

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

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) tiene como objetivo principal contribuir a hacer efectivo el derecho humano al agua potable y al saneamiento, acompañando a los países socios de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe en su avance hacia las metas recogidas, en su momento en los ODM y, actualmente, en los ODS.

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.

El propósito de esta evaluación intermedia, cogestionada conjuntamente por la División de Evaluación de SGCID, el Departamento del FCAS y el BID, ha sido analizar qué factores potencian y dificultan la ejecución y el avance de los programas y valorar la adecuación del diseño inicial y los mecanismos operativos y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos. Para ello, la evaluación profundiza en tres dimensiones de análisis: de diseño, de proceso y de resultados.



CONCLUSIONES PRINCIPALES

- 1 **La creación del Fondo fue un reflejo de la voluntad de España por destinar el 0.7% del PIB a la AOD, por que fuese en Latinoamérica donde había interés de política exterior y una estructura de cooperación activa, y por un propósito de ser más eficientes, concentrando sectorial y geográficamente.**

En su diseño, el fondo presenta un alto grado de adecuación y relevancia con sus principios inspiradores, así como un alineamiento satisfactorio, en general, con los documentos estratégicos de la cooperación española y con los planes de desarrollo de los organismos de los países donde se implementan.

- 2 **La identificación, aprobación y diseño de un gran número de programas se realizó cuando la estructura del fondo no estaba consolidada y, esto hizo que las herramientas utilizadas fueran construyéndose con posterioridad.**

La 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 de la AECID y por la experiencia del Banco en la región en el sector del agua y saneamiento.

En la cartera bilateral, el conjunto de herramientas desarrolladas para el diseño y la gestión de la cartera bilateral ha resultado un paso hacia delante de la Cooperación Española. Constituye uno de los primeros esfuerzos por generar documentos comunes para una multiplicidad de programas y para una diversidad de oficinas, y se favorece cierta estructuración y uniformidad en los mecanismos de gestión de los programas. Se reconoce un esfuerzo claro por unificar los procedimientos de la gestión y seguimiento, si bien no están totalmente adaptados a las realidades y limitaciones de las contrapartes.

Para SABER MÁS

[Informe completo](#)

[Informe sintético](#)

3 Los recursos económicos invertidos en los programas fueron suficientes y su proceso de desembolso permitió garantizar la ejecución de los programas en los momentos de descenso de la AOD.

El proceso de desembolso unitario tras la firma del convenio por parte del beneficiario ha permitido garantizar que los programas bilaterales, de carácter plurianual, hayan seguido ejecutándose a pesar la situación de recortes que se ha vivido en la AOD española.

Sin embargo, precisamente el carácter plurianual de las intervenciones, las prórrogas de los proyectos y la complejidad del tipo de desembolso puede que hagan que este tipo no sea el más idóneo para el fondo.

4 El FCAS ha podido contar con recursos humanos especializados, pero el sistema de gestión de personal utilizado no ha servido para contribuir al fortalecimiento institucional de AECID.

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. 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. El número de profesionales del FCAS ha ido variando, 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.

5 Las tres líneas de actuación diseñadas (acceso a agua y saneamiento, gobernanza del agua y GIRH) han sido incorporadas en el diseño de la mayoría de los programas, si bien se ha visto un énfasis en la línea destinada al acceso.

Se han observado limitaciones para la ejecución de los programas, vinculadas a las capacidades técnicas, de gestión y de coordinación tanto en relación al número de RRHH como al perfil o la experiencia.

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, pudiendo llegar a comprometer la sostenibilidad de las intervenciones.

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.

6 Los esfuerzos del Fondo fueron eficaces en la coordinación y en la creación de redes y alianzas, pero tuvieron limitaciones en la capitalización del conocimiento generado.

Los esfuerzos de la Cooperación Española con 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. Aunque en materia de gestión del conocimiento las herramientas puestas en marcha no se encuentran suficientemente desarrolladas, no permitiendo el máximo aprovechamiento y capitalización del conocimiento y experiencias generadas en el marco de los programas.

La coordinación de la Cooperación Española y las contrapartes en terreno ha sido estrecha, sistematizada y valorada como útil, existiendo dinámicas de trabajo conjuntas y continuas entre las OTC y las contrapartes.

La coordinación entre las sedes del BID y AECID está estructurada y dispone de mecanismos para su puesta en marcha. Sin embargo, en terreno todavía hay limitaciones para alcanzar una plena complementariedad entre la cartera bilateral y multilateral

7 La sostenibilidad de los programas está adecuadamente abordada en el diseño, pero ha sido más débil su tratamiento a lo largo de la implementación.

La aparición de ciertos riesgos ha hecho despertar una creciente atención a la sostenibilidad de los programas.

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. A pesar de las acciones realizadas en esta dirección, no se cuenta con evidencias que muestren el resultado de las mismas.

8 Los documentos del Fondo y los programas han incluido los enfoques transversales, pero en la práctica, salvo acciones puntuales, no se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para la integración plena de estos enfoques.

Respecto al medio ambiente, en un contexto marcado por los efectos del cambio climático y por la escasa conciencia ambiental, el Fondo no está respondiendo adecuadamente.

En relación con el enfoque de género, a pesar de lo que se señala en los distintos documentos programáticos del Fondo, tampoco ha sido adecuadamente articulado ni en el Fondo en su conjunto ni para los programas que lo componen.

Se pueden evidenciar pasos positivos en relación a los derechos humanos al agua y saneamiento, pero todavía existe amplio margen de mejora.

En el abordaje de la diversidad cultural y pueblos indígenas y afrodescendientes, el Fondo se alinea con el tratamiento que le dan los Estados, pero no hay previstos planes de contingencia en caso de vulneración de derechos.

9 El mecanismo diseñado para la medición de resultados puesto en marcha constituye la guía principal para el seguimiento y gestión de los resultados del Fondo, sin embargo, todavía tiene importantes limitaciones que impiden la medición real de la contribución del mismo.

Para la cartera bilateral se ha puesto en marcha un mecanismo para la medición de los resultados de los programas. Esto se valora positivamente porque va a proporcionar una herramienta homogénea para la valoración de los resultados.

Sin embargo, existe una limitación importante para la evaluabilidad del FCAS por la carencia de una herramienta que permita valorar el avance a nivel país y a nivel de fondo.

El porcentaje de ejecución media inferior al 50% condiciona también el análisis de los resultados obtenidos por los programas hasta la fecha.

10 En relación a la gestión integral del recurso hídrico (GIRH), el Fondo se aproxima a este enfoque en la medida en que aumenta la eficiencia en el uso del agua, mejora los resultados económicos y el bienestar social y ayuda a preservar el medio ambiente.

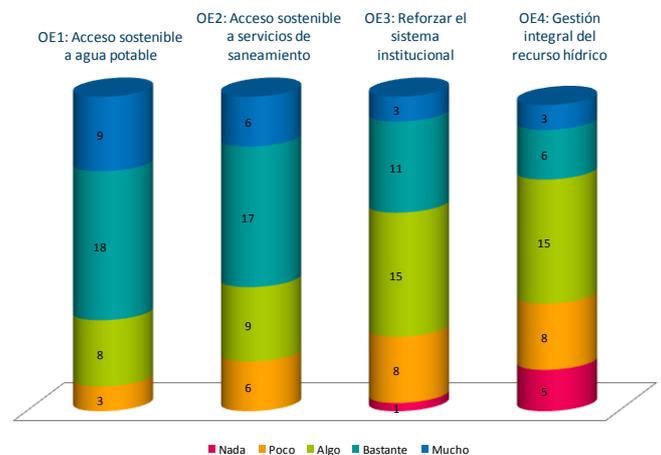
Sin embargo, tiene todavía importantes limitaciones, y la relevancia que la GIRH tiene en el marco del Fondo no se ha trasladado todavía en la misma medida ni en los discursos ni en la práctica de los actores encargados de su implementación en los países.

Probablemente, una de las causas de tales limitaciones sea que no se haya establecido todavía una adecuada articulación el conjunto de actores con competencias en el sector del agua en cada país, que permita organizar la integralidad de la gestión del recurso hídrico con independencia de quien sea la contraparte de cada proyecto.

11 El Fondo está contribuyendo a extender el acceso sostenible a los servicios básicos de agua y saneamiento y, en menor medida, a reforzar el sistema institucional para una adecuada gestión del agua, si bien los resultados todavía no pueden ser cuantificados.

También se ha observado en algunos países un impacto del Fondo 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 el caso de Bolivia, El Salvador, República Dominicana o Uruguay, donde el FCAS ha apoyado directamente a los gobiernos en la elaboración de planes y estrategias relacionadas con agua y saneamiento.



¿EN QUÉ MEDIDA LOS PROGRAMAS HAN PERMITIDO LOGRAR AVANCES EN LAS SIGUIENTES ÁREAS?



SE RECOMIENDA

1. **Fortalecer el sistema de identificación y diseño de programas**, a través de estudios de viabilidad y diagnósticos, y asegurando la calidad de la formulación, las capacidades y los recursos.
2. Asegurar el diseño y puesta en marcha de **planes de gestión de riesgo**. 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 utilizadas por otros programas en contextos similares.
3. **Adaptar**, en la medida de lo posible, el sistema de procedimientos del Fondo a las **capacidades de las contrapartes**, tomando en consideración medidas de capacitación y formación en la utilización de las herramientas tanto para la gestión como para el seguimiento.
4. Asegurar que el esquema de recursos humanos del DFCAS **contribuya al fortalecimiento y refuerzo de capacidades de la AECID**.
5. Apoyar e incentivar la generación de estructuras institucionales para el **abordaje de la GIRH** y utilizar el caso de El Salvador como fuente de referencia.
6. Asegurar y reforzar la **integración de los principios transversales**, considerando la realización de diagnósticos iniciales respecto estas cuestiones, la inclusión de indicadores de seguimiento, contando con recursos humanos especializados y formación y herramientas específicas.
7. Asegurar la puesta en marcha de **medidas de sostenibilidad** desde el inicio de los programas y en su ejecución que se refuercen con estrategias, con un enfoque integral, donde se detalle cómo se pretende garantizar la sostenibilidad de las actuaciones y siempre vinculadas a un plan global de sostenibilidad elaborado por el propio programa.
8. **Fortalecer la coordinación** entre BID y AECID en el terreno, mediante 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.
9. Poner en marcha a la mayor brevedad el **sistema de seguimiento global del Fondo** que está siendo desarrollado, 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. Se recomienda también destinar recursos para la construcción de líneas de base, la elaboración de materiales y la capacitación de las contrapartes en los casos que sea necesario.