALC corrobora también esta afirmación y, al ser esta línea de trabajo compartida para las dos carteras, se remite a este capítulo del informe para obtener información y análisis complementarios a los que aquí se aportan.

Se ha comprobado que a lo largo de los años se han ido acometiendo algunas actividades e iniciativas, entre las que se pueden destacar las siguientes: gestión documental en sede, red FCAS y red de Agua y Saneamiento, de Género y de Medio Ambiente, antiguas redes de expertos, CIMAS, LAIF Regional, capacitación e intercambios en el seno de los programas, Interconnect@ y PIFTE, estrategia conjunta con BID, apoyo al plan de formación de la CODIA, RALCEA, Cap-Net... Sin embargo, muchas de ellas no se encuentran a día de hoy suficientemente desarrolladas y se ha identificado una falta de institucionalización de los mecanismos requeridos para la gestión del conocimiento en un Fondo de la magnitud y naturaleza del FCAS. En esta línea el informe del FECASALC plantea que no resulta sencillo identificar el modo en el que se han tomado las decisiones sobre qué productos de gestión del conocimiento debían producirse, ni sobre qué elementos se han tenido en cuenta a la hora de optar por desarrollar cada uno de ellos.

Respecto a esto, conviene identificar un primer elemento clave que es la **ausencia de claridad a la hora de definir el significado de la gestión del conocimiento tanto por parte de todos los actores consultados como a la luz de la revisión documental realizada**: se entiende en ocasiones como intercambio de información, otras como difusión, como comunicación externa o interna o como una cierta dosis de todos los elementos anteriores. Por otro lado, tampoco ha quedado del todo claro durante el desarrollo del ejercicio de evaluación la finalidad que se le quiere dar a la gestión del conocimiento. Falta, en términos generales, un consenso sobre qué significa la gestión del conocimiento en el marco del Fondo, qué propósitos y objetivos se persiguen con la misma, qué líneas de actuación permiten lograr estas finalidades, qué personal y con qué perfil es necesario para esta tarea, qué recursos económicos están comprometidos, qué sistema de seguimiento permitirá medir los avances, etc. Esto representa, por tanto, una primera tarea sin resolver.

Otra cuestión de gran relevancia es determinar **entre quiénes debe articularse esta gestión del conocimiento**. Durante el trabajo de campo en terreno y sede, así como en la encuesta online, se ha consultado sobre esta cuestión y las respuestas han sido muy diversas: entre los propios actores del país, entre los técnicos/as de las OTC, entre estos y la sede. Los mecanismos implementados tampoco han gozado de un desarrollo e implementación amplia. Se han puesto en marcha algunas redes temáticas de conocimiento para compartir información, pero estas se encuentran todavía en una fase embrionaria de su desarrollo. En esta línea, el estudio desarrollado por la AECID sobre la gestión del conocimiento en la institución indica que esta no goza de un nivel adecuado de institucionalización, lo que refuerza la afirmación anteriormente expuesta. En algunos países se han podido producir también encuentros puntuales entre profesionales de ciertos proyectos, pero estos podrían clasificarse más como iniciativas anecdóticas y/o muchas veces desarrolladas gracias a impulsos paralelos en el marco de otros proyectos, como la iniciativa Paragua en Nicaragua⁶¹, que como resultado del empuje del Fondo.

Por último, y ahondando en la cuestión del significado y la utilidad, se han podido observar ejemplos en los que se ha financiado iniciativas que podrían coadyuvar esfuerzos en materia de gestión del conocimiento, como la iniciativa *Latinosan*⁶², en la que sin embargo no han existido espacios principales para tratar de forma específica las actuaciones del Fondo.

⁶¹ La Iniciativa Paragua, integrada por ONG españolas y nicaragüenses, tiene como objetivo fortalecer la capacidad de gestión de los Comités de Agua Potable y Saneamiento para asegurar una mejor gobernabilidad democrática del agua en 17 municipios de los Departamentos de Managua, León, Chinandega y Jinotega (Nicaragua). Paragua está promovida por ONG con amplia experiencia en el proceso de gestión comunitaria del agua, dentro de estas organizaciones se encuentran: Ecología y Desarrollo (ECODES); Amigos de la Tierra; Alianza por la Solidaridad; ONGAWA; Ingeniería Sin Fronteras de Valencia, CUCULMECA; CIEETS; LÍDER y Fundación Nueva Generación. (Fuente: <http://www.alianzaporlasolidaridad.org>).

⁶² La Conferencia Latinoamericana de Saneamiento (Latinosan) se inició en el año 2007 y se realiza cada tres años con el objetivo de promover el compromiso de los actores públicos y privados, la academia y las agencias de cooperación, en posicionar el saneamiento, o disposición sanitaria de excretas, como prioridad en las agendas de los países. Es uno de los factores esenciales para mejorar la salud, contribuir al desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Latinosan es un foro de discusión política y técnica que tiene como objetivo final coordinar la toma de decisiones y la mejora de la distribución de los recursos por los gobiernos y la sociedad civil, en favor del saneamiento en América Latina (Fuente: www.latinosan2016.com).

Por último, el sistema de gestión del conocimiento implementado hasta el momento no parece estar contribuyendo suficientemente a la configuración de la Cooperación Española como un actor y conocedor clave en la materia, más allá del volumen de recursos económicos invertidos en el sector. Por ejemplo, en Nicaragua, en lugar de aprovechar la elaboración de un plan integral en materia de agua y saneamiento (PISASH), que incluye un componente de fortalecimiento institucional con un peso relevante de la formación e intercambio técnico, para asumir un papel protagonista en ese componente o actuar cooperativamente con otros actores y aprovechar sinergias, el papel de la Cooperación Española se ha orientado más hacia la construcción de infraestructuras mientras esta línea de fortalecimiento y capacitación se ha dejado en manos de la GIZ⁶³. De esta forma, no se ha aprovechado hasta el momento la posibilidad de generar conocimientos y desarrollar una pericia y experticia en la materia que sirva de insumo para alimentar algunas estrategias de gestión del conocimiento a nivel global del Fondo.

Figura 13: Benchmarking – mecanismos de gestión de conocimiento de las iniciativas analizadas

El análisis benchmarking nos ofrece una panorámica de los distintos mecanismos puestos en marcha por los distintos fondos analizados y que pueden ser tenidos en cuenta por el FCAS.

Así, en el marco de la **Iniciativa del Agua**, el conocimiento y experiencia adquirida se transfiere a través de grupos de expertos/as (tanto de la UE y ACP), así como el impulso de mecanismos de colaboración con el BEI y otros institutos de financiación para el desarrollo, así como en su caso con el sector privado y las ONG pertinentes.

En esta misma línea, la **Asociación Mundial para el Agua**, a través del Comité técnico, se constituye como un “hub técnico” que sirve no sólo para la generación de ideas novedosas sino para la transferencia de conocimiento al más alto nivel político. Este se compone actualmente de profesionales reconocidos a nivel internacional, seleccionados por su experiencia en diferentes disciplinas relacionadas con la gestión integrada de los recursos hídricos. El *hub* proporciona información de alta calidad, así como antecedentes basados en la evidencia revisada por expertos/as y material de gran utilidad para los y las profesionales de los recursos hídricos a todos los niveles. Además, proporciona asesoramiento y apoyo técnico, así como facilita el intercambio de conocimientos y experiencias a nivel regional y nacional al conjunto de entidades del agua.

Por su parte, el **Fondo Africano del Agua** ofrece becas y apoyo técnico para promover el conocimiento del agua a través de la recopilación de datos para facilitar proyectos viables y una gestión responsable, lo que conduce a inversiones eficaces y sostenibles. De manera concreta, el Fondo proporciona recursos para el desarrollo e implementación de sistemas de información para la gestión del agua y de los recursos hídricos, que ayude a mejorar la toma de decisiones a nivel nacional, regional y transfronterizo. De este modo, al ayudar a establecer sistemas de gestión del conocimiento robustos sobre el sector del agua, el Fondo ayuda a formular proyectos de agua de calidad con resultados sostenibles.

Finalmente, el **GWOPA** ha avanzado en esta área mediante la creación del proyecto “Impulsar la eficacia de los operadores del agua” (BEWOP, en inglés). Las actividades del proyecto BEWOP se dividen en tres líneas de acción: la investigación, la orientación operativa y la divulgación, con el objetivo de hacer frente a los cuellos de botella que sufren muchos operadores y mejorar su escalabilidad en el mercado a través del intercambio y transferencia de conocimiento. Este marco permite una comparación más clara entre las distintas prácticas, y facilita la identificación de los factores que establecen la buena implementación de operadores de agua.

⁶³ La GIZ aporta muchos años de trabajo en este eje y el PISASH es un programa con varios actores y financiaciones, por lo que se ha intentado evitar duplicar esfuerzos y se ha expandido el programa de la GIZ.

En relación con la **de entidades españolas con experiencia en agua y saneamiento**, resulta claro que el Fondo, en su concepción apostó por aprovechar y capitalizar el conocimiento español en esta materia, tomando como base de partida el consenso claro en torno a la idea de que España cuenta con una fuerte institucionalidad de gestión del agua. El desigual reparto del recurso agua a lo largo del territorio del país y a lo largo del año ha incentivado que haya una gran acumulación de experiencia en la gestión del recurso hídrico. Así por ejemplo, la Unión Europea ha tomado el modelo español de gestión por Cuencas como base de la Directiva Europea Marco del Agua.

En línea con este planteamiento se apostó por la conformación de un Consejo Asesor y el establecimiento de redes y alianzas con los principales actores nacionales con experiencia en esta temática. Destaca la puesta en marcha de iniciativas concretas para aprovechar el saber hacer nacional tales como las propias encomiendas de gestión con entidades como CEDEX, para la asistencia técnica en los programas del FCAS en materias relacionadas con la planificación hidrológica y gestión integrada de recursos hídricos, abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales y protección contra inundaciones, la colaboración con CENTA (Fundación Centro Nuevas Tecnologías del Agua), para el desarrollo de capacidades en tratamiento de aguas residuales en Bolivia y Nicaragua o el Instituto Geológico y Minero, para apoyar en la realización de estudios específicos de aguas subterráneas en Guatemala. Resulta importante mencionar también el Convenio firmado con la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AEAS) para el desarrollo de acciones de fortalecimiento de operadores en la región o el trabajo continuado que se está llevando a cabo con MAGRAMA desde el inicio de las actividades del FCAS.

En este sentido, la totalidad de los miembros entrevistados del Consejo Asesor coinciden en valorar de forma muy positiva y destacar el potencial y valor añadido de la conformación de este órgano, compuesto por entidades de referencia del sector en el ámbito privado, del tercer sector y de la academia. Se valora también de forma positiva su carácter pionero siendo la primera vez en la Cooperación Española que se recurría a la conformación de un órgano de estas características. También por su parte, las entidades colaboradoras entrevistadas como CEDEX o el MAGRAMA valoran positivamente el esfuerzo del Fondo de aprovechar la amplia experiencia española en esta materia involucrando un número importante de actores de diferente naturaleza

Sin embargo, en el marco de las entrevistas realizadas y la revisión documental efectuada se observa que no se han puesto siempre en marcha los mecanismos adecuados para traducir el conocimiento y experiencia de estas instituciones a mejoras en el Fondo y en los programas.

En el caso del Consejo Asesor, esto es debido, no a una falta de voluntad de las partes, pero sí a la falta de una metodología de trabajo y unos mecanismos de coordinación para instrumentalizar el Consejo y una clarificación de los roles y expectativas. A modo ilustrativo, a lo largo de las entrevistas con los miembros del Consejo han emergido cuestiones como que los documentos a revisar no se ponían a disposición con la antelación necesaria, que no existían fichas donde recoger y dar seguimiento a los comentarios del Consejo o que no existía un feedback claro por parte de DFCAS acerca de si iban a tomarse en consideración y cómo las aportaciones del Consejo. En este sentido, en las actas de las reuniones del Consejo Asesor se observa que los mismos

temas que preocupan a este Consejo, tales como el derecho humano al agua y al saneamiento o la sostenibilidad, son recurrentes en todas las reuniones, sin que, a partir de la información disponible, se aporten soluciones específicas sobre cómo abordarlos por parte del Fondo.

En otras palabras, si bien **se valora de forma muy positiva el lanzamiento de estas iniciativas, todavía falta por parte del Fondo afinar las herramientas de relación y sistematización que permitan un aprovechamiento máximo** del posicionamiento español en agua y saneamiento.

4.3 RECURSOS ECONÓMICOS

En este epígrafe se analizan los recursos económicos destinados al Fondo. Para ello, en primer lugar se procede a hacer un análisis acerca del volumen total de recursos para determinar si estos han sido los suficientes para llevar a cabo la serie de intervenciones y actividades previstas en el Fondo. A continuación se analiza la capacidad que ha tenido el FCAS en apalancar recursos de otras fuentes de financiación y se trata de determinar si esto ha supuesto o no un valor añadido del Fondo.

Este análisis permitirá dar respuesta a las siguientes preguntas de evaluación:

4. *¿Son los recursos y capacidades adecuados a las necesidades del funcionamiento y seguimiento del Fondo y sus programas?*
15. *¿Cuál ha sido el nivel y modo de apalancamiento de recursos adicionales, públicos o privados, locales o internacionales? ¿Cuál es el valor agregado de iniciativas como LAIF (Facilidad de inversión de América Latina) de la Comisión Europea?*

4.3.1 ANÁLISIS GENERAL

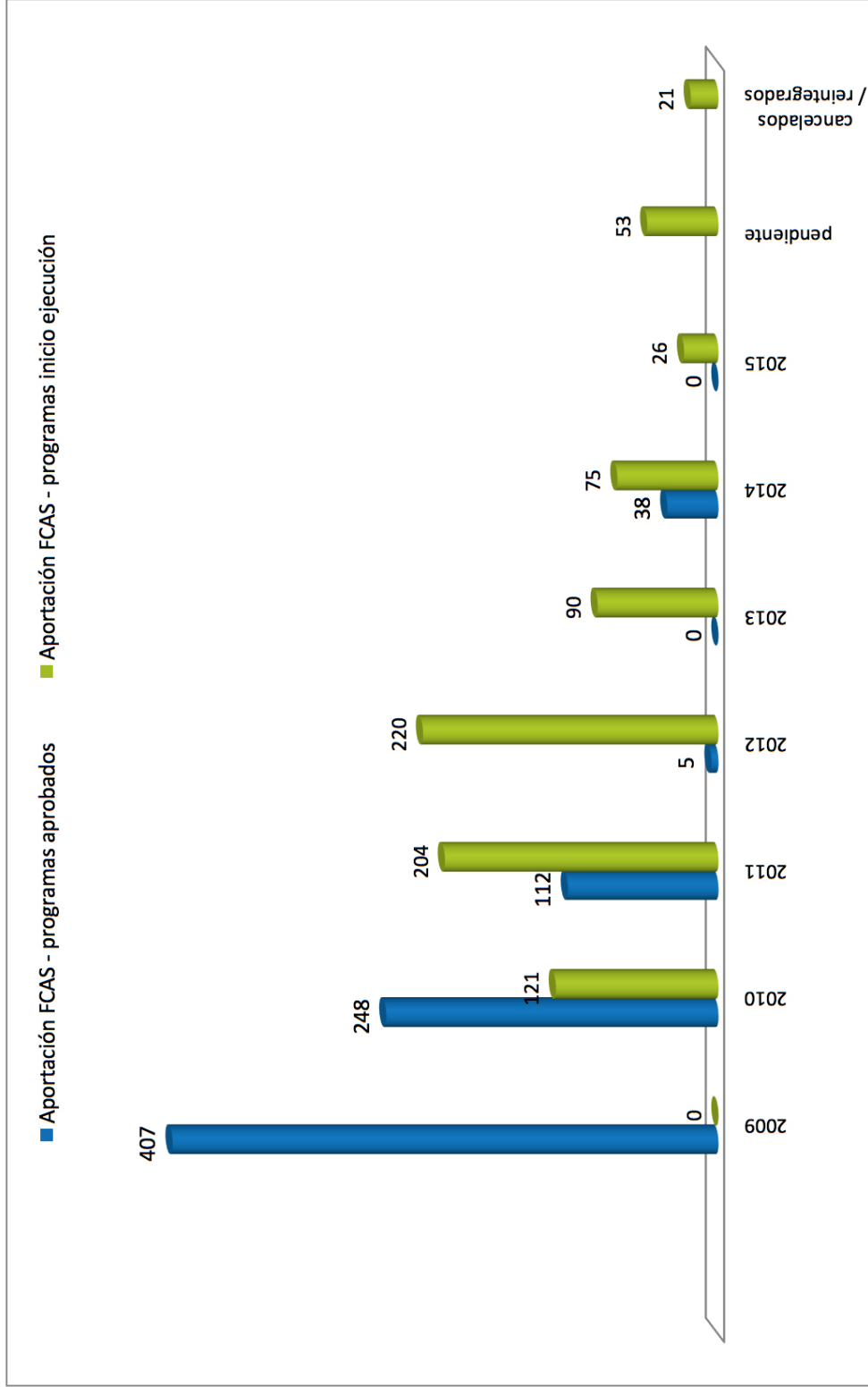
Tal y como ha sido mencionado al principio del capítulo, en el momento de la constitución del Fondo, en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en 2007, se comprometieron un total de 1.500 millones de dólares para su ejecución. La Ley de Presupuestos del Estado de 2007, que supuso la creación del Fondo, estableció que éste se dotaría con las aportaciones que anualmente se consignaran en los Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, para poder tener una idea más realista acerca de lo que ha significado el FCAS en términos de recursos financieros, es necesario tomar en consideración tres variables principales: el total comprometido en 2007, la evolución de las dotaciones presupuestarias consignadas anualmente al FCAS por parte de los Presupuestos Generales del Estado y el total de inversión realizada (tanto en el apoyo a programas/proyecto como en las tareas de gestión y funcionamiento del Fondo). A continuación se presenta una descripción de la evolución anual de estas variables.

La cantidad asignada al FCAS por parte de los Presupuestos Generales para el período 2008-2015 corresponde a un total de 812 millones de Euros, lo que representa un 80% de los recursos financieros inicialmente comprometidos y se concentraron en gran medida durante los años 2009, 2010 y 2011.

La figura a continuación muestra una evolución de las aportaciones anuales del FCAS en función de la aprobación de los programas y el inicio de ejecución de los mismos.

Figura 14: Aportación anual FCAS por programas aprobados y programas inicio ejecución, en millones de euros⁶⁴



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de FCAS

⁶⁴ Total de programas 70 (se tienen en cuenta tanto los programas cancelados como los reintegrados).

Se observan también diferencias respecto a la **evolución temporal de los recursos**, tanto en lo relativo a su cuantía como a su destino. Es durante los años 2009, 2010 y 2011, en particular 2009 y 2010, cuando se aprobaron la mayoría de los programas (65,4 de los cuales fueron posteriormente cancelados) que han representado un más del 90% del total de los 790 millones de Euros invertidos por el FCAS hasta la fecha.

A partir de 2012, coincidiendo con una bajada drástica de la asignación por parte de los PGE (se pasó de 150 millones en 2011 a 15 millones en 2012), no han sido destinados recursos adicionales del FCAS para la aprobación de nuevos programas, sino que los programas de la cartera bilateral que han sido puestos en marcha a partir de esta fecha lo han hecho con cargo a los reintegros de programas cancelados, en línea con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En el caso de la cartera multilateral, había en 2012 aún disponibilidad de fondos que fueron utilizados para la aprobación de un nuevo programa en Nicaragua (Programa NIC -056-M). Esta evolución temporal de los recursos por la cual la asignación presupuestaria baja con intensidad a partir de 2012 se explica por el hecho de que primero se produjeron los desembolsos (transmisión efectiva de los fondos) por parte del FCAS, para después producirse la ejecución de los proyectos y operaciones aprobadas, utilizando precisamente los recursos puestos a disposición.

Asimismo, resulta importante resaltar que los PGE autorizaron en 2014 y 2015 la financiación de operaciones de carácter reembolsable, si bien esta opción, también recogida en el RD, no llegó a ser contemplada por el FCAS.

A partir de 2011-12 el esfuerzo estuvo puesto en el inicio de la ejecución de los programas, años en los cuales empezaron un total de 36 programas con una dotación presupuestaria del Fondo de 439 millones de Euros (alrededor del 50% del total), existiendo en la actualidad un total de 10 programas (dotados en 53 millones de euros) que aún no han empezado su ejecución. Este marco temporal y presupuestario indica que el diseño y formulación de los programas una vez aprobados demoró en líneas generales entre dos y tres años, tiempo muy superior al previsto en la Guía para la elaboración de los POG.

A partir de 2013 el esfuerzo se ha concentrado en la propia implementación de los programas, con un número relativamente pequeño de nuevos programas aprobados o puestos en marcha.

En relación a la **distribución entre los recursos destinados a la cartera bilateral y multilateral**, se observa que aproximadamente el 50,3% de los fondos movilizados se han canalizado a través del BID y el otro 49,7% mediante ayuda bilateral. Estas cifras contrastan con la distribución del número de programas financiados en el marco de cada uno de los esquemas. En este sentido, 47 del total de 66 programas aprobados corresponden a la cartera bilateral mientras que el número de programas gestionados por el BID es de 19. Esto es debido a que en los programas de la cartera multilateral, la aportación del FCAS es mucho mayor (20 millones de euros de media) que los programas bilaterales (8,36 millones de media), en línea con lo expuesto a lo largo de la evaluación respecto a la mayor tradición y experiencia del BID en la gestión de programas de mayor tamaño. Tomando en consideración el dato del total de presupuesto de los programas, esta diferencia resulta incluso mayor, siendo el presupuesto medio de los programas

bilaterales de 11 millones de Euros y 90 millones de dólares en el caso de la cartera del BID.

Una vez determinado y caracterizado el montante del presupuesto del Fondo, resulta necesario analizar si **este ha sido adecuado y ha resultado suficiente para dar cumplimiento a los mandatos del Fondo.**

Todo apunta a que, en términos generales, y con algunas excepciones, el total de recursos invertidos por programa ha sido suficiente para llevar a cabo las actividades previstas y los planes de trabajos consignados a nivel Programas Operativos Generales y Programas Operativos Anuales, tal y como han expresado en su inmensa mayoría los principales actores entrevistados, en particular los entrevistados en terreno en el marco de los estudios de caso. En la encuesta realizada a los países receptores de fondos, se obtuvo también un nivel de conformidad alto (73,7%,28 sobre un total de 38 respuestas) relativo al volumen de fondos destinados por país y programa.

Sin embargo, en el marco de las visitas de estudio, el equipo evaluador pudo constatar a partir de la realización de las entrevistas, visitas al terreno y análisis de los informes de seguimiento, algunas tensiones presupuestarias en el marco de ciertos programas bilaterales. Esto se explica en parte por el hecho que los presupuestos fijados en el momento de aprobación de los programas se estimaron sin contar con estudios previos y diseños actualizados y detallados. Por el contrario, los presupuestos se fijaron a partir de la información contenida en la Ficha de Identificación, insuficiente en algunos casos para la construcción del presupuesto de una intervención de las características de los programas bilaterales del Fondo. Como consecuencia, han tenido que reajustarse el alcance de algunas actividades de estos programas y buscar fuentes alternativas de financiación (ver siguiente subepígrafe relativo al apalancamiento de recursos).

4.3.2 APALANCAMIENTO DE RECURSOS

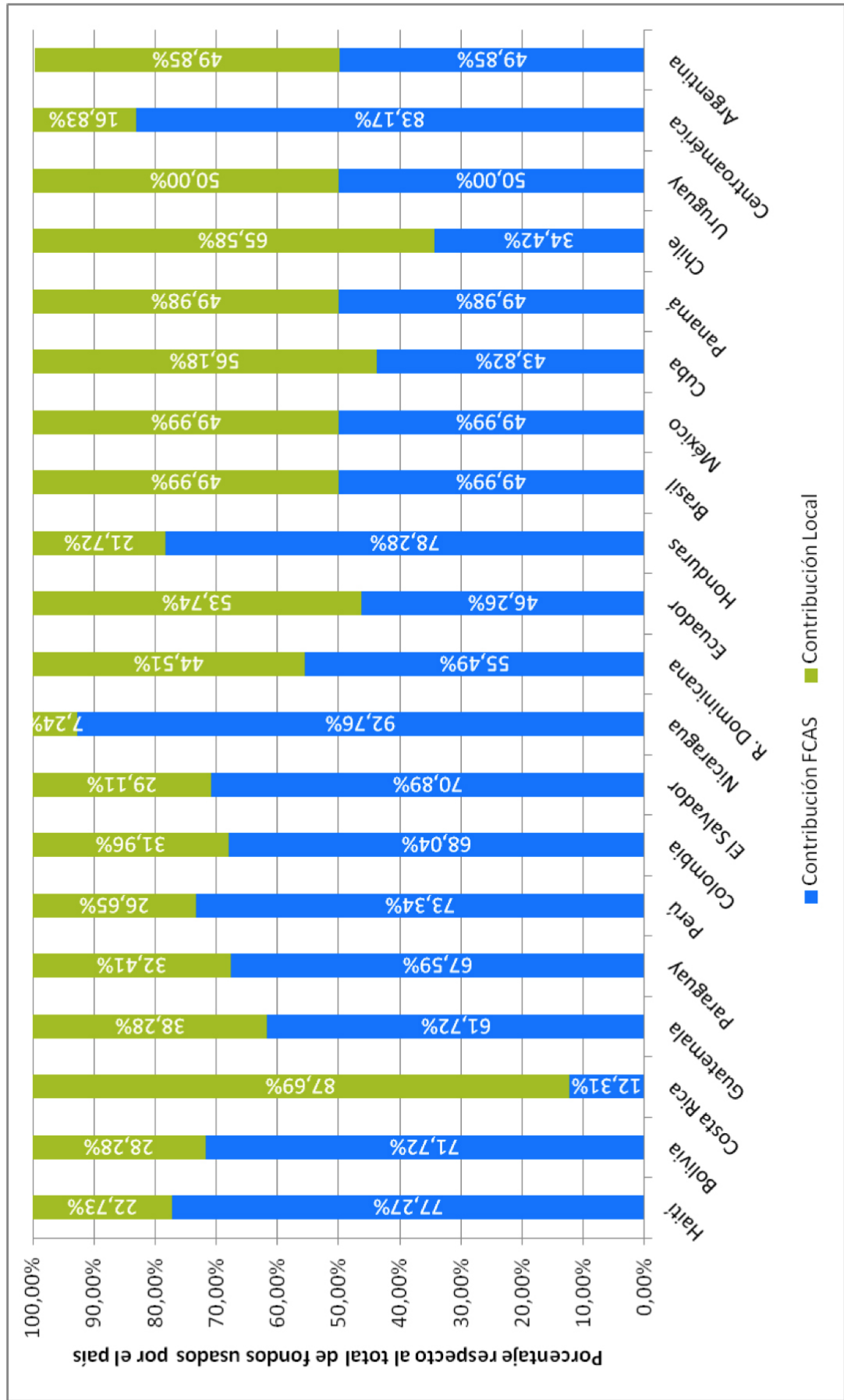
En este punto de la evaluación intermedia, resulta necesario definir en primer lugar, a qué nos referimos con apalancamiento de recursos en el marco del FCAS. En particular, el apalancamiento de recursos se entiende como la capacidad del Fondo para captar recursos adicionales de otras fuentes de financiación distintas al Fondo que se suman al total de recursos propios del FCAS y que sirven para financiar intervenciones relacionadas con la actividad del FCAS en cada uno de los países. Existen, en el marco del FCAS las siguientes dos tipologías diferenciadas de fondos apalancados:

- Contrapartidas locales, incluyendo, en su caso, los préstamos reembolsables del BID.
- Recursos de otros donantes.

En relación con las contrapartes locales, el Fondo en el momento de su creación establece el mecanismo de cofinanciación según el cual, y tal y como está detallado en el gráfico a continuación, los países receptores de fondos deberán, en función de unos indicadores pre-establecidos, aportar una contrapartida local para la financiación de los programas. En el caso de la cartera multilateral, en 13 de los 19 programas esta contrapartida local o parte de la misma ha sido financiada a través de préstamos blandos del BID⁶⁵.

⁶⁵ BOL-001-M, BOL - 008-M, CRI-001-M, ECU-005-M, SLV-042-M, GTM-001-M, HTI-004-M, HTI-005-M, PRY-011-M, PRY-014-M, DOM-001-M.

Figura 15: Peso de las contribuciones FCAS y Locales en los países receptores



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de FCAS, diciembre 2014

La aportación local ha permitido apalancar un total de 486,45 millones de euros. Asimismo, se observa que independientemente del Grupo al cual pertenecen, todos los países han aportado, ya sea a través de recursos propios o a partir de préstamos del BID, una contrapartida local a sus programas, situándose el porcentaje de aportación local alrededor de un 40% de media. En relación con el grupo 1, 2 y 3, la media de cofinanciación local es del 20%, 37% y 57,5%, respectivamente.

Estos datos permiten inferir el **compromiso de los países con las actividades del Fondo**. Incluso aquellos que no tenían obligatoriedad de cofinanciar localmente las intervenciones del Fondo, han tomado la decisión estratégica de asignar una contrapartida, ya sea a través de recursos financieros o de contribuciones en especie, mostrando así su compromiso con el Fondo y permitiendo aportar recursos adicionales para la financiación de las actividades. Incluso, en algunas ocasiones, como por ejemplo en Colombia, Bolivia o Perú, las autoridades nacionales han llegado a poner más recursos que los inicialmente comprometidos, al darse cuenta, durante la ejecución de los programas, que dotando de recursos adicionales, podrían ampliar las coberturas.

Las aportaciones locales van en línea con las opiniones expresadas por parte de todos los actores consultados que coinciden en **valorar de forma positiva este mecanismo ya que fomenta el compromiso de las contrapartes locales, incrementa su apropiación y alineamiento y permite contar con una cantidad mayor de recursos**.

Adicionalmente a la contrapartida local, el Fondo ha apalancado un total de cerca de 348 millones de Euros⁶⁶ de **recursos adicionales de otros donantes** tales como fuentes comunitarias (cooperación delegada – LAIF , Programa CIMAS), bancos de desarrollo (BEI y BCIE), cooperación bilateral de otros países (JICA) o fondos españoles del programa de canje de deuda. Esta cantidad representa un 44% del total de 790 millones de Euros invertidos por el Fondo.

En líneas generales, existe un consenso por parte de las personas entrevistadas que opinan y **valoran de forma positiva la capacidad del Fondo de apalancar recursos adicionales provenientes de otras fuentes de financiación**. Así, a partir de la revisión documental efectuada y el diálogo mantenido con actores relevantes, han sido identificados una serie de aspectos positivos y valor añadido derivados de los mecanismos de apalancamiento de recursos como los arriba listados:

- Representan una herramienta importante para apalancar los recursos propios de la Cooperación Española;
- son una oportunidad para reforzar el impacto de las actuaciones en algunos ámbitos en parte menos trabajados hasta la fecha. A modo de ejemplo, el LAIF regional deberá mejorar la incidencia del Fondo en material de GIRH y Cambio Climático mientras que el programa CIMAS permitirá fortalecer las herramientas de sostenibilidad y gestión del conocimiento;
- permiten crear sinergias y generar un aprendizaje mutuo entre distintas actuaciones en un sector y distintos donantes con culturas institucionales muchas veces diferenciadas;

⁶⁶ LAIF Nicaragua (50.750.000 Euros), préstamos BCIE (77.000.000), préstamos BEI (60.000.000), LAIF regional (15.300.000), CIMAS (2.000.000) y aportación JICA para el proyecto CRI 001 M (142.866.666).

- relevancia para objetivos de eficacia de la ayuda;
- fortalece la capacidad de diálogo institucional y refuerza el rol de la cooperación española en la región y en el sector;
- permite en cada uno de los países generar dinámicas de trabajo en el sector de Agua y Saneamiento independientes a la financiación proveniente del FCAS. Este punto es especialmente relevante ya que es uno de los elementos fundamentales que, tal y como se explicará más adelante, contribuirán a la sostenibilidad de las intervenciones del Fondo.

Sin embargo, y si bien el planteamiento de apalancar fondos de otros donantes se encuentra **en línea con los principios de la Cooperación Española** recogidos en su III y IV Plan Director, existe una serie de retos y reflexiones previas que deben ser tomadas en consideración por parte del Fondo a la hora de incentivar la participación en este tipo de iniciativas.

En primer lugar, no es un mecanismo que deba aplicarse aisladamente sino como parte de una estrategia más amplia de refuerzo de la Cooperación Española en un país. En este sentido debe existir una óptima complementariedad con el resto de instrumentos de los que dispone la Cooperación Española en un país, debe incorporarse en el diálogo con el país socio, vincularlo a los objetivos de desarrollo y por supuesto con la comunidad de donantes presentes en el mismo, de manera que haya ganancias también en eficiencia⁶⁷. El enfoque del apalancamiento en el FCAS tiene dos vertientes:

- Los requerimientos del Fondo sobre un % de apalancamiento dependiendo de la tipología de los países.
- Búsqueda de financiación adicional en algunos casos en los que se manifestó la necesidad de completar los presupuestos iniciales. Esto ha ocurrido en ocasiones ya que, tal y como se ha explicado anteriormente, en algunos programas los presupuestos inicialmente definidos no eran suficientes para financiar las actividades comprometidas. Un ejemplo de esto lo encontramos en el caso de Nicaragua, donde se constató que los recursos asignados a los tres programas urbanos no resultaban suficientes para el alcance fijado en el programa. Este contexto motivó en parte el esfuerzo de la cooperación española en apalancar fondos adicionales LAIF para complementar el presupuesto de los programas del FCAS y conseguir, al mismo tiempo, poner en marcha un programa mucho más ambicioso como el PISASH que trabaja en 19 ciudades en el país. En otras ocasiones, los fondos apalancados han servido para fortalecer algunos aspectos transversales (como cambio climáticos, GIRH) que hasta la fecha habían sido menos atendidos en la ejecución habitual de los programas.

En segundo lugar, es importante para la AECID tomar en consideración que la gestión de estos recursos apalancados de otras fuentes de financiación lleva aparejados retos **y desafíos importantes relacionados con la propia gestión y la necesidad de contar con recursos humanos especializados en estos instrumentos**. En este sentido, es necesario hacer una reflexión informada sobre la capacidad real, tanto desde el DFCAS, como de las OTC, encomiendas de gestión y contrapartes, de absorber un montante adicional y muy importante de recursos a la vista de las limitaciones en cuanto a recursos humanos y capacidades de gestión.

⁶⁷ IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Figura 16: Benchmarking – apalancamiento de recursos de las iniciativas analizadas

En línea con la tendencia mostrada por el FCAS, resulta relevante destacar también la capacidad y apuesta de las iniciativas analizadas para el apalancamiento de recursos de otros donantes.

En este sentido, la **Iniciativa europea**, ha alcanzado una movilización de recursos de hasta 700 millones de euros entre 2004-2013. Las fuentes de financiación detectadas para dicha Iniciativa son las donaciones multilaterales, mecanismos de financiación no subvencionada (ej: Banco Europeo de Inversiones (BEI), Desarrollo Europeo, Instituciones de financiación, Instituciones Financiera Internacional, préstamos comerciales, inversión privada y recursos públicos locales.

Por otra parte, otra gran ejemplo con respecto a la diversidad de fuentes de financiación es la desarrollada por la **Asociación Mundial del Agua**, si bien su capacidad de movilización resulta menor, siendo de 70,6 millones de euros entre 2009-2014. No obstante, dicha Asociación, se nutre de los siguientes recursos, donación bilateral, donación multilateral, recursos públicos locales, fuentes privadas e instituciones financieras.

4.4 RECURSOS HUMANOS EN LA AECID

A lo largo del siguiente epígrafe se realizará un análisis de los recursos humanos asociados principalmente a la gestión de la cartera bilateral del Fondo, tanto en sede como en terreno, considerando también en el análisis a los y las profesionales vinculados con la encomienda de gestión actualmente en manos de Tragsatec. Se abordará el diseño y perfil de los recursos humanos, teniendo también en cuenta su volumen y funciones, así como la estructura organizativa del mismo analizando también la vinculación orgánica e institucional. El análisis se centra en la cartera bilateral, con algunas menciones al FECASALC en los casos en los que el informe de evaluación ofrece información al respecto de carácter complementario o bien se ha extraído alguna información de la encuesta *online*.

Este análisis remite a la pregunta de evaluación siguiente:

4. *¿Son los recursos y capacidades adecuados a las necesidades del funcionamiento y seguimiento del Fondo y sus programas?*

El Real Decreto 1460 de 2009, aprobado el 28 de septiembre de ese año, estableció la organización y el funcionamiento del Fondo, que cuenta con un Comité Ejecutivo y un Consejo Asesor, cuyas tareas aparecen descritas en la sección 4.2.1 del presente informe.

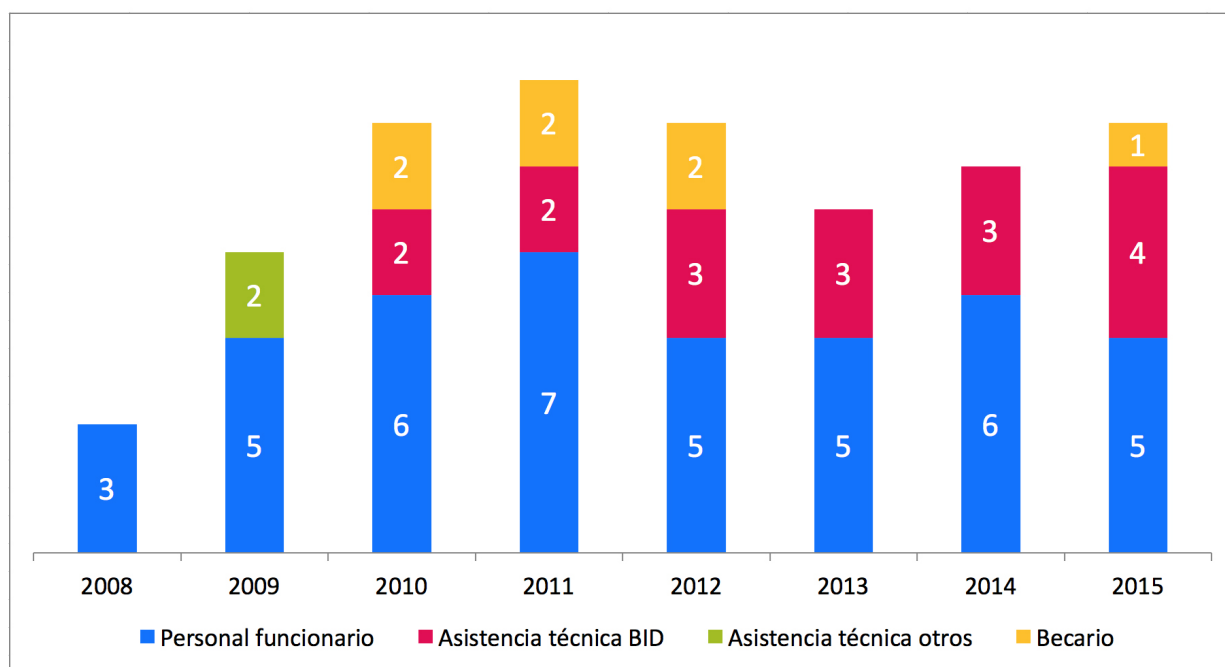
Desde principios de 2012, el Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento está inscrito orgánicamente en la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe (DCALC), siendo sus principales funciones las siguientes:

1. Elaborar, proponer y presentar los criterios bajo los que se debe regir el sistema de gestión del Fondo y los mecanismos de concesión de las ayudas y, en su caso, los préstamos que financiarán los proyectos elegidos.
2. Estudiar e informar las propuestas de financiación con cargo al Fondo antes de su aprobación por el Consejo de Ministros.
Llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del funcionamiento del Fondo.
3. Desempeñar la gestión económica del Fondo, sin perjuicio de las competencias que, como agente financiero del Fondo, correspondan al Instituto de Crédito Oficial.

En primer lugar, el diseño y puesta en marcha del Fondo en sus inicios no se acompañó de un diseño de la estructura de personal que sirviera de soporte a un Fondo de ese volumen, que implicaría la gestión de un número tan elevado de programas. Asimismo, en el origen del Fondo, en el año 2008, tal y como se recoge en el gráfico adjunto, el equipo de la Oficina del FCAS se limitaba un grupo de tres personas lo que a todas luces resulta insuficiente para dar respuesta a los requerimientos iniciales.

Como se observa también en el gráfico adjunto, el equipo del DFCAS ha ido creciendo a lo largo del tiempo, llegando en junio de 2006 a estar constituido por 12 personas. La vinculación contractual de este también es diversa y se observa como el grupo que más se ha incrementado durante los últimos años es el de asistencias técnicas del BID.

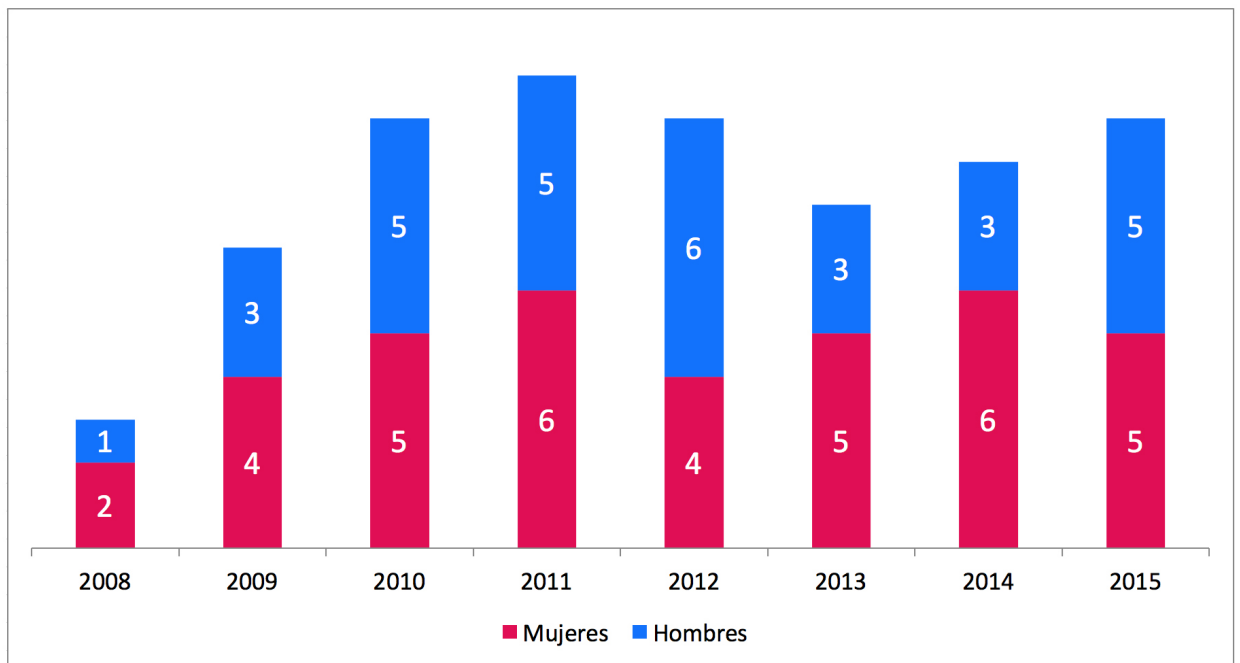
Figura 17: Evolución de recursos humanos por modalidad contractual en Oficina del FCAS 2008-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos facilitados por el DFCAS con fecha de envío junio de 2016

Respecto a la composición por sexo del equipo, se observa una mayoría de mujeres a lo largo de estos años, pero que se ha equilibrado en ciertos momentos, por ejemplo, los años 2015 y 2016. Respecto a la distribución funcional según género, destaca que el puesto de secretaria siempre ha sido ocupado por mujeres, mientras que 2 de las 3 personas en puestos de dirección han sido mujeres.

Figura 18: Evolución de los recursos humanos de la Oficina del FCAS 2008-2015 por sexo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos facilitados por el DFCAS con fecha de envío junio de 2016

La composición en sede de la encomienda de gestión ha variado entre las dos encomiendas firmadas. En la primera encomienda se contaba con 6 profesionales en la primera mitad de 2014 dedicados a la gestión de los programas, pero con el cambio en la segunda encomienda a Tragsatec, esta composición se revisó, para incorporar no sólo personal con dedicación plena, sino también a especialistas de la empresa que dieran apoyo en temas específicos. Más allá de conocer la evolución cuantitativa en el personal es necesario valorar las siguientes cuestiones:

- **Diseño organizativo:** como se ha podido observar a lo largo del tiempo el número de profesionales ha ido variando, ha aumentado y se han ido ajustando las funciones. Ahora bien, 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. 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.
- **Número:** por otro lado, el número de profesionales, a pesar de la evolución creciente, ha sido insuficiente para el volumen de presupuesto y de programas que se gestionaban. En este sentido, desde la oficina del FCAS se ha constatado esta situación, que viene respaldada por un informe externo a la AECID sobre recursos humanos en el que se menciona la escasez de personal asociado a la gestión del Fondo⁶⁸. Este informe, al que no ha podido tener acceso el equipo evaluador, no se ha acompañado sin embargo de medidas para subsanar las deficiencias identificadas.
- **Procesos de reclutamiento y adscripción orgánica⁶⁹.** Como se describía anteriormente, en la oficina del FCAS se identifica la presencia de profesionales de diferente tipología: personal funcionario, asistencias técnicas y becarios/as, así como adscritos a diferentes instituciones, fundamentalmente a la AECID o al BID. Entre el personal funcionario se identifican una serie de limitaciones claras a la hora de seleccionar, de acuerdo a un determinado perfil y exigencias técnicas, a los y las profesionales más adecuados en función de los requerimientos del Fondo, lo que puede explicar en parte la configuración de esta parte del personal⁷⁰, deficiencia que no es exclusiva del FCAS⁷¹.

En **terreno**, la composición de los recursos humanos en cuanto a perfil y evolución es la que se ofrece en la siguiente figura:

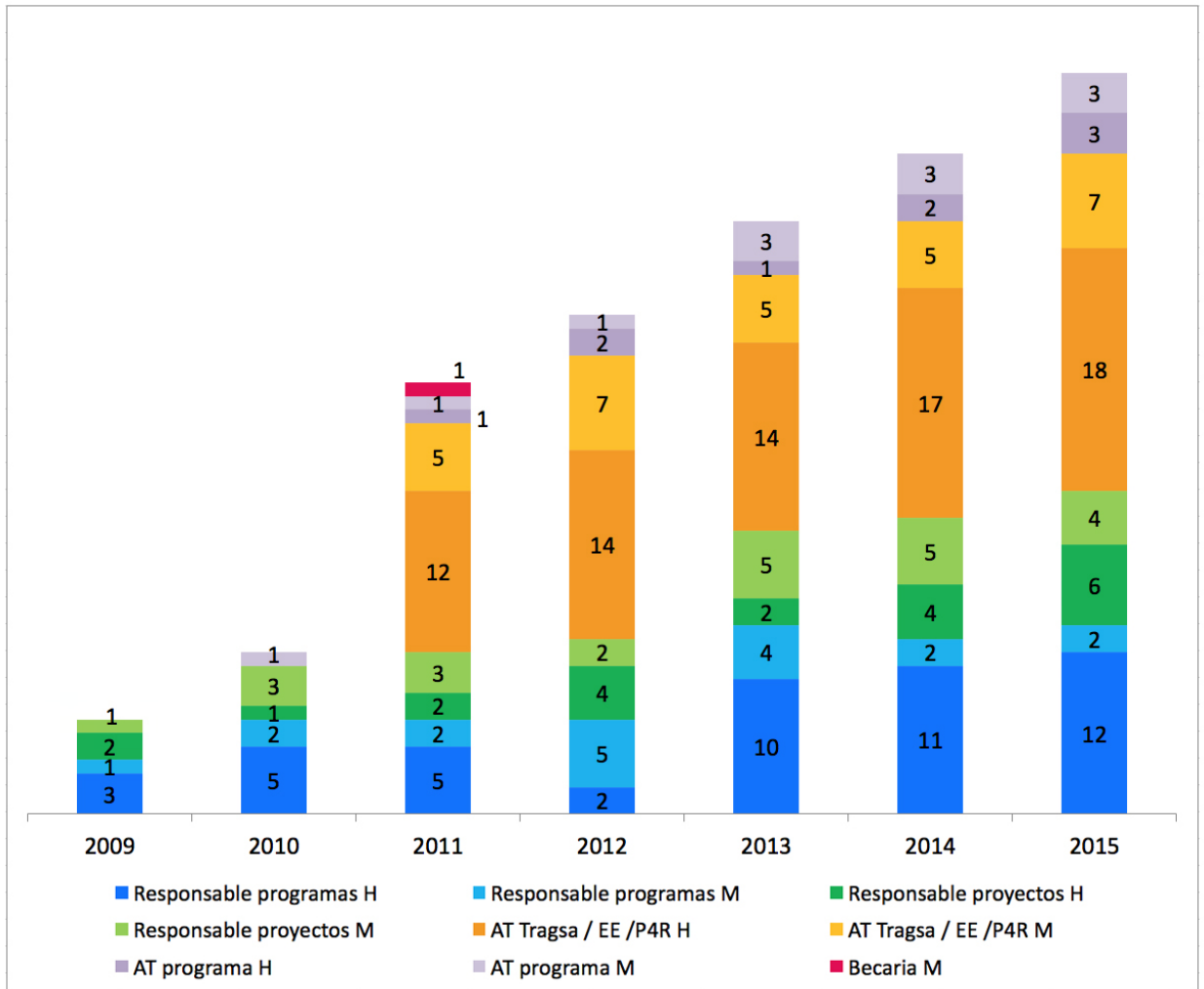
⁶⁸ La información que contenía este informe fue aportada durante una de las entrevistas realizadas, y la falta de acceso a este documento aparece como una de las limitaciones de la evaluación.

⁶⁹ En relación con la adscripción de un número importante de profesionales al BID, el informe de evaluación del FECASALC menciona el programa de Cesión de Profesionales (Trust Fund Appointees), cuya misión fundamental en origen se refería a la coordinación de las dos carteras. Estos profesionales fueron distribuidos en las dos sedes, pero también en parte de los países donde el Fondo desarrolla sus actividades. Según el citado informe de evaluación, en la práctica eso no ha sido así en todos los casos, o no ha sido así todo el tiempo, ya que cada uno de ellos ha recibido diferentes demandas de trabajo dependiendo del lugar donde se encontrara, lo que ha acabado configurando puestos de trabajo un tanto distintos.

⁷⁰ En el caso del personal de AECID sede y terreno, el personal contratado (a excepción de asistencias técnicas, becarios/as, etc.), están sometidas a la normativa de la Administración General del Estado, con un esquema y procedimiento estipulado y unos plazos definidos.

⁷¹ Es conveniente enmarcar estos datos en el contexto de restricciones presupuestarias que la Administración Pública Española ha experimentado en los últimos años.

Figura 19: Evolución de recursos humanos asociados a la cartera bilateral del FCAS por modalidad contractual y sexo en las OTC 2008-2015 (M=mujer; H=hombre)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos facilitados por el DFCAS

Se observa una evolución ascendente en el número de profesionales aunque el volumen global ha permanecido bastante estable en los últimos 3 años aproximadamente. La figura que más ha crecido en volumen a lo largo de estos años es la de las asistencias técnicas de la encomienda de gestión que representan el mayor número de profesionales de la cartera bilateral del Fondo en conjunto. La media de profesionales por país, independiente de la tipología contractual y adscripción orgánica, se ha situado en los últimos años en cifras cercanas a 3. La información recogida en la encuesta online indica que menos del 50% del personal de la OTC considera el número de profesionales suficientes. Esta opinión coincide con la de los profesionales de TRAGSATEC, ya que más del 70% consideran a los profesionales insuficientes. En el caso de los

profesionales asociados a la cartera multilateral, estos manifiestan en su inmensa mayoría que los recursos humanos son suficientes.

Respecto a la composición por género, llama la atención que en conjunto el número de hombres siempre ha sido superior al de mujeres en terreno y, sobre todo, hay dos perfiles donde la presencia masculina es aplastante y su incremento se ha ido acelerando en los últimos años: la de responsables de programas (nivel jerárquico superior en la escala) y la de asistencias técnicas de Tragsatec (cuyo perfil es normalmente de ingeniería, profesión todavía muy masculinizada). Tras la descripción realizada en los párrafos precedentes, así como del trabajo de campo en sede y terreno, se identifican los siguientes hallazgos en cuanto a la gestión de la cartera bilateral del Fondo:

- Durante las visitas a terreno se ha constatado una cierta **falta de planificación y diseño claro de los recursos humanos y su estructura**, en cuanto a número y perfil, aunque **la situación ha ido evolucionando positivamente a lo largo de los años**. En ocasiones, como arriba se menciona, el personal se considera insuficiente y no totalmente ajustado a las exigencias de las funciones encomendadas. Sin embargo, la encuesta *online* que recoge una valoración sobre la situación presente permite observar una valoración muy positiva respecto a la adecuación de los perfiles, tanto a las necesidades técnicas como a las de gestión del Fondo. Parece, por tanto, haberse experimentado una progresión favorable en este punto.
- Una parte de estos recursos humanos en las oficinas de terreno se compone de los profesionales de la **encomienda de gestión. Esta también ha sufrido variaciones significativas en su diseño y características a lo largo del tiempo**. En una primera etapa, según la información y opiniones recabadas, sus funciones parecían estar más orientadas a la parte administrativa y de gestión que a la labor de ingeniería, en la que se centran más intensamente en la actualidad. Su presencia en la OTC y su integración en la misma es variada: se identifican ejemplos en los que los y las profesionales de la encomienda de gestión forman parte del equipo técnico de la OTC a nivel práctico, como cualquier otro miembro más, con la excepción de que deben rellenar determinados informes directamente para Tragsatec sede, mientras en otros casos, los/as técnicos/as de Tragsatec ocupan una posición algo más aislada y poco integrada en la OTC. A esto se une que por la propia situación de asistencias técnicas no pueden realizar labores de representación institucional y otras que sí se contemplarían en el caso de que formasen parte de la OTC. En opinión de la mayoría de las personas entrevistadas en las OTC durante el trabajo de campo, el nuevo perfil de la encomienda de gestión resulta más adecuado para las necesidades existentes en el seguimiento y control de la implementación de los programas.

Respecto a la incorporación de la perspectiva de género o de diversidad cultural en el diseño y estructura de los recursos humanos, ambos elementos han estado ausentes en la configuración de los mismos, y los desequilibrios que se han mostrado en los gráficos anteriores no parecen haber sido identificados por los responsables del DFCAS, ni haberse incorporado análisis ni medidas al respecto.

Figura 20: Benchmarking – estructura de recursos humanos de las iniciativas analizadas

El análisis benchmarking realizado ha permitido detectar **un patrón que se repite en algunos fondos**, donde las secretarías de los fondos se componen de **personal propio**, normalmente encargado de la gestión del fondo, y un **grupo de expertos/as** de apoyo a la secretaría, para todas aquellas cuestiones de carácter técnico. Este se repite en el caso de la Iniciativa del Agua de la EU y el Fondo Africano del Agua. Asimismo, si bien con una peculiaridad debido a su tipología como entidad, el INWEH-UNU cuenta con el apoyo de personal docente como soporte al personal de gestión que compone la secretaría.

Asimismo, se detecta que la mayoría de estos fondos cuentan con una **secretaría reducida**, en relación a los fondos que disponen. Así, el Fondo Africano del Agua se compone de 4 personas responsables de la gestión de 151.2 millones de Euros, el GWOPA de 6 para 5 millones y finalmente el INWEH-UNU para el cual se carece de información relativa a sus recursos financieros se compone de 5 personas.

No obstante, sería interesante poder realizar la comparación en cuanto al volumen de recursos humanos efectivos de los que dispone la Iniciativa del Agua, dada su similitud en el volumen de recursos económicos disponibles con el FCAS. A pesar de esta relevancia, en el marco del análisis de benchmarking, no se ha podido encontrar información respecto a dichas cifras que permita ahondar en profundidad en estos aspectos.

4.5 COORDINACIÓN

En el presente epígrafe se lleva a cabo un análisis de los diferentes mecanismos de coordinación tanto formales como informales establecidos en sede y en terreno, según corresponda, entre las siguientes tipologías de actores:

- En el seno de la AECID, incluyendo la coordinación tanto en sede (dinámicas del Fondo con otros departamentos de la Agencia) como en terreno, refiriéndose a la coordinación que existe entre las personas del DFCAS en sede y las personas involucradas en la gestión de los programas en terreno en las OTC, incluyendo tanto al personal propio de la OTC como el personal técnico de la encomienda de gestión de Tragsatec en cada uno de los países.
- BID – AECID, tanto entre las sedes centrales en Madrid y Washington, respectivamente, como en cada uno de los países por parte de las OTC y las oficinas del BID.
- Con las contrapartes de cada uno de los programas.
- Otros donantes en el marco de la gestión de iniciativas como LAIF.

Este análisis se corresponde con la siguientes preguntas de evaluación:

5. *¿La coordinación institucional está siendo adecuada y suficiente para el logro de los objetivos del Fondo?*
7. *¿Existe una adecuada complementariedad en terreno en la ejecución de los programas multilaterales y bilaterales?*
9. *Implicación y coordinación de contrapartes y socios: ¿Se estima suficiente el nivel de implicación de las Instituciones? ¿Es adecuada y suficiente la coordinación de las instituciones contrapartes, de la sociedad civil y de las empresas en la ejecución de los programas?*
12. *¿Se está sistematizando y gestionando bien el conocimiento generado? Y en concreto, ¿cómo contempla el Fondo la parte de formación y la implicación de las universidades y centros de investigación? ¿Y la transmisión del knowhow de las entidades españolas? ¿Y la transmisión sur-sur o transmisión de experiencias entre programas? ¿Se apoyó algún tipo de iniciativa novedosa?*

Figura 2I: Benchmarking – mecanismos de coordinación de las iniciativas analizadas

El análisis benchmarking ha permitido realizar una comparativa de la coordinación a nivel institucional entre los distintos agentes que constituyen los fondos, así como aquellos mecanismos e instrumentos que ayudan a la buena implementación y cumplimiento de los fondos, o la elaboración de documentos estratégicos que recogen la coordinación de los fondos así como el alineamiento con las políticas de los socios.

En este sentido, y con el fin de garantizar la coordinación interna, se destaca la celebración de al menos una **reunión o evento anual**, con el formato de conferencia o foro, que reúna a los diversos miembros y *stakeholders*. Claro ejemplo de ello es el **multistakeholder fórum** creado por la Iniciativa europea del agua que mantiene un papel consultivo que proporciona la entrada a la Comisión, a los Estados miembros y a los sectores más amplios de todos los participantes en el proceso de definición de los objetivos y metas a alcanzar en el marco de la iniciativa. Por otra parte, Asociación Mundial del Agua, ha desarrollado un mecanismo de **reuniones consultivas anuales entre socios**, que tiene por objeto ayudar a una coordinación institucional entre miembros y en concreto: adoptar las políticas y directrices estratégicas de la Red; recomendar acciones a tomar por el Comité Directivo sobre la base de las políticas y directrices estratégicas adoptadas; y hacer comentarios sobre la actividad anual y los informes financieros del Comité de Dirección.

En relación con el ámbito externo, la principal herramienta de coordinación estratégica de la Asociación la compone su **amplia red de Asociaciones Regionales para el Agua**. Dicha red reúne a asociaciones y organizaciones para catalizar el cambio, mejorar el aprendizaje y mejorar la sostenibilidad financiera de los recursos. En esta misma línea, en el marco del GWOPA, se han creado **plataformas regionales y nacionales** de operadores de agua en las regiones de todo el mundo con el fin de promover el intercambio y prácticas entre las empresas de servicios públicos de los países vecinos.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de soportes y documentos estratégicos por parte de los fondos, estos se han identificado mediante diversas fórmulas. Así, en el marco de la Iniciativa del Agua, las prioridades proceden de la asociación UE-África - recogido en el documento formal *“UE-África Dialogue”*. Dicho marco institucional se materializa y operativiza a nivel nacional a través de fichas *Programming guide for Strategy papers*. Por su parte, el programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, ha materializado el alineamiento estratégico mediante la firma de **Memorandos de entendimiento** con aquellos aliados considerados relevantes para la buena gestión del fondo y la extensión de sus objetivos.

4.5.1 COORDINACIÓN EN EL SENO DE LA PROPIA AECID

De cara a analizar los mecanismos de coordinación en el seno de la agencia, será necesario tomar en consideración las dinámicas establecidas entre el Fondo y el resto del personal de la Agencia, así como entre el DFCAS en sede y las OTC en terreno. La coordinación dentro de la AECID se refiere de manera más intensa a la cartera bilateral, que es la que se gestiona de manera directa. No obstante, en esa coordinación se tiene en cuenta la cartera multilateral, aunque su administración directa corresponde al BID.

En primer lugar, las evidencias apuntan que existe un **muy buen nivel de coordinación a nivel sectorial entre el Fondo y el resto de la Agencia**, en particular con las áreas de agua y saneamiento, de medio ambiente y de desarrollo rural. Si bien no existen protocolos de trabajo pre-establecidos, los actores consultados coinciden en afirmar que la relación y dinámica de trabajo entre el Departamento de Cooperación Sectorial y el Fondo son fluidas, más intensamente en el inicio cuando en el Fondo había un problema de capacidad de recursos humanos. Desde el Departamento se ha tratado de aportar directrices sectoriales al Fondo a través de su participación en el Consejo Asesor o en otros momentos puntuales como por ejemplo durante la elaboración del POG sobre cómo incorporar el enfoque de derecho humano o gestión integrada de recurso hídrico o actualmente trabajando con el DFCAS en temas de sostenibilidad.

Sin embargo, se observa que **a nivel geográfico dentro de la AECID la coordinación es más limitada**. Si bien el DFCAS depende orgánicamente de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe, **a nivel técnico la cooperación es escasa**, siendo esta una opinión compartida tanto por el personal en sede como en terreno. En este sentido, la relación que existe entre el personal dentro de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe asignado a cada uno de los países de la región (denominada técnico/a – país) y el personal del DFCAS y de las OTC responsables de la gestión de los programas en este mismo país, es escasa no existiendo mecanismos de coordinación ni herramientas de trabajo conjunto que permitan aprovechar sinergias. Por el contrario, la falta de estas herramientas contribuye a crear la sensación que el Fondo es a veces un elemento independiente y no suficientemente integrado dentro de la estructura de la Agencia.

Entre los diferentes países, se echan también en falta mecanismos de coordinación que permitan identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en un país que puedan ser aplicadas en otro. Si bien existen momentos puntuales de encuentro entre los técnicos y responsables de programa de las diferentes OTC (normalmente un encuentro anual), estos no son suficientes para garantizar una correcta coordinación, intercambio de información y explotación de sinergias ya que para ello sería oportuno poder contar con herramientas de gestión del conocimiento que, tal y como se ha visto en el subepígrafe correspondiente, a día de hoy no se encuentran suficientemente consolidadas.

Por otro lado, y a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas, se constata que **existen herramientas eficaces de coordinación entre sede (DFCAS) y terreno (OTC)**. Estos mecanismos se materializan mayoritariamente en videoconferencias e intercambios a través del correo electrónico siendo también destacables las visitas a los países que realizan los/as técnicos/as del DFCAS.

Sin embargo, **no se han encontrado evidencias de que exista una sistematización de esta coordinación** sino que, por el contrario, responde a patrones de carácter más informal dado que:

- Los mecanismos de coordinación difieren entre las diferentes OTC no existiendo un mecanismo de coordinación uniforme y común elaborado en el marco del Fondo. Tampoco existe una periodicidad establecida para las comunicaciones, sino que más bien estas se realizan bajo demanda en el momento que surgen imprevistos y problemas en los programas.
- No siempre se elaboran actas de las reuniones donde se recojan los principales acuerdos no existiendo una sistematización para el traspaso y seguimiento de la información.

En términos generales, **la valoración que lleva a cabo el personal en terreno acerca de la coordinación con sede es positiva**. En este sentido, un 76% de los y las participantes de la encuesta realizada al personal en terreno de BID, Tragsatec y OTC están de acuerdo o muy de acuerdo en que existe un sistema de coordinación que garantiza la buena marcha de la implementación del FCAS. Por otro lado, un 86% declara que las actividades de coordinación han permitido resolver deficiencias y mejorar la implementación del FCAS. También las personas de las OTC entrevistadas en el marco de los estudios de caso comparten esta visión, poniendo de manifiesto que han sentido que tienen un “apoyo al otro lado”.

Sin embargo, y a pesar de la valoración general positiva, **han existido a lo largo de la ejecución de los programas bilaterales tensiones entre sede y terreno** derivadas del hecho que desde el terreno se considera que la coordinación y el seguimiento por parte del DFCAS se centra demasiado en los temas procedimentales y administrativos, llegando a veces a entenderse como una cierta fiscalización del trabajo realizado por las OTC.

Esta excesiva focalización en el control administrativo va en línea con lo expresado por algunos OTC, que han echado en falta en ocasiones directrices más estratégicas por parte del DFCAS relacionadas con temas como los aspectos transversales, la GIRH o los derechos humanos al agua y al saneamiento. Resulta también importante destacar que **la gran parte de la coordinación entre sede y terreno se realiza bajo un enfoque de programa y a un nivel más bien técnico**, no existiendo como tales mecanismos sistematizados de coordinación a nivel institucional entre sede y terreno para llevar a cabo una coordinación estratégica a nivel país.

En definitiva, la relación entre el personal del DFCAS y las OTC se estima eficaz para la implementación y seguimiento técnico, financiero y administrativo de los programas. Sin embargo, se observan ciertas limitaciones en cuanto a que la coordinación establecida pueda no resultar totalmente satisfactoria para aportar desde sede una visión y unas directrices a nivel más estratégico e institucional, que permitan aportar valor añadido y una visión global a los programas e intervenciones en terreno.

4.5.2. COORDINACIÓN ENTRE AECID Y BID

A la hora de analizar los mecanismos de coordinación entre AECID y BID, **se observan diferencias importantes entre sede**, entendida como las oficinas centrales de ambas organizaciones en Washington y Madrid, y **terreno**, implicando las OTC y las oficinas del BID en cada uno de los países.

En primer lugar y en relación con la coordinación en sede, en términos generales, se puede declarar que la coordinación entre los equipos de Madrid y de Washington cuenta con unos mecanismos y herramientas preestablecidas, destaca la Guía de Coordinación operativa DFCAS/BID, desde el inicio del Fondo, que han contribuido a crear canales de coordinación estables y estructurados.

El mecanismo más importante son las **reuniones semestrales** a partir de las cuales se ha estructurado la coordinación entre BID-Washington y FCAS-Madrid y en las cuales el BID reporta a la AECID acerca del seguimiento de los programas y se abordan de forma conjunta soluciones a los programas con problemas en la implementación. Estas reuniones han tenido lugar desde Febrero de 2010.

En particular, se puede observar que, tanto en el intercambio habitual entre AECID y BID como en el marco general de este proceso de reuniones semestrales:

- Se han identificado proyectos multilaterales de forma conjunta entre la AECID y el BID
- Las fichas iniciales de los programas han sido sometidas a la AECID sede antes de su eventual financiación por el FECASALC.
- Se acordaban aspectos relacionados con las misiones del BID a los países.
- Los dos documentos principales que elabora el BID, el PP (Project Profile) y el POD (Propuesta de Desarrollo de la Operación) eran sometidos a la AECID sede, además de compartidos con la OTC, para su revisión y aprobación.

Existe adicionalmente a las reuniones semestrales un contacto continuo y permanente entre las dos instancias para tratar elementos concretos y del día a día de la gestión del Fondo, incluyendo los temas mencionados anteriormente.

En términos generales la valoración es buena y se describe como fluida y útil, tanto desde la Agencia como desde la sede central del BID en Washington, si bien este último destaca que el nivel y la exigencia de los mecanismos de reporte establecidos por la AECID en el marco del FCAS son más exhaustivos que con otros donantes e iniciativas.

Por otro lado, se han detectado **limitaciones en la coordinación AECID-BID en terreno que han afectado negativamente la complementariedad de los programas en terreno**. En este sentido, si bien los Procedimientos de Coordinación Operativa DFCAS / BID hacen referencia tanto a sede como en terreno, las personas entrevistadas durante los casos de estudio no han tomado como referencia esta Guía a la hora de estructurar la coordinación OTC-oficina del BID si no que por el contrario, afirman y así ha podido ser contrastado, que la coordinación

responde a un carácter más discrecional que acaba dependiendo del país en cuestión, de la naturaleza de los programas y, en definitiva, de los y las profesionales y los propios equipos de las dos organizaciones. Los países visitados no cuentan con mecanismos de coordinación estipulados tales como calendario de encuentros o modelos de reporte para compartir información sino que por el contrario se trabaja sobre demanda de las necesidades. En términos generales, esta afirmación viene ampliamente corroborada por una amplia mayoría de los actores consultados quienes coinciden en afirmar que la buena o mala coordinación entre BID y OTC en los países depende en gran medida de las personas, y las relaciones profesionales que puedan existir entre ellas.

Esta visión también coincide con los resultados obtenidos en el marco de la Evaluación Intermedia del FECASALC, la cual valora de forma positiva la coordinación entre AECID-BID en sede mientras que destaca que en los países los mecanismos de coordinación han resultado menos efectivos y han sido basados en muchas ocasiones en factores de sintonía personal y dificultados por la carga del trabajo del día a día. Como consecuencia, el Fondo no es percibido, por algunos ejecutores, como un único Fondo administrado de dos maneras diferentes (BID y AECID), sino que las dos carteras se perciben de manera diferenciadas.

4.5.3. COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES

Se pueden identificar dos niveles relativos a la coordinación establecida con otros donantes. Por un lado la relación surgida a través de la ejecución conjunta de iniciativas cofinanciadas por la AECID y otras entidades como la UE y por otro lado las relaciones más amplias generadas en los países en el marco de estructuras como mesas sectoriales o grupos de cooperantes.

En relación con el primer nivel, y tal y como se ha expuesto en el epígrafe 4.3., existe un consenso acerca de los beneficios que reporta este tipo de iniciativas, no solo en términos de apalancamiento de recursos, sino también por las sinergias que se crean entre diferentes donantes, valorándose de forma positiva los mecanismos de coordinación establecidos.

Relativo al segundo nivel, por volumen de fondos desembolsados y el trabajo intensivo desarrollado, España debería tener una posición relevante y estratégica aportando la experiencia que le ha reportado el FCAS en la región. Sin embargo, se observa que la participación en este tipo de esquemas **no ha sido una práctica generalizada en la mayoría de los países de influencia del Fondo y que el valor añadido de la participación de las OTC en esta tipología de iniciativas tampoco ha tenido el impacto y los resultados que deberían esperarse en relación con el total de recursos invertidos.** Asimismo, y en los casos en los que la Cooperación Española lidera y/o participa activamente en ellos, no hay evidencia de que haya habido un cambio sustancial en su nivel y calidad de aportación, más allá del peso cuantitativo que supone el Fondo en el sector.

En el marco de la visita sobre el terreno, se ha constatado que este hecho se debe a varios factores entre los que destacan el peso de la Cooperación Española en el país, el sistema organizativo del país o el volumen de los programas entre otros. Asimismo, la propia organización de la gestión de la cartera bilateral del Fondo en terreno (que centra su *expertise* técnico en equipos

de asistencia técnica sin vinculación laboral con AECID) y la alta carga administrativa derivada de la gestión de los programas, que impide poder tener un rol más activo en la participación y liderazgo de estas iniciativas.

Puede destacarse a modo ilustrativo el hecho que el Fondo no ha sido capaz de tener el rol protagonista que le correspondería por volumen de fondos invertidos en la región y en AyS en iniciativas como la CODIA (Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua) o las diferentes Conferencias Latinoamericanas de Saneamiento (LATINOSAN) donde sí que han participado actores públicos y privados de la región con competencias en la temática junto con otros donantes como la propia AECID, el BID, BM, CAF o agencias de cooperación bilateral como la suiza la alemana o la japonesa.

4.5.4. COORDINACIÓN CON LAS CONTRAPARTES DE LOS PROGRAMAS

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.

De la revisión documental de la muestra de programas bilaterales se constata que los mecanismos de coordinación a nivel técnico vienen establecidos en el ROP y en el POG y suelen adaptarse a la realidad de los países y los programas y toman la forma de comités y reuniones periódicas entre las partes implicadas, donde se lleva a cabo el seguimiento del día a día de los programas y las actividades, se toman decisiones de gestión y se discuten y se aprueban las no objeciones.

Los acuerdos y decisiones derivados de las actividades de coordinación se plasman en documentos para favorecer su seguimiento tales como actas, memorias de reuniones importantes, minutas de seguimiento semanales con plan de prioridades semanal u hojas de ruta entre otros. En términos generales, estos comités suelen contar con sus propios reglamentos y procedimientos establecidos que se cumplen con más o menos nivel de rigurosidad y que, en la mayoría de los casos se han ido flexibilizando, mejorando y adaptando a lo largo del tiempo. En este sentido en la encuesta un 94,6% de las 37 respuestas recibidas ha indicado que a lo largo de la implementación de los programas, se han puesto en marcha medidas para la mejora del sistema de coordinación.

En paralelo existe un contacto y un diálogo permanente de carácter más informal y cotidiano, pero que también ha sido muy bien valorado por parte de las contrapartes.

A nivel institucional, existen también mecanismos de coordinación entre la OTC y las más altas instancias de los países, si bien esta coordinación suele tener un carácter menos sistematizado. Esta coordinación, en los casos en los que existe, es valorada de forma muy positiva en el sentido de que contribuye a fortalecer las relaciones entre los países y fortalecer el rol de la Cooperación Española como socio estratégico en el sector de agua y saneamiento. En este sentido, podemos descartar las reuniones quincenales celebradas entre el Viceministro de Agua y saneamiento y la OTC en Colombia para el seguimiento de los programas.

B. IMPLEMENTACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL FONDO - LOS PROGRAMAS BILATERALES

4.6 LÍNEA I: ASEGURAR EL ACCESO AL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO

A lo largo del presente epígrafe se abordarán los aspectos fundamentales que han marcado la implementación de las líneas de actuación vinculadas con el acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento en los programas y proyectos de la cartera bilateral.

Esto nos remite a las siguientes preguntas de evaluación (considerando sus subpreguntas):

3. *¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?*
16. *¿En qué medida ha aportado el programa soluciones con tecnología adecuada en la dotación de agua y saneamiento?*

Un primer aspecto que merece la pena destacar es el hecho de que, a pesar de que en mayor o menor grado otras líneas de actuación se han incorporado en los programas, el **grueso de los recursos económicos y humanos, así como los esfuerzos de implementación, los discursos y prácticas, se ha concentrado en el abordaje de estos dos elementos**, sobre todo en la vertiente del acceso asociada a la construcción de infraestructuras.

En segundo lugar, y tal y como ya se recogía en los epígrafes precedentes, se ha confirmado que las fichas de identificación no ofrecían información completa y ajustada y que, asimismo, en ocasiones los datos de los estudios remitidos estaban desactualizados o no ofrecían información precisa. Todos estos aspectos han condicionado sustancialmente el **ritmo de ejecución de los trabajos** en estas líneas de actuación, así como las valoraciones presupuestarias iniciales. En este punto conviene insistir, no obstante, en un aspecto identificado por varias de las personas expertas entrevistadas, así como por las entidades y profesionales contactados durante el desarrollo de los estudios de caso: la duración de los programas. A la luz de la información analizada durante el ejercicio evaluativo se ha podido comprobar que, en términos generales, los tiempos contemplados para la ejecución de los programas resultaban muy escasos para programas de esta magnitud (en términos de infraestructuras y sus impactos), pero también en iniciativas en las que, junto al acceso, se incluían líneas de trabajo en fortalecimiento institucional, gestión integrada de recursos hídricos o cuestiones de género e interculturalidad, como se abordará más adelante. Respecto al punto de las infraestructuras, los estudios que son necesarios durante la fase de pre-inversión requieren una planificación de tiempo y concertación entre actores que no parece haberse considerado de forma realista a la luz de los retrasos acumulados en este punto. Asimismo, fruto de la escasa y no suficientemente precisa información aportada en las fichas

de identificación, a partir de las cuales se determina el presupuesto total de los programas, en ocasiones, los presupuestos se han visto alterados y han sido necesarios reajustes (en alcance o intensidad), lo que ha influido también en la marcha de los trabajos.

Tras los estudios de pre-inversión y el inicio de la contratación e implementación de las obras, en los diferentes informes de seguimiento analizados en la muestra de programas, así como a la luz de las valoraciones de los actores entrevistados en los estudios de caso, se identifican ciertas dificultades. Un primer grupo se asocia con la necesidad de ajustar y revisar los pliegos de contratación, en este sentido, el proceso de no objeción anteriormente mencionado, juega un papel esencial durante esta fase, a lo que se añade los tiempos requeridos que suelen ser habituales (con diferencias por país) para acometer estos procesos. Otro segundo grupo se centra en la realización de las obras, tras su licitación, donde se destacan problemas con las constructoras, debilidades en informes de baja calidad o erróneos, así como en algunas ocasiones, posibles sobrecostos que han empezado a surgir en algunos de los proyectos y que pueden tener implicaciones en la marcha de los productos.

Respecto al **análisis de riesgos**, en las diferentes entrevistas realizadas, así como durante la revisión documental y los estudios de caso, se ha observado que la consideración de los riesgos durante la fase de diseño de la intervención no ha tenido el grado de profundidad y calidad requerido, de tal forma que, más allá de algunos aspectos globales, esta cuestión ha sido escasamente tratada. La gestión de riesgos ha tenido un carácter más reactivo buscando resolver de la mejor manera posible los principales problemas que han ido surgiendo durante la implementación. Esta valoración ha quedado corroborada también en las encuestas online en la que menos del 25% de actores considera que se ha incorporado un plan de gestión de riesgos, únicamente el 50% que se ha realizado un análisis de riesgos y menos de la mitad afirma que la gestión de riesgos ha sido adecuada.

Figura 22: Benchmarking – mecanismos de gestión de riesgos de las iniciativas analizadas

En este sentido, y si bien cabe resaltar que la gestión del riesgo no es un aspecto relevante considerado por fondos, sí puede ser considerado como buena praxis el trabajo desarrollado por el GWOPA donde en el marco de la preparación de la estrategia GWOPA 2013-2017, se realizó un **análisis preliminar** de los posibles obstáculos o amenazas, medidas por nivel y probabilidad de impacto, entre los cuales se incluyeron elementos como la reducción de los recursos económicos a los que hace frente la organización o dificultades de las plataformas regionales en la provisión de sus servicios. De este modo, junto con la identificación de los posibles riesgos para la implementación de la estrategia de GWOPA, se evaluaron **mecanismos** que puedan ayudar a la organización a evitar o mitigar su impacto tales como una nueva orientación y estrategia hacia fuente de financiación alternativas, o la creación de mecanismos novedosos de acuerdo o partenariado para ampliar las redes a nivel regional.

Por último, se analiza cómo se ha venido abordando durante la implementación de estas líneas de actuación los **aspectos transversales**.

Respecto al **enfoque de género**⁷², se observan diferencias significativas entre el ámbito rural y el urbano. En el primer caso, y con mayor intensidad en algunos países (por ejemplo, en el caso de Nicaragua en el marco de la iniciativa Paragua, anteriormente mencionada, se elaboró el documento *Avanzando en la Equidad de Género en la Gestión Comunitaria del Agua*) los proyectos tratan de incorporar alguno de estos aspectos en la parte de infraestructuras. No se puede afirmar en ningún caso que los proyectos hayan incorporado de forma plena este enfoque, que por otro lado requiere de tiempo y recursos específicos destinados a ello que no siempre se han invertido, pero sí se han identificado ciertas actividades o iniciativas que tienden a abordar este tema. Un ejemplo, es el intento de que las mujeres asuman determinados roles en la construcción, contemplada como parte del aporte de la comunidad al proyecto, frente a su tradicional adscripción a las labores de mantenimiento y cuidado del hogar que, asimismo, no son objeto de remuneración económica, a diferencia de la parte productiva. En los programas de carácter urbano, los estudios de caso han permitido constatar que no hay un abordaje de esta cuestión en la implementación de las líneas de actuación. De hecho, en algunos casos se considera que en esta fase no es necesario incorporar la visión de las diferencias que puedan existir entre mujeres y hombres.

En segundo lugar, aunque los programas de agua y saneamiento tienden a enmarcarse dentro de un **enfoque de derechos humanos**, al menos en un sentido declarativo, y en línea con la normativa internacional en la materia, se observa una limitación en su abordaje en el ámbito rural. Se ha constatado en los países que han sido estudio de caso una brecha en la concepción del agua y el saneamiento como derechos entre el ámbito rural y urbano que no parece haberse abordado suficientemente. Los análisis realizados, así como las valoraciones de muchos de los actores entrevistados, ponen de manifiesto que en el ámbito rural el acceso al agua y al saneamiento no se produce de forma igualitaria en relación al ámbito urbano. En este sentido, durante la fase de construcción de las infraestructuras, la población debe hacer una inversión de tiempo y trabajo que no es similar a la que se exige en el ámbito urbano. Por otro lado, la responsabilidad que la población tiene que asumir en el mantenimiento de los sistemas es también mucho más elevada en el ámbito rural ya que en el ámbito urbano el mantenimiento lo realiza un operador, no la población directamente. Por último, por regla general, los costes de pago de las facturas que tienen que asumir son comparativamente mucho mayores que los de los contextos urbanos, sin que se dé normalmente una política de subsidios o de compensación de las discriminaciones que sufren. La participación e implicación de la población en las intervenciones es esencial en el marco de un enfoque de derechos, así como para incrementar la toma de conciencia sobre sus derechos y responsabilidades. Ahora bien, esto no significa que tengan que asumir un coste mayor y una serie de obligaciones en la implementación concreta de las actuaciones y en su mantenimiento, lo que no se produce en el ámbito urbano, generando un marco discriminatorio en el acceso al agua y al saneamiento.

⁷² Respecto al FECASALC, el informe de evaluación señala que el género no ha estado totalmente ausente de los programas de FECASALC, pero su presencia no se ha centrado en aspectos sustantivos referidos a favorecer la participación de las mujeres en todos los niveles y desde posiciones de poder igualitario, sino que ha tenido un enfoque —con algunas importantes excepciones— más centrado en la participación de mujeres en algunas de las actividades desarrolladas.

Por último, respecto a la consideración de la **población indígena y la diversidad cultural**, se constata como elemento positivo que el FCAS en cada país tiende a alinearse y respetar el tratamiento que el propio Estado da a la diversidad cultural. Ahora bien, se ha constatado que no se realiza un abordaje consciente y sistemático de la situación tratando de garantizar la no discriminación y garantía de DDHH de esta población. Esto es, la gestión de este aspecto suele recaer en las instituciones y órganos nacionales que se ocupan de estos aspectos, de acuerdo con la normativa nacional, lo que supone en la práctica un trato cuidadoso y respetuoso. Ahora bien, no se analiza en qué medida el tratamiento que se está dando resulta realmente respetuoso con los derechos humanos de las poblaciones que se ven afectadas por los proyectos, ni se han previsto planes de contingencia para el caso que se identificaran prácticas que pudiesen vulnerar esos derechos.

En términos generales, las opiniones de los actores sobre la incorporación de los aspectos transversales no son muy positivas, con excepciones muy puntuales. Esto se ha podido comprobar tanto en las visitas a terreno como en la encuesta online. En esta última, a la pregunta de si las cuestiones transversales se están implementado adecuadamente, únicamente el 19% responde que bastante, un 51% que algo, un 22% que poco y un 8% que nada. El equipo de evaluación ha constatado asimismo que, al igual que en el caso de otros aspectos clave, como el fortalecimiento institucional o la GIRH, el hecho de que determinadas cuestiones se incluyan en los diferentes documentos (lo que sí se suele hacer) no significa que se trasladen a las prácticas y creencias de los actores responsables de las actuaciones.

4.7 LÍNEA 2: MEJORAR LA GOBERNANZA DEL AGUA

En este subepígrafe se analizará cómo ha sido implementada la línea de actuación relativa a la mejora de la gobernanza del sector del agua y saneamiento y su sostenibilidad. Para ello, se abordarán cuestiones importantes que han marcado e influenciado esta línea de trabajo cómo son los modelos de gestión y de ejecución, el fortalecimiento institucional, las capacidades iniciales de las instituciones en los países, o la incorporación de los aspectos transversales

Estos aspectos remiten a las siguientes preguntas de evaluación (considerando las subpreguntas)::

3. *¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?*
16. *¿Cómo afecta el grado de apropiación nacional en la implementación de los programas? ¿Han existido estructuras paralelas de ejecución (unidades de ejecución) o se ha trabajado desde las propias instituciones del país?*

Con carácter general, se ha tendido a que los equipos técnicos encargados de la ejecución/koordinación de las operaciones fuesen las instituciones públicas ya existentes y, allá donde ha sido posible, que realizasen el trabajo con personal de sus estructuras.

Así se define en la Guía ROP para los programas bilaterales, donde se establece que “el <Beneficiario/Ejecutor> constituirá bajo su autoridad, y como parte de éste, un Equipo de Gestión”.

A partir del análisis documental de la muestra de programas, y tal y como ha sido corroborado por los actores participantes en el trabajo de campo, en la conformación de estos equipos de gestión se identifican las siguientes tres **modalidades**:

- Una primera modalidad donde los equipos de gestión están formados por **personal propio de la contraparte**: la gestión de los programas se asigna únicamente a personal propio de la entidad ejecutora.
- Una segunda modalidad con equipos formados por **personal propio de la contraparte junto a consultores de apoyo**: en aquellas instituciones con más limitaciones de capacidad en términos de volumen de recursos humanos, se puede constatar la contratación de personal externo para reforzar el equipo, en ocasiones consultores/as, para ocupar las posiciones de gestión del programa. Estos equipos se establecen físicamente en las instalaciones de las entidades ejecutoras integrándose, en mayor o menor medida, en la estructura de la organización.
- Y una tercera modalidad de equipos formados por **consultores de apoyo**: en ocasiones, en las instituciones con fuertes limitaciones de equipo, la unidad ejecutora del programa puede estar conformada en su totalidad por personal externo. Estas personas son contratadas por las entidades beneficiarias y dependen orgánicamente de ellas, reportando directamente a estas entidades. En algunos casos también se contratan consultorías por parte de la entidad beneficiaria para asistir en temas concretos. Este modelo es el más frágil en términos de fortalecer en el largo plazo las capacidades de las instituciones ya que no existe garantía de que tras la finalización del programa, la institución vaya a absorber a todos o una parte del personal contratado, en cuyo caso parte del conocimiento y experiencia adquirida durante la ejecución pueden perderse.

La decisión de asignar la gestión del programa a una u otra opción lleva aparejada consecuencias importantes en relación a la propia gestión y el cumplimiento de los requerimientos de los programas, a la apropiación nacional, al fortalecimiento y capacitación institucional y a la sostenibilidad de las intervenciones, existiendo una relación inversa entre estas cuatro variables.

En este sentido, y en términos generales, cuanto más integrada se encuentra la unidad de gestión dentro de la estructura de la organización, más lenta resulta la gestión (personal no al 100% dedicado al programa, con los perfiles no siempre adecuados para el desempeño de las funciones), pero más posibilidades de apropiación, fortalecimiento de las estructuras del país y sostenibilidad de las intervenciones, siempre que se contemplen tiempos realistas para la implementación de los programas.

Por el contrario, en el caso de los mecanismos que generan una unidad ejecutora con un número de consultores externos no ligados a la cultura institucional la gestión suele ser más fluida y ágil, pero se pone en riesgo la apropiación, el fortalecimiento y la sostenibilidad al no existir un mecanismo que garantice que terminadas las actividades del programa las capacidades generadas en el seno de la organización y del país se queden en dicha organización.

La encuesta realizada a la OTC / BID / Tragsastec, indica que existe una percepción por parte de los encuestados de que un 44,7% que los programas han generado *estructuras paralelas de ejecución*⁷³ para hacer frente a las debilidades técnicas y de gestión de las contrapartes. Cabe resaltar que en la pregunta del cuestionario no se indicaba qué se entiende por unidades paralelas, por lo que cada encuestado ha podido tener una interpretación individual sobre lo que se estaba preguntando. Este hecho se demuestra con el dato de que un 57,2% de los encuestados valora de forma positiva la creación de estas unidades ejecutoras separadas, ya que permiten agilizar los procedimientos, garantizar el buen desarrollo de la ejecución y cumplir con los objetivos y tiempos previstos.

En paralelo, a las modalidades de ejecución que se pueden constatar y que han sido descritas en los párrafos anteriores, y en cuanto a la cuestión del fortalecimiento institucional, existe un mandato y un compromiso claro por parte de la Cooperación Española de trabajar con las instituciones de los diferentes países independientemente de su nivel de capacidades y de desarrollo como apuesta para contribuir al fortalecimiento institucional de las mismas.

Sin embargo, y a pesar de este entendimiento compartido, existe un consenso generalizado que indica que 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. Estas limitaciones han tenido como consecuencia retrasos en la gestión de los programas y, tal y como ha sido mencionado anteriormente, han hecho necesario por parte de la OTC y Tragsatec la prestación de un apoyo intensivo y continuado para la elaboración de los documentos de gestión y seguimiento del programa como los POG, POA e informes semestrales.

Esta limitación se desprende también de la revisión de los POA y los informes de seguimiento donde se deja constancia de las dificultades en la implementación de los proyectos derivadas de la falta de capacidad de las instituciones. También en las evaluaciones (en aquellos programas en los que las hay) se pone de manifiesto un déficit generalizado en las capacidades técnicas de las contrapartes.

El nivel de capacidades varía en función del nivel de la administración, siendo, en términos generales, mayores en las instancias nacionales y más limitadas en los órganos de gestión municipal o las juntas de agua. Este punto es especialmente crítico para contribuir a garantizar la sostenibilidad ya, que es precisamente sobre estos donde recae la responsabilidad de mantenimiento de las infraestructuras y la prestación del servicio.

En el marco de esta debilidad en las capacidades de las contrapartes, destaca la falta de experiencia en enfoque de aspectos transversales tales como los derechos humanos al agua y al saneamiento, el género o la diversidad cultural. De forma constante a lo largo del trabajo de campo en terreno se repite la idea que las personas a cargo de la gestión de los programas suelen tener

⁷³ La presencia de unidades ejecutoras separadas se ha evidenciado tanto en la encuesta online como en los estudios de caso, tanto de forma expresa como implícitamente.

un perfil técnico de ingeniería muy orientado a ejecución de obra pública, teniendo una debilidad grande en temas transversales. Esto ha influido como se verá más adelante en la inclusión de estos principios en la gestión de los programas.

Existe por tanto un consenso generalizado acerca de que la **valoración inicial de las capacidades de las contrapartes no fue la adecuada**, tal y como se ha explicado en epígrafes anteriores y con el 55,3% de los encuestados que declaran que la capacidad de las contrapartes para llevar a cabo los programas no fue valorada objetivamente siguiendo un procedimiento sistematizado, y el 95,8% que considera que estas debilidades han generado incidencias en la marcha de los proyectos.

Otro de los temas que ha influido en la debilidad de las capacidades de las contrapartes es la fuerte rotación de personal que existe y la no dedicación exclusiva a la gestión del programa por parte del personal asignado dentro de la entidad que ocurre, sobre todo y tal y como se verá en el punto siguiente, cuando la unidad de gestión la forma personal propio de la entidad. En estos casos, los y las profesionales asumen funciones derivadas del programa adicionalmente a las ya existentes, conllevando en muchos casos una sobrecarga de trabajo importante que lleva aparejados retrasos sustanciales en la gestión de los programas del Fondo.

Finalmente, y relativo al abordaje de los **temas transversales de género y diversidad cultural** durante la implementación de esta línea de actuación, las principales medidas tomadas en consideración han sido el fomento de la participación de las mujeres y de las comunidades indígenas en los procesos decisorios y de gestión de los proyectos de agua y saneamiento como factor determinante para la eficiencia económico-financiera y la sostenibilidad socio-ambiental de las inversiones.

Sin embargo no existen evidencias empíricas que demuestren el efecto que estas actividades han tenido sobre estos grupos de población.

4.8. LÍNEA 3. ASEGURAR LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO

Este análisis remite a la pregunta siguiente (incluyendo subpreguntas):

3. *¿Son adecuadas la identificación y formulación de los programas para lograr los objetivos?*

A lo largo de los epígrafes precedentes se ha constatado que en la documentación asociada a **la planificación y objetivos del Fondo**, así como de sus programas, se recogían todas las líneas de actuación contempladas en el mismo, incluida el apoyo a la gestión integrada del recurso hídrico.

En este sentido, cabe señalar que tanto en los POG como en los POA de los programas bilaterales se incluye una descripción general sobre la situación de la Gestión de los recursos hídricos en la zona de actuación. Concretamente, en el apartado 1.1.3 de los POG de los programas, que

se denomina Enfoque de la GIRH, se suele identificar qué institución gestiona la GIRH, si existen planes nacionales de gestión de la GIRH, se identifican además la ley o leyes que lo regulan, y se describe cómo es la distribución geográfica de los recursos hídricos y la estructura de gestión del GIRH.

En referencia a los POA, es preciso diferenciar entre los POA de los programas que incluyen acciones concretas sobre la GIRH, como por ejemplo el Programa SLV-001 o URY-002, y los POA de los programas que no incluyen la GIRH como ámbito de actuación prioritario. Los primeros reflejan aspectos de la GIRH más concretos y desarrollados tanto en los apartados de resultados como de objetivos, mientras que los segundos se limitan a hacer una descripción general de la GIRH del mismo modo que se lleva a cabo en los POG.

Por otro lado, si tenemos en cuenta la distribución de los programas por ámbitos de actuación, se han localizado 19 programas con la GIRH como uno de los temas prioritarios a abordar. De los 19 programas, en 2 de ellos la GIRH toma un papel central y protagonista dentro de las líneas de actuación de los mismos. Estos 19 programas representan un 29% del total de los programas del Fondo.

Por otro lado, el contexto en el que se han venido **implementando** los diferentes programas nos devuelve un panorama marcado por los efectos del cambio climático y de la existencia de una limitada conciencia ambiental entre muchos sectores de la población, así como de las autoridades competentes en algunos casos. En ocasiones, la falta de conocimiento sobre el ciclo de gestión del agua en la que los proyectos están insertos lleva a que se descuiden las fuentes principales de las que se obtiene el agua, que el cuidado de estas se base en acciones muy puntuales y que, en definitiva, no se produzca una gestión de cuencas que contribuirá a garantizar la gestión ambiental de los programas en el marco del Fondo.

Por tanto, y siguiendo la filosofía y principios del Fondo, y sus líneas de actuación en el marco del PAS, los programas/proyectos en ningún caso deben quedarse en la construcción de infraestructuras de acceso a agua y saneamiento, sino que las infraestructuras que se promoverán deben orientarse a apoyar una gestión integrada de los recursos hídricos que fomente el desarrollo económico (por ejemplo: producción de energía y agrícola), prevenga los conflictos y asegure la sostenibilidad medioambiental de los servicios y la adaptación al cambio climático.

Los retos que plantea esta concepción son amplios y requieren una estrategia clara, definida y diseñada desde el principio. De nuevo en este componente se debe considerar que nos encontramos ante un proceso de cambio cultural, de generación de una cultura del agua que impregne, no solo a la población, sino también a las autoridades políticas.

A lo largo de la evaluación se ha podido constatar cómo la relevancia que la gestión integrada del recurso hídrico tiene en el marco del Fondo no se ha trasladado con plenitud en los discursos y prácticas de los actores encargados de su implementación en los países.

En los estudios de caso en Nicaragua y Bolivia, por ejemplo, estos aspectos estaban ausentes en la concepción de muchos de los programas en el discurso y la práctica, mientras en Honduras se identifica cierta sensibilidad a nivel de discurso, pero que no se traslada a la forma de actuar y de enfocar los programas de una forma integral y global. Se ponen de relieve, en este último punto, la relevancia de **generar estructuras interinstitucionales**, sin embargo, el abordaje de estos aspectos es a día de hoy todavía muy limitado. Las entidades que en España son expertas en esta cuestión, como el MAGRAMA o el CEDEX, han confirmado este extremo e indican que, más allá de ciertos proyectos concretos como los desarrollados en El Salvador y en Uruguay, este enfoque de gestión integrado de recurso hídrico no ha sido tenido suficientemente en cuenta en los programas del Fondo.

Asimismo, y quizás **una de las causas principales o problemas referentes a la GIRH**, es que no se ha podido observar 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 cualquier caso, sí se debe resaltar en el contexto de la presente evaluación intermedia el hecho que el Fondo, mediante las actuaciones de acceso a agua y saneamiento, **se aproxima 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.

No obstante, la gestión integrada de los recursos hídricos, como indicado con anterioridad, **contempla otros aspectos en los que los programas del FCAS aún deben profundizar, aparte del ya mencionado sobre la coordinación entre los diferentes actores e instituciones con competencia en el sector del agua** (abastecimiento, agricultura, industria, energía, navegación, etc.), y que incluiría aspectos tales como el establecimiento de planes específicos que garanticen una gestión integrada de los recursos hídricos para maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa promoviendo la sostenibilidad medioambiental, considerar de forma global el agua superficial y el agua subterránea, abordando tanto la calidad como la cantidad de las mismas, aumentar la eficiencia en otros usos del agua a parte del abastecimiento, principalmente en la agricultura, la reutilización de aguas, y favorecer la resiliencia ante efectos producidos por el cambio climático (inundaciones, sequías, etc.).

Por último, los recursos y esfuerzos, en términos de tiempo y presupuesto, de nuevo se han escorado hacia otras líneas de actuación, aun cuando se debe hacer hincapié, como indicado arriba en esta sección y el epígrafe 4.1.2, que un número de 19 programas incluyen la GIRH en sus ámbitos de actuación, representando por tanto un 29% del total, aun cuando, por la propia naturaleza de la tipología de actividades que se apoyan, la asignación presupuestaria es netamente inferior a la de los ámbitos de actuación de AyS.

C. SOSTENIBILIDAD

En esta sección del informe la evaluación analiza cómo se han integrado las estrategias de sostenibilidad en el diseño de los Programas y cómo, en aquellos programas con un grado de avance mayor, se están implementando medidas de sostenibilidad institucional, técnica, financiera o social.

Elementos fundamentales en este análisis son la implicación de las comunidades en el proyecto, la coherencia con los planes de desarrollo locales o el desarrollo y puesta en marcha de un plan de fortalecimiento institucional. En una vertiente más socioeconómica, aspectos tales como unos costes asequibles para la población o el diseño de una política tarifaria que asegure como mínimo la operación y el mantenimiento de los sistemas son también muy importantes para la perduración de los resultados de las operaciones apoyadas por el FCAS (cartera bilateral).

a) En diseño de los programas

Con relación al diseño de los Programas, y a partir de una revisión de la documentación llevada a cabo por el equipo evaluador, se puede evidenciar que la dimensión de la sostenibilidad aparece efectivamente reflejada de una forma explícita.

a.1) En los programas bilaterales

A nivel ROP, existe un apartado de sostenibilidad como punto fundamental de las prioridades horizontales de los programas. En concreto en el apartado II de los POGs aparecen reflejados los factores de calidad y sostenibilidad del proyecto, y dentro de los mismos, se puede encontrar un punto concreto sobre sostenibilidad económica y financiera.

En este punto sobre sostenibilidad económica o financiera, podemos encontrar diversos ejemplos que incluyen aspectos de aplicación y cobro racional de tarifas a los futuros usuarios, el cobro eficiente de dichas tarifas, una suficiente capacitación y conocimiento del personal para el buen mantenimiento a las fuentes, micro-medición, definición de rutas de cobro o facturación, entre otros.

También se pueden encontrar ejemplos en dicho apartado II de los POGs sobre cómo los programas asignarán el presupuesto de forma anual necesario para desarrollar las acciones de operación y mantenimiento de los sistemas que contribuyan a garantizar la continuidad, calidad y cantidad del recurso agua, así como mantener la infraestructura de saneamiento funcionando adecuadamente.

En fin, la sostenibilidad de los proyectos se encuentra contemplada en los POGs como una de las etapas en el ciclo del proyecto, etapa en la cual, existen diversos actores cuya interacción nos llevará a alcanzar el objetivo trazado.

Asimismo, en los programas encontramos un punto concreto sobre viabilidad del proyecto (una vez que la financiación llega a su fin), y, tanto en el sub-apartado de viabilidad ambiental, como viabilidad técnica y viabilidad económica-financiera se incluye el concepto de sostenibilidad.

De nuevo, son múltiples los ejemplos que se pueden encontrar para la integración de la sostenibilidad en este estadio del diseño de los Programas, tales como el hecho que los proyectos de suministro de agua potable cuentan con una importante componente de disminución del agua no contabilizada a través de distintos mecanismos (incremento de la micro-medición, sectorización de las redes, campañas de concientización, etc.), la evaluación de la incidencia de las políticas de concientización ambiental frente a las tarifarias o la definición de un modo más exacto de las dotaciones a emplear en los Planes Maestros de saneamiento.

Además, tanto en los objetivos específicos como en los resultados esperados de los programas siempre se tiene en cuenta la sostenibilidad de los resultados de los proyectos. Ejemplos válidos para ilustrar este último punto comprenden, entre otros los siguientes:

- Sensibilizar y generar participación ciudadana en relación con los proyectos, propendiendo a su sostenibilidad con una correcta operación y mantenimiento de la infraestructura de que se trate;
- Posicionar los conceptos de calidad de vida, cuidado y mantenimiento necesario de las obras (sostenibilidad de los proyectos), a través de mensajes de fácil entendimiento para la población beneficiaria, adecuada y coherente;
- Contribuir a reforzar la gobernanza en la gestión del sector agua que favorezca la gestión pública transparente y participativa del recurso y que garantice la sostenibilidad de la infraestructura.
- Participación de población escolar de forma activa en acciones de reforestación e implementación de medidas recomendadas para proteger el medio ambiente, generando con ello un cambio de cultura para el uso racional del agua.

Finalmente, en los POAS, de nuevo, tanto en los objetivos específicos, componentes, como en los resultados esperados siempre se tiene en cuenta la sostenibilidad de los resultados de los proyectos, y así encontramos de forma explícita objetivos tales como:

- Garantizar la sostenibilidad de la infraestructura construida que dota de agua en cantidad, calidad y oportunidad, mediante procesos de sensibilización, organización, capacitación y acompañamiento de los futuros administradores de los sistemas.
- Fortalecimiento de las capacidades sectoriales, ofreciendo capacitación a los gobiernos locales de que se trate para que desempeñen su competencia como garante de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, asegurando con ello la sostenibilidad de los sistemas.
- Empoderamiento por parte de las comunidades rurales de los sistemas de agua y saneamiento para conseguir su sostenibilidad con especial incidencia en la participación de mujeres en la toma de decisiones.

A modo de resumen, la tabla que sigue a continuación presenta una serie de ejemplos de actividades de sostenibilidad incorporadas a los Programas:

Figura 23: Medidas de sostenibilidad institucional, técnica, financiera y social

INSTITUCIONAL	TÉCNICA	FINANCIERA	SOCIAL
-Creación y fortalecimiento de Comités de Agua y saneamiento	-Utilización de tecnologías fáciles cuya operación y mantenimiento sea sencillo y de bajo costo	-Estudio tarifario y de capacidad de pago	-Existencia de un catastro actualizado
-Creación y fortalecimiento de unidades de agua en los municipios	-Tecnologías disponibles localmente	-Fijación de tarifas adecuadas a la capacidad de pago de la comunidad y suficientes para el mantenimiento del servicio	-Socialización del diseño del proyecto con la comunidad
-Elaboración de estrategias municipales de agua	-Tecnologías de bajo consumo eléctrico	-Implantación de sistemas de gestión comercial	-Implicación de la comunidad en la propia construcción de la infraestructura
	-Elaboración de guías y manuales de mantenimiento		-Talleres de sensibilización y capacitación
			-En general, medidas de DESCOM

Fuente: Ecorys a partir de la revisión documental y el trabajo de campo

Todo lo anterior pone en evidencia que efectivamente, en la fase de diseño, se han integrado objetivos y medidas concretas para la sostenibilidad de los proyectos y operaciones apoyados.

a.2) En los programas multilaterales

En la evaluación intermedia del FECASALC se señala que en la etapa de diseño, y sobre todo en los documentos principales de las operaciones que se elaboran en esta etapa, las estrategias para promover la sostenibilidad de las operaciones frecuentemente no son explícitas, aunque sí que constan algunos elementos que indican que este aspecto es tomado en consideración desde el comienzo. Así, la mayoría de los proyectos incluyen un componente dedicado al fortalecimiento institucional, ya sea de la entidad rectora del sector (encargada de políticas) o de la entidad prestadora de servicios.

Por tanto, en general se puede afirmar que hay poca información sobre la estrategia a seguir para garantizar la sostenibilidad, y que la información que existe se presenta de una forma demasiado sintética, a menudo referida a medidas para garantizar la viabilidad futura de las operaciones en concreto.

b) En la ejecución de los programas

b.1) En los programas bilaterales

Un segundo nivel en el análisis nos lleva a evaluar, para aquellos programas con un grado de avance mayor, cuál es efectivamente la realización de las medidas incluidas en el diseño de los Programas. Existe un consenso general sobre el hecho que la incorporación de la sostenibilidad constituye un elemento clave durante la implementación de todas las líneas de actuación.

Resulta muy claro asimismo, que la sostenibilidad ha empezado a cobrar más importancia a medida que la ejecución de los programas avanza y se empiezan a expresar inquietudes con respecto a cuál será la sostenibilidad futura de los servicios e infraestructuras puestas en marcha.

Desde todas las instancias entrevistadas, así como durante el trabajo de campo, se ha planteado que las soluciones tecnológicas elegidas han sido las más adecuadas, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y ambientales de las zonas donde se desarrollaban los proyectos. Ahora bien, en aquellos casos que suponían contextos de actuación más complejos o con problemáticas más difíciles de abordar, la búsqueda de soluciones ha sido también más complicada y, lo que resulta más relevante, presenta ciertas dudas sobre su sostenibilidad futura.

En este sentido, los problemas crecientes de sequía que se viven, por ejemplo, en zonas rurales del Corredor Seco de Nicaragua u Honduras plantean algunas dudas para garantizar el futuro de los sistemas más allá de un número limitado de años. Los resultados de la encuesta online a OTC, BID y Tragsatec, aunque consideran que en términos generales las soluciones tecnológicas son las más adecuadas, también apuntan en algunos casos a la conveniencia de explorar más ampliamente fuentes de energía alternativas.

A esto se une que, en muchos de estos casos, las soluciones escogidas implican la incorporación de energía eléctrica, cuyo pago puede resultar un reto de gran magnitud para las poblaciones pobres donde se ubican, que no cuentan con subsidios o políticas subvencionadas para el acceso al agua. Aquí el enfoque de derecho humano al agua y al saneamiento, así como un abordaje del enfoque de derechos que incorpore una estrategia de lucha contra las discriminaciones de determinados grupos de población, es un punto que hubiese requerido una consideración más profunda. Ahora bien, es necesario poner de manifiesto las limitaciones de esta evaluación en el abordaje de estos aspectos, dada la finalidad y objetivos generales de la misma. En este sentido, aunque se han visitado varios proyectos en cada país y tenido contacto con los diferentes actores a todos los niveles, las conclusiones en este punto tienen un alcance limitado ya que requerirían un abordaje y estudio técnico más profundo de una muestra mayor de programas.

La vertiente socioeconómica de la sostenibilidad obliga a poner el foco, no solamente en las cuestiones vinculadas con la determinación del número y perfil de usuarios/as, y en el diagnóstico de la capacidad de pago y la asignación de precios, sino también se requiere un abordaje más global de las estrategias de implicación, información y diagnóstico con la propia población beneficiaria. En todos estos elementos, pero sobre todo en este último, dada su conexión con la sensibilización y la transformación de ideas y el cambio cultural, el momento de abordaje, así como el grado de prioridad que se otorgue, revisten un carácter esencial. Del análisis de la información y valoraciones recopiladas durante los estudios de casos realizados, así como de la revisión documental llevada a cabo, se desprenden ciertas limitaciones en la concepción de este punto y su desarrollo en la ejecución de los programas.

Por una parte, se ha identificado que en muchas ocasiones el inicio de las actividades vinculadas con este aspecto se demora en el tiempo y se traslada a un momento indeterminado, una vez ya iniciados los proyectos. Por ejemplo, en los casos en los que no existen catastros o censos de usuarios/as por perfiles, estos no se elaboran en paralelo a los estudios de pre-inversión, sino

que ya se acometen una vez iniciados los trabajos de construcción. En obras que ya se encuentran en proceso de implementación se identifican casos en los que los estudios de capacidad de pago no se han realizado todavía. Asimismo, se constata también los análisis de capacidad de pago no resultan realistas ni en relación con los costes que supondrán los servicios ni en relación con el esfuerzo económico que las personas o familias pueden asumir para hacer frente a las facturas asociadas. Por otro lado, desde diferentes actores se destaca que las estrategias encaminadas a la sensibilización, información y socialización con la población beneficiaria del proyecto, pero también la difusión de aquellos elementos clave en el desarrollo de una cultura del agua que contribuya a su sostenibilidad y a una gestión integrada de recursos hídricos, no se inician hasta muy avanzadas las obras con lo que se pierde un tiempo muy valioso para el tratamiento de cuestiones que, al estar vinculadas con cambios culturales y de pensamiento, requieren de un horizonte más amplio para el logro de los objetivos.

b.2) En los programas multilaterales

En el caso del FECASALC, el informe de evaluación indica que la sostenibilidad empieza a cobrar más importancia una vez que el proyecto ha alcanzado un buen ritmo de ejecución. Por ende, es en esta fase, a medio término, cuando se empiezan a expresar inquietudes con respecto a cuál será la sostenibilidad futura de los servicios e infraestructuras que se están poniendo en marcha con los programas. Sin embargo, se reconoce que aún queda cierto margen de actuación y ya se han emprendido algunas acciones para mitigar este riesgo.

D. RESULTADOS

Este apartado se corresponde con las siguientes preguntas de evaluación:

10. *Resultados de los programas*
13. *¿Existen datos para afirmar que “el Fondo ha fortalecido el agua y saneamiento en la agenda política de los países de América Latina”? Y, en concreto, ¿se ha producido una mayor atención por parte de los países involucrados hacia el agua y saneamiento en el ámbito rural y periurbano?*
14. *¿Qué buenas prácticas se han desarrollado que hayan contribuido a los objetivos generales del Fondo?*
11. *¿Ha sido satisfactoria la contribución al fortalecimiento institucional de las contrapartes? ¿Se constata un nivel aceptable de cumplimiento de los compromisos de reformas asumidos por las contrapartes (gobernanza)?*

Antes de abordar la medición de los resultados del FCAS, y como indicado en la sección 3.6 del informe relativo a los límites de la evaluación, es importante plantear una cuestión previa relativa al hecho de que existen a fecha de diciembre de 2014 un número limitado de programas finalizados (solamente 5 programas terminados) y el porcentaje de ejecución medio de los programas en implementación es bajo, situándose en una media que alrededor del 41%⁷⁴.

Asimismo, y como indicado en dicha sección 3.6 de limitaciones de evaluabilidad, se ha constatado que el Fondo no cuenta, desde el principio y de manera ordenada, con herramientas que permitan la agregación de variables necesaria para dar cuenta de la información globalmente. El Fondo no dispone tampoco de métricas evidentes de cara a medir el grado de sus contribuciones en las agendas de las políticas públicas y en la generación de conocimiento. Si bien en la actualidad se están dando importantes pasos en esta dirección, a fecha de realización de la Evaluación Intermedia no se contaba aún con datos agregados de indicadores de producto y resultado de los diferentes programas y proyectos.

En paralelo, y si nos fijamos en la evaluación intermedia del FECASALC, ésta entra el análisis de los principales resultados de la cartera multilateral en el grado de ejecución y de avance de los programas, aportando para los cuatro países visitados información más exhaustiva acerca de la probabilidad de alcanzar los resultados, siempre, sin embargo, con un carácter ilustrativo. El documento incluye también en el epígrafe de resultados e impacto una reflexión acerca de los elementos de sostenibilidad y del valor añadido del FECASALC entendido como la capacidad de apalancamiento y la estrategia y efectividad de la estrategia de gestión del conocimiento. Finalmente, termina con un análisis del impacto percibido y esperado.

En el presente epígrafe se plantea una revisión de los resultados del Fondo con un carácter cualitativo con el objetivo de presentar de forma ilustrativa los resultados a partir de la información reportada a este fin por parte de los programas en sus Informes de Seguimiento Semestral⁷⁵. Las evidencias del trabajo de campo y la Evaluación Intermedia del FECASALC han sido tomadas en consideración para la construcción de este epígrafe, en particular⁷⁶ los programas visitados durante las visitas a los países sirven para ilustrar los resultados que está consiguiendo el Fondo en los diferentes países.

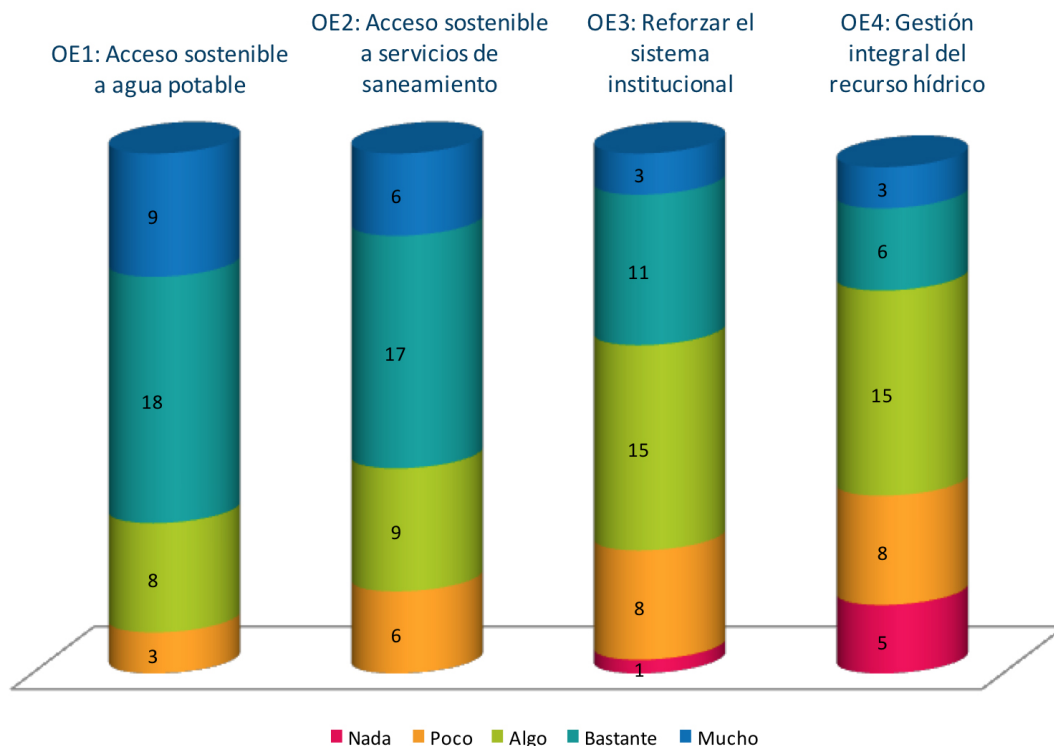
En primer lugar, resulta importante destacar que de acuerdo con los resultados de la encuesta a las OTC / BID y Tragsatec en terreno de forma general se observan avances en la ejecución de los programas.

⁷⁴ Promedio medio de presupuesto adjudicado sobre el total del proyecto, datos a fecha diciembre 2014.

⁷⁵ Si bien el equipo evaluador considera que la información aportada en los mismos corresponde a información de seguimiento y no tanto de resultado, se toma como referencia el enfoque del FCAS que determina en su Guía POG que las matrices de resultado de los anexos 3 de los POG, deberán constituir la guía principal para el seguimiento/gestión para resultados del programa.

⁷⁶ A modo de ejemplo se describen los resultados obtenidos en cuatro programas visitados durante el trabajo de campo por parte del equipo evaluador.

Figura 24: ¿En qué medida los programas han permitido lograr avances en las siguientes áreas? (número de respuestas)



Fuente: Encuesta online

Del gráfico anterior, se desprende que todos los programas han logrado avances en las diferentes áreas del Fondo, a juicio de los participantes en la encuesta. Sin embargo, se desprende también que el nivel de resultados obtenidos varía de forma considerable en función del área temática. Así, del total de 38 respuestas, 35, 32, 29 y 24 han declarado que han conseguido muchos, bastantes o algunos resultados en relación con la contribución a la extensión del acceso sostenible a agua potable, a servicios básicos de saneamiento, al reforzamiento del sistema institucional y a la GIRH respectivamente.

Un análisis en profundidad de los informes de seguimiento y las evaluaciones intermedias y finales de los programas bilaterales de la muestra aportan información relevante relativa a la tipología de resultados obtenidos en los diferentes programas para cada uno de los objetivos específicos. A continuación y a modo ilustrativo, pues no resulta posible contabilizar ni agregar la información disponible, se describen resultados del Fondo en cada uno de sus ámbitos de actuación.

⁷⁷ han sido revisados los indicadores de resultados del Anexo de resultados de los informes de seguimiento semestrales de la muestra de 45 programas.

⁷⁸ Disponible un total de 8 evaluaciones intermedias y 5 evaluaciones finales.

En primer lugar, y a partir de la revisión de los informes semestrales, se observa que el Fondo a través de las actividades llevadas a cabo en los programas, ha contribuido a **extender el acceso sostenible a los servicios básicos de agua y saneamiento**, si bien la contribución específica del Fondo no puede cuantificarse como tal. Del análisis de la documentación se constata que el Fondo ha permitido incrementar el número de personas, familias, escuelas, centros de salud y asentamientos campesinos que han visto incrementada su cobertura y la calidad de los servicios de agua y saneamiento, ha aumentado el número de casa conectadas al alcantarillado, han sido construidos, ampliados o mejorados un número importante de acueductos. Asimismo ha sido incrementada la cantidad de aguas residuales recolectadas y el número de fosas basurales ecológicas. Por otro lado familias y comunidades han sido sensibilizadas sobre la importancia del uso del agua y prácticas de higiene a partir de la participación en charlas, seminarios y otras actividades similares.

Esta valoración se encuentra en línea con los resultados de las evaluaciones de los programas y la evaluación intermedia del FECASALC que en su mayoría coinciden en constatar un avance importante y positivo en el componente de infraestructuras, llegándose en ocasiones a superar las metas previstas, contribuyendo a garantizar así el suministro de los servicios básicos de agua y saneamiento.

A modo de ejemplo se puede citar al programa colector pluvial bastidas-Mar Caribe IV etapa colectores secundarios (COL-019-B) en el marco del cual han sido construidos y puestos en marcha colectores secundarios para la evacuación de aguas pluviales del sector nororiental del Distrito de Santa Marta que han beneficiado un total de 32.895 habitantes.

Tanto la evaluación final del programa realizada, como las entrevistas realizadas durante la visita de campo del equipo de evaluación del FCAS permitieron inferir que la población de estos barrios califica como positivos los efectos del proyecto expresando de forma explícita que gracias a la intervención realizada se reducían los daños por inundación de las calles y las casas, se mejoraba el sistema de alcantarillado y en términos generales mejoraba la calidad de vida de la población.

En paralelo se han llevado a cabo actividades para fortalecer las organizaciones y a la sociedad civil haciendo especial hincapié en actividades en las escuelas y de apoyo a mujeres emprendedoras. Se han organizado campañas de sensibilización para potenciar el buen uso de las infraestructuras construidas y para asegurar la aceptación de la intervención por parte de la comunidad y para que adoptara el proyecto como suyo.

Resulta relevante destacar también la experiencia del programa Salud con Agua y Saneamiento (BOL-005-B) tenía como objetivo contribuir a disminuir la morbilidad y la mortalidad entre niños/as menores de cinco años pertenecientes a comunidades rurales dentro del segmento de pobreza extrema, así como mejorar las condiciones de salud de la población en su conjunto.

Para ello, el programa ha intervenido en 57 comunidades de 15 municipios de los departamentos de La Paz y Cochabamba a partir de la construcción de sistemas de agua, letrinas, fosas basurales e infraestructura de alcantarillado lo que ha beneficiado a un total de 18.780 habitantes (4.695 familias), según los últimos datos disponibles (informe semestral 01/2015). En particular gracias al programa, 1113 viviendas cuentan con nuevo acceso a agua potable y 1104 con nuevo acceso a sistemas de excretas.

El programa ha trabajado también en las escuelas, permitiendo que un total de 792 y 590 alumnos cuenten en las escuelas con acceso a sistema de agua nuevo o rehabilitado y a sistema de saneamiento nuevo / rehabilitado respectivamente.

En paralelo, se han creado y/o reforzado los CAPyS como organismos clave para llevar a cabo el mantenimiento de las infraestructuras construidas, capacitándoles en administración, operación y mantenimiento de sus sistemas. Se han organizado también talleres de capacitación y sensibilización a las familias y las comunidades. Se han firmado también convenios de Fortalecimiento Institucional con dos municipalidades.

Así, a la luz de los datos parece que el Fondo ha sido capaz de avanzar en la puesta en marcha de mecanismos e infraestructuras que han permitido extender el acceso a servicios básicos de agua y de saneamiento. Sin embargo, se debe trabajar en el ámbito de la sostenibilidad de los resultados, como se apunta en la Sección C de Sostenibilidad.

En relación con el objetivo de **contribuir a reforzar el sistema institucional de los países para una adecuada gestión del sector agua que favorezca la gestión**, tanto en las evaluaciones realizadas como en los informes de seguimiento se observa que los programas arrojan resultados positivos relacionados con la legalización y constitución de CAPS con normas de participación y organización, la elaboración de estrategias de agua y saneamiento por parte de municipios o la capacitación de funcionarios públicos capacitados en gestión de servicios de AyS. Sin embargo, ninguno de los documentos analizados aporta elementos que permitan determinar el efecto y el cambio que estas actividades han tenido sobre las instituciones y la comunidad. De nuevo, en la consecución de este resultado, la sostenibilidad de las intervenciones jugará un papel fundamental.

Finalmente, del análisis de los diferentes informes semestrales, se observan menos actividades, avances y resultados relativos al cumplimiento del objetivo **específico de favorecer la gestión integral del recurso hídrico**, si bien existen resultados concretos como la elaboración de planes de GIRH para cuencas como el Mojado o el Palacio en Nicaragua, el Plan Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en El Salvador o la cooperación técnica desarrollada en este ámbito en Uruguay.

Relacionado con este último punto resulta especialmente relevante hacer una mención al impacto que ha obtenido el Fondo, en algunos países, **a nivel normativo y de conformación de políticas públicas** a partir del apoyo en la realización de planes, estrategias, normativas y leyes de agua. Destacan las siguientes iniciativas:

- Bolivia: asistencia a la elaboración de la Estrategia Nacional de Tratamiento de Aguas Residuales con el apoyo del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)
- El Salvador: apoyo en la elaboración del Plan Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y actualmente el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento
- Uruguay: apoyo en la elaboración del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos
- República Dominicana: apoyando en el diseño de la Estrategia Nacional de Saneamiento
- Nicaragua: programa PISASH (Programa Integral Sectorial de Agua y Saneamiento Humano)

E. UNA VISIÓN GLOBAL DEL FONDO

En esta sección el equipo evaluador eleva la mirada para tratar de transmitir una visión global en la evaluación del Fondo, entendido como instrumento y herramienta global.

Como se ha indicado con anterioridad en el presente Informe final de Evaluación, el FCAS se crea como un fondo global único, gestionado a través de dos carteras de programas, la bilateral (AECID) y la multilateral (BID).

Ambas se rigen por los mismos principios (Derechos Humanos al agua y al Saneamiento, contribución a los objetivos de desarrollo sostenible), los mismos objetivos estratégicos (acceso al agua potable, acceso a saneamiento básico, refuerzo institucional y gestión integrada del recurso hídrico) y los mismos criterios transversales (enfoque de Derechos humanos, de género, y sostenibilidad ambiental).

Los programas son ejecutados por las entidades beneficiarias de las donaciones del FCAS en los países socios.

Las actuaciones gestionadas por la AECID (modalidad bilateral) se articulan a través de subvenciones de Estado con las instituciones públicas de los países socios. Las asignaciones presupuestarias asignadas para las entidades beneficiarias son ejecutadas según sus procedimientos nacionales, salvaguardando los principios de transparencia, igualdad, legalidad y libre concurrencia, con el acompañamiento y seguimiento del DFCAS. En el caso de la gestión multilateral, las contribuciones se canalizan a los programas a través del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC), fondo fiduciario establecido en un Memorando de Entendimiento con el BID que sentó las bases de su funcionamiento, y se rigen por procedimientos y políticas del BID.

En 2015 se dio inicio a la presente evaluación intermedia global del FCAS, para la que el ejercicio previo de evaluación del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC) en el BID representó un insumo fundamental⁷⁹.

Ambas evaluaciones han tenido un mismo objetivo y una estructura de gestión común, aunque la primera fue gestionada a través de la AECID y la segunda a través del BID.

En ambos casos, la evaluación intermedia responde a la necesidad de realizar un ejercicio de valoración comprensivo del Fondo que proporcione hallazgos, conclusiones y recomendaciones encaminadas a mejorar su nivel de ejecución y maximizar los resultados previstos.

En este epígrafe, y a modo de resumen, se incluyen una serie de puntos destacados resultado del análisis evaluativo para ofrecer de esta forma una visión de conjunto de ambos procesos de evaluación. Todo ello, sin perjuicio del hecho que ambos informes tienen sus respectivas estructuras y conclusiones elaboradas por los dos equipos evaluadores diferentes que han llevado a cabo sendos procesos.

A) Diseño y origen

En ambas evaluaciones, se observa un alto grado de adecuación y relevancia en el diseño del Fondo con relación al contexto, las necesidades de la región y los actores involucrados.

Los programas del FCAS, tanto en su vertiente bilateral como multilateral, en general se alinean de forma adecuada con los planes de desarrollo de los organismos competentes en el ámbito del agua y saneamiento en la región, y también destaca que una amplia mayoría de los programas, en ambas carteras, encajan de igual manera en las líneas de actuación prioritarias de las instituciones locales (el 90% de los programas aproximadamente reflejan en su documentación coherencia con las líneas de actuación nacionales en materia de agua y saneamiento).

También en la práctica totalidad de los programas diseñados de ambas carteras la necesidad de abordar los asuntos de género y equidad a lo largo de todo el ciclo del programa, sin embargo, esto no se materializa en actuaciones concretas. Se señala asimismo que todos los grupos de interés deben participar en la toma de decisiones y se debe poner especial énfasis en la participación activa de los y las usuarias, especialmente estas últimas. Este trabajo se concreta en la implementación de los programas, si bien en la cartera bilateral existen pocos documentos con orientaciones específicas, salvo excepciones.

⁷⁹ Como se ha indicado en las partes iniciales del presente Informe, dado que la presente evaluación se ha referido al fondo en su conjunto, se ha utilizado la denominación FCAS o Fondo para las dos carteras, FCAS (cartera bilateral) cuando el informe se refiere a la parte bilateral y FECASALC para la parte multilateral. Así, si bien en algún apartado se hace referencia exclusiva a la cartera bilateral y así se recoge en el título, a lo largo de las diferentes secciones del informe se puede identificar la incorporación expresa de numerosos aspectos cubiertos por la evaluación del FECASALC

B) Procedimientos, organización y coordinación

Respecto al **conjunto de herramientas y procedimientos desarrollados en la cartera bilateral**, la concepción y diseño de los mismos tiene lugar en paralelo a los propios procesos de aprobación de los programas y del análisis del trabajo de campo realizado en sede, en los estudios de caso, así como en la encuesta online, se desprende una visión positiva respecto a estos instrumentos en el sentido de que constituyen uno de los primeros esfuerzos de la Cooperación Española por generar documentos comunes para una multiplicidad de programas y para una diversidad de oficinas, de tal forma que se favorece una cierta estructuración y uniformidad en los mecanismos de gestión de los programas, aún cuando, durante las visitas a terreno, se puso de manifiesto la elevada carga burocrática que implican, en términos de tiempo y recursos destinados a su elaboración.

Respecto a la cartera multilateral, según la información extraída del informe de evaluación del FECASALC, existe también la percepción positiva de que los procedimientos BID que se aplican en la cartera multilateral son claros y que facilitan el desarrollo de las actuaciones, una vez que son conocidos y comprendidos. Eso se traduce en un mecanismo general de operación adecuado y asumible por parte de las instituciones ejecutoras. Por otra parte (y de igual forma a la cartera bilateral), se cuenta con mecanismos que permiten anticipar la marcha de las actuaciones y su plasmación por años (Planes Plurianuales de ejecución y Planes Operativos Anuales con un mayor grado de detalle, así como Planes de Adquisiciones, que han de ser coherentes con los anteriores).

En cuanto a la **coherencia del sistema con los procedimientos nacionales**, por parte de la cartera bilateral, los programas se alinean con los procedimientos de los países en los procesos de contratación de estudios y obras, esto es, actúan de acuerdo a la ley de contratación nacional. Esto tiene algunas excepciones, como por ejemplo el hecho de que en ocasiones algunos programas se gestionan de acuerdo a la legislación de la Unión Europea o que se habilite un sistema nuevo de contratación propio para el FCAS, mediante el diseño de un nuevo sistema de pliegos de contratación.

Respecto a los procedimientos seguidos en los programas administrados por el BID en el marco del FECASALC, estos configuran un sistema totalmente paralelo al del país, ya que siguen sus procedimientos y políticas de contratación de las licitaciones asociadas a los programas y, asimismo dispone de sus propias herramientas para la identificación, diseño, gestión y seguimiento de los programas del FCAS.

Coordinación AECID y BID

Según la evaluación del FECASALC, uno de los elementos más distintivos del Fondo es la configuración de un modelo de cooperación entre el BID y la Cooperación Española, a través del cual se ha logrado armonizar el trabajo de dos instituciones muy distintas, tanto en su naturaleza, como en su filosofía, metodología y enfoque técnico.

En este sentido, se ha evidenciado durante el proceso evaluativo una correcta coordinación entre las sedes de AECID y del BID (entendidas como las oficinas centrales de ambas organizaciones en Washington y Madrid), que está bien estructurada y dispone de los mecanismos adecuados para su puesta en marcha, aún cuando 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.

Seguimiento y Evaluación

Respecto al primer aspecto de **seguimiento global del Fondo**, en paralelo al proceso de realización de la evaluación intermedia del FCAS, se estaba procediendo al diseño y puesta en marcha de la herramienta de seguimiento global del mismo, ya que hasta el día de hoy, no se disponía de un instrumento o modelo para monitorear los indicadores de productos y resultados agregable, dirigido a llevar a cabo el seguimiento general del conjunto del Fondo como instrumento, y que pudiera dar una visión general del mismo. Existían algunos indicadores agregados, pero no un sistema de seguimiento global. Dado que este sistema no se ha implementado hasta el momento, no se tiene información para valorar su utilidad. A pesar de la debilidad que ha supuesto carecer de este sistema hasta el momento, teniendo en cuenta la magnitud e importancia de este instrumento, resulta positivo el hecho de que se vaya a contar en los próximos años con un sistema de seguimiento global del Fondo.

Las dos evaluaciones coinciden asimismo en incidir sobre el hecho que la falta de este sistema de seguimiento global y de un marco de resultados del Fondo en su conjunto, que no existió desde el inicio, puede suponer un reto para la evaluación de la consecución de los resultados al finalizar el proceso de ejecución.

Con respecto a las **evaluaciones de los programas**, en ninguna de las dos carteras se ha podido identificar un volumen demasiado alto de evaluaciones de los programas, dado que la mayoría de ellos están todavía en ejecución y no han sido objeto de evaluaciones ni tan siquiera de medio término.

C) Recursos económicos

En relación a la distribución entre los recursos destinados a la cartera bilateral y multilateral, se observa que aproximadamente el 50,3% de los fondos movilizados se han canalizado a través del BID y el otro 49,7% mediante ayuda bilateral. Estas cifras contrastan con la distribución del número de programas financiados en el marco de cada uno de los esquemas. En este sentido, 47 del total de 66 programas aprobados corresponden a la cartera bilateral mientras que el número de programas gestionados por el BID es de 19. Esto es debido a que en los programas de la cartera multilateral, la aportación del FCAS es mucho mayor (20 millones de euros de media) que los programas bilaterales (8,36 millones de media), en línea con lo expuesto a lo largo de la evaluación respecto a la mayor tradición y experiencia del BID en la gestión de programas de mayor tamaño. Tomando en consideración el dato del total de presupuesto de los programas, esta diferencia resulta incluso mayor, siendo el presupuesto medio de los programas bilaterales

de 11 millones de Euros y 90 millones de dólares en el caso de la cartera del BID.

Todo apunta a que, en términos generales, y con algunas excepciones, el total de recursos invertidos por programa para ambas carteras ha sido suficiente para llevar a cabo las actividades previstas y los planes de trabajos consignados, tal y como han expresado en su inmensa mayoría los principales actores entrevistados.

D) Enfoque de género

El tratamiento de la cuestión transversal de enfoque de género refleja, en ambas carteras, que, aún cuando no ha estado totalmente ausente, su presencia no se ha centrado en aspectos sustantivos referidos a favorecer la participación de las mujeres en todos los niveles y desde posiciones de poder igualitario, sino que ha tenido un enfoque –con algunas importantes excepciones– más centrado en la participación de mujeres en algunas de las actividades desarrolladas.

No se puede afirmar en ningún caso que los proyectos hayan incorporado de forma plena este enfoque, que por otro lado requiere de tiempo y recursos específicos destinados a ello que no siempre se han invertido, pero sí se han identificado ciertas actividades o iniciativas que tienden a abordar este tema.

E) Resultados

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 que favorezca la gestión.

En este último punto, en ambas evaluaciones se puede constatar cierto impacto del Fondo a 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.

De igual forma, en ambas evaluaciones también se evidencia la capacidad del Fondo de apalancamiento de recursos, incrementando de esta forma los potenciales impactos de las operaciones apoyadas.

Por ser una evaluación intermedia, en ambos casos sólo se pueden observar resultados e impactos parciales de las operaciones y, según se señala en el informe de evaluación intermedia de FECASALC, hay indicios de que los objetivos de los proyectos, especialmente con relación a las obras de infraestructuras que facilitarán el acceso a nuevos servicios, se podrán cumplir si se dar mayor atención a corregir problemas en el desempeño y la sostenibilidad.

F) Sostenibilidad

En cuanto a la cuestión de la sostenibilidad apuntado en el párrafo anterior referido a resultados, en ambas carteras, la sostenibilidad es una cuestión abordada de forma adecuada y concreta en la mayoría de documentos de diseño de los programas, lo cual es valorado de forma muy positiva, pero esta dimensión, por el contrario, 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. Ambos informes vienen a corroborar que la sostenibilidad empieza a cobrar más importancia una vez que el proyecto ha alcanzado un buen ritmo de ejecución. Por ende, es en esta fase, a medio término, cuando se empiezan a expresar inquietudes con respecto a cuál será la sostenibilidad futura de los servicios e infraestructuras que se están poniendo en marcha con los programas. Sin embargo, se reconoce que aún queda cierto margen de actuación y ya se han emprendido algunas acciones para mitigar este riesgo.

G) Percepción

Finalmente, y en términos de percepción, según se señala en el Informe de la evaluación intermedia de FECASALC, el Fondo del Agua no es percibido por algunos ejecutores como un único Fondo administrado de dos maneras diferentes, sino que las dos carteras se perciben de manera diferenciada.

Esta percepción puede venir dada por la ausencia de una estrategia clara y conjunta de comunicación a todos los niveles, de manera que sea posible posicionar el Fondo como algo unitario e integrado.

5. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL FCAS

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 hay 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 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.** Respeto 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 que favorezca la gestión.
34. En cuanto a los resultados obtenidos en relación con la GIRH, si bien a priori aparecen más limitados y relacionados la elaboración de planes de GIRH específicos, se debe resaltar en el contexto de la presente evaluación intermedia el hecho 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 al gobierno en la elaboración de planes y estrategias nacionales relacionadas con agua y saneamiento.

6. LECCIONES APRENDIDAS⁸⁰

1. En el futuro, la Cooperación Española debe analizar las lecciones aprendidas de la creación del FCAS, debiendo asegurarse, entre otras cosas, que su constitución esté acompañada de las condiciones mínimas requeridas en términos de planificación estratégica, provisión de la estructura institucional, administrativa, técnica y humana y experiencia acumulada que permitan garantizar su adecuada implementación.
2. De igual forma, para futuros fondos se debería garantizar que, antes de proceder al diseño de las intervenciones concretas, se disponga de un sistema y procedimientos adecuados y pertinentes para ello, con el fin de asegurar la participación de las oficinas en terreno en el establecimiento de los mismos.
3. Siguiendo el enfoque GIRH, se recomienda que el FCAS y, por extensión la Cooperación Española, incorpore una visión integral de la gestión del agua y el saneamiento en todas las actuaciones futuras y en ejecución en materia de agua y saneamiento.
4. Un fondo de esta naturaleza y magnitud requiere de un sistema de seguimiento global diseñado y puesto en marcha desde sus inicios. Por ello, los futuros fondos deberían asegurarse de su existencia antes de iniciar su andadura en la práctica.
5. La Cooperación Española debería asegurar en futuros fondos que desde la sede se impulsen y lideren aquellos aspectos estratégicos que determinen la razón de ser de la CE. Esto incluiría, entre otros aspectos, el diseño de aquellas herramientas que garanticen la incorporación de enfoques clave como las cuestiones transversales; el apoyo y asistencia técnica a las iniciativas de forma que contribuyan a la generación de capacidades; y una adecuada implementación y seguimiento constante de estas líneas estratégicas que configuran su perspectiva estratégica.
6. En un escenario futuro de continuidad del Fondo o, al menos, del sector de agua y saneamiento, se debería trabajar para mejorar el tratamiento de determinadas cuestiones clave, como la gestión de riesgos, la sostenibilidad, los enfoques transversales, etc. garantizando que, no solo se creen las herramientas o procedimientos estratégicos para ellos, sino que haya un abordaje y acompañamiento integral aprovechando y/o construyendo conocimiento experto en sede que dé asistencia técnica a los programas.

⁸⁰ En relación a las lecciones aprendidas, se incluye en la introducción a este apartado la definición de este concepto utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG por sus siglas en inglés), para los que las lecciones aprendidas deben incluir generalizaciones que trasciendan la intervención inmediata que ha sido evaluada, poniendo énfasis en la relevancia más amplia que esos aprendizajes podrían tener, de manera que presenten contribuciones al conocimiento general. Además, esto está recogido así en el Informe Anual de Evaluación de la Cooperación Española de 2014, titulado Lecciones aprendidas.

7. 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 programas, 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 pero, 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 institu-

cional 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 en 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 11: 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 comprenden y 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

