

INFORME DE EVALUACIÓN

**Programa Conjunto de la Ventana de Programa Gobernabilidad del Sector Agua y
Saneamiento en Ecuador en el marco de los ODM**

**Realizado por Cecilia Carballo
20 de marzo de 2010**

INFORME DE EVALUACIÓN

ÍNDICE:

1.- INTRODUCCIÓN

- Objetivo del documento
- Objetivos y alcance de la evaluación
- Metodología empleada
- Condicionantes y límites del estudio

2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA

- Objetivos
- Resultados
- Lógica de planificación
- Organización y gestión
- Actores implicados
- Contexto

3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

- Análisis de los diferentes niveles
- Análisis de procesos
- Criterios de evaluación para el Programa Conjunto

4.- CONCLUSIONES

5.- RECOMENDACIONES

- Estratégica
- Operativas y Procedimentales
- Lecciones aprendidas y buenas prácticas

ANEXOS

1.- INTRODUCCIÓN:

Objetivo del presente documento:

El presente Informe es el resultado del proceso de evaluación llevado a cabo durante tres meses para el Programa Conjunto de referencia, en el período comprendido entre junio de 2009 y febrero de 2011.

Durante la evaluación se ha promovido la participación de un alto y representativo número de informantes claves, tanto de cada una de las Agencias integrantes, como de las instancias de coordinación del Programa Conjunto y de las entidades ecuatorianas. Se recogen, asimismo, todos los contenidos sobre cada uno de los puntos y criterios acordados en los TdR, al tiempo que se han tenido en cuenta todos los comentarios de las personas que han participado durante el proceso de consulta.

La información que se presenta pretende reportar la parte más analítica del proceso, puesto que en todo momento se ha tenido presente la importancia de ir identificando los puntos fuertes y débiles en lo que se refiere al Programa Conjunto y a la parte que corresponde a cada agencia. De esta manera, se irán aportando en el presente Informe recomendaciones en cada uno de los niveles de análisis y procesos desarrollados.

Objetivos y alcance de la evaluación

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el Programa Conjunto, así como a las cuatro líneas de acción (resultados) y productos formulados y, por otra parte, los criterios de evaluación que han girado en torno a indicadores relacionados con los cuatro resultados del Programa Conjunto¹: i) el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para: la implementación de estrategias nacionales sobre reformas normativas e institucionales para una gestión integrada del agua que asegure el acceso al agua para consumo humano; y, la eficacia y sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento; ii) el incremento de la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las entidades prestadoras de servicios (EPS) en las provincias de Bolívar, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas; iii) el empoderamiento de las mujeres, organizaciones sociales y comunidades que participan en la vigilancia ciudadana de la calidad del agua y la gestión sostenible y transparente de los servicios de agua y saneamiento en las zonas de ejecución del Programa; y iv) el incremento del acceso a servicios de calidad en agua y saneamiento, bajo un enfoque de gestión integrada del agua.

Al final del proceso evaluativo se proporcionan una serie de Recomendaciones relacionadas con cada uno de las líneas de trabajo formuladas y según los niveles de análisis planteados: estratégico, operativo y procedimental. Para ello, ha sido clave el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (DAFO) llevado a cabo, que queda recogido en el apartado Conclusiones del presente Informe.

Con el fin de precisar el **ámbito** en el que se ha desarrollado la evaluación es necesario señalar que se diferenciaron, a efectos metodológicos, tres niveles de análisis, que en realidad están interrelacionados entre sí:

A.- Estratégico. El análisis estratégico contemplará las relaciones de coherencia interna entre los diferentes niveles de programación del PC, desde su identificación, formulación y ejecución; así como la alineación con estrategias, tanto de las

¹ A lo largo del informe nos referiremos al Programa evaluado como Programa Conjunto, Programa, PC o PCAyS.

Agencias implicadas, como de su coherencia con el documento marco de esta ventana temática.

Dado el carácter² del presente PC, en el marco del análisis estratégico se evaluarán las relaciones con otras organizaciones e instituciones ejecutoras ecuatorianas (p.e SENAGUA Y MIDUVI).

B.-. Operativo. Un análisis desde el punto de vista de las actividades previstas:

- la lógica vertical y horizontal de las mismas,
- la evaluación de cada uno de los criterios estándar
- las capacidades organizacionales para su desarrollo
- su dimensión territorial, referida a las 4 provincias (Manabí, Esmeraldas, Los Ríos y Bolívar)
-

C.- Procedimental. El análisis se centrará en la revisión de alguno de los procedimientos y protocolos³ de trabajo diseñados y utilizados para abordar cada una de las fases del PC, desde su identificación, así como para la ejecución de las líneas de trabajo formuladas y, por tanto su adecuación para el logro de cada uno de los objetivos planteados en cada etapa

Finalmente se establecen orientaciones de tipo estratégico y, por otra parte de tipo operativo, en función de la aplicabilidad de las mismas en el siguiente periodo de ejecución del Programa Conjunto, para ayudar a mejorar la calidad en las intervenciones llevadas a cabo.

Concretamente los **Objetivos** (sin perder de vista las tres dimensiones anteriormente señaladas) que se plantean en la evaluación son:

| |
|--|
| 1. Analizar la idoneidad, coherencia y adecuación del diseño del PC en sus diferentes niveles de programación. |
| 2. Examinar la funcionalidad de los procesos inherentes a la gestión del ciclo del PC (identificación, formulación, ejecución y seguimiento) en sus diferentes niveles, prestando especial atención los procedimientos de gestión de la intervención en cada una de las fases. |
| 3. Determinar el grado de eficacia del PC en el punto intermedio en el que se encuentra, en términos de logro de los resultados y objetivo específico (relacionado con los tres resultados del PC). De igual manera, se analizará el grado de cobertura logrado por las actividades y su dimensión territorial. |
| 4. Determinar el grado de eficiencia , examinando las relaciones entre los recursos financieros, materiales y humanos y los resultados obtenidos en el punto intermedio del Programa Conjunto. |
| 5. Analizar la pertinencia del PC en términos de adecuación de los resultados y los objetivos y examinando la coherencia del planteamiento de la intervención a las características de los contextos en que se realiza. |
| 6. Analizar los efectos , en relación con los destinatarios de cada una de las líneas de acción y otros actores concernidos por las actividades. |
| a. En este punto se debe introducir como parámetro el análisis de la construcción de capacidades y los efectos positivos de las mismas en el ciclo de las políticas |
| b. El grado de empoderamiento y apropiación de los colectivos beneficiarios a nivel provincial, municipal y/o destinatario final. |
| 7. Valorar la sostenibilidad de los resultados desarrollados hasta la fecha. Sobre todo se tendrá en cuenta este criterio de cara a las recomendaciones posteriores. |
| 8. Valorar la capacidad organizacional e institucional para el desarrollo de las actividades y cumplimiento de los Resultados. |
| 9. Se tendrán en cuenta la participación, coordinación, asociación entre las Agencias |

² Se entiende por carácter del PC al trabajo interagencial e intersectorial en materia de gobernanza.

³ Se han refiere a los sistemas por los que se traslada la información, se realiza el seguimiento por agencias y/o entes ejecutores, se trabaja en la unidad de coordinación y se prepara la toma de decisiones.

| |
|---|
| implicadas, las contrapartes, los socios ejecutores y otras instancias colaboradoras. |
| 10. Analizar factores de riesgo o limitantes al PC durante su primer año y medio. |

La evaluación se realizará de acuerdo a los principios y criterios definidos por el PNUD en su Handbook y los del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aceptados internacionalmente, así como en los establecidos por la metodología de evaluación de la Cooperación Española especialmente, dada la procedencia de la financiación.

Metodología empleada

Teniendo en cuenta el tipo de Programa Conjunto del que se trata y las líneas de trabajo que incorpora se ha tratado de utilizar una metodología multimétodo: es decir, se han aplicado varios procedimientos de evaluación, estrechamente articulados entre sí, con la finalidad de obtener los datos necesarios y realizar las indagaciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente propuesta técnica. Por ello, en el Criterio de "Impacto"⁴ se ha tratado de evaluar la incidencia del Programa Conjunto a través de cada una de las acciones ejecutadas, así como la apropiación de los contenidos en los individuos, colectivos e instituciones de las diferentes actividades que tienen que ver con la mejora de capacidades y las acciones de sensibilización.

La metodología empleada ha incluido la revisión de informaciones y documentos generados por el Programa y sobre las políticas públicas en Ecuador, y entrevistas a los actores vinculados al Programa. En una primera fase, se revisó el PRODOC y los informes periódicos de avance producidos por éste durante la ejecución, junto con otra serie de informaciones relativas al progreso técnico y financiero. A partir de lo cual se preparó el informe de gabinete y la documentación soporte para la visita de campo.

Durante la misión en el país se han mantenido

- Reuniones y entrevistas con el Coordinador Residente de ONU
- Reuniones con personal de las agencias del sistema de Naciones Unidas
- Entrevistas con el personal adscrito directamente al PC - Unidad de Coordinación o UCP
- Reuniones y entrevistas con instituciones nacionales y locales del Estado Ecuatoriano
- Visitas alguna de las zonas de intervención, concretamente a Manabí y Los Ríos, manteniendo también entrevistas con representantes de alguna de las comunidades de Bolívar donde trabaja el Programa.
- Entrevistas grupales con algunos de los colectivos destinatarios del PC

Con carácter general, el análisis evaluativo ha tenido en cuenta las características de los contextos específicos en los que se han ejecutado las diferentes actividades del Programa Conjunto. Es una oportunidad de conocer no sólo el progreso, sino adecuar el siguiente periodo de ejecución a los aspectos que se identifican como "mejorables".

La metodología ha tenido muy presente la participación prevista de los diferentes actores en el Programa Conjunto, puesto que su colaboración, participación y apropiación de contenidos son clave para el éxito de las actividades previstas, así como para el propio funcionamiento del programa.

⁴ En todo caso, tal y como se recoge en la matriz de evaluación, el trabajo realizado se pronuncia sobre los efectos más que sobre los impactos.

Los CRITERIOS que se han aplicado en la evaluación son los siguientes, cruzándolos con los tres niveles de análisis:

| ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN |
|--|
| 1.- Estratégico |
| Coherencia y Alineamiento Armonización Interagencialidad |
| 2.- Operativo |
| Funcionalidad Pertinencia Eficacia Eficiencia Impacto Sostenibilidad Apropiación Factores de riesgo |
| 3.- Procedimental |
| Fuentes documentales Protocolos de trabajo |

Todos ellos articulados por la Matriz de evaluación (adjuntada en el informe de gabinete) en la que además se incorporaron las cuestiones clave y los informantes clave, de los que partiría el análisis de la información, los indicadores para su medición, así como las fuentes de verificación de las que obtener dicha información.

De igual manera se diseñó un listado de informantes clave, identificando su participación por cada uno de los resultados previstos y productos esperados. Y una serie de cuestionarios con el guión para recabar la información clave según actores.

Además se ha rellenado una ficha de evaluación resumen por criterios según apuntan los términos de referencia.

Por otra parte, el plan de trabajo ejecutado se ha estructurado en cuatro etapas, tal y como se señaló en el informe de gabinete.

Condicionantes y límites del estudio: existen una serie de factores que han influido a la hora de realizar la evaluación y que se tienen que constatar para entender los límites y condicionantes que se han puesto al proceso de análisis:

- En primer lugar, todas las conclusiones referidas a las Agencias se deberán tomar con precaución, puesto que parten exclusivamente del análisis del proceso del presente Programa Conjunto.
- En general, la participación de los informantes clave ha sido alta, sin embargo, no todos conocían en profundidad el Programa Conjunto, sino una parte relacionada con ellos. Por este motivo no se ha podido contemplar su valoración general sobre el mismo, sino parcialmente. Con mayor tiempo, hubiera sido interesante realizar encuestas con alguno de los informantes clave.
- La medición de los efectos y apropiación ha sido en base a criterios cualitativos, puesto que no la línea de base no cuenta con referencias en

torno a la apropiación⁵, al tiempo que los indicadores formulados en algunos casos no son objetivamente verificables, al presentarse sin una cuantificación precisa.

- Condicionantes relativos a las capacidades de la coordinación, después de la visita de campo y antes de la redacción del informe final, la evaluadora ha tenido que revisar numerosos documentos, muchos de los cuales deberían haberse proporcionado durante la elaboración del informe de gabinete.
- Durante el periodo dedicado a la evaluación, no ha dado tiempo a visitar las 4 provincias ni todas comunidades que participan del Programa, o incluso aquellas cercanas que no participan.

2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA:

En el marco de la implementación del Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en Ecuador (PCAyS), iniciado en junio de 2009, el Secretariado del Fondo-ODM plantea una evaluación intermedia, con objeto de analizar el sus 18 primeros meses de ejecución, en base a una serie de criterios, así como fortalecer el progreso de sus resultados⁶.

El Programa Conjunto se alinea en la perspectiva del Plan Nacional del Buen Vivir y con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, contribuyendo al logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente a los cuatro siguientes: i) combate a la pobreza, ii) equidad de género, iii) sostenibilidad ambiental y iv) mortalidad infantil.

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el PCAyS, así como a los productos y actividades formuladas y, por otra parte, los criterios de evaluación girarán en torno a indicadores relacionados con los cuatro componentes - resultados del Programa.

El Programa Conjunto fue aprobado con un de 5,8 millones de US Dólares para un plazo de ejecución 3 años.

En su implementación participan activamente la institucionalidad pública responsable de la gestión integrada de los recursos hídricos y del sector agua y saneamiento, así como la entidad garante de la vigilancia de la calidad del agua: Secretaría Nacional del Agua -SENAGUA-, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI- y Ministerio de Salud Pública -MSP-; y, las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento en los 20 cantones de intervención del Programa en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos y Bolívar.

El Programa cuenta adicionalmente con el apoyo de 5 agencias del Sistema de Naciones Unidas (UN-HABITAT, UNV, OPS-OMS, OIT y PNUD) y de una Unidad de Coordinación o UCP que trabaja desde las oficinas del MIDUVI en Quito y desde las 4 provincias de intervención del Programa Conjunto.

SENAGUA, MIDUVI y MSP contribuyen con el liderazgo de las autoridades y sus técnicos sectoriales en sus sedes, en las provincias de intervención y en las demarcaciones de cuencas hidrográficas; el Sistema de Naciones Unidas contribuye desde Quito con la asistencia de técnicos especializados que trabajan en territorio. En la ejecución se articula con municipios y juntas parroquiales, escuelas, colegios, Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP), organizaciones de la sociedad civil del territorio de intervención, particularmente las comunidades, que participan en

⁵ La línea de base no incluye indicadores o referencias a la priorización de problemas de los destinatarios.

⁶ Un resumen de los resultados, productos y revisión de los problemas sobre los que trabaja el Programa fue realizado en el Informe de Gabinete.

actividades específicas asegurando la pertinencia y sostenibilidad del Programa en el territorio.

Reflexión en torno a los elementos del Programa:

El período de ejecución de tres años puede ser insuficiente para programas que abordan problemáticas complejas, se desarrollan en contextos político administrativos como el de este programa y se proponen cambios en las políticas públicas y/o en actitudes y valores y mejora de las infraestructuras de agua y abastecimiento de las poblaciones meta. Por este motivo, debería considerarse la posibilidad de flexibilizar la duración de los programas, considerando diferentes períodos según el tipo de programas, o estableciendo la posibilidad de extensiones en el período de ejecución, sujeto a criterios y condiciones definidos.

El diseño debería definir claramente las características del sistema de seguimiento y evaluación propuesto, así como de las actividades o acciones de coordinación y comunicación que favorezcan las sinergias.

Objetivo: La valoración sobre el objetivo planteado es positiva en cuanto a su pertinencia y su adecuación a los problemas identificados, no sólo en el momento de la identificación, sino año y medio después de su implementación. Sin embargo, es necesario destacar respecto al mismo que quizás es demasiado ambicioso por el alcance de sus efectos.

Resultados: En el Informe de gabinete se presentó un gráfico de avances⁷ por resultado que apenas ha sufrido modificaciones tras la visita de campo. Durante estos 18 meses de ejecución se están realizando esfuerzos para trabajar la relación entre resultados, pero éstos se ven mermados al no haberse contemplado el trabajo de todas las Agencias desde el inicio. Además, se han revisado los productos que coadyuvan a la consecución de éstos y se han homogeneizado algunas de las actividades duplicadas entre Agencias o pendientes de clarificación (p.e. productos 4.5 y 4.4 UN-Hábitat y PNUD o revisión de actividades: 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.2.2, 1.2.1.2, 1.2.1.3, 1.3.1.4, 1.3.2.1, 1.3.2.2, 1.3.3.1, 4.1.1.1, 4.3.1.1, 4.3.1.2, 4.3.1.3, 4.4.1.1, 4.4.1.3, 4.5.1.1, 4.6.1.1, 4.6.1.2). Quizás sería importante profundizar para relacionar los resultados con los posibles impactos logrados por el programa conjunto. ¿Qué resultados se obtendrán de la suma de los cuatro resultados? Aún está poco trabajado el ejercicio de planificación en cascada por el cual la consecución de los resultados debería apuntar a la consecución del objetivo del PCAyS. Es imprescindible explicar, detallar y agregar indicadores en este nivel.

En el caso del resultado 2 sería necesario revisar su formulación o los productos asociados al mismo, dado que el *efecto directo 2: Indicadores de sostenibilidad económica, técnica, social, ambiental e institucional mejorados en los prestadores de los servicios de AyS en las 4 provincias de intervención del programa* es muy general y ambicioso.

Este mismo resultado necesitaría algo más de precisión en cuánto a los públicos a los que se destinan las intervenciones, habría que precisar quiénes son los operadores y a qué se refieren con la formulación del Producto conjunto 2.2. Mancomunidades conformadas para la prestación eficiente y equitativa de los servicios de agua y saneamiento en las provincias donde se ejecute el programa, hasta la fecha los avances en la materia son excesivamente tímidos y pese a los contactos con la AME, el Programa va a necesitar un esfuerzo adicional para sacar adelante este producto.

⁷ se adjunta gráfica modificada pág. 11

En el resultado o efecto directo 3 se ha avanzado mucho sobre las cuestiones de calidad de agua y valorización del patrimonio cultural del agua quedando por definir los procesos dirigidos hacia la ciudadanía de los que se encarga OIT.

En el caso del *efecto directo 4*, y en línea con lo ya señalado, amerita destacar que de la formulación queda ausente la aportación en torno a las capacidades en el ámbito de la educación ambiental dirigidas a la población (productos 4.1 y 4.2), por lo que estas referencias deberían recogerse al menos a nivel de indicadores.

Lógica de intervención: la lógica de la intervención, plasmada en la Matriz de planificación, responde a un proceso de articulación desde su lógica vertical, donde a pesar de los esfuerzos realizados hay evidentes incoherencias entre cada uno de los niveles (actividades - productos - resultados - objetivo⁸). Además cabe mencionar que no se ha prestado mucha atención a la cuantificación de indicadores en los niveles de la matriz. Se reconoce el esfuerzo realizado por la OCR por mejorar el sistema indicadores y fuentes de verificación y su relación con la línea de base.

Este ejercicio tiene utilidad aunque deberían fortalecerse los indicadores que trasgreden los productos y reportan sobre el grado de consecución de los resultados. Adicionalmente, en el momento de la evaluación este ejercicio estaba en proceso de validación por lo que probablemente muchas de las observaciones se hayan solventado. En el apartado correspondiente a recomendaciones se hacen una serie de apuntes orientados a la mejora de la Lógica de intervención.

Las actividades iniciales en el período de ejecución de los programas deben preverse en el diseño, reduciéndose las exigencias de actividades previstas para el primer año y evitando los retrasos acaecidos durante la puesta en marcha.

Organización y gestión: éste es uno de los puntos más débiles y complejos del Programa. Tanto las instancias de la Coordinación como el conjunto de las Agencias han realizado esfuerzos por homogeneizar los protocolos de trabajo, sistematizar parte de las informaciones, difusión de los contenidos de las reuniones y minutas de las mismas, esto ha llevado mucho tiempo durante esta primera etapa. Asimismo, se han ido estableciendo dinámicas internas de trabajo positivas para cada una de las Agencias, tales como el proceso participativo para consensuar determinados procesos, homogenización de procedimientos (dietas, manejo de presupuestos, contratación de asistencias técnicas, etc.), dado que todo ello contribuiría a mejorar la eficiencia del Programa Conjunto, siempre en consonancia con los procedimientos de cada una de las Agencias, y más concretamente del PNUD; un excelente ejemplo de esto son los trabajos entre PNUD y el resto de Agencias para clarificar los procesos de contratación.

El programa cuenta con un Sistema de Seguimiento bastante poco interiorizado por cada una de las personas o instituciones participantes. Llama la atención como superados los primeros 18 meses, aun no existía un modelo de informe de seguimiento homogeneizado y establecido desde la Coordinación Nacional y los coordinadores en las provincias sigan realizando aportaciones de mejora sobre el reporting.

⁸ Al revisar la lógica de intervención se evidencian saltos importantes entre los niveles por actividades y productos. Hay productos excesivamente ambiciosos para el alcance de las actividades p.e: 3.1. Organizaciones sociales empoderadas inciden en la gestión sostenible de sus servicios y en la formulación del marco legal que rige la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Lo mismo ocurre cuando se analizan los resultados, efectivamente los productos conducen al logro de los resultados, pero probablemente sería necesaria la inclusión de otros productos adicionales para asegurar la consecución de los mismos o en su defecto limitar el alcance.

El diseño debería haber recogido los recursos y la forma de gestión de los mismos por parte de la UCP o Gestión del Programa Conjunto (seguimiento y evaluación, comunicación, etc.).

Actores implicados: desde el inicio hubo un planteamiento abierto a la participación de las diferentes Agencias del sistema en Ecuador. Este planteamiento quizás resultó demasiado abierto, dado que 5 Agencias (3 no residentes) operando sobre una temática (gobernanza del agua) no trabajada con anterioridad en el país quizás no contempló suficientemente las capacidades institucionales. Pese a lo anterior, esta participación de actores debería rentabilizarse para el fortalecimiento del Programa Conjunto.

En el caso de las instituciones ecuatorianas que participan, a pesar de su elevada identidad con la temática que se aborda, se ha constatado una participación/involucración desigual en tiempo y niveles dentro de cada una de las instituciones. Esto es evidente en el caso de SENAGUA y MIDUVI a nivel estatal y de ambos junto con el Ministerio de Salud Pública en el caso de sus representaciones en las provincias. Se ha observado con preocupación la ausencia del Ministerio de Educación, concretamente de la DINSE, en la fase de diseño y planificación inicial, dado que el trabajo con/en los centros educativos pese a contar con su aprobación, no encaja con su ciclo de programación y selección de mejoras sobre las infraestructuras escolares, perdiendo la posibilidad de apalancar recursos nacionales y hacer rehabilitaciones más integrales.

Por lo que respecta a los públicos objetivos hacia los que se dirigen las acciones del Programa Conjunto son de diferente caracterización, lo que llega a representar cierta dispersión de esfuerzos y recursos (operadores de sistemas, juntas de agua y abastecimiento, municipios, comités de veeduría comunitaria, instituciones públicas, usuarios de sistemas, etc.).

Además, se hace notar que las capacidades económicas de las comunidades y gobiernos autónomos descentralizados del territorio de intervención son muy limitadas por lo que se hace más pertinente el desarrollo de políticas de gobernanza del recurso hídrico.

Las poblaciones meta tienen necesidades básicas insatisfechas superiores a las coberturas de población con acceso a los servicios de agua y saneamiento, las mismas que son inferiores a las de la población residente total, haciéndose necesaria la focalización del trabajo en las mismas.

Contexto en el que se desarrolla la intervención:

El consenso internacional en materia de derecho al agua quedó plasmado en la Observación General No. 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, relativa al abastecimiento de agua y saneamiento, que reconoce que la obligación estatal de asegurar a todo individuo un nivel de vida adecuado implica necesariamente garantizar el acceso básico al agua. Según este documento, el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Internacionalmente se considera el acceso al agua de boca en condiciones seguras, y a un saneamiento adecuado premisas básicas para la reducción de la pobreza.

Además este derecho es tratado de diferente manera en la nueva constitución ecuatoriana, sin duda de forma muy relevante. En efecto, se presenta como "derechos del buen vivir", y dentro de éstos se incluyen diversos derechos, tales como aquellos sobre alimentación, ambiente sano, agua, comunicación, educación, vivienda, salud, etc. En esta perspectiva el Buen Vivir se expresa pluralmente por un conjunto de derechos, los que a su vez están en un mismo plano de jerarquía con otros conjuntos de derechos reconocidos por la Constitución (los referidos a personas

y grupos de atención prioritaria, comunidades, pueblos y nacionalidades, participación, libertad, de la Naturaleza, y protección). Por otro lado, la Constitución presenta una sección dedicada al “régimen del Buen Vivir”, en la cual se indican dos componentes principales: los referidos a la inclusión y la equidad (tales como educación, salud, seguridad social, vivienda, comunicación social, transporte, ciencia, etc.); y los enfocados en la conservación de la biodiversidad y manejo de recursos naturales (por ejemplo, protección de la biodiversidad, suelos y aguas, energías alternativas, ambiente urbano, etc.).

Junto con lo anterior, cabe destacar que el sector de servicios de agua y saneamiento en Ecuador plantea retos de cara a la consecución de los ODM en el país. La cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento está por debajo del promedio nacional en ciertas zonas pobres de las provincias de intervención, con grandes brechas en cuanto a la cobertura y el servicio entre el área rural y las áreas urbanas;

Por este motivo, el ámbito de actuación del Programa es pertinente según los indicadores de pobreza en Ecuador.

Desde el punto de vista de construcción de la agenda sectorial y articulación de la política pública, el Gobierno Nacional creó en mayo de 2.008 la Secretaría Nacional del Agua -SENAGUA- como el organismo especializado, encargado de cuidar y distribuir equitativamente el agua en el país y poner en marcha el PLAN NACIONAL DEL AGUA, para la gestión integral del recurso hídrico bajo un enfoque de cuencas hidrográficas. Este es el marco en el que se inscribe el programa y sobre el que debe insertarse en el proceso de desconcentración y descentralización que vive el país.

El PCAyS está inspirado en los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, coordinado por SENPLADES, en el Plan Nacional del Agua impulsado por la SENAGUA y programas anteriores en el sector, coordinados y ejecutados por el MIDUVI y las instituciones encargadas de su coordinación son MIDUVI y SENAGUA. Como se indicó durante el trabajo de campo, inicialmente existía un alto grado de apropiación por parte de estas instituciones.

Evolución del Programa Conjunto en Materia de Agua y Saneamiento:

El Programa Conjunto trabaja en la Provincia de Bolívar en 5 cantones: San Miguel, Chillanes, Caluma, Echeandía y Las Naves cuya población total asciende a 70.386 habitantes, en la Provincia de Manabí en 6 cantones: Flavio Alfaro, Junín, Rocafuerte, Puerto López, 24 de Mayo y Olmedo, cuya población total asciende a 127.365, en la Provincia de Esmeraldas, el PC trabaja en 5 cantones: San Lorenzo, Eloy Alfaro, Río Verde, Atacames y Muisne, cuya población total asciende a 139.094 personas y en la Provincia de Los Ríos este Programa enfoca sus actividades para atender a 4 cantones: Montalvo, Urdaneta, Palenque y Valencia. Estos cantones en total cuentan con una población de 99,407 personas.

A pesar de haber iniciado los trabajos en los municipios y las comunidades, el PCAyS no ha planificado una estrategia de intervención como Programa en la que se haya decidido conjuntamente dónde se iniciaban los trabajos y con qué públicos objetivo.

Durante la visita de evaluación se han constatado las informaciones recogidas en el Informe de Gabinete respecto de los avances del PC (*se adjunta gráfica modificada pág. 11*).

Lo cierto es que pese a reconocer los retrasos, el Programa avanza positivamente en cuanto a ejecución y en esta primera etapa cabría resaltar:

- Los avances en la articulación entre MIDUVI y SENAGUA en cuanto a la clarificación de espacios, funciones y competencias relativas a la gobernanza del recurso.
- Política Nacional de la Cultura del Agua (desarrollada y en fase de aprobación por parte de SENAGUA). Su objetivo es reconocer la diversidad cultural en relación al agua (memoria colectiva, prácticas culturales, tradiciones, etc), y es parte de la gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica.
- Propuesta de Ley de Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento (borrador en fase de consultas a nivel institucional). Su objetivo es regular los servicios de agua y saneamiento provistos por municipios y por comunidades (JAAP) dentro del marco de la Constitución de 2008.
- Plan Nacional del Agua (desarrollado) de la SENAGUA. Las líneas de acción, señaladas a continuación, son apoyadas directamente por las actividades del Programa: 2 (formular participativamente una Ley de Aguas), 3 (crear una nueva estructura organizativa enfocada hacia una operación por organismos de cuenca), 6 (conservar páramos, riveras y fuentes de agua), 10 (el Diálogo Nacional por el Agua, comunicación permanente entre las comunidades y la SENAGUA, y 12 (la Nueva Cultura del Agua) del Plan.
- Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua (desarrollado por MSP y de aplicación obligatoria). Su objetivo es promover los procesos de desinfección domiciliario del agua de consumo humano en zonas rurales con el fin de mejorar la salud de la población de zonas urbano marginal, rural y en estados de emergencia sanitarias.

En el producto 1.1. relativo a la gestión integrada del agua y a fortalecer las capacidades de la SENAGUA, merece la pena destacar el avance en la agenda, si bien se resalta la todavía debilidad del proceso, sobre todo en el ámbito local.

En el producto 1.2. concerniente a la protección de los cuerpos hídricos, para preservar los acuíferos y la buena calidad de las fuentes que proveen de agua a los sistemas para consumo humano ha iniciado alguna de sus actividades, si bien, éstas no han concluido.

En el producto 1.3 se ha avanzado considerablemente hacia la conformación de una agenda sectorial y propuestas de legislación para la prestación de servicios de agua y saneamiento.

Poco se ha avanzado en el caso del producto 1.4 orientado a promover acciones para la protección de los cuerpos hídricos, para preservar los acuíferos y la buena calidad de las fuentes que proveen de agua a los sistemas para consumo humano. Este producto establece el trabajo con los prestadores de servicios urbanos y rurales a lo largo del año 2 y esta labor es aún incipiente.

El resultado 2 y los productos asociados (2.1 y 2.2) se orientan hacia los prestadores urbanos y rurales de las 4 provincias del programa y hacia el trabajo con los municipios. En este caso, se favorece la conformación de mancomunidades que faciliten sus capacidades de planificación y gestión integral de los servicios de agua potable y saneamiento. Este punto es tremendamente delicado porque se ha avanzado poco sobre el resultado, no se aprecia una estrategia clara en torno a los target a fortalecer y es complejo desde el punto de vista competencial y administrativo. La evaluación reconoce los avances realizados con la AME pero señala la ausencia de una estrategia en torno a estos productos consolidada y compartida desde la Coordinación Nacional y las coordinaciones provinciales.

Los productos orientados a la consecución del resultado 3, cuentan con la participación de la OIT y la OPS. Durante este primer periodo del Programa, se ha avanzado en el producto 3.2 relacionado con la vigilancia de la calidad del agua y liderado por el Ministerio de Salud. Se han desarrollado los planes y realizado las primeras intervenciones en las comunidades con el apoyo de las direcciones

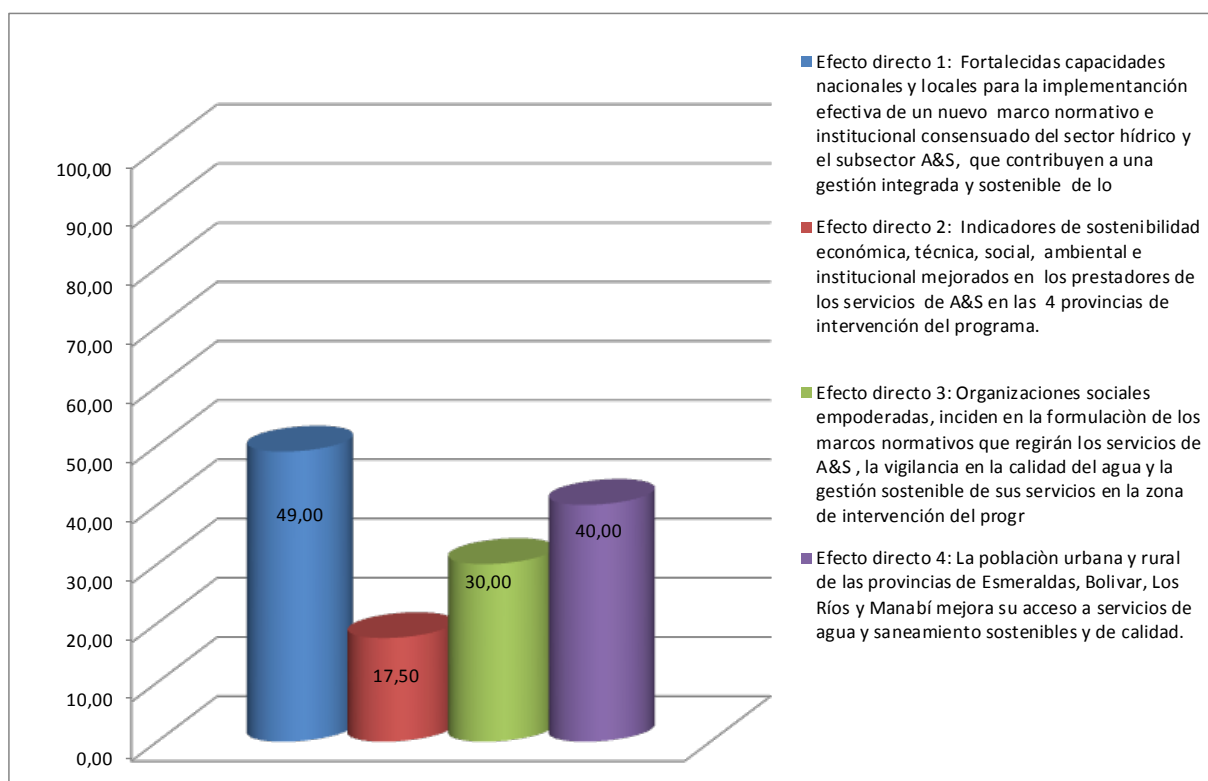
provinciales de salud, quedando para una segunda fase el seguimiento y acompañamiento de los procesos emprendidos.

Llama la atención el hecho de que la OIT no haya iniciado sus actividades durante este primer periodo bajo el pretexto de no contar con la financiación hasta el segundo desembolso. El producto 3.1, se centra en empoderar a las organizaciones sociales para que incidan en la gestión sostenible de sus servicios y en la formulación del marco legal que rige la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

Para ello se propone abordar una estrategia de trabajo dirigida a los prestadores urbanos y rurales y a la conformación de redes de participación ciudadana para la gestión de los servicios. Parecería razonable haber iniciado los trabajos en torno a la estrategia de intervención por grupos meta junto con el resto de actores a pesar de no iniciar actividades, esto habría evitado el goteo de acciones y el activismo en los territorios carente de orientación al cambio compartida.

Por último, los productos concernientes al resultado 4 complementan los anteriores en tanto mejoran el acceso de las poblaciones meta a los servicios de agua y saneamiento. Si observamos los avances, cabe señalar el inicio de las actividades vinculadas al producto 4.1. Campañas de educación sanitaria y ambiental implementadas a nivel masivo y comunitario en las 4 provincias de intervención. Se ha constatado el diseño y la calidad de los materiales: cuñas radiales, radio novela y resto de insumos; si bien, el apelativo de *masivas* dista aún de alcanzarse.

Avances del Programa Conjunto en función de los efectos directos establecidos



Fuente: elaboración propia.

3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN:

3.1.- Análisis de los diferentes niveles

Ya en los TdR se incluyó el análisis de los tres niveles que se identificaron como claves dentro del proceso de gestión del Programa Conjunto. Todos ellos, nos permiten referirnos al Programa Conjunto como un proceso de trabajo en el que se distinguen tres niveles de análisis y gestión, interrelacionados entre sí.

A.- Estratégico. El análisis estratégico ha contemplado las relaciones de coherencia interna entre los diferentes niveles de Programación del Programa Conjunto, desde su identificación, formulación y ejecución; así como la alineación con las estrategias de cada agencia.

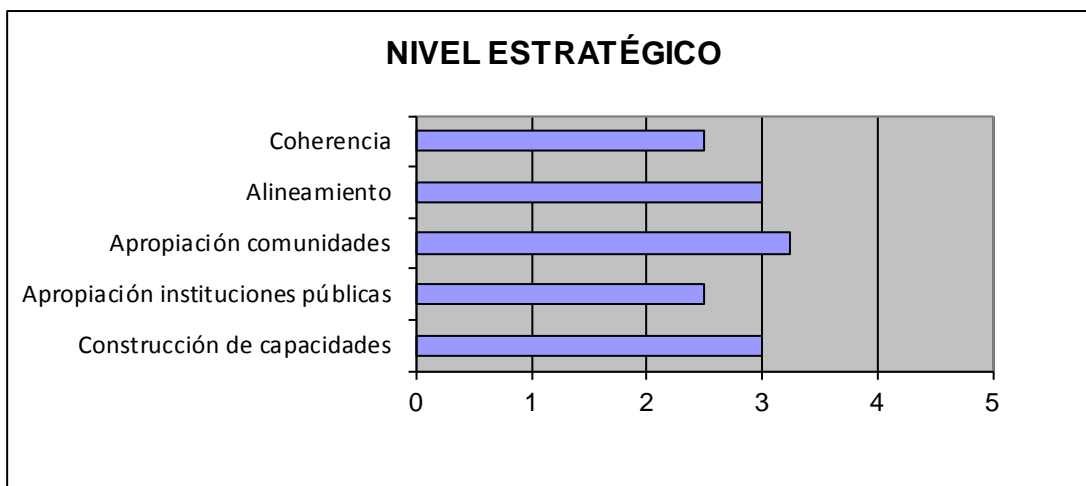
Dado el carácter del presente Programa Conjunto, en el marco del análisis estratégico se han evaluado además las relaciones con otras organizaciones e instituciones con las que se esté interviniendo y colaborando.

Por tanto, merece la pena destacar:

- Coherencia del Programa Conjunto con los objetivos de Desarrollo del Milenio. Y limitada coherencia con lo que las agencias han desarrollado en el país. Como se ha mencionado, ninguna de las agencias tenía experiencia previa en el país en la temática tratada - gobernabilidad en materia de agua y saneamiento. Así la intervención ha tenido que adaptarse a lo que las Agencias sabían hacer alejándose en algunas ocasiones de la coherencia temática del PC.
- Alineamiento: entre las prioridades del PC y las establecidas por el gobierno ecuatoriano (ámbito estatal, regional y municipal) en materia de agua y saneamiento y gobernanza del recurso. La creación de la SENAGUA después de formular el PC ha exigido un esfuerzo por parte de todas las instituciones ecuatorianas. Es importante que tanto SENPLADES como SETECI hagan un adecuado seguimiento del PC, sobre todo de los avances en las 4 provincias. El PCAyS ha mejorado la coordinación con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, tanto en el caso de las instituciones ecuatorianas, como en el caso de otras entidades como la cooperación española.
- Apropiación: En cuanto a la participación de actores y mecanismos para instrumentalizar el PC, se echa en falta una mayor participación y articulación con/de los actores locales, incluyendo a la sociedad civil. Además existe un alto grado de consenso entre las instituciones ecuatorianas sobre la necesidad de trabajar más cohesionadamente, integrando el PC en el conjunto de sus políticas y llevando también estas orientaciones al plano de territorial. Esto es fundamental de cara a la consolidación del Programa.
- Construcción de capacidades. El Programa Conjunto contempla este aspecto como clave en la gobernanza del agua. Hasta ahora se valoran positivamente los procesos emprendidos si bien, es crucial el desarrollo de estrategias conjuntas para públicos destinatarios (p.e. JAAP, Municipalidades, comunidades, etc.). Hay que conseguir sistematizar las experiencias acumuladas en propuestas políticas y sociales que generen política pública.

A continuación, se puede observar cómo desde el punto de vista estratégico el Programa Conjunto tiene una valoración⁹ aceptable aunque se debe fortalecer lo concerniente a la apropiación:

⁹ Rango de datos = 0-5. El cuadro que se detalla a continuación está construido en función de los resultados y puntuaciones de la ficha de valoración suministrada al Secretariado en



Fuente: elaboración propia.

B.- Procedimental. El análisis se ha centrado en la revisión de muchos de los procedimientos y protocolos de trabajo diseñados y utilizados, fundamentalmente por las Agencias y la Coordinación del Programa para abordar cada una de las fases del Programa Conjunto, desde su identificación, así como para la ejecución de las líneas de trabajo formuladas y, por tanto su adecuación para el logro de cada uno de los resultados planteados.

C.-Operativo. Un análisis desde el punto de vista de las acciones previstas de: la lógica vertical y horizontal de las mismas, la evaluación de cada uno de los criterios estándar, las capacidades organizacionales para su desarrollo, su dimensión territorial que podrá observarse en los capítulos siguientes.

3.2.- Análisis de procesos:

El Programa Conjunto, como instrumento de trabajo para el avance de la interagencialidad se ha de concebir como un proceso con resultados a medio plazo, así como con toda una serie de acciones y outcomes cuya perdurabilidad es fundamental y una oportunidad en términos estratégicos, a la hora de la contribución de dicho Programa Conjunto a la Estrategia de NN.UU. en el país y a la consecución de los ODM en Ecuador.

Dicho proceso se ha contrastado con las fases del ciclo del proyecto comentadas al comienzo del informe y con los resultados del DAFO que se presenta en el apartado *Conclusiones*. Sin embargo, a continuación se destacan algunos elementos que nos servirán para la reflexión y búsqueda de mejoras.

A.- Identificación:

- ❑ El proceso de identificación partió de un análisis de la realidad contextual muy pertinente pero que no calibró lo suficiente la escasa experiencia en Ecuador de las Agencias en la temática tratada. Adicionalmente tampoco se valoró adecuadamente el proceso de construcción de institucionalidad que vive el país y los cambios vinculados a esta situación.
- ❑ La fase de diseño de los programas resulta fundamental para la calidad de las propuestas. La experiencia vivida en el PCAyS pone de manifiesto que el tiempo de identificación y formulación fue insuficiente para generar un

evaluaciones previas. Las puntuaciones obtenidas para cada uno de los campos alimentan los rangos de los cuadros.

- diagnóstico adecuado, y puede sesgar la selección de programas hacia temas o zonas en las que existe mayor disponibilidad de información disponible.
- ❑ Asimismo, las necesidades o problemas a los que el Programa Conjunto pretende aportar alternativas (resultados 1,2 y 3) no llegan a concretarse por grupos objetivo, ni tener correlación con la línea de base, impedimento posterior para medir el logro, no sólo de indicadores, sino de los resultados y productos.
 - ❑ A pesar de lo anterior y teniendo en cuenta las limitaciones temporales, cabe destacar que el planteamiento del Programa Conjunto ha resultado ser totalmente pertinente, desde el punto de vista de análisis de necesidades y adecuación de a las prioridades del Gobierno Ecuatoriano.
 - ❑ Respecto a las entidades ejecutoras ecuatorianas, es necesario incrementar los niveles de coordinación entre el trabajo de las Agencias y sus trabajos, pasando por la Coordinación del Programa. En el caso de las entidades colaboradoras o consultorías, se debería hacer un esfuerzo para que todas compartieran informaciones de partida y visiones sobre el abordaje de los problemas, esto cobra relevancia en el caso de los contratistas que no sólo ejecutan obra física sino que también proporcionan capacitación.
 - ❑ En la identificación de la población con necesidades se ha contemplado el papel que hoy en día juegan las mujeres en la región. La enorme desigualdad existente entre géneros en la población de las cuatro provincias es muy significativa, aunque habría que introducir sesgos por provincias, dado que no es igual la situación en Esmeraldas que en Los Ríos, p.e.
 - ❑ En términos generales se puede reconocer que las mujeres no participan en el debate ni en la toma de decisiones a nivel comunitario (p.e. JAAP), quedando su espacio relegado al entorno familiar. Son pocas las comunidades donde disponen de espacios de expresión ni participación propios, lo que debería exigir una orientación estratégica específica.

B.- Formulación:

- ❑ El PCAYs plantea la inclusión de la población local en el diseño y articulación de las políticas públicas, apuntalando los procesos de gobernanza de abajo hacia arriba.
- ❑ Desde el punto de vista metodológico el Programa Conjunto cuenta con una formulación aceptable, aunque, tal y como se ha señalado anteriormente se dan ciertas incoherencias en las lógicas vertical y horizontal.
- ❑ Además, en muchos casos los indicadores son demasiado genéricos, ambiguos y sin posibilidad de cuantificar, de tal manera que no se puede concretar el cumplimiento de resultados. Tampoco hay buenos indicadores de proceso, ni iovs que reflejen el enfoque de derechos en términos de acceso al agua y al saneamiento.
- ❑ En el PRODOC se recogen un adecuado análisis de los factores de riesgo, aunque no se establece cuál será su seguimiento.

C.- Ejecución:

- ❑ El Programa contempla la mejora en el acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento en los 20 cantones de intervención del Programa, para lo cual se están realizando obras de infraestructura en comunidades y escuelas rurales identificadas en el estudio de línea base y priorizadas por el MIDUVI y la DINSE (en su caso puntual) a través de un trabajo conjunto entre el personal técnico de las Direcciones Provinciales, la Unidad de Coordinación y las Sedes en Quito. El inicio en la ejecución de estas obras ha retrasado mucho el PC en esta primera fase.

- ❑ Pese a las dificultades del Programa Conjunto se valoran como muy positivos todas las reuniones mantenidas entre las Agencias para armonizar posiciones, pese a ello, y teniendo en cuenta la magnitud del reto, aún queda mucho por trabajar, sobre todo, si se tiene en cuenta que tanto UNV como OIT inician sus trabajos en esta segunda fase del Programa.
- ❑ No se ha encontrado un plan de ejecución en los territorios y desarrollo de los trabajos, planificado y compartido conjuntamente entre las Agencias, la Unidad de Coordinación y los socios ejecutores en las provincias.
- ❑ El hecho de contar con Coordinadores en cada uno de los Provincias podría ayudar a esto y debería optimizarse mucho más.
- ❑ Teniendo en cuenta los retrasos, la ejecución de lo que resta de año está muy por encima de las capacidades existentes, si se pretende hacer un trabajo de calidad y coordinado.
- ❑ Los factores de riesgo que, tan correctamente se contemplaron en la formulación, están dándose, sin que haya un plan de contingencia ad hoc por parte del PC.

D.- Seguimiento:

- ❑ Destacan la variedad de los Informes internos del Programa Conjunto (incluyendo la minuta de las reuniones), aunque en ellos debería darse, no sólo la sistematización de las actividades, sino una reflexión rigurosa de los avances y del cumplimiento de objetivos y el efecto de las mismas. Además este ejercicio debería tener una conexión con el Plan de monitoreo y evaluación del PC.
- ❑ Tanto en los informes analizados como en parte de la documentación se echan en falta alusiones a la dimensión estratégica del Programa Conjunto hacia el sistema de Naciones Unidas, su fortalecimiento, los resultados logrados indirectamente, como la construcción de capacidades o contribución al alineamiento y la armonización en Ecuador.
- ❑ De igual manera no hay mención específica al seguimiento de los factores externos o riesgos y éstos han limitado notablemente el avance del PCAyS.
- ❑ Durante el seguimiento es importante encontrar espacios de reflexión acerca de la evolución de los resultados, así como la cobertura y apropiación de los productos hacia los grupos objetivo previstos. En dicho proceso debería abrirse la participación de diferentes actores internos y externos al PC. La participación es imprescindible en la retroalimentación y ajuste de la política pública.

3.3. - Criterios de evaluación para el Programa Conjunto

Se han considerado toda una serie de criterios establecidos en los TdR que se analizan, de forma general para el Programa Conjunto, y de forma particular para cada una de las acciones desarrolladas durante la primera fase del PC. Dichos criterios se enmarcan en los tres planos de intervención ya mencionados anteriormente.

Los criterios desde los que se ha evaluado el Programa Conjunto, son los siguientes:

Funcionalidad: el Programa Conjunto parte de una metodología de trabajo desarrollada conforme éste ha ido avanzando. Pese a la pertinencia de estos procesos, aún falta reforzar la coordinación entre Agencias, la Coordinación del PC, la relación con las autoridades ecuatorianas, especialmente en las provincias y el resto de actores.

Pertinencia

El Programa Conjunto es coherente y se inscribe en las políticas ecuatorianas sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Está alineado con los artículos 1.1, 1.4., 1.9, 2.2, 2.4, 3.6, 4.2, 4.4, 10.1, 10.2, 10.5 y 11.5. del Plan Nacional del Buen Vivir. Se destaca también que el PC es relevante tanto para la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), como para el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Además el Programa también está alineado con las políticas del Ministerio de Salud Pública (MSP) desde la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud Pública.

El problema del acceso al agua potable y el déficit en las condiciones de salubridad en los temas relacionados con la salud ambiental son verdaderas necesidades bien detectadas en las cuatro provincias. La falta de recursos, y en algunas ocasiones, la desatención por parte de la Administración local, y el progresivo deterioro de los recursos naturales en las comunidades y zonas periurbanas hace que la vulnerabilidad de la población frente a los problemas que conlleva su escasez o aumento descontrolado se agrave progresivamente.

Desde el punto de vista de la pertinencia del Programa respecto a los colectivos destinatarios, durante la visita a alguna de las comunidades donde ya se ha intervenido, se pudo comprobar como, las mujeres y los hombres beneficiarias/os sienten que la intervención del PC, está ayudando a mejorar sus condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades en el ámbito comunitario en aquellos aspectos relacionados con el manejo del agua para consumo humano, especialmente en todo lo relacionado con el monitoreo de la calidad del agua. Fruto de la recogida de información en terreno, se ha constatado que el PCAyS responde a las necesidades reales de las Juntas de Agua de las zonas de intervención y apunta hacia la construcción de una gestión integrada del sector hídrico. Se puede decir que el Programa apoya la visión competencial ampliada del manejo del agua para consumo humano, favoreciendo su reconocimiento como derecho humano y valorizándolas como recurso natural.

Respecto a la búsqueda de soluciones¹⁰ consensuadas cabe resaltar la debilidad del PC en cuanto a esto. A sido complejo el proceso de construcción de institucionalidad y los avances son lentos aunque apuntan en la buena dirección.

El Programa dispone de una línea de base sobre las necesidades en materia de agua y saneamiento que pese a mejorar la información de partida sobre las necesidades en las comunidades, no ha sido del todo pertinente para iniciar las actividades. Muchas de las comunidades incluidas en la línea base no contaban con estudios previos que orientaran el inicio de las acciones dirigidas a la rehabilitación y/o reparación de sistemas. Tampoco esta línea de base ha sabido recoger la información suficiente

10 Entre las soluciones se entienden estos hitos:

- El Coordinador Residente y la Agencia Líder han convocado a reuniones de Representantes de las Agencias del SNU para analizar la marcha del PC y promover acciones que permitan reducir las brechas de tiempo considerando el retraso existente.
- El Estado ha definido una estrategia política para la construcción de la Agenda Sectorial SENAGUA-MIDUVI-MSP.
- De igual manera, se ha consolidado un equipo técnico de trabajo con las instituciones públicas y al interior del SNU que ha respondido de forma coyuntural a la preparación del informe semestral.

para el seguimiento de alguno de los indicadores establecidos en el PRODOC. El diagnóstico previo a la intervención no incluyó variables que facilitaran describir la problemática de género existente en cada una de las provincias de la intervención y la línea de base tampoco se ha focalizado en esto, por lo que los trabajos orientados a incorporar la perspectiva de género al Programa se han realizado a posteriori a través de la ejecución de asistencias técnicas puntuales.

En general tanto las instituciones ecuatorianas como las agencias del sistema involucradas en la ejecución del PC, tienen bastante identificados los puntos críticos del Programa, tanto desde un punto de vista operativo como táctico; sin embargo, a pesar de lo mencionado con anterioridad no se han implementado demasiadas medidas para paliar esta situación.

A nivel provincial, cabe señalar, algunos actores sociales (p.e. universidades), los órganos de gobierno municipal o provincial, las instituciones públicas vinculadas al Programa, lo valoran positivamente, aunque no se sienten completamente involucrados. Esto varía en función del público destinatario, pero resulta evidente que las relaciones se han establecido más alguna de las que con el Programa como unidad de trabajo.

Las orientaciones establecidas desde el diseño no han facilitado el análisis del contexto de intervención para validar las necesidades y objetivos considerados en la etapa de identificación, y/o para realizar los ajustes necesarios. A tales efectos, se señala que el sistema de seguimiento y monitoreo no ha sabido adecuarse a limitantes como el hecho de que la Ley de Aguas no fuera aprobada durante la primera etapa de ejecución del Programa, limitando el alcance de alguno de los productos del resultado 1.

Respecto a la adecuación, el documento de formulación del PC no incluía un análisis comparando diferentes alternativas, incluyendo la elegida, orientadas a solucionar el problema identificado, aunque de un modo u otro si existió consenso para aprobar la alternativa elegida entre gran parte de los actores involucrados.

Ya durante la ejecución, se han discutido parte de las alternativas técnicas con las comunidades, para incorporar las necesidades de los hogares. Más allá de esto, cabe resaltar que durante la ejecución, sólo en algunos casos y no siempre (modelos de baños ecológicos para los hogares) se han desarrollado tomando como referencia para el diseño experiencias previas en la zona o Programas similares con éxito.

Alineamiento

Tal y como se da a entender en la matriz de evaluación, por alineamiento se entiende el grado de correspondencia entre las estrategias y políticas locales imperantes en el sector en el que se desarrolla la intervención y las estrategias y políticas seguidas con el Programa evaluado.

Pese a los avances realizados desde el Estado ecuatoriano¹¹ por institucionalizar una verdadera política de GIRH, el Programa tiene que hacer un esfuerzo para integrar más a los actores que tienen relación con el ciclo completo del agua, sin olvidar el contexto político de reformas de Estado en el que se inscribe. Es evidente que el alineamiento no se puede dar sólo en el ámbito nacional - central, también ha de darse en los territorios.

¹¹ Se recuerda que la SENAGUA emerge como institución en pleno momento de transición política de Ecuador.

Los criterios de un enfoque de ciclo integral ha de incluir todas sus fases: captación, uso y vertido. En este sentido, y a veces sin buscarlo, el PCAyS ha ido orientando el desarrollo de sus productos a la promoción de estos procesos integrales:

| |
|--|
| Captación |
| <ul style="list-style-type: none"> • trabajo con la Secretaría Nacional del Agua y otras instancias en la confección y aplicación de políticas globales de gestión de las cuencas hidrográficas • trabajo con la Administración Estatal para integrar las acciones de conservación del recurso en los planes de cuenca: conservación de suelos, reforestación, etc. • trabajo con las JAAP para la sensibilización sobre el manejo del agua antes de entrar al sistema (contaminación, sobreexplotación, deforestación, incendios, conservación de suelos, reforestación, etc.) |
| Uso |
| <ul style="list-style-type: none"> • trabajo con los municipios y entes reguladores en la creación y aplicación de marcos normativos que regulen la gestión del recurso • trabajo con las autoridades de cuenca para coordinar las acciones de las municipalidades sobre la gestión de los recursos hídricos, y apoyo a la capacitación y la apropiación de las municipalidades en ser actores ante las autoridades de cuenca • trabajo con la población, con un posible liderazgo de las JAAP para capacitar en un uso adecuado, racional y ordenado del agua mediante la aplicación de regulación local |
| Vertido |
| <ul style="list-style-type: none"> • trabajo con los gobiernos seccionales en la confección y aplicación de políticas globales de gestión de retornos • posible apoyo al diseño de sistemas de gestión de alcantarillado y vertidos donde la conformación física de la comunidad lo aconseje • posible apoyo al diseño de sistemas de depuración de vertidos, al menos parcial • posible apoyo al diseño de medidas correctoras ante el inevitable impacto ambiental que producen |

Eficacia

El diseño del Programa y la formulación del mismo obedecen a sistemas de gestión matriciales y enfoques de trabajo basados en resultados. Con este espíritu el PRODOC fue formulado.

Continuando con la gestión del ciclo, tanto el monitoreo como parte de la Programación de este periodo de ejecución debería obedecer a la misma lógica, sin embargo el PCAyS realiza el seguimiento y la evaluación por productos y actividades, estableciendo sistemas de reporte por estas unidades de trabajo a las Agencias y consultorías o socios ejecutores. Esto debilita tremendamente la lógica Programa e impide el seguimiento de forma coherente con la formulación, incluso debilita las posibilidades de avanzar en la interagencialidad y la búsqueda de sinergias entre instituciones ecuatorianas. La competencia del seguimiento le debería corresponder a la unidad de coordinación, que no ha conseguido realizar un reporte que aúne esta visión.

La documentación revisada sobre la formulación inicial, así como otros documentos orientados a mejorar el seguimiento, no contienen indicadores adecuados para medir el cumplimiento del objetivo específico. El proceso iniciado para revisar el actual

marco de monitoreo debe no sólo de establecer indicadores SMART y baratos, sino hacer un esfuerzo por establecer indicadores de proceso y de calidad de producto.

Lamentablemente la línea de base, no ha sido interiorizada de igual forma que en las provincias por los socios ejecutores y las Agencias participantes, por este motivo, pese a las deficiencias señaladas en el punto anterior potencialidad queda limitada.

En el caso de las actividades dirigidas directamente a las comunidades, se constata que las juntas de agua han adquirido nuevos conocimientos y nuevas habilidades en torno al manejo adecuado del agua y del cuidado del medio ambiente, y los ponen en práctica en sus actividades diarias. Sin embargo, en el momento de la evaluación no parecían conocer el proceso en cuanto a fortalecimiento de sus capacidades, es decir, su visión quedaba circunscrita al ámbito de las actividades en las que participaron y no sobre qué acciones orientadas a fortalecer sus capacidades estaban contenidas en el Programa.

Otra cuestión a tener en cuenta, es si éstos colectivos tienen la fortaleza y las habilidades para mantener los cambios que se están dando sólo con los niveles de intervención actuales (han recibido formación sobre gestión, calidad de agua, monitoreo de la calidad, etc.). Algunas de las juntas de agua entrevistadas, señalaron cómo otro tipo de formaciones quizás favorecerían su capacidad de interlocución frente a terceros (municipios) - p.e. formulación de Programas y realización de presupuestos, estudio de centros de acopio conjuntos.

Durante estos primeros 18 meses se ha apreciado una insuficiencia de medidas¹² de control para paliar los efectos de los factores externos o riesgos vinculados a la ejecución del Programa. Esto ha debilitado la visión estratégica del mismo, p.e. la no aprobación de la Ley de Agua, ha condicionado tremendamente el ritmo del PC y apreciándose una limitada de orientación programática desde que se produjo.

Coordinación

La coordinación se debe medir entre diferentes actores: la Coordinación Nacional, la coordinación del PCAyS en cada una de las provincias, los entes ejecutores, la coordinación entre Agencias, otros actores y la coordinación de la Agencia líder.

El propio proceso de desconcentración y descentralización que vive el país, dificulta la coordinación entre entes ejecutores y también limita el alcance de muchas de los avances respecto de la gobernanza en las provincias. En ocasiones la coordinación en las provincias entre entes ejecutores es compleja por la articulación propia de los procesos: existe aún tensión entre la división por cuencas hidrográficas y la división político-administrativa del Estado.

Durante el ejercicio evaluatorio se ha constatado que existe experiencia en las provincias que puede utilizarse para liderar el proceso de desconcentración. En este sentido, se cree que las mancomunidades pueden favorecer el enfoque de GRH y manejo integrado.

Una de las limitaciones del Programa se aprecia de la debilidad e inestabilidad de la Coordinación Nacional del PC. En el momento de la evaluación, el puesto había sido

¹² Se reconocen éstas medidas pese a valorarse como insuficientes: reuniones gerenciales entre agencias del SNU; reuniones en el marco de la Agenda Interinstitucional del sector; actualización del marco de monitoreo y reuniones del Comité de Gestión.

cubierto por tres personas diferentes, con poca claridad respecto a los roles de cada una de las partes al interno de la Unidad de Coordinación. Esto no ha facilitado la claridad respecto de los roles de cada una de las partes, limitando sensiblemente la visión Programa y la implantación del mismo en cada una de las provincias.

En términos generales, aunque desde el último trimestre de 2010 se han realizado esfuerzos de coordinación interagencial, se cree que debe fortalecerse aún más la coordinación y la planificación conjunta de actividades. No se trata tanto de generar espacios en los que se comparta la información, sino de establecer espacios de planificación de actividades conjuntas para fortalecer el trabajo en terreno. Además, aunque los coordinadores provinciales mantienen buenas relaciones con los entes ejecutores, es necesario también avanzar en la búsqueda de modelos inclusivos (coordinación provincias + entes ejecutores (DP Salud, DP MIDUVI, Autoridad Nacional de cuenca en los 3 espacios donde se coincide + Agencias SNU).

En el momento actual todavía cuesta apreciar las medidas adoptadas para tener una visión interprovincial, son incipientes los mecanismos que favorecen el intercambio de información entre las coordinaciones y actores de los distintas provincias.

Durante los primeros 18 meses de ejecución se ha constatado que PNUD, OPS y UNHábitat se han coordinado para planificar conjuntamente alguna de las actividades aunque no suelen viajar a terreno juntos. Es necesario fortalecer la interagencialidad en lo local.

En cuanto a la coordinación con otros actores, bien estatales como la DINSE u otras cooperaciones como la cooperación española, cabría valorar positivamente los esfuerzos de coordinación; si bien, la participación de DINSE ha sido a petición de UN-Hábitat y el MIDUVI y no desde la concepción inicial del Programa, quedando limitada su participación en cuanto a la ubicación de la demanda.

En el caso de la AECID, se ha constatado el seguimiento del Programa realizado desde la OTC y los esfuerzos por establecer sinergias con otros Programas de cooperación española canalizados por la SENAGUA o el MIDUVI. El PCAyS ha mejorado notablemente la coordinación con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, favoreciendo el alineamiento. Además, este Programa en concreto cuenta con un nº de Agencias suficiente, que se presta al establecimiento de sinergias entre actores.

Por último señalar, que en el momento de la evaluación el PCAyS no ha evidenciado grandes capacidades de incidencia y alianzas estratégicas a nivel local, provincial y nacional. Quizás lo más reseñable, sería el esfuerzo realizado por mejorar la interlocución entre el MIDUVI y la SENAGUA en el marco de la Agenda de Reformas del Estado ecuatoriano.

Cobertura - Población objetivo del Programa

Los diagnósticos municipales y comunitarios realizados durante la línea de base han facilitado la implantación del Programa en el ámbito territorial. Pese a este trabajo, tras el inicio de alguna de las actividades de terreno, p.e la rehabilitación de sistemas en las comunidades se han producido una serie de cambios en la selección de la población beneficiaria, concretamente en las comunidades seleccionadas para desarrollar los trabajos.

Parecería necesario que durante esta segunda fase del Programa, las comunidades en las que se han iniciado actividades, fueran las mismas sobre las que intervenga la OIT y el resto de las agencias.

Impacto - efectos¹³

Entre los indicadores que muestran un impacto positivo del Programa, los hay que resultan más objetivos que otros. Aunque a la fecha de elaboración de este informe aún es prematuro realizar un estudio del impacto del PC en indicadores como los de salud (morbilidad, incidencia de enfermedades, etc.) o de hábitos sociales (cantidad acumulada de basura, volumen utilizado de agua, técnicas que supervisan la calidad de agua, etc.) se dan evidencias del impacto creado observando el cambio de tendencias y la percepción de la población local y de los actores consultados.

Los efectos positivos destacables serían:

- Refuerzo de la organización social en las comunidades, concretamente en el caso de las Juntas de Agua (JAAP)

El Programa ha contribuido al empoderamiento de las JAAPs y a un incipiente del fortalecimiento del tejido social y a la toma de un papel más activo en su propio desarrollo, ya que la experiencia adquirida con este Programa está teniendo un beneficio evidente para todos ellos. En esta dirección, durante el ejercicio de evaluación del Programa ya se tenían demandas de las JAAPs donde se ha trabajado y en otras del entorno, de apoyo para la ejecución de programas similares. El efecto dinamizador y demostrativo de la intervención parece estarse logrando logrado.

- Reconocimiento del papel protagónico de la mujer

Aún es relativamente relevante, la posibilidad que han tenido las mujeres de las comunidades de poder obtener un espacio de expresión y organización como integrantes de las Juntas. Es evidente que en los casos en los que se da, como p.e. Comunidad de San José de Guayabal, favorece el proceso de empoderamiento de las mujeres.

- Reducción de la incidencia de enfermedades de transmisión hídrica

Según constatan las direcciones provinciales de salud consultadas, los cuadros derivados de infecciones por la ingesta de agua en mal estado parecen haber disminuido después de las capacitaciones sobre calidad del agua: parasitismo, diarrea, etc. Pese a los comentarios es pronto para establecer evolución en índices de morbilidad infantil, pero a la vista de los primeros resultados y de las bases creadas para dar apropiación y sostenibilidad al Programa, se puede asegurar que va a continuar la tendencia a su reducción.

- Concienciación del uso razonable del agua

En la buena apropiación que parece se está logrando pivota sobre el producto 4.2 de Fortalecimiento de capacidades en las instituciones y organizaciones sociales locales en los temas de educación sanitaria y ambiental con énfasis metodológicos orientados a la población infantil, juvenil y adulta. Este producto pretende favorecer la concienciación en el uso eficiente y razonable del agua a través de la participación y concienciación de la población.

- Adquisición de mejores hábitos en saneamiento básico

¹³ En todo caso, tal y como se recoge en la matriz de evaluación, el trabajo realizado se pronuncia sobre los efectos más que sobre los impactos.

Por parte de los funcionarios que trabajan en las comunidades y por la misma población local, se constata un cambio en los hábitos de manejo del saneamiento básico (gestión de residuos y letrinas) que redundará en el impacto positivo de la incidencia de enfermedades. La principal razón para la consecución de este logro fue la orientación de las capacitaciones con los clubes juveniles de educación sanitaria y ambiental en la zona de intervención del Programa, así se pudo constatar en el caso de la Escuela Nacional de Rocafuerte.

Además el PC ha generado un efecto positivo no esperado que se concreta en el incremento de la confianza entre las instituciones ecuatorianas.

Sostenibilidad y viabilidad

Desde el punto de vista de la sostenibilidad sería importante que más allá del ejercicio realizado durante la solicitud del segundo desembolso, los diferentes actores fueran identificando acciones que aseguren la apropiación por parte de los actores en las comunidades, especialmente mejoren las capacidades de operadores y juntas de agua, incentivando también el trabajo en las municipalidades.

La Administración local constituye un elemento fundamental con el que se debe seguir trabajando para procurar un impacto en la intervención y asegurar su sostenibilidad. Aunque a través de marcos regulatorios las municipalidades deberían encargarse de dotar de agua potable a todos sus habitantes, la realidad está muy lejos de la premisa. En el seno de las municipalidades, las entidades que deben hacerse cargo de todos los temas referidos al agua son departamentos u oficinas débiles con escasos medios o presupuesto para ejercer su función, razón de más para trabajar en la línea de su fortalecimiento.

De cara a asegurar la sostenibilidad del Programa se hace imprescindible reforzar las instancias de coordinación en cada una de las provincias respecto de la Coordinación Nacional. Desde estas unidades, para que una vez concluido éste, éstas asuman su continuidad y replicabilidad. De lo contrario, el PCAyS se limitará a promover acciones observadas como interesantes pero escasamente capitalizadas.

Entre la documentación revisada, se ha podido conocer la existencia de una estrategia de sostenibilidad por producto, preparada para la solicitud del segundo desembolso. Más allá de resultar incipiente, durante la evaluación se pudo constatar el desconocimiento y escasa apropiación de la misma por parte de alguna de las agencias y socios ecuatorianos. El ejercicio es interesante pero más allá de analizar lo que se hace desde el punto de vista del producto se echa en falta una orientación hacia los procesos iniciados junto con los potenciales actores; en este sentido la identificación de aliados estratégicos, no debería circunscribirse a una actividad, sino al conjunto de la estrategia: proceso - ejecutor - coejecutor - potenciales alianzas.

Más allá de los avances de las Agencias, el Programa no ha previsto actuaciones de medio plazo y/o estrategias de salida claras y coordinadas, especialmente en las provincias, donde la institucionalidad es más débil y compleja. Esto es preocupante y se configura como una de las cuestiones sobre las que centrar la atención hasta la finalización del PC. En este sentido, es necesario fortalecer relaciones interinstitucionales sólidas en la línea iniciada de trabajo con actores clave (p.e. Senplades o la universidad, con la que ya se viene colaborando en varias de las provincias).

En el momento de la evaluación era demasiado pronto para valorar si las propuestas

tecnológicas planteadas están siendo incorporadas como parte de las políticas, estrategias y actuaciones priorizadas por los gobiernos locales. El trabajo en torno a la introducción de tecnologías adecuadas y sostenibles para el manejo del agua prácticamente había comenzado en el momento de la evaluación, así el estudio encargado por PNUD sobre tecnologías apropiadas, se acaba de concluir sin haberse iniciado la aplicación de parte de las orientaciones en el recogidas.

Para asegurar la sostenibilidad del Programa y teniendo en cuenta los retrasos en los que ha incurrido, es imprescindible alargar la vida del mismo entre tres y seis meses. Esto es importante de cara a que muchos de los procesos de cambio iniciados puedan cimentarse y a que otros en procesos tengan tiempo de concluir con el consenso de todas las partes (p.e. la Ley de Aguas).

En el caso de las comunidades donde los resultados van dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de su población en torno a las cuestiones relativas al agua, sería interesante que MIDUVI contemple estas localidades en el marco de otros Programas orientados también a la mejora de las infraestructuras para agua y saneamiento, financiados con fondos de la cooperación española, bien a través de la iniciativa de canje de deuda, bien a través de las aportaciones canalizadas a través del Fondo Español para el Agua y el Saneamiento. Estos Programas también cuentan con un componente de gobernanza que bien podría beneficiarse de los aspectos de gobernanza desarrollados en el marco de este Programa.

Eficiencia

El trabajo de interagencialidad favorece y palía las deficiencias existentes en la Coordinación Nacional pero limita la eficiencia. La experiencia y el valor añadido de las Agencias no debería estar al servicio de la micro-gestión. Con este marco de trabajo es complicado ver el valor añadido de las agencias y de sus temáticas de trabajo.

Fruto de la revisión documental se aprecia que existen algunas incoherencias en la lógica de intervención que dificultan la consecución de los resultados. Hay productos poco clarificados. De igual manera los indicadores recogidos en la formulación no facilitan la observación de la aportación del PC al progreso de los ODM¹⁴ y en concreto a las metas a las que se hace referencia en las primeras páginas de este informe. En el caso del Resultado 2 (Efecto directo 2: Indicadores de sostenibilidad económica, técnica, social, ambiental e institucional mejorados en los prestadores de los servicios de AyS en las 4 provincias de intervención del Programa), es cuestionable su formulación, además de excesivamente genérica, parece demasiado ambiciosa para los productos (Producto Conjunto 2.1. Prestadores urbanos y rurales de las 4 provincias del Programa, fortalecidos en sus capacidades de planificación y gestión integral de los servicios de agua potable y saneamiento y Producto conjunto 2.2. Mancomunidades conformadas para la prestación eficiente y equitativa de los servicios de agua y saneamiento en las provincias donde se ejecute el Programa) y actividades y recursos que lleva aparejados.

La ausencia de mayor definición entre los públicos destinatarios durante la formulación y en el diseño de alguna de las actividades (p.e. los grupos de mujeres y comités de veeduría relativos al trabajo con OIT o los clubes ecológicos en el caso de

¹⁴ Si bien se reconoce el esfuerzo realizado con motivo de la petición de segundo desembolso de articular el PC respecto del Plan Nacional del Buen Vivir y de los ODM y sus respectivas metas.

UNV) también dificulta la asignación eficiente de recursos o cuando menos una adecuada evaluación en términos de eficiencia.

El PCAyS sufre cierto retraso debido a diversas razones, el propio proceso de cambios que vive el país, las dificultades encontradas para la contratación de las obras recogidas en el PRODOC, la inexistencia de procedimientos de trabajo homogeneizados, la volatilidad del personal vinculado a alguna de las instituciones, la debilidad de la coordinación, entre otros. Todas estas razones, han obligado a recalendarizar la intervención y reasignar recursos para mejorar la eficiencia de las actividades y el alcance de los productos, incluso para poder mantener la Coordinación del Programa operativa, así el PNUD ha retrasado el inicio de alguna de sus acciones para asegurar la operatividad del PC.

Si atendemos con mayor detenimiento a la realización de las obras, cabe señalar que las contrataciones no se están realizando a través de los procesos de contratación pública de Ecuador puesto que el PRODOC establece que la ejecución financiera de las actividades se realizará a través de las agencias del sistema de Naciones Unidas que intervienen en el Programa conjunto. La realización de actividades establecidas en el PRODOC bajo responsabilidad de ONU-HABITAT y MIDUVI, se realizan a través de la Unidad de Operaciones del PNUD en Ecuador, siguiendo las Normas de Adquisición de Bienes y Servicios del PNUD en el país.

Los contratos de valor menor a US\$100.000,00 deben ser aprobados por un Comité Local de contratos (CAP) y el Coordinador Residente de las NN.UU. en Ecuador, previo informe emitido por un Comité Técnico de Evaluación del proceso convocado. Los contratos de valor igual o mayor a US\$100.000,00 deben ser aprobados por las mismas instancias que los de valor menor, más un Comité consultor de adquisiciones de la Sede regional del PNUD en Panamá. Las normas y criterios del Comité de Panamá son esencialmente las mismas, aunque existen algunas particularidades en los procesos de las convocatorias realizadas por PNUD a pedido de ONU-HABITAT en Ecuador que han requerido aclaraciones por el Comité de Panamá, dando lugar extensiones imprevistas de tiempo entre la selección por el Comité Local y la aprobación por el Comité de Panamá. Estas extensiones están causando demoras en la iniciación de las obras y en el avance de consecución de los resultados esperados.

El ejercicio realizado entre agencias para preparar los documentos del segundo desembolso ha posibilitado revisar algunas partidas, dotándolas de mayor coherencia. Tal y como se ha manifestado, el programa ha experimentado un retraso en la ejecución de acciones en relación con el calendario inicialmente previsto, lo que se debió sólo en parte a que los primeros 9 meses de la ejecución se destinaron a actividades necesarias para la puesta en marcha de una intervención de estas características.

Entre las principales razones, destacan la centralización y lentitud de normas y procedimientos de varias de las organizaciones participantes del sistema de Naciones Unidas; inexistencia de procedimientos administrativos y financieros conjuntos; el contexto político, en particular el proceso construcción de política pública en el país.

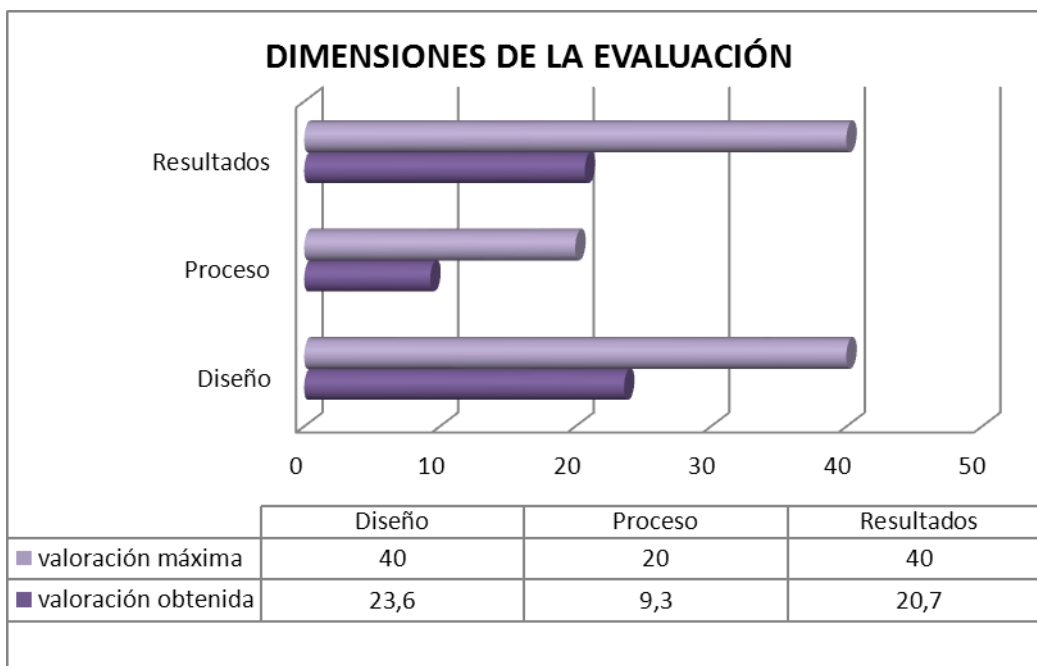
Respecto a la Unidad de Coordinación, llama la atención el elevado coste de la misma y las diferencias salariales entre recursos. No está justificado el elevado coste del Coordinador del Programa, tanto desde un punto de vista del salario vs funciones como desde un punto de vista unitario (las diferencias entre Coordinador del PC y Coordinadores en las provincias son excesivas). Es necesario mejorar el trabajo que se hace desde la Coordinación Nacional, exigiendo mayor visión programática y capacidad de liderazgo e interlocución entre los diferentes actores.

En el caso de la valorización de las aportaciones o inputs de las mujeres al Programa, es muy pronto para valorarlo, aunque no se ha descendido de niveles generales, sólo en alguna de las capacitaciones de PNUD, se puede observar esto.

En el caso de los resultados, outputs - outcomes, ha sido muy interesante el ejercicio encargado por UN - Hábitat a la Gender and Water Alliance, con el objeto de transversalizar el enfoque de género en la gestión del agua en el Programa y promover un acceso equitativo para mujeres y hombres a agua segura y adecuada; para uso doméstico, para saneamiento, para usos productivos que asegure la sostenibilidad del medio ambiente. El resultado de este trabajo debería ser discutido por los diferentes actores del Programa e incluido en la visión de cada uno de los productos, el PC no puede permitirse 3 o 4 enfoques de género dentro de una misma intervención (esto llama la atención dado que OIT, UN - Hábitat, PNUD manifiestan la incorporación de la perspectiva de género en sus intervenciones con los socio ecuatorianos pero no han consensuado una metodología ni entre ellos ni con ONU Mujeres, que en el marco de ONE UN es la agencia que lidera este tema en el país). El PRODOC contiene varias referencias a la transversalización del enfoque de género en la intervención, llegando incluso a contemplar indicadores al efecto, sin embargo, estos no responden a una estrategia previamente definida, por lo que no apuntan un proceso de mainstreaming sino a una desagregación de datos por sexo:

- Al 2011, SENAGUA tiene al menos 20 funcionarios-as capacitados-as para formular, diseñar e implementar políticas y estrategias para establecer una gestión integrada del agua en el país, de los-as cuales el 40% son mujeres.
- Al 2011, 4 Escuelas provinciales de capacitación en A&S están en marcha y han capacitado al menos un 40% de mujeres lideresas locales
- Al 2011, se han conformado y funcionan al menos 4 comités de veeduría financiera, conformado por mujeres y hombres, en JAAPS apoyadas por el Programa.
- Al 2010, 80% de las organizaciones de mujeres existentes en la zona de intervención participan en la toma de decisiones y se configuran nuevos liderazgos femeninos.
- Al menos el 50% de las medidas locales implementadas del Plan de vigilancia de la calidad del agua son promovidas y lideradas por mujeres
- Al 2011, al menos el 40% de los sistemas sanitarios fortalecidos son liderados por mujeres.
- Al 2011, al menos el 40% de los sistemas rehabilitados o construidos son administrados por JAAS bajo conducción de mujeres.
- Al 2011, al menos el 30% de las soluciones de acceso a AyS en poblaciones dispersas han sido lideradas por mujeres.

La valoración del Programa Conjunto según criterios correspondientes a cada fase queda reflejada en la siguiente gráfica (valoración estimada), donde el lila corresponde a los valores máximos y el azul corresponde a los valores obtenidos por el PC una vez tabulada la información numérica de la ficha de evaluación. En todo caso, este gráfico resumiría bastante parte de los comentarios realizados hasta la fecha sobre los avances y consideraciones de cada uno de los criterios y la necesidad de trabajar orientados al fortalecimiento del PC como proceso.



Fuente: elaboración propia.

4.- CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN:

Una vez revisados los criterios de evaluación y constatada la necesidad de avanzar en cuanto al propio proceso del PC a la par la consecución de productos y resultados, amerita recapitular para de la información y dar paso a este capítulo.

Aunque a lo largo de los apartados anteriores, y como fruto del análisis se han vertido una serie de conclusiones sobre los avances del PC, tal y como se hizo en la primera reunión de conclusiones, parece gráfico sintetizar parte de las mismas en un clásico análisis situacional.

En este sentido, las conclusiones que se presentan están basadas en el análisis DAFO, que obedece a una lógica estratégica- sistémica, y nos permite, a través del análisis del Programa Conjunto, observar algunas características interagenciales y, a una lógica operativa y se circunscribe explícitamente al Programa Conjunto, en cada una de las fases desarrolladas hasta la fecha:

En el análisis DAFO la situación interna del Programa Conjunto y las Agencias se compone de dos factores controlables: fortalezas y debilidades, mientras que la situación externa se compone de dos factores no controlables: oportunidades y amenazas. En general se han constatado estos factores como limitantes y descriptivos del Programa Conjunto, incluso, muchos de ellos sirven como orientaciones sobre las que construir las recomendaciones.

FORTALEZAS:

- Pertinencia del planteamiento del Programa Conjunto de Gobernabilidad en materia de Agua y Saneamiento
- Posicionamiento y valor añadido en el ámbito de trabajo por enfoque que aúna gobernanza del recurso hídrico, enfoque de derechos y medio ambiente (suma de OPS, ONUHábitat, PNUD, UNV y OIT) Vs (SENAGUA, MIDUVI, MSP +

SENPLADES, SETECI + DINSE) - Alineamiento total con el Plan Nacional del Buen Vivir

- El trabajo realizado durante estos primeros 18 meses, especialmente desde noviembre 2010, ha fortalecido la interagencialidad y la capacidad de planificación por parte de las agencias.
- Inicialmente existía un alto grado de apropiación por parte de las instituciones ecuatorianas.

OPORTUNIDADES:

- El Programa Conjunto brinda una oportunidad de posicionamiento, incidencia en el marco de articulación de políticas públicas nacionales locales, provinciales y municipales en materia de agua y saneamiento.
- Pocas iniciativas y programas orientados a gobernanza en materia de agua y saneamiento, no hay demasiada competencia (posición interesante en un hipotético market place)
- Espacio de articulación política favorable, está en la agenda de las instituciones nacionales
- Armonización con AECID y otros actores para el fortalecimiento de la sostenibilidad
- Alineamiento con los programas de la SENAGUA, MIDUVI y MSP sobre la misma temática para favorecer la coordinación y la apropiación de las delegaciones provinciales, gobiernos regionales y de los municipios
- Fortalecimiento de las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento con enfoque de cuenca hidrográfica

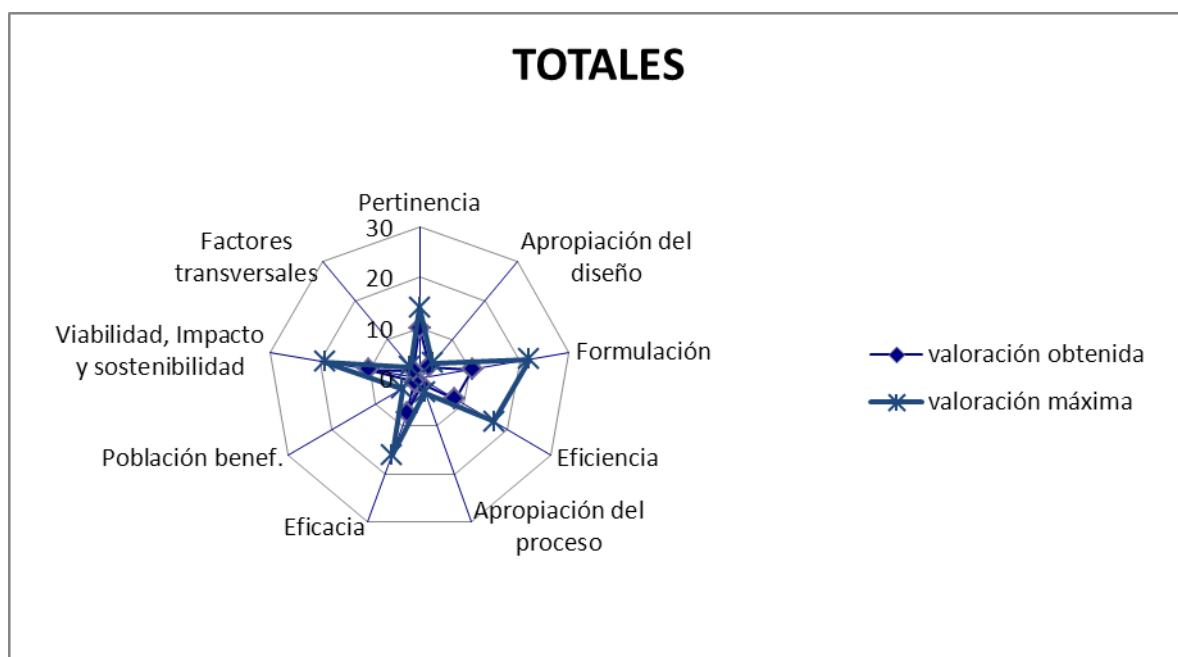
DEBILIDADES:

- El programa cuenta con una Visión limitada, débil visión estratégica desde el punto de vista de Programa
- Alguna de las agencias no contaban con una experiencia de trabajo en materia de gobernabilidad en agua y saneamiento en el país
- Poca participación de los actores locales, escaso trabajo con la sociedad civil y poca definición en cuánto a qué se espera de ella
- Insuficiente trabajo en cuanto a la estrategia de transversalización del enfoque de género y agua (GWA)
- Falta de búsqueda de resultados indirectos institucionales que se pueden lograr con la acción del Programa Conjunto - el hecho de tener a 5 agencias trabajando bajo un mismo marco debería conllevar a una serie de resultados más allá de los establecidos en el marco de la intervención
- No se está haciendo un trabajo suficiente de información sobre el Programa Conjunto con los diferentes actores, especialmente en las provincias, con los que se está trabajando
- Insuficiente articulación de mecanismos para socializar resultados y producto + actividades como un proceso de trabajo (hacia fuera)
- Se han fortalecido poco los espacios de coordinación entre las instituciones ecuatorianas al nivel provincial.
- Estructuras de coordinación existentes poco eficaces y eficientes y poca claridad de funciones en estos niveles
- Ausencia de seguimiento de los factores de riesgo, pone en peligro la sostenibilidad
- Escasa articulación para ejecución y seguimiento Programa Conjunto entre la coordinación del PC y las instituciones ecuatorianas y las agencias
- Falta capitalizar los resultados del Programa Conjunto hacia fuera y hacia dentro - necesidad de trabajar más la interagencialidad (no en la gestión), más allá del trabajo de cada agencia

- Débil estrategia de comunicación unificada y difusión hacia actores imprescindibles en las provincias
- Falta crear RED como parte de una estrategia institucional, pe. UNIVERSIDADES
- Falta introducir espacios de reflexión temáticos del PCAyS como cultura organizativa y espacios formales que fortalezcan la interagencialidad, la coordinación y reflexión entre instituciones ecuatorianas

AMENAZAS:

- La poca dedicación estratégica y ausencia de visión pone en peligro el Programa como unidad de trabajo
- Atomización del programa entre las agencias
- El ritmo del proceso político en el país ralentiza la ejecución del PC
- La ausencia de la Ley de Aguas, genera un marco de incertidumbre respecto a los actores y los niveles competenciales en las provincias con un alto coste
- Escaso impacto del PC debido a la gestión por productos y actividades y no por resultados e impactos
- Los cambios de interlocutores pueden poner en riesgo la apropiación por parte de los actores involucrados en las 4 provincias
- La dedicación de las agencias a las actividades relativas a la ejecución resulta ineficiente y debilita la generación de otros espacios de trabajos favorables a los avances del programa
- Las dificultades para llevar a cabo la desconcentración y descentralización limitan desde el gobierno central el impulso a los procesos locales de abajo hacia arriba



Fuente: elaboración propia.

5.- RECOMENDACIONES:

Resumen de recomendaciones en función de los hallazgos:

- Trabajar con una lógica programática, una estrategia compartida y con un horizonte fijo en lugar exclusivamente de por productos y actividades.
- Replantear las actividades destinadas a fortalecimiento de capacidades en general y las destinadas al trabajo directo en comunidades, trabajo en función del target con una estrategia consensuada.
- Hacer énfasis en la comunicación y transferencia de conocimiento dentro del mismo programa y con el conjunto de actores implicados.
- Fortalecer y empoderar las instancias de coordinación para que asuman y desarrollen efectivamente sus funciones (estratégicas - planificadoras - monitoreo).
- Establecer modelos de intervención homogéneos entre agencias, instituciones nacionales y entre programas al interno de cada una de las entidades implicadas.

A.- Estratégicas:

1. Para asegurar la adecuada coordinación¹⁵ entre actores y la ejecución del PCAyS es recomendable alargar entre 3 y 6 meses los trabajos. A pesar de que los PC tienen una duración determinada, el contexto en el país justifica esta extensión. Es necesario alargar el PC para asegurar su sostenibilidad.
2. Desde un punto de vista de posicionamiento se debería hacer más énfasis en la concepción/adopción del derecho humano al agua y su correlación con la consecución de los ODM, así como en el enfoque de GIRH. El Programa debe de introducir reflexiones y reportar en estos términos más allá de los avances por productos y de las referencias introducidas en los documentos que cruzan el Programa con el Plan Nacional del Buen Vivir y el marco ODM.
3. Pese a los avances, sería importante fortalecer la coherencia entre los productos responsabilidad de cada una de las Agencias. La homogenización de algunos procedimientos de gestión representa una ventaja, pero queda bastante trabajo en esta línea para contar con un sistema unificado que favorezca el seguimiento del PC en su conjunto y no de forma parcelada.
4. Se recomienda reflexionar sobre lo que supone este PC a la interagencialidad en materia de agua, medio ambiente y género. En este sentido, sería deseable afianzar los lugares comunes existentes y favorecer la construcción de visión conjunta país - sector, creando sinergias p.e con el programa de Yasuní. Esto ayudaría a marcar posiciones en la agenda de eficacia y los avances en materia de división del trabajo.
5. Desde el punto de vista del trabajo matricial y por resultados, hay que continuar favoreciendo la vinculación con otros programas y con la especialización existente dentro del sistema de Naciones Unidas (p.e. PNUD - ART y alguna de las líneas que conviene recuperar, experiencia de ONU Mujeres aunque no sea una agencia que participe en el PC, trabajo de OPS en materia de calidad del agua y prevención de enfermedades de transmisión hídrica, ONU-Habitat en el marco del programa WOPs a pesar de ir dirigido al ámbito urbano y peri urbano). Esto facilitaría la búsqueda de sinergias y

¹⁵ Para ilustrar el fortalecimiento de las instancias de coordinación y más allá de la información del informe se adjuntan una serie de gráficas sobre coordinación de actores y procesos.

complementariedades entre agencias y el conjunto de sus intervenciones además de los PC.

6. En línea con la recomendación anterior, el PC debe fomentar más el trabajo en red y la reflexión de fondo sobre los contenidos del programa, puesto que representa un gran valor añadido para las instituciones (ecuatorianas y del Sistema) y favorece las reflexiones a futuro sobre el trabajo conjunto. De esta manera, se asegura que hay un seguimiento con objetivos claramente marcados.
7. Es necesaria mayor celeridad en los procesos y claridad en la definición de las actividades para que puedan incorporar las prioridades del PC en sus presupuestos 2012 (p.e. DINSE, AECID - MIDUVI: fondo del Agua, iniciativa de Canje de Deuda), dado que existe la voluntad de sinergiar determinadas políticas públicas en función de las prioridades apuntadas por el PC, sería necesario que el PC avanzara en estas orientaciones.¹⁶
8. Es importante reducir la inestabilidad institucional, el PC debe estar anclado en la institucionalidad ecuatoriana al más alto nivel, sobre todo en los casos de las tres instituciones ecuatorianas con mayor peso: MIDUVI, MSP y SENAGUA. Hay que elevar el perfil del comité de gestión para que aborde cuestiones estratégicas.

Para fortalecer la interagencialidad, dentro de la matriz de temas transversales que maneja el Programa Conjunto después de la reformulación, se propone avanzar en la creación de grupos de trabajo temáticos que aseguren la adecuada integración de visiones y sensibilidades en el marco del programa. Y que además, reporten al resto de los actores implicados con más unicidad de la demostrada hasta la fecha. Se pretende así favorecer la visión programa en detrimento de las visiones de cada Agencia y de los productos a desarrollar. Todo esto se debe llevar a cabo con la participación y apoyo de la Coordinación Nacional del Programa Conjunto. Lo que se presenta no deja de ser una propuesta a la que las diferentes Agencias pueden sumarse.

| Eje Temático del Grupo de Trabajo | Agencia propuestas |
|---|------------------------------------|
| Marco jurídico y capacidades nacionales y locales | PNUD, ONU-Habitat |
| Salud (incluye calidad del agua, escuelas saludables, educación sanitaria ambiental) | OPS-OMS, ONU-Hábitat, UNV |
| Públicos destinatarios y estrategias de intervención: Operadores públicos, JAAP y municipalidades, comunidades. | ONU-Habitat, PNUD, OIT (OPS - UNV) |
| Transversalización del enfoque de género en la gobernanza del agua | PNUD, UNV, UN - hábitat, OIT, OPS |

Debería ser responsabilidad de los grupos de trabajo temáticos unificar los trabajos derivados de las actividades del Marco Lógico, contextualizarlos en los resultados del Programa Conjunto, y socializarlos/compartirlos con los socios en la implementación, contrapartes, y beneficiarios de las localidades rurales.

¹⁶ Las tres instituciones que aparecen deben incorporar esta recomendación, tanto la DINSE cuando hace sus ejercicios de planificación y presupuestación (si bien el PC debe facilitarle el ejercicio), como el MIDUVI a través de los otros programas que ejecuta con AECID que podrían aprovechar el recorrido de este PC.

Se sobreentiende que hay agencia con más experiencia que otras en cuanto a los contenidos de éstos grupos temáticos, pero se ha decidido apostar por el trabajo conjunto en lugar de por el liderazgo individual (pese a la propuesta inicial) para asegurar la interagencialidad. La presencia por grupos también se ha balanceado en función de la carga presupuestaria de cada agencia.

Además de todo lo anterior, y debido a la urgencia sobre la misma, se proponen una serie de recomendaciones a este nivel en la medida en que afectan directamente al rumbo del programa y a la necesidad que desde la Coordinación Nacional se avance hacia una estrategia clara que sepa liderar el programa balanceando entre los intereses y prioridades del conjunto de las instancias que participan.

- Es necesario que se produzca un cambio en la Coordinación Nacional, y ésta funciones como unidad. En la que el Coordinador Nacional asuma el rol de liderazgo con una visión sobre el contexto, el programa y las necesidades de cada una de las partes. El liderazgo se debe construir y con ello la confianza.
- La Coordinación Nacional debe cambiar la relación y la dinámica de trabajo con los coordinadores en las provincias, introduciendo una mayor visión programática y capacidad de liderazgo e interlocución entre los diferentes actores e imbuyendo de esta visión a los coordinadores en los territorios.
- Los coordinadores provinciales no deberían realizar exclusivamente actividades de secretaría y apoyo a las agencias y sus asistencias técnicas. Éstos deben participar activamente en la selección de las comunidades e involucrarse en el trabajo con ellas.
- En los territorios las coordinaciones donde existe autoridad de cuenca (Portoviejo y Guayaquil), éstas deben hacer un trabajo mucho más cercano a la SENAGUA, tendiendo puentes entre la división político-administrativa clásica y las prioridades que establece la GIRH.
- En el caso del comité de técnico, sería recomendable que los coordinadores provinciales siempre asistan a sus reuniones.
- Se deben institucionalizar los espacios de coordinación de forma presencial y utilizando las nuevas tecnologías para no incrementar más los costes de la UC.
- Tratando de dimensionar los costes, se recomienda una revisión a la baja del salario del Coordinador Nacional. Se considera que este está muy por encima de un puesto de esas características y además muy descompensado respecto al resto de la estructura salarial del PC.

B.- Operativas y Procedimentales

Desde el punto de vista del diseño y la planificación:

1. En cuanto a los colectivos implicados, se recomienda realizar una Matriz que le de seguimiento a la evolución de los diferentes stakeholders, de su posición frente y en el PC. Esto es imprescindible para observar los cambios en las dinámicas sociales producidas por una mejora de la gobernanza, pero previamente se deberá realizar una discusión sobre las estrategias a seguir (qué se quiere conseguir del trabajo) con cada uno de los grupos.
2. El ejercicio de actualización del Marco de Monitoreo ha mejorado sustancialmente los indicadores, aunque no ha contemplado la formulación de iovs de procesos y sería interesante avanzar en esta línea.
3. En línea con lo anterior, además de los iovs de proceso, sería interesante introducir indicadores de cobertura.

4. En el caso de las intervenciones en las comunidades, es necesario establecer puntos comunes en las áreas de intervención; dirigir las participaciones hacia la unificación de actividades similares, por ejemplo la mejora de infraestructuras en núcleos concentrados y dispersos a cargo de MIDUVI y UN-Hábitat y PNUD.
5. Hay que incorporar a la sociedad civil a los procesos, la activación del resultado 3 puede ser interesante, especialmente en el caso de los productos conducidos por la OIT y del resultado 4 en la parte de productos liderados por UN - Hábitat.
6. PNUD, ONU-HABITAT, OPS, UNV han desarrollado y desarrollaran actividades con las universidades, se recomienda revisar la participación de las mismas (aportación de estudiantes en prácticas, colaboración en la realización de estudios, participación en mesas de trabajo, etc.).
7. Es necesario aterrizar los resultados del PCAyS y generar una estrategia de salida socializada y compartida por los diferentes implicados, que vaya mucho más allá del documento no socializado preparado para el segundo desembolso.
8. Es imprescindible que los municipios se incorporen más activamente al PC y planifiquen conjuntamente con las Direcciones Provinciales y Autoridades de Cuenca.

Desde el punto de vista de la ejecución se reconocen los avances, sin embargo:

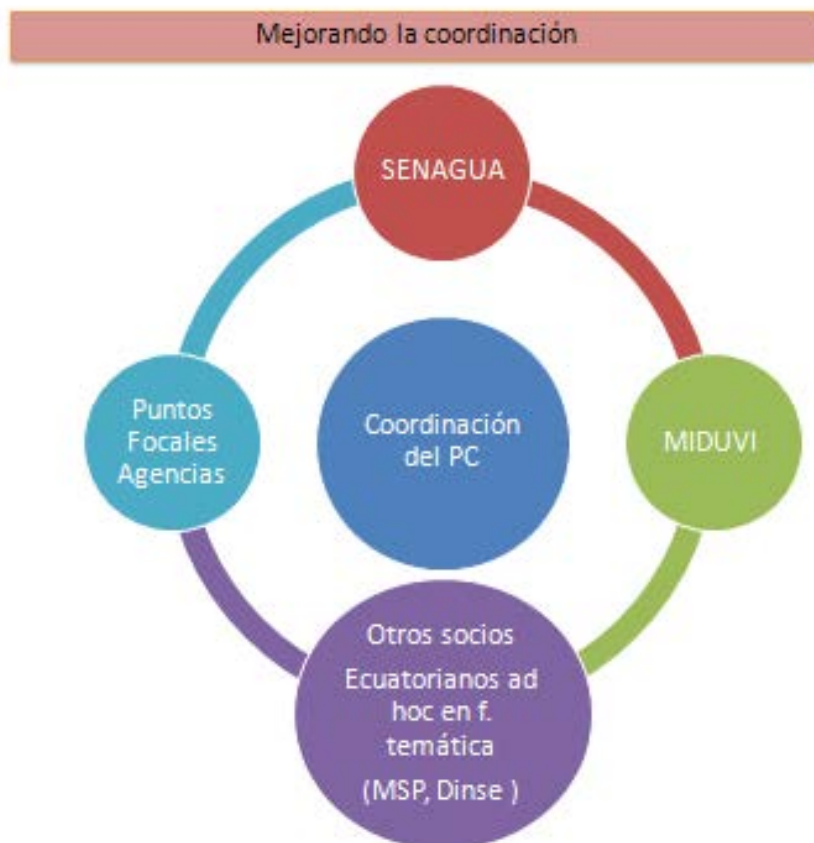
9. Se recomienda revisar el tipo de actividades dirigidas a las JAAP y estudiar nuevas posibilidades en cuanto a las formaciones (elaboración de proyectos técnicos) y la organización, p.e. creación de centros de acopio para contener piezas para las reparaciones conjuntas.
10. Habría que incluir alguna de las actividades de los clubes ecológicos en alguna de las comunidades, con los y las niñas de las mismas.
11. También habría que precisar y coordinar mejor el avance de las actividades de MIDUVI y MSP referidas calidad de agua.
12. Hay que fortalecer las capacitaciones a las municipalidades, concretamente con sus empresas operadoras y facilitar la interlocución y atención a las JAAP.
13. Es importante fortalecer la difusión de las buenas prácticas de este PC y el posible intercambio de experiencias, entre comunidades, provincias y otros programas conjuntos.
14. Hay que introducir elementos de transparencia y rendición de cuentas en el trabajo con los operadores públicos, de cara a la ciudadanía y las JAAP.
15. Es necesario clarificar las intervenciones de las Agencias en las actividades, por ejemplo la diferenciación entre la mejora de las infraestructuras conducidas por MIDUVI y ONU-Hábitat o MIDUVI y PNUD, en términos de apropiación y la permanencia.
16. En el proceso relativo a las contrataciones y licitaciones de obra, sería interesante difundir activamente las Asistencias Técnicas en los colegios profesionales de las provincias aún a pesar de tener que licitar internacionalmente según el monto.

El propósito de modificar la estrategia en las intervenciones en la región por parte del PCAyS debería de pasar de la actual, más centrada en el desarrollo de los recursos hídricos orientado hacia proyectos, a una nueva estrategia de manejo integrado de los recursos hídricos. Esto podría fortalecer la visión del programa. Las diferencias entre ambas estrategias son principalmente las siguientes:

| Estrategia de desarrollo de los recursos hídricos orientado hacia proyectos | Estrategia de manejo integrado de los recursos hídricos |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos aislados de construcción de abastecimiento de agua y drenaje - Cada proyecto trata de maximizar sus propios beneficios - Se parte del supuesto de que existe una determinada fuente de agua exclusivamente para el proyecto - Se presta menor importancia a lo que ocurre con los caudales de retorno de los diferentes usos - Lo importante es resolver los problemas individuales en relación con el uso del agua, tales como el de la escasez o el interés público, aumentando la oferta - Puede crear serios conflictos entre usos y usuarios pero puede ser suficiente si el agua es abundante y es posible atender fácilmente a las necesidades de la población - Puede causar graves problemas ambientales | <ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos o actividades son el resultado de una proceso en el que se tienen en cuenta todos los usos, incluido el medio ambiente, es necesario integrar esta perspectiva en el trabajo de agua y saneamiento, tendiendo puentes con la esfera cultural del agua - Trata de resolver los conflictos entre usuarios y usos mediante una mayor oferta, pero también mediante la incidencia institucional y el manejo de la demanda, importancia de los municipios en la gestión pública del recurso - Enfocado a ser integral, sostenible, ecológicamente responsable, participativo y orientado a los incentivos |

Fuente: elaboración propia.

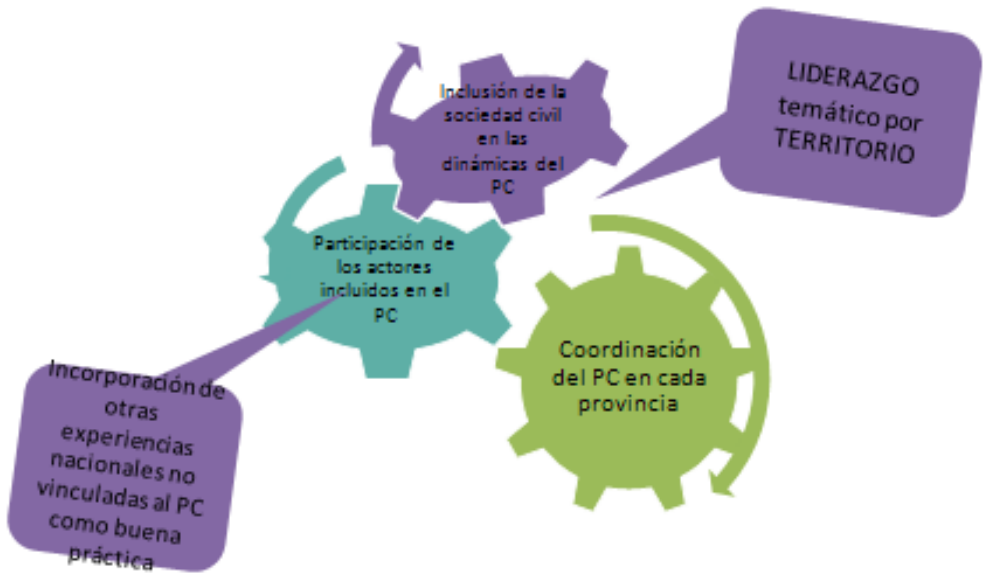
Tal y como se comenta en la nota al pie de la página nº 13, se adjuntan una serie de gráficas sobre coordinación de actores y procesos que pueden ayudar al fortalecimiento de las instancias de coordinación.



Mejorando la sostenibilidad



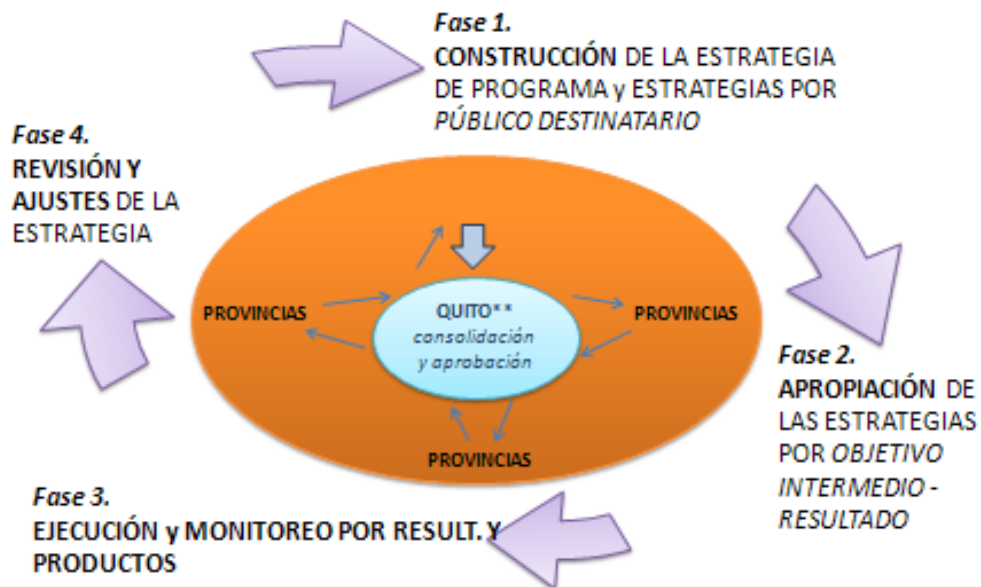
Fortalecimiento del Programa en cada uno de los territorios



Anclaje y mejora de procesos en las provincias, incremento del peso de las delegaciones desconcentradas del Gobierno Nacional



Avanzando en la Visión



* PROVINCIAS: UC-Provincias + delegaciones desconcentradas del Gobierno Nacional

** QUITO: UC-Quito + CTP + grupo de trabajo técnico (puntos focales Agencias + Instituciones Ecuatorianas)