Resumen de evaluación

Evaluación del Programa BDE PROSANEAMIENTO

País : **Ecuador** | Sector : **Agua y Saneamiento**

Evaluadores : **Cecilia Gárate Correa**
Período de evaluación : **jul-oct-2023**

Datos claves del apoyo AFD

Número del proyecto : CEC1006 BDE

Monto : 100 Millones USD

Tasa de desembolso : 1er desemb. 22 Millones USD: tasa 4,53 %; 2do desemb. 25 Millones USD: tasa 4,95 %; 3er desemb. 35 Millones USD: tasa 3,39 %; y, 4to desemb. 18 Millones USD: tasa 6,82 %.

Fecha de firma del convenio del préstamo : 04-12-2015

Fecha de cierre : 31-05-2024

Duración : 8,5 años

Contexto

En el informe de 2019 de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) desarrollada en el marco de la medición de indicadores de los ODS, se indica que:

Para agua potable (AP): El 67,8% de personas tienen acceso a agua segura (área urbana 76,9%, área rural 48,5%). El 91,4% cuenta con suministro adecuado y cercano de agua; el 73,4% tiene acceso a agua adecuada (libre de E.coli). Se reporta que, en la zona urbana, el 19,7% de agua contaminada proviene de la red pública, mientras que el 6,6% proviene de agua embotellada.

Para saneamiento: El 90,7% de la población cuenta con saneamiento básico (92,8% en el sector urbano, y 86,3% en el área rural), el 89,1% de la población dispone de una instalación para lavarse las manos con agua y jabón (93,7% en sector urbano y 79,6% en área rural). Lo cual refleja fuertes desigualdades territoriales entre las zonas urbanas y rurales, los Andes y la costa del Pacífico y entre las diferentes categorías socioeconómicas.

Actores y modalidades

El Estado ecuatoriano es el prestatario representado por el MEF. El préstamo es sub-prestado en las mismas condiciones al BDE BP, que es el OE del Programa. El BDE financiará proyectos a los GAD y EP del Ecuador. Los GAD sub-ejecutores, son los encargados de contratar la ejecución y fiscalización de las obras y posteriormente operar y mantener los sistemas.

Objetivos

Los objetivos generales del Programa son los siguientes:
(i) Incrementar y mejorar las condiciones de acceso equitativo y sostenible a servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, depuración de aguas residuales, drenaje pluvial (APS) y gestión integral de residuos sólidos (RS) para las poblaciones del Ecuador;
(ii) Mejorar la calidad de los servicios a través del fortalecimiento de prestadores de servicios de Agua Potable y Saneamiento (APS) en los municipios participantes,

Los objetivos específicos del Programa son los siguientes:
(i) Financiar una canasta de entre 5 y 10 proyectos en el sector de (APS) y/o (RS), que contribuirán al cierre de las brechas de cobertura de los servicios básicos a nivel del país;
(ii) Apoyar a un conjunto de municipios y/o entidades operadoras en la formulación y preparación de estudios de Pre-inversión;
(iii) Apoyar a los municipios y/o sus empresas operadoras o mancomunidades beneficiarias del programa en el fortalecimiento de su capacidad de gestión y provisión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Resultados esperados

Para el componente de Agua Potable del Programa se plantearon las siguientes Metas:
- 86.774 personas ganaron acceso a un sistema mejorado de AP;
- 172.174 personas han mejorado la calidad del servicio de AP;
- nueva capacidad de producción de AP de 87.416 m3/día.

Para el componente de Saneamiento del Programa se plantearon las siguientes Metas:
- 143.750 personas han mejorado la calidad y
- 144.881 ganaron acceso al sistema/saneamiento;
- nueva capacidad de tratamiento del AR de 23.744 m3/día.

Evaluación del desempeño

Pertinencia: Bastante Satisfactorio (C)

Los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades del país y a las necesidades de fortalecimiento de los GAD. El diseño no consideró la limitada capacidad operativa del BDE para apoyar a los GAD.

Coherencia: Bastante Insatisfactorio (D)

Existe complementariedad entre las intervenciones para el sector de APS, pero no se ha logrado generar sinergias positivas y vínculos entre la intervención AFD y otras intervenciones realizadas por el BDE y la coordinación de las instancias del BDE vinculadas con el Programa ha sido insuficiente e inadecuada.

Eficacia: Bastante Insatisfactorio (D)

El Programa ha alcanzado parcialmente el cumplimiento de los objetivos y resultados planificados, por la falta de conclusión de dos proyectos significativos: (i) AP Pesillo-Imbabura y (ii) el Proyecto de Saneamiento del GAD de Latacunga, por lo que los avances logrados en los indicadores de medición de resultados son bajos. Por ejemplo: en AP se ha logrado apenas el 49% de la meta en capacidad de producción de AP (por Pesillo); y, en Saneamiento apenas se ha logrado el 16% de la meta en Tratamiento de aguas residuales (por Latacunga).

El BDE y sus Sucursales no se han fortalecido en su capacidad de apoyo a los GAD. A pesar de que en la fase de diseño del programa se identificó la necesidad de fortalecer al BDE para apoyar a los GAD, no se asignaron recursos ni se han realizado acciones para este fin.

Eficiencia: Bastante Satisfactorio (C)

Los diseños de los proyectos no guardaban una concepción integral; no estaban actualizados, algunos requirieron ajustes importantes; no se resolvieron oportunamente las afectaciones, lo que afectó los plazos y costos planificados.

Se ha desembolsado el 100% de recursos AFD, sin embargo, el avance en la ejecución, al 30-09-2023 es 85%.

Sostenibilidad: Bastante Insatisfactorio (D)

La capacidad técnica y financiera de los beneficiarios (GAD/EP) es limitada, en general no disponen de personal técnico suficiente para operar los sistemas construidos, ni se evidencia el mantenimiento adecuado de la infraestructura construida y del equipamiento provistos. A pesar de contar con pliegos tarifarios aprobados por el ARCA, éstos no están implementados afectando la disponibilidad de recursos para OyM. La sostenibilidad del programa no está asegurada.

La AT/FI no ha contribuido ni mejorado la provisión sostenible de los servicios de APS en los GAD del Programa.

Valor agregado del apoyo de la AFD

El Programa contribuyó a financiar parte de los proyectos del portafolio del BDE B.P., fortaleciendo algunos procesos de operación financiera en las Sucursales.

La contratación bajo normas AFD, han asegurado competitividad y transparencia.

El rol de la AFD ha sido positivo asegurando: (i) un seguimiento y monitoreo permanente y adecuado, (ii) entrega de recursos suficientes y oportunos, (iii) apoyo y asesoramiento al BDE, (iv) confianza y credibilidad en las instituciones.

Conclusiones y enseñanzas

En general el Programa ha sido un aporte positivo al sector de APYS del país; ha brindado recursos suficientes y oportunos al BDE para financiar la ejecución de varios proyectos en los GAD; a la fecha se identifica dificultades para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones; no se ha logrado articular desde el BDE el fortalecimiento de los GAD beneficiarios.

Las conclusiones y recomendaciones relevantes se indican a continuación:

Conclusión 1: Existe debilidad en la estructura operativa del BDE para ejercer el rol de Banco de Desarrollo y apoyar a los GAD en la prestación sostenible de servicios de APS.

Recomendación 1. – A mediano plazo. Reestructura del BDE B.P. para ejercer el rol de Banco de Desarrollo y apoyar a los GAD en la prestación de servicios de AyS.

Recomendación 2.- A corto plazo, Implementar planes de transferencia de conocimiento, compartir lecciones aprendidas y mejorar la coordinación interinstitucional entre las sucursales y gerencias para apoyar a los GAD en procesos de concesión de créditos, contratación de obras, seguimiento de proyectos y FI.

Conclusión 2: El Financiamiento LAIF, no contribuyó al FI de los GAD beneficiarios del programa

Recomendación 3.- Asegurar la Sostenibilidad de las inversiones financiadas por AFD, a partir del contenido de los diagnósticos y planes de acción actualizados para el FI en los GAD beneficiarios del programa.

Conclusión 3: No se ha logrado generar Sinergias positivas entre los Programas del Sector de APyS.

Conclusión 5: Falta de calidad técnica de los proyectos, debilidad del MAATE en la revisión de los diseños y dificultades en la fiscalización.

Recomendación 4.- Mejorar las sinergias positivas de las intervenciones para contribuir con la solidez institucional del sector de AyS. En las nuevas operaciones contar con una Gerencia Especializada (GE), para la revisión de proyectos propuestos por los GAD, coordinar con el MAATE, etc.

Conclusión 4: Desarticulación de las Gerencias del BDE B.P. a cargo de la ejecución del programa

Recomendación 5.- Mejor organización global para la implementación de la nueva operación con AFD.

Conclusión 5: Debilidad del BDE B.P. para apoyar a los GAD en la ejecución del Programa.

Recomendación 6.- Fortalecimiento Institucional. del BDE para la nueva operación con AFD.

Conclusión 6: La sostenibilidad del Programa no está asegurada dadas las limitaciones de los GAD en la capacidad técnica, operativa y de manejo socio ambiental, así como el financiamiento de la OyM de las obras.

Recomendación 7.- FI de los GAD para mejorar su capacidad de contratación y supervisión de la ejecución de proyectos y la OyM de las obras.

Conclusión 7: BDE B.P. y GAD sin experiencia en aplicación de Normas AFD y FIDIC.

Recomendación 8.- Fortalecer la capacitación del BDE y GAD en normas AFD y Normas FIDIC para la nueva operación.

Derecho de repuesta del BDE B.P. : El informe final de evaluación del programa AFD incluyó observaciones del BDE B.P., resaltando un acuerdo parcial con las opiniones de la Consultora. Es importante enfatizar que, aunque hubo discrepancias significativas, según lo estipulado en los términos de referencia (TDR), prevaleció el criterio de la Consultora en la redacción final del informe. Específicamente, no compartimos plenamente las conclusiones de la consultora, especialmente en lo que respecta a la debilidad estructural del BDE B.P. para ejercer su rol como Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. y apoyar a los GAD en la prestación sostenible de servicios de APS, así como en las calificaciones de desempeño en coherencia y eficacia del programa. Estas discrepancias fueron objeto de discusión en las reuniones de revisión del informe final, donde se ratificaron las observaciones basadas en criterios de la consultora y de algunos actores clave, aunque, subrayamos, en algunos casos, no se respaldaron adecuadamente con evidencia documentada.