

22. EVALUACIÓN CONJUNTA

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

RESUMEN EJECUTIVO



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*

RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL FCAS

El presente documento constituye el **resumen ejecutivo del Informe Final de la Evaluación Intermedia del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento**.

El objetivo general de la evaluación ha sido 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 saber si el FCAS y los programas están diseñados para contribuir a mejorar el derecho humano al agua y saneamiento de la población más pobre de América Latina, y si se ha dotado de mecanismos de gestión adecuados para contribuir a sus objetivos.

Para ello, la evaluación ha profundizado en tres dimensiones de análisis: 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 y su implementación efectiva, y de resultados, para analizar los productos y sus efectos en la población beneficiaria, en la medida en que lo permitiese la información existente hasta el momento.

El FCAS es un instrumento financiero de la Cooperación Española relativo a la creación de un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento al que España aporta 1.500 millones de dólares (1.000 millones de euros del momento) para los siguientes cuatro años, y 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.

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.

Las líneas estratégicas de las intervenciones que se desarrollan en el marco del Fondo son: Línea estratégica 1: gestión integrada del recurso hídrico; Línea estratégica 2: acceso a servicios de agua potable y saneamiento; Línea estratégica 3: gobernanza y derecho humano al agua y saneamiento.

En cuanto a los criterios geográficos de actuación, en el FCAS se incluyen Países elegibles y Países prioritarios (al menos el 85% del FCAS se destina a países de asociación amplia o focalizada). En todas las actuaciones del FCAS (tanto bilaterales como multilaterales) la donación puede ascender hasta el 50% del coste del proyecto, y se exige cofinanciación de los países socios.

Dentro de estos países, las zonas prioritarias son las rurales y periurbanas donde se priorizan las zonas con menor cobertura de agua y saneamiento. Por otro lado, las entidades elegibles son las Administraciones públicas nacionales, regionales o locales de los países receptores, siempre que tengan capacidad institucional suficiente y las Organizaciones de la sociedad civil, cooperativas u otro tipo de asociaciones sin ánimo de lucro dedicadas a la prestación de servicios de agua y saneamiento, o a tareas conexas con la provisión estos servicios públicos.

La organización institucional del Fondo se compone de un Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (DFCAS). Además del Departamento, el Fondo cuenta con un Comité Ejecutivo, y un Consejo Asesor. La configuración del Fondo se completa con la presencia del Instituto de Crédito Oficial (ICO). A lo largo de su periodo de vigencia el Fondo ha constituido encomiendas de gestión con varios organismos. Entre ellas destacan la encomienda suscrita desde 2014 con Tragsatec (anteriormente con P4R y Expansión Exterior) y las encomiendas suscritas en 2012 y 2014 con el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

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.

A continuación se presenta un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES RELATIVAS A 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, en que fuese en Latinoamérica por razones de política exterior, 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 en cuanto a regiones, áreas geográficas y líneas prioritarias de actuación.
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. Se 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.
5. La identificación, aprobación y diseño de un número muy importante de programas se llevó

CONCLUSIONES RELATIVAS AL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

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, y por otra por el hecho que los documentos programáticos de la Cooperación Española 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.

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. Sin embargo, en la práctica han existido una serie de limitaciones que no han permitido que a día de hoy el Fondo 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, aún cuando muchas de estas herramientas de gestión de conocimiento creadas y puestas a disposición no se encuentran a día de hoy suficientemente desarrolladas.
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.
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. Finalmente, en lo relativo a la gestión e implementación, 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. El total de recursos invertidos por programa ha sido suficiente para llevar a cabo las actividades previstas y los planes de trabajo consignados.
12. Las aportaciones anuales de los Presupuestos Generales al FCAS se concentraron en gran medida durante los primeros tres años del Fondo.
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, han sido valorados muy positivamente.

RECURSOS HUMANOS

- 14.** Para hacer frente a la falta de experiencia de la Cooperación Española, la AECID 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, aún cuando la estructura de personal no se ha soportado en un diseño organizativo que haya ido configurando un sistema que fuese respondiendo adecuadamente a los requerimientos del Fondo.

COORDINACIÓN

- 16.** La coordinación dentro de la AECID y entre AECID sede y terreno se valora positivamente y está resultando de utilidad a los diferentes actores involucrados.
- 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 bien estructurada y dispone de mecanismos para su puesta en marcha. Sin embargo, existen campos de mejora en la coordinación de ambas instituciones en terreno.

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, tanto en términos de recursos humanos, como económicos y de impulso para la implementación, en el acceso a agua y saneamiento.
- 20.** 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.
- 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.
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.

CUESTIONES TRANSVERSALES

24. En la práctica no se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para la integración plena de las cuestiones transversales, salvo actuaciones puntuales.
25. En relación a la GIRH, se debe 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, 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.
27. Respeto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, 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.
28. Sobre esta cuestión de igualdad de género, se han observado en la práctica diferencias significativas entre los programas de ámbito rural y los de ámbito urbano.
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.
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 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, 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.

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.
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.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA AECID

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

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.

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

Se recomienda el diseño y puesta en marcha de planes gestión 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.

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

Al haberse detectado que las contrapartes no cuentan en la mayoría de los casos con las capacidades requeridas para llevar a cabo ciertas tareas de gestión requiriendo un apoyo importante por parte de la OTC y la encomienda de gestión de Tragsatec en la utilización de las herramientas y procedimientos puesto a disposición, se recomienda tomar en consideración actividades de capacitación y sensibilización 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.

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

Debería iniciarse un proceso de cambio a medio plazo en la estructura institucional de recursos humanos que resulte más adecuada y adaptada a un Fondo de esta naturaleza, así como desarrollar más la información de las funciones, mecanismos de contratación y composición de cada equipo, todo ello con el fin de dar una cierta vocación de continuidad, más allá de las contingencias que marcaron su génesis, de forma que se 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

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. 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

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 Fondo debería apostar por apoyar la generación de estructuras interinstitucionales, contribuyendo a una adecuada articulación del conjunto de actores. 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

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 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. En cuanto al aspecto de los pueblos indígenas y afrodescendientes, deberían realizarse los procedimientos de consulta y participación exigidos por los estándares internacionales. En relación a los derechos humanos al agua y al saneamiento, no se está 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

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. 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

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.

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

