



Consejo Económico y Social

Distr. general
31 de marzo de 2021
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2021

1 a 4 de junio de 2021

Tema 8 del programa provisional*

Evaluación mundial de la programación del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas (2014-2019)

Resumen**

Resumen

La evaluación mundial de la programación del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas analiza en qué medida ha logrado cumplir el Fondo los compromisos institucionales en este ámbito y si las herramientas y enfoques diseñados principalmente para situaciones de emergencia repentinas han resultado eficaces en crisis prolongadas. Asimismo, la evaluación examina la experiencia del UNICEF en lo que respecta a la vinculación efectiva entre los programas humanitarios y de desarrollo en el ámbito del agua, el saneamiento y la higiene (WASH, por sus siglas en inglés) en crisis prolongadas, y hasta qué punto está preparada la organización para adaptar su labor con miras a lograr todas sus metas en esta esfera. Se trata de la primera evaluación centrada en crisis prolongadas, por lo que las lecciones que aporta no se limitan al sector de WASH.

La evaluación se basa en pruebas extraídas de fuentes diversas, así como en cuatro estudios de caso realizados sobre el terreno en el Camerún, el Líbano, Somalilandia y Sudán del Sur.

* E/ICEF/2021/9.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



Según las conclusiones de la evaluación, el UNICEF ha cumplido en gran medida las metas en materia de cobertura de agua, pero se ha quedado rezagado en los avances relativos al saneamiento y la higiene. Además, si bien las normas de cobertura de los servicios fueron adecuadas, no se incidió lo suficiente en los aspectos de igualdad y calidad. La insuficiencia de datos sobre los resultados o la incapacidad de definir los cambios previstos en la vida de las personas limita la habilidad del UNICEF para rendir cuentas ante las poblaciones afectadas y garantizar una programación fundamentada en datos. Los hallazgos ponen de manifiesto que las crisis prolongadas son uno de los contextos operativos que presentan mayores dificultades.

Entre las recomendaciones se incluye que el UNICEF garantice que se presta la misma atención al agua que al saneamiento y la higiene, que defina con más claridad los resultados previstos, que mejore la recopilación y el uso de los datos, que otorgue igual importancia a la equidad y la calidad que a la cobertura, y que vele por que las intervenciones programáticas de WASH en crisis prolongadas sean conformes con los compromisos adquiridos por el Fondo con el fin de vincular los programas humanitarios y de desarrollo.

En la sección VI se recogen los elementos de un proyecto de decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a fecha de 2019, 1.800 millones de personas vivían en contextos frágiles y afectados por conflictos, cifra que se prevé que ascienda a 2.200 millones en 2030¹. Conforme el número de personas necesitadas aumenta, también lo hace el tiempo durante el que necesitan apoyo internacional. En promedio, una crisis humanitaria actual se prolonga durante más de 9 años, lo que supone un aumento si se compara con los 5,2 años de duración media en 2014. Esto tiene implicaciones considerables para los donantes y organismos, que soportan una gran presión, sobre todo debido a sus compromisos en virtud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues estos no pueden alcanzarse si no se producen avances en los contextos frágiles.

2. En la actualidad, más de 800 millones de niños viven en 58 contextos frágiles. En las crisis prolongadas, la vulnerabilidad individual y de los hogares aumenta con el tiempo; esto hace más difícil proteger las infraestructuras y los avances en materia de desarrollo. Para los niños que viven en contextos extremadamente frágiles, en comparación con los que no, la probabilidad de carecer de servicios básicos de agua potable es más de ocho veces superior y, en el caso de servicios básicos de saneamiento, casi cuatro veces mayor².

3. En el sector de WASH, el UNICEF ejerce una función de liderazgo reconocida en todo el mundo. Dada la frecuencia y la duración sin precedentes de las situaciones de emergencia, la magnitud de la acción humanitaria del UNICEF se ha incrementado tanto en términos geográficos como económicos. Entre 2014 y 2019, los programas de WASH del UNICEF dieron respuesta a emergencias de nivel 2 y nivel 3 en 25 países, además de a múltiples emergencias de nivel 1. En el informe anual de resultados en materia de agua, saneamiento e higiene de 2019, el Fondo declaró haber participado en acciones humanitarias en este ámbito en 94 países en el período abarcado por el Plan Estratégico del UNICEF, 2014-2017. Desde principios de la década del 2000, aproximadamente la mitad del gasto total del UNICEF en programas de WASH se destinó a situaciones de emergencia.

4. El UNICEF ha dirigido el Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene desde su creación en 2005 y, siempre que este Grupo se ha activado en un país, ha actuado en calidad de organismo principal y de proveedor de última instancia. Como tal, las intervenciones del UNICEF han influido en una amplia red de agentes humanitarios en el sector.

5. La Oficina de Evaluación del UNICEF encargó la evaluación mundial de la programación en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas, en vista del agravamiento de la vulnerabilidad y las necesidades en estos contextos, y debido a que el consecuente incremento de la financiación de los programas de WASH en el marco de la acción humanitaria se destina al UNICEF y al sector en su conjunto. El sector del WASH concentra el mayor porcentaje del gasto destinado a la acción humanitaria del UNICEF, cuya respuesta en todas las crisis prolongadas incluye intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene. Estamos ante la primera evaluación mundial centrada específicamente en crisis prolongadas.

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *States of Fragility 2018* (París, 2018). Disponible en: www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm.

² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *El agua bajo el fuego*, volumen 1: Emergencias, desarrollo y paz en contextos frágiles y afectados por conflictos (Nueva York, 2019). Disponible en: www.unicef.org/media/69501/file/El-agua-bajo-el-fuego-volumen-1.pdf.

II. Enfoque de la evaluación

A. Objetivo, alcance y preguntas de la evaluación

6. El objetivo de la evaluación es determinar el modo en que el UNICEF mantiene sus compromisos en materia de WASH a lo largo del tiempo en contextos de crisis prolongadas, cómo absorbe las nuevas conmociones y se adapta a ellas, y de qué manera aplica las mejores prácticas y vincula los programas humanitarios y de desarrollo en la teoría y en la práctica. La evaluación perseguía tanto objetivos de aprendizaje como de rendición de cuentas.

7. Abarcó los 21 contextos que encajaban en la definición de crisis prolongada durante el período comprendido entre 2014 y 2019. Todos los elementos de la respuesta del Fondo en materia de WASH se han incluido en la evaluación.

8. Su estructura giró en torno a cinco preguntas de evaluación seleccionadas para corresponderse con las esferas prioritarias de investigación establecidas en la fase inicial y en los términos de referencia de la evaluación. Las preguntas remiten a los principales compromisos y estrategias del UNICEF (entre ellas, la *Estrategia de agua, saneamiento e higiene, 2016-2030*), y se basan en los criterios de eficiencia, eficacia, pertinencia, interconexión, cobertura y coordinación.

B. Metodología

9. La evaluación empleó los métodos mixtos que se exponen a continuación:

a) un examen documental de más de 600 documentos de ámbito mundial, regional y nacional, y un examen de los datos financieros y relativos a los resultados;

b) cuatro estudios de caso realizados sobre el terreno en el Camerún, el Líbano, Somalilandia y Sudán del Sur, seleccionados en función de criterios preestablecidos, los cuales incluyeron visitas sobre el terreno, observación directa y paseos transversales, exámenes documentales, entrevistas con informantes clave realizadas a miembros del personal y asociados, y una autoevaluación de las oficinas en los países;

c) dos estudios de caso temáticos documentales centrados en las iniciativas del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene como respuesta a crisis de salud pública y en el apoyo del Fondo a los servicios de WASH en contextos de crisis urbanas;

d) una encuesta mundial en línea realizada al personal y a los asociados del UNICEF que trabajan en contextos de crisis prolongadas y a los miembros del Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene, en la que se recibieron 76 respuestas;

e) entrevistas con informantes clave a escala mundial realizadas a 25 partes interesadas externas y miembros del personal del UNICEF.

10. Las pruebas recopiladas mediante los métodos que se acaban de describir fueron analizadas y posteriormente sintetizadas en forma de hallazgos y conclusiones de la evaluación. La evaluación calificó el desempeño en cada tipo de referencia como rojo (deficiente), ámbar (heterogéneo) o verde (satisfactorio). Dado que el UNICEF no cuenta con una definición concreta de lo que se entiende por programación de calidad en materia de agua, saneamiento e higiene, en la evaluación se realizó un examen minucioso de las normas y compromisos vigentes con el fin de elaborar un sistema de puntuación en el que se contemplasen el nivel de servicio, la igualdad y la protección, la adecuación al contexto y la fiabilidad.

Cuadro 1
Métodos, recopilación y análisis de datos, y compilación de hallazgos

	<i>Recopilación de pruebas</i>	<i>Hallazgos extraídos de cada grupo de pruebas</i>	<i>Resumen de los hallazgos recogidos en una matriz de pruebas</i>	<i>Dictamen evaluativo por subpregunta de evaluación</i>	<i>Solidez de las pruebas y calificación del desempeño: rojo-ámbar-verde</i>	<i>Conclusiones transversales</i>
Examen documental al mundial	<ul style="list-style-type: none"> – Examen documental mundial – Documentación del UNICEF, los asociados y el sector – Datos de seguimiento del UNICEF 	<ul style="list-style-type: none"> – Análisis de pruebas según criterios de éxito – Hallazgos extraídos de las subpreguntas de evaluación 				
Cuatro estudios de caso sobre el terreno	<ul style="list-style-type: none"> – Examen documental centrado en los países – Autoevaluación de las oficinas del UNICEF en los países – Entrevistas con informantes clave – Paseos transversales por cada intervención 	<ul style="list-style-type: none"> – Análisis de pruebas según criterios de éxito – Hallazgos extraídos de las subpreguntas de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> – Resúmenes de cada grupo de pruebas y subpregunta de evaluación – Matriz 13 x 9 – 107 resúmenes de hallazgos 	<ul style="list-style-type: none"> – Dictamen evaluativo basado en el análisis de cada resumen de las respuestas a las subpreguntas pertinentes – Análisis realizado en función de los criterios de éxito – Triangulación del dictamen evaluativo inicial con relación a las pruebas extraídas de las entrevistas con informantes clave a escala mundial 	<ul style="list-style-type: none"> – La calificación del desempeño como rojo, ámbar o verde ofrece una representación visual de este con relación a las definiciones de desempeño de las subpreguntas de evaluación elaboradas para cada tipo de referencia – Solidez de las pruebas basada en la valoración del grado de coherencia entre los grupos de pruebas 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusiones transversales establecidas a partir del análisis de los dictámenes evaluativos de las subpreguntas de evaluación
Dos estudios de caso temáticos basados en exámenes documentales	<ul style="list-style-type: none"> – Examen documental temático – Autoevaluación de las oficinas del UNICEF en los países – Entrevistas con informantes clave a distancia 	<ul style="list-style-type: none"> – Análisis de pruebas según criterios de éxito – Hallazgos extraídos de las subpreguntas de evaluación 				
Encuesta en línea	<ul style="list-style-type: none"> – Encuesta enviada al personal de las secciones de agua, saneamiento e higiene (WASH) del UNICEF – Transmitida a los asociados del UNICEF del sector de WASH 	<ul style="list-style-type: none"> – Preguntas de la encuesta armonizadas con las subpreguntas de evaluación y los criterios de éxito – Análisis presentado por subpregunta de evaluación 				

III. Hallazgos de la evaluación

A. Calidad, igualdad e inclusión

Cuadro 2
Calificaciones^a de la pregunta de evaluación 1

Pregunta de evaluación	Subpregunta de evaluación	Calificación
PE1: ¿En qué medida ha logrado el UNICEF llevar a cabo intervenciones de calidad en materia de agua, saneamiento e higiene (WASH) — también en términos de igualdad e inclusión— en crisis prolongadas? (Según el sistema de puntuación de la calidad de los programas de WASH en contextos de crisis prolongadas)	1.1 ¿En qué medida se han familiarizado el personal y los asociados del UNICEF con los marcos normativos y las normas institucionales y sectoriales pertinentes en materia de WASH en crisis prolongadas, y hasta qué punto han podido aplicarlas?	Verde
	1.2 ¿En qué medida ha conseguido el UNICEF prestar servicios de WASH adecuados para hombres, mujeres y niños?	Ámbar
	1.3 ¿En qué medida ha logrado el UNICEF que el acceso a los servicios de WASH proporcionados fuese equitativo y seguro?	Rojo
	1.4 ¿En qué medida ha conseguido el UNICEF responder de manera pertinente y adecuada?	Rojo
	1.5 ¿En qué medida se dio uso a los servicios apoyados por el UNICEF y hasta qué punto eran fiables?	Ámbar

^a Cada pregunta de evaluación se califica según un código de colores que ofrece una representación visual del desempeño del UNICEF: rojo (deficiente), ámbar (heterogéneo), verde (satisfactorio) y en blanco (sin calificación).

11. Subpregunta 1.1: ¿En qué medida se han familiarizado el personal y los asociados del UNICEF con los marcos normativos y las normas institucionales y sectoriales pertinentes para la programación en materia de WASH en crisis prolongadas, y hasta qué punto han podido aplicarlas? El desempeño del UNICEF ha sido satisfactorio (puntuación verde) en lo que respecta a la aplicación de las normas principales y sectoriales en su repuesta en materia de WASH. La evaluación concluyó que el personal del UNICEF conocía los Compromisos Básicos para la Infancia de la Acción Humanitaria y las normas sectoriales del proyecto Esfera, los cuales estaban presentes en los documentos programáticos, los informes de la situación y las mediciones totales del desempeño en los países. Las directrices y las normas del proyecto Esfera estaban menos presentes en el plano estratégico mundial, a pesar de estar incluidas y registradas en las herramientas y manuales de programación en materia de WASH. Las oficinas del UNICEF en los países insistieron sistemáticamente en la importancia de las normas principales y sectoriales ante los asociados en la ejecución y ofrecieron formación en la materia. No obstante, en los casos con una elevada tasa de movimiento de personal, no siempre se impartieron cursos a las contrapartes gubernamentales y los asociados a largo plazo. Un hallazgo positivo fue que los puntos de referencia se adaptaron a cada crisis concreta desde un principio, si bien esto no se hizo de manera sistemática, al igual que tampoco se revisaron estas adaptaciones de las normas cuando las crisis pasaron a ser prolongadas. El UNICEF y los asociados en la ejecución tendieron a centrarse en las normas relacionadas con la cobertura y los niveles de servicio en lugar de en relativas a la igualdad, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, el uso y la fiabilidad.

12. Subpregunta 1.2: En el marco de su programación en materia de WASH en crisis prolongadas, ¿en qué medida ha conseguido el UNICEF prestar servicios de agua, saneamiento e higiene adecuados para hombres, mujeres y niños? La

evaluación observó un desempeño heterogéneo (calificación ámbar) en lo que respecta a la medida en que el UNICEF ha logrado prestar servicios de WASH de manera adecuada. Las intervenciones del UNICEF cumplieron en gran medida las metas relativas a la cobertura en el acceso a servicios básicos de agua potable. No obstante, en numerosos contextos de crisis prolongadas, el desempeño del UNICEF necesita mejorar para lograr las metas en materia de saneamiento, higiene, gestión de la higiene menstrual y WASH en las escuelas. Se aprecian diferencias en lo que respecta a las metas perseguidas y los logros alcanzados con relación a la cobertura de las intervenciones de promoción de la higiene. Asimismo, existe cierta preocupación sobre el hecho de que las metas perseguidas y los logros alcanzados en materia de saneamiento e higiene, inferiores a los relativos al agua, no reflejen las necesidades reales. Al igual que otros agentes que operan en crisis prolongadas, el UNICEF ha hecho frente a numerosas dificultades, como las relativas al acceso, la seguridad, la financiación y las prioridades de los donantes. Si bien el hecho de que las intervenciones se centrasen en aspectos diferentes puede deberse a la variedad de contextos y enfoques programáticos existentes, si se dan tales discrepancias (sin una justificación clara), el UNICEF no puede aplicar un enfoque integrado a las actividades de WASH.

13. Subpregunta 1.3: En el marco de su programación en materia de WASH en crisis prolongadas, ¿en qué medida ha logrado el UNICEF que el acceso a los servicios y las instalaciones de WASH fuese equitativo y seguro? El desempeño del UNICEF a la hora de garantizar un acceso seguro y equitativo a los servicios de WASH en términos de igualdad, inclusión y protección no ha sido satisfactorio (calificación roja). Los problemáticos contextos operativos y las barreras que impiden el acceso en numerosas crisis prolongadas hacen que incluso la prestación de los servicios básicos sea un logro considerable. Aplicar enfoques programáticos sofisticados y con matices que garanticen la igualdad, la inclusión y la dignidad resulta todavía más difícil. Se ha encontrado algún ejemplo aislado con resultados positivos en el que se aplicó una perspectiva de igualdad a la programación en materia de agua, saneamiento e higiene con el fin de velar por que los grupos vulnerables y marginados puedan acceder a las intervenciones de WASH y beneficiarse de ellas en condiciones de igualdad. Sin embargo, hasta la fecha, el UNICEF no ha demostrado un desempeño lo suficientemente satisfactorio en cuanto a los principales compromisos acordados respecto a la igualdad, la inclusión y la protección.

14. El marco de igualdad de la visión institucional del UNICEF y de su plan estratégico se ha visto menoscabado por un enfoque débil y por la falta de claridad sobre el modo de medir la igualdad en la programación en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas. La visión respecto a la igualdad también se ha visto comprometida por el desglose parcial o insuficiente de los datos. Con todo, han de encomiarse los avances realizados en cuanto al fortalecimiento de los datos desglosados por sexo. La plena integración de las consideraciones de igualdad, sin embargo, aún no resulta evidente en toda la programación en materia de WASH en crisis prolongadas. El desglose de los datos por situación de discapacidad, edad o etnia fue muy limitado, sin lo cual el UNICEF no está en posición de saber —desde un punto de vista sectorial o del grupo temático— quién se ha beneficiado de las intervenciones de WASH ni de entender en qué medida se han perseguido y logrado las metas relativas a la igualdad.

15. Se han encontrado numerosos ejemplos que indican que no se ha prestado suficiente atención a asegurar un acceso adecuado y seguro a los servicios de WASH por parte de todos los usuarios (y que tampoco se han diseñado los soportes físicos necesarios para ello). En concreto, el diseño técnico y la gestión del acceso al saneamiento específicamente pensados para las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables se ha llevado a cabo de manera desigual. No existen pruebas sustanciales de que las intervenciones en materia de WASH respaldadas por el UNICEF velasen por la

seguridad de los usuarios, ni de que los programas adoptasen medidas para garantizar que estos se sintiesen seguros al utilizar los servicios de agua, saneamiento e higiene.

16. Subpregunta 1.4: ¿En qué medida ha conseguido el UNICEF responder de manera pertinente y adecuada basándose en la participación de los usuarios tanto en los procesos de diseño como en los mecanismos para recabar observaciones? El desempeño del UNICEF no ha sido satisfactorio (calificación roja) a la hora de ofrecer respuestas pertinentes y apropiadas en crisis prolongadas, así como en el diseño y la ejecución de programas que estuviesen fundamentados en la participación de los usuarios y adaptados consecuentemente. La evaluación encontró ejemplos aislados de buenas prácticas, en ciertos casos, por ejemplo, la participación de los usuarios en la elección del emplazamiento, la gestión y otras decisiones técnicas relacionadas con los servicios y las instalaciones de agua. En algunos de los entornos operativos más problemáticos en los que el UNICEF lleva a cabo su labor, la participación de los usuarios no fue en absoluto directa. El Fondo no tomó de manera sistemática las medidas necesarias para garantizar que se consultase a los usuarios y que estos participasen en el diseño de las instalaciones de agua, saneamiento e higiene; esta carencia reduce la posible pertinencia y adecuación de los servicios de WASH. Se han encontrado pruebas sólidas de que el UNICEF no logró garantizar la participación de los grupos vulnerables en el diseño, la prestación y la accesibilidad de los servicios. Tal ausencia dio lugar a un diseño deficiente y, en consecuencia, a un mal aprovechamiento de los servicios de WASH. Por ejemplo, si bien puede haber sido apropiado (o, en algunos casos, esencial) recurrir a contratistas del sector privado, se ha detectado un patrón de comportamiento en estos contratistas al negarse a contar con la participación de la comunidad. Los mecanismos para recabar observaciones de los usuarios también resultaron ser inapropiados e incapaces de influir en el diseño de los servicios de WASH a lo largo del tiempo. El UNICEF no recopiló datos sobre el número de reclamaciones relativas a los servicios de WASH, y los beneficiarios de estos servicios no entendieron bien los mecanismos para presentar reclamaciones.

17. Subpregunta 1.5: ¿Hasta qué punto eran fiables los servicios prestados o respaldados por el UNICEF? Se advirtió un desempeño heterogéneo (calificación ámbar) en lo que se refiere a la fiabilidad. Si bien los servicios de agua observados durante las visitas sobre el terreno eran muy funcionales y fiables, y se utilizaron a lo largo del tiempo, no existen datos de seguimiento que respalden estas observaciones. Esto se debe a que, en los países con crisis prolongadas en los que se ejecutaron programas en materia de WASH, el UNICEF no hizo un seguimiento sistemático de los servicios después de la intervención. En general, la calidad técnica de los servicios de agua, saneamiento e higiene que contaron con el apoyo del UNICEF era buena. No obstante, se observó que la mala ejecución técnica resultó ser un problema básico que afectó a la solidez y a la calidad de los soportes físicos de saneamiento. Las modalidades de gestión del funcionamiento y el mantenimiento fueron eficaces para los servicios de agua, pero mostraron deficiencias en el caso del saneamiento. En general, el mantenimiento de los servicios depende de la intervención regular del UNICEF o de sus asociados. Tanto en el plano nacional como mundial, la organización pudo haber hecho un mayor esfuerzo por adoptar un enfoque sistémico de la fiabilidad. El Fondo también podía haber tenido en cuenta factores institucionales, sociales, ambientales y tecnológicos en su enfoque, así como el modo en que los servicios de WASH podían adaptarse a lo largo del tiempo para no perder su funcionalidad.

B. Dirección y coordinación

Cuadro 3
Calificaciones de la pregunta de evaluación 2

<i>Pregunta de evaluación</i>	<i>Subpregunta de evaluación</i>	<i>Calificación</i>
PE2: ¿Hasta qué punto ha ejercido adecuadamente el UNICEF sus funciones de dirección y coordinación en las intervenciones de agua, saneamiento e higiene (WASH) en crisis prolongadas?	<p>2.1 En el marco de cada crisis nacional, ¿con qué grado de eficacia ha coordinado el UNICEF el grupo temático de WASH y ha apoyado los mecanismos de coordinación dirigidos por el sector del WASH en el país?</p> <p>2.2 En el plano mundial, ¿en qué medida ha demostrado el UNICEF un liderazgo intelectual en las intervenciones humanitarias del sector del WASH?</p>	

18. **Subpregunta 2.1: En el marco de cada crisis nacional, ¿con qué grado de eficacia ha coordinado el UNICEF el grupo temático de WASH y ha apoyado los mecanismos de coordinación dirigidos por el sector del WASH en el país?** La coordinación por parte del UNICEF del grupo temático de agua, saneamiento e higiene y su apoyo a los mecanismos de coordinación dirigidos por el sector en el país han recibido la calificación ámbar. El desempeño del UNICEF (como organismo principal del grupo temático) en lo que respecta a la coordinación eficaz en los países observados (en los estudios de caso y en los estudios de caso temáticos) fue heterogénea durante todo el período abarcado por la evaluación. Los requisitos mínimos para coordinar las actividades de los asociados en el sector del WASH —incluida la elaboración de informes que determinan quién hace qué, dónde y cuándo— se cumplieron en gran medida; con todo, existen suficientes ejemplos de zonas susceptibles de mejora como para merecer una calificación ámbar en el contexto de crisis prolongadas. La coordinación llevada a cabo por el UNICEF se centró sobre todo en aspectos operativos, en lugar de ofrecer un liderazgo que alentase una visión a largo plazo. La dificultad de mantener una inversión y una dotación de personal continuas afectó seriamente al desempeño del UNICEF, y la necesidad de asumir un “doble mandato” en algunos países causó cierta confusión sobre las responsabilidades y puso a prueba sus capacidades con el paso del tiempo. Los asociados del grupo temático valoraron el papel desempeñado por el UNICEF en cuanto a la colaboración con los gobiernos. Existen bastantes ejemplos positivos de la participación de la organización en iniciativas destinadas a fortalecer a los gobiernos centrales mediante el respaldo de políticas, estrategias y orientaciones en favor del desarrollo. Sin embargo, el Fondo se encontró con ciertas dificultades a la hora de ejercer su función de proveedor de última instancia, que se interpretó de manera diferente en función del contexto. En los casos en que esta función se interpretó como el compromiso del UNICEF de proporcionar servicios básicos, la carga económica y de gestión que esto trajo consigo entorpeció la capacidad de la organización para actuar de manera eficaz y estratégica.

19. **Subpregunta 2.2: En el plano mundial, ¿en qué medida ha demostrado el UNICEF un liderazgo intelectual en las intervenciones humanitarias del sector del WASH?** El UNICEF ha recibido una calificación ámbar por su liderazgo intelectual en las intervenciones humanitarias en el sector del WASH en crisis prolongadas. Si bien el Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene mantuvo claramente su posición de liderazgo en las intervenciones humanitarias en el sector del WASH —tal como ponen de manifiesto iniciativas y entrevistas recientes— el lide-

razgo intelectual del UNICEF no fue suficiente a la hora de hacer frente a las dificultades de estas intervenciones en crisis prolongadas. Los entrevistados expresaron su inquietud por saber si el UNICEF había logrado un equilibrio adecuado entre las dimensiones operativa y estratégica en la ejecución de los programas, especialmente en crisis prolongadas.

20. Las pruebas sugieren que el UNICEF ha perdido cierto terreno en su liderazgo e influencia en las intervenciones humanitarias en el sector del WASH a escala mundial. Los responsables del sector del WASH del UNICEF, conscientes de ello, han tomado medidas para remediarlo, como la publicación de la serie de informes *El agua bajo el fuego*, que están ayudando a la organización a recuperar su posición de liderazgo.

C. Seguimiento y presentación de informes

Cuadro 4

Calificaciones de la pregunta de evaluación 3

Pregunta de evaluación	Subpregunta de evaluación	Calificación
PE3: ¿Hasta qué punto han sido adecuados el seguimiento y la presentación de informes por parte del UNICEF sobre los resultados de su programación en materia de agua, saneamiento e higiene (WASH) en crisis prolongadas?	3.1 ¿Hasta qué punto han sido adecuados el seguimiento y la presentación de informes por parte del UNICEF sobre los productos y resultados en materia de agua, saneamiento e higiene?	
	3.2 ¿Qué nos dicen las pruebas disponibles sobre los cambios en la vida de las poblaciones afectadas debidos a las intervenciones en materia de WASH?	

21. **Subpregunta 3.1: ¿Hasta qué punto han sido adecuados el seguimiento y la presentación de informes por parte del UNICEF sobre los productos y resultados en materia de agua, saneamiento e higiene?** El seguimiento y la presentación de informes por parte del UNICEF sobre los productos de agua, saneamiento e higiene han sido heterogéneos (calificación ámbar). Se instauraron sistemas para recopilar la cantidad mínima prevista de datos sobre los productos de la programación en materia de WASH y presentar informes al respecto. Sin embargo, tales sistemas presentaron limitaciones considerables, como, por ejemplo, conjuntos de datos incompletos, incoherentes e imprecisos, y complejidades innecesarias derivadas de la gestión de múltiples sistemas de seguimiento. La evaluación no encontró pruebas suficientes para asegurar que los programas de WASH fuesen equitativos. Ello se debe, entre otros motivos, a que no se recopilaron datos sobre los resultados —o datos debidamente desglosados— de manera regular, ni se presentaron informes al respecto. Lo que resulta más preocupante es que no hay pruebas suficientes de que el UNICEF utilizase los datos de manera eficaz para rectificar el rumbo de su programación o adaptarla. Incluso cuando había datos disponibles, no forma parte de la cultura organizativa el utilizarlos para entender la eficacia de los programas sin limitarse únicamente a la cobertura. Si bien en las respuestas a la encuesta, el personal del UNICEF manifestó ser consciente de haber utilizado los datos para fundamentar sus decisiones programáticas, no hay otras pruebas que confirmen esto de manera sistemática. La evaluación solo encontró ejemplos aislados de que las decisiones sobre la programación en materia de WASH en crisis prolongadas se fundamentasen en datos.

22. **Subpregunta 3.2: ¿Qué nos dicen las pruebas disponibles sobre los cambios en la vida de las poblaciones afectadas debidos a las intervenciones en materia de WASH?** No se pudo calificar este aspecto porque no había pruebas suficientes para saber qué cambios en las vidas de las poblaciones afectadas podrían derivarse de

la programación del UNICEF en materia de WASH en crisis prolongadas. Ni los cambios previstos —tanto en el plano nacional como mundial— ni el modo en que se esperaba que se produjesen se describieron con claridad mediante una teoría o subteoría del cambio aplicable a la programación en materia de WASH en crisis prolongadas. En los casos en que la programación sí contemplaba los efectos transversales previstos, los programas relacionados no estaban diseñados ni sujetos a un seguimiento con miras a lograr tales efectos. La programación para el tratamiento y la prevención del cólera constituye una excepción, pues los resultados de salud previstos como resultado de las intervenciones de WASH se enunciaron de manera explícita, y el enfoque para combatir el cólera basado en “proteger y atacar” explicaba claramente el modo en que los distintos aspectos de la programación contribuirían a los resultados.

23. En términos generales, el UNICEF no recopiló datos ni presentó informes de manera regular sobre los cambios —previstos o imprevistos, positivos o negativos— a los que darían lugar las intervenciones en materia de WASH o la coordinación del grupo temático. Los casos en que sí se hizo son generalmente anecdóticos o aislados. No es posible hacer un dictamen sobre los efectos a los que quizá hayan contribuido las intervenciones en materia de WASH a lo largo del tiempo en contextos de crisis prolongadas. Las pruebas académicas disponibles sobre los efectos de las actividades en materia de agua, saneamiento e higiene no son sistemáticas y se acotan a contextos muy concretos. Los pocos datos recopilados por el UNICEF sobre los productos para valorar los efectos posibles no son suficientes para validar estas pruebas.

D. Capacidad

Cuadro 5

Calificaciones de la pregunta de evaluación 4

<i>Pregunta de evaluación</i>	<i>Subpregunta de evaluación</i>	<i>Calificación</i>
PE4: ¿En qué medida disponía el UNICEF de la capacidad para ejecutar de manera oportuna y eficaz la programación en materia de agua, saneamiento e higiene (WASH) en crisis prolongadas?	4.1 ¿Hasta qué punto se adecuaron la preparación, los recursos humanos y los sistemas de refuerzo de la capacidad del UNICEF para responder a las necesidades en materia de WASH en crisis prolongadas?	Ámbar
	4.2 ¿En qué medida han elaborado y gestionado las oficinas del UNICEF en los países su cartera de asociaciones para que siguiera siendo eficaz, eficiente y adecuada en cada contexto?	Verde

24. **Subpregunta 4.1: ¿Hasta qué punto se adecuaron los sistemas de preparación, recursos humanos y refuerzo de la capacidad del UNICEF para responder a las necesidades en materia de WASH en crisis prolongadas?** El desempeño del UNICEF en el uso de sistemas de preparación y refuerzo de las capacidades se ha calificado como ámbar, lo que refleja una evolución positiva derivada del hecho de que la organización admitiese las debilidades de sus procedimientos de preparación ante emergencias y las corrigiese. Sin embargo, en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas, no se constatan avances regulares en los estudios de caso nacionales y temáticos, y los cambios positivos todavía no se han institucionalizado.

25. A pesar de que las listas de personal de refuerzo para actividades de WASH eran las más completas de todos los sectores, en cada país se hizo un uso diferente de los

recursos humanos y el refuerzo de la capacidad. Se observa una tendencia a infrautilizar estos mecanismos durante las crisis. Esto se debe a diversos factores, algunos de ellos relacionados con la falta de capacidad para hacer un uso eficaz de los sistemas o del conocimiento necesario para utilizarlos. En algunas ocasiones no fue necesario recurrir a personal de refuerzo dado que las oficinas en los países ya contaban con personal suficiente sobre el terreno.

26. Subpregunta 4.2: ¿En qué medida han elaborado y gestionado las oficinas del UNICEF en los países su cartera de asociaciones para que siguiera siendo eficaz, eficiente y adecuada a cada contexto? La eficacia, eficiencia y adecuación en cada contexto de la elaboración y gestión de las carteras de asociaciones por parte de las oficinas del UNICEF en los países se ha calificado como verde. Las pruebas recabadas sugieren que, en general, los responsables de las secciones de WASH y su personal gestionaron adecuadamente las asociaciones y que las oficinas en los países, en distinta medida, han adaptado sus carteras de asociaciones de manera oportuna. No obstante, estas iniciativas no se enmarcaron en estrategias concretas. Las colaboraciones con entidades gubernamentales fueron un elemento central de las redes de asociaciones del sector del WASH del UNICEF y resultaron muy positivas. Con todo, las carteras de asociaciones no fueron lo suficiente variadas ni (con algunas excepciones) respondieron a principios de localización, factores que casi siempre repercuten de manera negativa en la sostenibilidad. Uno de los factores que determinaron las asociaciones con el sector privado fue la eficiencia, en detrimento de la eficacia y la adecuación a cada contexto. Aparte de los factores relacionados con el contexto nacional (seguridad, política, limitación de competencias y problemas de corrupción, entre otros), el personal del UNICEF manifestó que el principal obstáculo para lograr carteras de asociaciones más amplias y eficientes era la falta de recursos económicos.

E. Vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo

Cuadro 6

Calificaciones de la pregunta de evaluación 5

<i>Pregunta de evaluación</i>	<i>Subpregunta de evaluación</i>	<i>Calificación</i>
PE5: ¿En qué medida ha garantizado el UNICEF la vinculación, la coherencia y el refuerzo mutuo entre sus intervenciones de agua, saneamiento e higiene (WASH) en crisis prolongadas con los objetivos de desarrollo a largo plazo?	5.1 ¿Hasta qué punto se ha reflejado el compromiso del UNICEF de vincular los programas humanitarios y de desarrollo en la planificación y el diseño de programas en crisis?	
	5.2 ¿En qué medida se ha regido el UNICEF por los principios fundamentales de la vinculación entre los programas humanitarios y de desarrollo al llevar a cabo sus intervenciones de WASH en crisis prolongadas?	

27. Subpregunta 5.1: ¿Hasta qué punto se ha reflejado adecuadamente el compromiso del UNICEF de vincular los programas humanitarios y de desarrollo en la planificación y el diseño de programas en crisis? El desempeño del UNICEF a la hora de incorporar la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo en la planificación y el diseño de los programas se ha calificado como ámbar. Durante el período que abarca la evaluación, el UNICEF ha reiterado el compromiso institucional con esta programación, y lo ha comunicado de manera cada vez más clara y sistemática. Sin embargo, este compromiso aún no se ve reflejado en la planificación y el diseño de programas en crisis prolongadas ni en el marco de las orientaciones y

estrategias institucionales en materia de WASH. A lo largo del período que abarca la evaluación —y hasta la publicación, en mayo de 2019— del procedimiento del UNICEF para la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo, se produjo una evolución en el modo en que se plasmaron el compromiso general con este tipo de programación y la intención de llevarla a cabo en los principales documentos de la organización. Sin embargo, hasta la fecha, el UNICEF no ha definido esta vinculación, ni siquiera en el procedimiento orientativo. Si bien los documentos institucionales más recientes (incluida la serie de informes *El agua bajo el fuego*) han hecho más hincapié en la vinculación entre los programas humanitarios y de desarrollo, no se ha dotado a las oficinas en los países de herramientas y orientaciones técnicas para llevarla a cabo. Las entrevistas con informantes clave a escala mundial destacaron que existe un compromiso claro de aplicar las orientaciones que contiene el procedimiento; sin embargo, los datos recopilados en el plano nacional revelan la necesidad de aclarar su carácter obligatorio y de proporcionar orientaciones prácticas y operativas sobre cómo aplicarlo en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas.

28. Subpregunta 5.2: ¿En qué medida se ha regido el UNICEF por los principios fundamentales de la vinculación entre los programas humanitarios y de desarrollo al llevar a cabo sus intervenciones de WASH en crisis prolongadas? El desempeño del UNICEF en lo que respecta a la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo al ejecutar los programas de WASH en crisis prolongadas se ha calificado como rojo. Las pruebas extraídas de los cuatro estudios de caso nacionales sugieren que los principios fundamentales de la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo en materia de WASH en crisis prolongadas no se aplicaron de manera coherente y sistemática, a pesar de haber encontrado algún resultado positivo. En estos estudios de caso nacionales se observó que en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas:

- a) el UNICEF aplicó el concepto de programación fundamentada en los riesgos (lo que incluye el análisis de los conflictos pertinentes) desde una perspectiva táctica sobre el terreno, pero no lo hizo de modo sistemático ni multisectorial, y no se integró en la planificación y el seguimiento;
- b) no existió un patrón coherente de evaluación de las necesidades ni de programación conjunta en materia de resiliencia entre los programas humanitarios y de desarrollo;
- c) no se encontraron pruebas sistemáticas de análisis que sustentasen una estrategia a largo plazo o que apoyasen la promoción de una financiación o programación previsible;
- d) no se contó con la participación de los usuarios ni con mecanismos para recabar observaciones;
- e) el fortalecimiento de los sistemas, concretamente en los contextos urbanos, actualmente no está diseñado para provocar ninguna transformación. Las oficinas del UNICEF en los países se centraron excesivamente en las infraestructuras y el desarrollo de capacidades, desatendiendo los cambios estratégicos y la localización;
- f) no existe un corpus de trabajo dedicado a intervenciones en materia de WASH y a transferencias en efectivo polivalentes, ni tampoco un análisis que sugiera que esta opción se tuvo en cuenta y fue rechazada en las oficinas en los países.

IV. Conclusiones

29. **Conclusión 1: El UNICEF no cuenta con una definición institucional de “crisis prolongada”.** Como resultado, la organización no distingue con suficiente claridad las respuestas humanitarias de las respuestas a crisis prolongadas. Esto se debe al hecho de que el Fondo —al igual que los sectores humanitario y de desarrollo en general— no ha encontrado el modo de “normalizar” los contextos de crisis prolongadas ni de analizar las actividades y los obstáculos, así como presentar informes al respecto, sin limitarse a sectores individuales.

30. **Conclusión 2: El UNICEF ha logrado cumplir las metas relativas al suministro de agua en crisis prolongadas de manera satisfactoria. Sin embargo, la cobertura de los servicios de saneamiento e higiene es considerablemente inferior, y preocupa que las metas para estas esferas no reflejen las necesidades reales. Esto amenaza el objetivo estratégico de lograr el acceso universal y equitativo al agua, el saneamiento y la higiene, de conformidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.** Paralelamente, los objetivos relativos a la gestión de los servicios de WASH en las escuelas y de la higiene menstrual eran muy modestos (en comparación con los relacionados con el agua y el saneamiento), además de que no conste que se lograsen de manera sistemática. Esto puso en duda que las necesidades identificadas reflejasen verdaderamente la realidad sobre el terreno, y generó la impresión de que no se hubiese dado la prioridad debida a estas esferas del WASH. Ante la ausencia de una explicación técnica y contextual fundada, resulta difícil justificar las diferencias en las metas relativas a la cobertura entre las esferas del agua, el saneamiento, la higiene, el WASH en las escuelas y la gestión de la higiene menstrual. En el contexto de una crisis prolongada, estas diferencias injustificadas siguen dificultando la aplicación de enfoques integrados o de cambios que garanticen el acceso universal y equitativo a los servicios de WASH.

31. **Conclusión 3: Las secciones de WASH de las oficinas en los países no logran definir con claridad los resultados previstos a mediano y largo plazo de los programas de WASH en crisis prolongadas, ni pueden describir el cambio esperado en las vidas de las personas como resultado de las intervenciones del UNICEF en materia de WASH.** Esto, sumado a la consecuente carencia de datos sobre los resultados (que permitan conocer, por ejemplo, el uso real de las instalaciones de WASH o los cambios en el comportamiento), implica que la evaluación no ha podido concluir qué cambios han tenido lugar como consecuencia de las intervenciones del UNICEF en materia de WASH en crisis prolongadas. Esta cuestión es sumamente importante, sobre todo si se tiene en cuenta que, en algunos de los contextos analizados, el UNICEF lleva casi un decenio trabajando con las poblaciones locales. La imposibilidad de hablar sobre los “cambios en las vidas” de las poblaciones afectadas limita la capacidad real del UNICEF de rendir cuentas ante estas poblaciones e incluso puede amenazar la reputación del Fondo en el marco de su relación con los donantes.

32. **Conclusión 4: Si bien el UNICEF recopila una gran cantidad de datos sobre los productos relacionados con la cobertura de los servicios de WASH, e informa al respecto, no existen procesos sólidos de garantía de la calidad de los datos relativos a las intervenciones de WASH en crisis prolongadas. Esto limita la posibilidad de utilizar estos datos con fiabilidad a fin de entender los avances realizados y fundamentar la adopción de decisiones. Las oficinas en los países no hacen un uso sistemático de los datos disponibles para conocer la eficiencia de los programas y mejorarla.** La evaluación encontró imprecisiones en los datos e incoherencias entre diversos conjuntos de datos a escala mundial. Esto suscita una gran preocupación en torno a la fiabilidad de los informes sobre resultados mundiales presentados con anterioridad. Los sistemas de seguimiento son demasiado complejos, son objeto de cambios frecuentes y suelen ser descritos como difíciles de usar. No se

recopilan datos sobre los resultados con regularidad, lo cual implica que no se llega a saber hasta qué punto han logrado las intervenciones los objetivos establecidos. Existen pocas pruebas que demuestren que los datos de seguimiento se hayan empleado para rectificar el rumbo de la programación y mejorarla. Si bien la escasez de datos disponibles supone un obstáculo para la utilización de los datos, existe una tendencia entre el personal de los programas de WASH de no hacer un uso óptimo de los datos que tienen a su disposición. Esto refleja las dificultades a las que han de hacer frente las instituciones en general para promover la programación fundamentada en datos.

33. Conclusión 5: La evaluación concluyó que se les suele dar mayor prioridad a la cobertura y la prestación de los servicios que a los compromisos en materia de igualdad y calidad. Esto, sumado a la carencia de datos debidamente desglosados y a los bajos niveles de participación de los usuarios, implica que el UNICEF no puede demostrar si ha cumplido las normas de igualdad y calidad, y reduce a su vez la capacidad de la organización para rendir cuentas ante las poblaciones afectadas. El bajo nivel de participación de los usuarios y la reducida cantidad de opiniones recabadas de estos constituyen una preocupación fundamental. En concreto, no se tuvo suficientemente en cuenta a las personas con discapacidad en el diseño y el uso de las instalaciones visitadas en el curso de esta evaluación. Además, no existen pruebas sustanciales de que las intervenciones de WASH apoyadas por el UNICEF garantizaran la seguridad de los usuarios ni de que estos se sintiesen seguros al utilizar los servicios de agua, saneamiento e higiene. Aunque se puede afirmar que el funcionamiento y el mantenimiento de las instalaciones están garantizados y son eficientes en gran medida, en los contextos de crisis prolongadas, la concepción del diseño no se ha guiado lo suficiente por una perspectiva a largo plazo y no presta la atención necesaria a la fiabilidad de las infraestructuras a lo largo del tiempo.

34. Conclusión 6: Las asociaciones del UNICEF son uno de los principales puntos fuertes de su programación tradicional. El UNICEF cuenta con procedimientos sólidos para gestionar las alianzas y suele garantizar que sus asociados dispongan de las capacidades y competencias apropiadas. Sin embargo, no existen pruebas de que dichas asociaciones se rijan por una visión a largo plazo o una estrategia basada en la localización. Si bien el UNICEF y la dirección del grupo temático tienden a gestionar satisfactoriamente las alianzas con los gobiernos y las autoridades locales, las asociaciones con entidades no gubernamentales suelen responder a criterios de prestación de servicios o cumplimiento de contratos. No se ha sacado el suficiente partido a las inversiones destinadas, por ejemplo, a empoderar a los asociados locales de manera que estos puedan intervenir en la programación. También preocupa que el UNICEF no extraiga sistemáticamente lecciones sobre cómo mejorar su colaboración con el sector privado en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas. Existen ejemplos recurrentes de asociaciones con el sector privado en las que no se tienen plenamente en cuenta la participación de los usuarios y la rendición de cuentas.

35. Conclusión 7: El Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene se considera la mejor expresión del liderazgo del UNICEF en las intervenciones de WASH en crisis prolongadas. Con todo, al margen de esto, existe una percepción generalizada de que el UNICEF ha perdido parte de su liderazgo intelectual en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas. Si bien es cierto que el Fondo ha tomado medidas constructivas en 2019 para recuperar su posición, todavía no lo ha logrado. En el plano mundial, los informantes clave manifestaron que valoraban y respetaban la labor del Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene como tal. No obstante, internacionalmente no se percibe que el

UNICEF esté ejerciendo su función de líder intelectual ni sacando adelante los principales problemas sectoriales en colaboración con los asociados y los donantes. Existe la firme impresión de que el sector de WASH del UNICEF ha perdido influencia a escala nacional y mundial en los contextos de crisis prolongadas. Desde el inicio de 2019, la organización se ha esforzado por recuperar su voz y demostrar su liderazgo intelectual en todo el mundo. Todavía no queda claro cómo quiere posicionarse la sección de WASH del UNICEF con respecto al cambio climático y la urbanización, la localización y la vinculación de los programas mundiales humanitarios y de desarrollo en los contextos de crisis prolongadas y de transición. La serie de informes *El agua bajo el fuego* presenta las dificultades de manera clara y competente, y formula recomendaciones concretas; sin embargo, el UNICEF no hecho público su plan para promover esta labor de investigación y promoción.

36. Conclusión 8: En el plano local, la coordinación operativa, sectorial o del grupo temático es generalmente satisfactoria, y las deficiencias existentes fueron identificadas y corregidas. Sin embargo, se percibe que la coordinación solía centrarse en los aspectos operativos, en detrimento de un liderazgo efectivo en el desarrollo de enfoques a largo plazo y en la transición a un liderazgo nacional. Esto se debe, en parte, a una dotación incoherente del personal que ocupaba puestos de coordinación, que en algunos casos asumían un “doble mandato”.

37. Conclusión 9: En la actualidad, el UNICEF carece de los conocimientos técnicos necesarios entre su personal, así como de unos procedimientos de gestión de riesgos institucionales adecuados para gestionar con fiabilidad proyectos de infraestructura de gran magnitud en contextos urbanos. Las oficinas en los países han realizado intervenciones de este tipo cuando ha sido necesario, pero estas no han ido siempre acompañadas de una gestión de los riesgos ni de medidas de supervisión proporcionales a la magnitud y la duración de la exposición del Fondo. Las experiencias positivas observadas a este respecto no se han traducido todavía en capacidades institucionales. Los donantes no confían en que la organización disponga de las habilidades necesarias para llevar a cabo tales proyectos de infraestructura en contextos urbanos de manera satisfactoria, sobre todo en lo que se refiere al apoyo necesario por parte de las autoridades municipales y locales para garantizar la sostenibilidad de las instalaciones. Este tipo de intervenciones han sido poco frecuentes en la historia del UNICEF; sin embargo, dado que en las crisis prolongadas cada vez son más necesarias las intervenciones de WASH en contextos urbanos, es probable que aumenten los casos que requieran la construcción o rehabilitación de infraestructuras de WASH de grandes dimensiones. El *Marco mundial para el agua, el saneamiento y la higiene en zonas urbanas* (2019) del UNICEF determina claramente los enfoques programáticos preferidos y los principales puntos fuertes de la programación del UNICEF en materia de WASH en contextos urbanos, prestando especial atención a los enfoques que buscan el fortalecimiento de los sistemas y al aprovechamiento de las relaciones sólidas con los gobiernos y de su poder de convocatoria en el seno del sector del WASH. A partir de los hallazgos de la evaluación, se considera que es más apropiado adoptar este enfoque que llevar a cabo obras de infraestructura de grandes dimensiones. El UNICEF debe incorporar capacidades adicionales a fin de garantizar que las autoridades municipales y locales reciben el apoyo adecuado. Si bien se puede desarrollar progresivamente esta capacidad en el seno de la organización, también es necesario contratar personal especializado en estas esferas.

38. Conclusión 10: El UNICEF ha establecido un programa para reformar su labor encaminada a vincular los programas humanitarios y de desarrollo, que solo puede aplicarse en su totalidad si realiza cambios sustanciales en su programación en materia de WASH en crisis prolongadas. No obstante, sus equipos sobre el terreno todavía no están preparados para aplicar este cambio sustancial

con el grado de detalle y de documentación necesarios. Las secciones de WASH de las oficinas del UNICEF en los países a menudo creen que ya están vinculando los programas humanitarios y de desarrollo, a pesar de que existe un considerable desequilibrio entre la práctica sobre el terreno y lo establecido en el nuevo procedimiento para llevar a cabo esta vinculación. Durante el período que abarca la evaluación, el UNICEF logró mejorar la coherencia de su labor encaminada a vincular los programas humanitarios y de desarrollo, y, a pesar de que una vez concluida la evaluación todavía no había definido claramente este tipo de programas, el procedimiento y las obligaciones que entraña ponen de manifiesto su compromiso al respecto. Los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria revisados³ y su armonización con el procedimiento brindan la posibilidad de situar estos programas en el centro del marco conceptual del UNICEF. El Fondo ya ha hecho una enorme inversión para reforzar los conceptos y la terminología propios de la vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo. Sin embargo, esta terminología no ha gozado de gran aceptación en el sector (ni en las oficinas del UNICEF en los países) si se la compara con la terminología que habla del “nexo” entre estos programas, mucho más extendida. Esto puede dar como resultado que la labor de la organización en este ámbito no se reconozca en su totalidad.

39. Actualmente, el UNICEF no incorpora ni la programación fundamentada en los riesgos ni la integración de las evaluaciones y los análisis de las necesidades ni la participación exhaustiva de los usuarios en su programación en materia de WASH en crisis prolongadas. Esto significa que los riesgos —sin contar con los relacionados con la seguridad— no siempre se pusieron en conocimiento de los directivos superiores ni se combinaron en el seno de la organización, lo cual supone un problema para el tipo de compromisos continuados que se adquieren en las crisis prolongadas. La falta de reconocimiento y aprobación por parte de la dirección puede llevar a que el personal y los equipos no se sientan suficientemente protegidos en caso de que los riesgos identificados no les permitan alcanzar los resultados. El hecho de que no exista ni un solo ejemplo de uso de efectivo por parte de los equipos de WASH en crisis prolongadas, sumado a que las secciones de WASH del UNICEF no son capaces de explicar por qué las transferencias en efectivo no se consideran una herramienta programática útil, confirma esta tendencia de aversión a los riesgos que lleva al personal a retomar enfoques más tradicionales de las intervenciones.

40. Conclusión 11: Un importante obstáculo para que la organización se adapte plenamente al plan de vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo es que las funciones de las secciones de WASH de las oficinas en los países suelen verse sobrecargadas solo con garantizar la prestación continuada de servicios básicos de agua, saneamiento e higiene, y no tienen el margen suficiente para aplicar los cambios necesarios a fin de llevar a cabo su labor actual. El personal de las secciones de WASH del UNICEF trabaja de manera incansable en contextos de gran dificultad para satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas. Esta sobrecarga de trabajo merma la capacidad del UNICEF de innovar y adaptarse para poder llevar a cabo intervenciones de WASH en crisis prolongadas que no se centren (principalmente) en la prestación de servicios. De manera singular para el UNICEF, como consecuencia de ser un proveedor de última instancia durante de crisis prolongadas, los recursos pueden agotarse a largo plazo, como ya ha ocurrido. La evaluación no encontró pruebas concluyentes de que el UNICEF entendiéndose y gestionase todos los riesgos derivados de los compromisos sin fecha límite.

³ Versión completada en 2020, tras la finalización de la evaluación.

V. Recomendaciones

41. La evaluación formula las 11 recomendaciones siguientes. Dado que muchos de los problemas que se describen en los hallazgos afectan a todas las divisiones del UNICEF, algunas de las recomendaciones se dirigen a varias de ellas.

Recomendación 1: Definición de “crisis prolongada”

42. Elaborar una definición institucional de “crisis prolongada” que identifique los factores que determinan la elección del método de trabajo más adecuado. En ella deben describirse, a su vez, las diferentes formas que pueden adoptar las crisis prolongadas. Con miras a impulsar la programación integrada, esta definición ha de aplicarse a todos los programas, no únicamente a los de WASH.

Responsables: Oficina de Programas de Emergencia, División de Programas

Recomendación 2: Cobertura de las necesidades de agua, saneamiento e higiene

43. Garantizar que se entienden —en los planos mundial, regional y nacional— los motivos por los que las metas en materia de agua difieren de las de saneamiento o higiene. Cuando no se prevea satisfacer las necesidades de agua y de saneamiento en igual medida, el UNICEF debe asegurarse de que existe una justificación técnica y contextual sólida que respalde tal decisión. Sin esta justificación, no se debe aceptar que las metas en materia de agua difieran significativamente de las relativas al saneamiento. El personal ha de tener en cuenta que, en las crisis prolongadas, las metas cambian con el tiempo; si bien en una respuesta temprana está justificado centrarse en el suministro de agua, las prioridades han de revisarse en cuanto el contexto lo permita.

Responsables: División de Programas, Sección de WASH; Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene; oficinas regionales; oficinas en los países

Recomendación 3: Cambios en la vida de las personas como resultado de la programación en materia de WASH

44. El UNICEF debe:

a) Definir con claridad, en la fase de diseño del programa, los resultados previstos a escala nacional de la programación en materia de WASH en crisis prolongadas y cómo se realizará el seguimiento y la medición de los cambios en la vida de las personas. Los resultados acordados han de documentarse y someterse a seguimiento. Las oficinas en los países deben elaborar un enfoque estratégico sobre cómo avanzar hacia el logro de tales resultados a lo largo del tiempo, ajustando la programación conforme vayan evolucionando las necesidades y el contexto.

b) A escala mundial, esto ha de venir respaldado por una descripción clara de los distintos resultados que razonablemente cabe esperar de la programación en materia de WASH en crisis prolongadas, por orientaciones sobre los enfoques programáticos integrales que probablemente se necesiten para lograr dichos resultados, y por asesoramiento en el diseño de unos sistemas de seguimiento adecuados.

Responsables: Oficinas en los países con el apoyo de las oficinas regionales; División de Programas, Sección de WASH

Recomendación 4: Programación fundamentada en datos

45. Garantizar que la programación en materia de WASH en crisis prolongadas se diseñe y se adapte a lo largo del tiempo a partir de pruebas y datos sólidos con miras a dar respuesta a las necesidades de las poblaciones afectadas y a los cambios en dichas necesidades y en el contexto.

a) El UNICEF debe exigir que las oficinas en los países instauren procedimientos sólidos de garantía de calidad de los datos que aseguren que las conclusiones que se extraigan de ellos tengan validez y estén basadas en unos requisitos de seguimiento mínimos de carácter obligatorio.

b) Toda la documentación de las oficinas en los países relacionada con las labores de seguimiento y evaluación debe incluir un plan de uso de los datos (aplicable a los proyectos o a los programas) que ayude a utilizarlos para analizar la eficacia de los programas y adoptar decisiones fundadas sobre la programación nueva o revisada.

c) Es necesario evaluar los riesgos y el contexto de manera continuada a fin de garantizar que todas las operaciones sigan siendo pertinentes en cada contexto y según las necesidades. Las evaluaciones de riesgos deben discutirse en las reuniones de gestión de las oficinas en los países y comunicarse a los responsables superiores en función de los criterios acordados al respecto.

d) Analizar el modo en que las oficinas en los países pueden armonizar con eficacia los distintos sistemas de seguimiento empleados en los programas humanitarios y de desarrollo; esto incluye llevar a cabo una gestión de los riesgos durante la transición de un programa humanitario a uno de desarrollo. Los sistemas de seguimiento deben adecuarse a los objetivos programáticos establecidos, lo cual requiere, entre otras cosas, recopilar datos sobre los resultados cuando proceda.

e) La sede del UNICEF ha de ayudar a las oficinas en los países a implantar las herramientas de adaptación y garantía de calidad necesarias para recopilar este tipo de datos. El UNICEF debe aplicar un método que evite que las oficinas en los países gasten recursos en elaborar sistemas que dupliquen herramientas ya disponibles.

Responsables: División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; Oficina de Programas de Emergencia; División de Programas, Sección de WASH; oficinas regionales; oficinas en los países

Recomendación 5: Igualdad y calidad en la programación en materia de WASH

46. Garantizar que, en la programación en materia de WASH, se otorga la misma importancia a las cuestiones de calidad e igualdad que a las normas relativas a los servicios.

a) Ya desde la fase de diseño, la rendición de cuentas respecto al cumplimiento de las normas de calidad debe ser igual que en cuanto a las relativas a los servicios.

b) A fin de que la programación satisfaga las necesidades de los grupos marginados, es necesario desglosar la totalidad de los datos. Una de las esferas prioritarias, que requiere de atención inmediata, es la que se centra en las personas con discapacidad.

c) Resulta fundamental que tanto el personal como los asociados se comprometan a implantar mecanismos de participación de los usuarios (prestando especial atención a los grupos vulnerables o marginados) desde la fase de diseño hasta la finalización del programa. Para demostrar que la cobertura proporcionada a los grupos marginados satisface las necesidades de los individuos identificados es necesario utilizar datos cualitativos. Los equipos que trabajan actualmente en crisis prolongadas deben adoptar medidas correctivas de manera inmediata. Siempre que sea posible, los mecanismos de participación de los usuarios han de ser multisectoriales.

d) No debe subestimarse el déficit de capacidad para vigilar el cumplimiento de las normas de calidad que existe en estos momentos; para que las oficinas en los países puedan solucionar esta carencia, necesitan recibir el apoyo adecuado.

Responsables: División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; Oficina de Programas de Emergencia; División de Programas, Sección de WASH; oficinas regionales; oficinas en los países

Recomendación 6: Asociaciones y apoyo a los agentes locales

Reforzar el actual modelo de asociaciones basado en contratos de la programación en materia de WASH en crisis prolongadas con miras a garantizar que estas asociaciones no se limitan a relaciones contractuales y plasman los compromisos de localización de los programas asumidos por el UNICEF. El UNICEF debe:

a) Asegurarse de que las secciones de WASH de las oficinas en los países entienden la definición institucional de “localización” y todas las implicaciones que conlleva para los programas de agua, saneamiento e higiene, así como de que incluyen la planificación de avances hacia la localización como parte del análisis y el enfoque aplicado a los resultados.

b) Registrar las lecciones aprendidas de las asociaciones fructíferas con el sector privado y cómo pueden replicarse o adaptarse a partir de los programas actuales de las oficinas en los países o combinar la información de ámbito mundial y regional a fin de aumentar la transferencia de conocimientos en esta esfera. Debe prestarse especial atención a los particulares riesgos que afectan a la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, a la igualdad y a la sostenibilidad derivados de la colaboración con proveedores del sector privado. Ya desde la fase de diseño, las futuras asociaciones con el sector privado deberán incluir enfoques de mitigación para los casos en que no se consiga hacer un seguimiento de la participación de los usuarios.

Responsables: División de Programas, Sección de WASH; División de Suministros, Unidad de WASH; secciones de WASH de las oficinas en los países; oficinas regionales

Recomendación 7: Liderazgo intelectual en las intervenciones de WASH en crisis prolongadas

Decidir el modo en que el UNICEF puede añadir valor al liderazgo en las intervenciones de WASH en crisis prolongadas durante el próximo decenio y plasmarlo en un plan de acción de 10 años que puede presentarse en 2020 en algún evento sectorial pertinente de ámbito mundial. El UNICEF debe:

a) Impulsar el plan de acción de *El agua bajo el fuego* y el plan de vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo en las respuestas en zonas urbanas y plantearse invertir en aumentar la capacidad regional de manera adecuada. Las oficinas regionales deben tomar la iniciativa a la hora de gestionar el conocimiento y de determinar las esferas prioritarias con el fin de apoyar a las oficinas en los países.

b) Estudiar el modo en que los sectores o los grupos temáticos de WASH pueden ampliar su capacidad para hacer frente a los problemas y dificultades concretos que plantean las crisis prolongadas, así como asumir funciones de coordinación que no se limiten a la gestión de actividades (planteándose las cuatro preguntas básicas que determinan quién hace qué, dónde y cuándo) al tiempo que los programas dejan de centrarse en la prestación de servicios propia de la etapa inicial de las crisis prolongadas. A esto deben añadirse las dificultades características de los casos en que la coordinación está en manos del sector y no del grupo temático.

Responsables: División de Programas, Sección de WASH; Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene; División de Programas, Sección de Consolidación de la Paz, Resiliencia, Medio Ambiente y Cambio Climático; Oficina de Programas de Emergencia; oficinas regionales

Recomendación 8: Coordinación del grupo temático de agua, saneamiento e higiene

47. Reforzar la rendición de cuentas del UNICEF respecto a su función de organismo principal del grupo temático de WASH y velar por que los grupos temáticos y los sectores nacionales cumplan todos los requisitos mínimos para desempeñar las funciones básicas.

a) El UNICEF debe asegurarse de que los equipos directivos de las oficinas en los países reciben formación y una mejor orientación sobre lo que implica la función de organismo principal del grupo temático de WASH del UNICEF, haciendo hincapié en que las obligaciones derivadas de esta función no se limitan a las responsabilidades esenciales del Fondo.

b) En los lugares en que el Grupo Temático Mundial de agua, saneamiento e Higiene esté activo, el UNICEF debe garantizar que las oficinas en los países entienden las implicaciones que entraña el papel de proveedor de última instancia y en qué contextos puede requerir que el UNICEF gestione la prestación de servicios. En los casos en que el UNICEF es el responsable de la prestación de servicios, las oficinas en los países deben realizar un análisis de los riesgos para entender las implicaciones institucionales, financieras y programáticas que esto puede tener a mediano y largo plazo.

Responsables: Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene; División de Programas, Sección de WASH; Oficina de Programas de Emergencia

Recomendación 9: Las intervenciones de WASH en contextos urbanos

48. Cuando, en una crisis prolongada, la respuesta en materia de WASH implique la construcción o rehabilitación de infraestructuras en contextos urbanos, el UNICEF debe analizar minuciosamente la viabilidad y la conveniencia de emprender proyectos de infraestructura de gran magnitud y larga duración que puedan requerir trabajos de ingeniería importantes durante un período considerablemente amplio. El UNICEF también ha de evaluar el riesgo de no poder cumplir con otros compromisos.

a) Siempre que sea viable, el UNICEF debe favorecer que otros agentes (como el gobierno, si procede) realicen este tipo de proyectos; para ello, ha de llevar a cabo los programas para los que está más capacitado y debe adoptar los enfoques establecidos en el *Marco mundial para el agua, el saneamiento y la higiene en zonas urbanas*.

b) Cuando el UNICEF tenga que llevar a cabo este tipo de trabajos de infraestructura para garantizar la prestación de servicios, la organización deberá realizar una evaluación integral de los riesgos antes de emprender el proyecto e implantar sólidos procesos de supervisión y gestión de los riesgos a cargo del personal directivo de las oficinas en los países.

Responsables: Oficinas en los países; División de Programas, Sección de WASH

Recomendación 10: Vinculación de los programas humanitarios y de desarrollo en la programación en materia de WASH en crisis prolongadas

49. Garantizar que la estrategia para lograr los resultados de las oficinas en los países es acorde con el enfoque encaminado a vincular los programas humanitarios y de desarrollo (véase la recomendación 3) y que las oficinas ponen sistemáticamente en práctica todos los elementos de esta vinculación.

a) El UNICEF debe considerar la viabilidad de exigir que las oficinas en los países reflexionen internamente (con la orientación de un miembro del personal directivo) sobre el programa de WASH en el país en el momento en que los análisis sugieran que la situación tiene probabilidades de convertirse en una crisis prolongada.

Esto puede formar parte de una reflexión multisectorial más general en el seno de la oficina en el país. La decisión de adoptar un enfoque a mediano o largo plazo debe tomarse al inicio de la respuesta (en los primeros seis meses), cuando aún se le puede prestar atención y se dispone de recursos.

b) El UNICEF debe abandonar el enfoque lineal y adaptarse en consonancia con el procedimiento para vincular los programas humanitarios y de desarrollo. Las oficinas en los países han de demostrar que se adaptan en función de los últimos análisis del contexto, los conflictos y los riesgos de carácter multisectorial y que tienen en cuenta la vinculación entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Es importante que los análisis incluyan actividades de preparación y las fundamenten, así como que estas se incorporen a los procesos de planificación de las oficinas en los países. La programación debe incluir medidas proactivas para reducir los riesgos y reforzar la resiliencia.

c) La sede del UNICEF ha de comunicar a las secciones de WASH en las oficinas de los países que espera de ellas que se planteen —a partir de análisis del contexto y de los riesgos— la posibilidad de adoptar enfoques de ejecución alternativos, como las transferencias en efectivo y las intervenciones transversales. En los casos en que este enfoque no resulte apropiado, la sección de WASH tendrá que explicar a qué se debe.

Responsables: División de Programas, Sección de Consolidación de la Paz, Resiliencia, Medio Ambiente y Cambio Climático; oficinas en los países; Grupo Temático Mundial de Agua, Saneamiento e Higiene; División de Programas, Sección de WASH

Recomendación 11: Capacidad de adoptar nuevas formas de trabajo

50. Garantizar un apoyo adecuado y oportuno para que las oficinas en los países puedan aplicar estos cambios. En la actualidad, la exigencia de mantener la continuidad de los servicios ejerce una presión considerable sobre los recursos de las oficinas en los países. Sin nuevas capacidades, no será posible realizar tales cambios.

a) El UNICEF ha de valorar si las actuales competencias de los recursos humanos son adecuadas para las crisis prolongadas, y definir nuevos perfiles profesionales que se adapten a las necesidades de estos contextos. Cuando sea necesario cubrir campos de especialización adicionales, la organización deberá contratar personal con las capacidades apropiadas para suplir las carencias identificadas. El UNICEF también debe asumir que no se trata de un apoyo a corto plazo, sino que las oficinas en los países necesitarán apoyo a lo largo del tiempo para planificar, propiciar y realizar cambios.

Responsables: División de Programas; Oficina de Programas de Emergencia; oficinas regionales; División de Recursos Humanos

VI. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

1. *Toma nota* del informe anual de 2020 sobre la función de evaluación en el UNICEF ([E/ICEF/2021/18](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/19](#));

2. *Toma nota también* de la evaluación mundial de la programación del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas (2014-2019), su resumen ([E/ICEF/2021/20](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/21](#)).

Anexo

Evaluación mundial de la programación del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas (2014-2019)

1. Debido a las limitaciones de espacio, este anexo no incluye el informe de la evaluación mundial de la programación del UNICEF en materia de agua, saneamiento e higiene en crisis prolongadas (2014-2019).
2. El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: www.unicef.org/evaluation/executive-board.