



EVALUACIÓN FINAL

ECUADOR

**Ventana Temática:
Gobernanza Económica Democrática**

Título del Programa:

Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

Autora: Cecilia Carballo de la Riva

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los “Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas” del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

Ventana temática: Gobernanza Económica Democrática

**Evaluación Final del Programa Conjunto “Gobernabilidad
del sector agua y saneamiento en el Ecuador”**

INFORME FINAL

Presentado por

Cecilia Carballo de la Riva

Julio de 2013

INDICE

GLOSARIO

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

1.2. OBJETIVOS, FINALIDAD Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1.2.1. Finalidad de la evaluación

1.2.2. Objetivos específicos

1.2.3. Metodología

1.2.4. Limitaciones

1.3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

1.3.1. Descripción del Programa Conjunto. Lógica de la intervención

2. NIVELES DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

2.1. Nivel de Diseño –pertinencia-.

2.2. Nivel de Proceso -eficiencia, apropiación-.

2.3. Nivel de Resultados - eficacia, sostenibilidad-.

3. CONCLUSIONES Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA

3.1 Nivel de Diseño

3.2 Nivel de Proceso

3.3 Nivel de Resultados

4. RECOMENDACIONES

5. ANEXOS

GLOSARIO

FODM: Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

JAAP: Junta Administradora de Agua Potable

MAE: Ministerio de Ambiente

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

MSP: Ministerio de Salud Pública

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT: Organización Internacional de Trabajo

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPS-OMS: Organización Panamericana de la Salud

ONU-HABITAT: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

PC: Programa Conjunto

PC-GAS: Programa Conjunto de Gobernabilidad en agua y saneamiento

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua

UNV: Programa de Voluntarios de Naciones Unidas

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en Ecuador en el marco de los ODM, fue iniciado en junio de 2009 y después de más de 4 años de ejecución¹, y ha contribuido a la implementación del Plan Nacional del Agua y a la construcción de la gobernabilidad democrática y sostenible de los servicios de agua y saneamiento. El PC – GAS apostó por un enfoque de gestión integrada del agua y por el desarrollo de intervenciones integrales que han promovido la equidad social, territorial y de género.

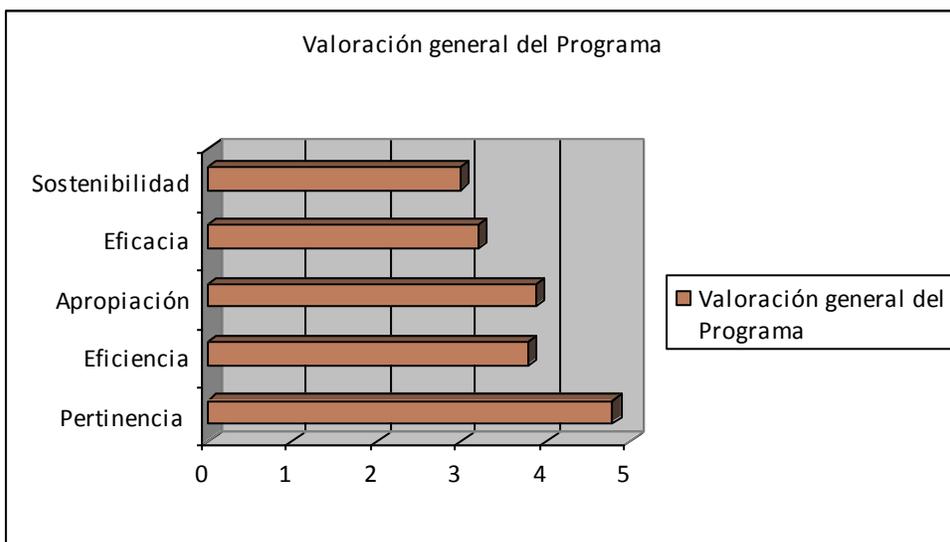
El Programa ha trabajado tanto a nivel nacional como territorial alrededor de varios ejes principales:

- Diseño de políticas sectoriales adecuadas e implementadas con un enfoque de cuenca hidrográfica e inclusión social y con la participación diferenciada de actores a nivel nacional, regional, cantonal y de comunidad.
- Desarrollo de capacidades entre los operadores, los prestadores del servicio y usuarios en materia de gestión, uso, control de las fuentes seguras de agua para consumo humano e implementación de actuaciones piloto de mejora del saneamiento en las zonas de intervención. El PC ha pretendido empoderar a las organizaciones sociales para incidir en la formulación de los marcos normativos que regirán los servicios de agua, la vigilancia de la calidad y la gestión sostenible de los servicios.
- Desarrollo de mecanismos de apoyo a las inversiones en comunidades rurales de algunos cantones de las provincias de intervención, por medio de financiamientos directos del Programa y otros recursos movilizados a través de alianzas estratégicas con instituciones del gobierno y otros cooperantes. Dado el carácter integral de las actuaciones, éstas han estado acompañadas de campañas de educación sanitaria y ambiental. Además de la mejora de las infraestructuras, se han fortalecido las capacidades de las instituciones y organizaciones sociales locales en los temas de educación sanitaria y ambiental, especialmente orientadas a la población infantil, juvenil y adulta. En este caso, es notable el aumento de la cobertura de agua potable y saneamiento conseguido con el PC – GAS en los cantones donde éste ha desarrollado sus actuaciones.

Las Agencias del SNU que participaron en el PC contaron con un presupuesto total aprobado de \$5.810.001: PNUD \$ 2.720.474, ONU-HABITAT \$2.741.777, OIT \$123.050, OPS/OMS \$224.700 y UNV y como socios principales de cooperación a nivel nacional estuvieron Secretaría Nacional del Agua –SENAGUA-, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI- y Ministerio de Salud Pública –MSP.

¹ El Programa inicialmente fue diseñado para ser ejecutado en 36 meses a partir del 28 de junio de 2009, sin embargo posteriormente se consiguió una extensión sin costo de un año adicional y se espera cerrar el PC el 28 de junio de 2013.

A nivel local, también movilizaron recursos y mano de obra 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.



Fuente: elaboración propia

La valoración general del PC es adecuada, éste se ha mostrado altamente pertinente y bastante eficiente. Debido a la integralidad de los enfoques de trabajo, la apropiación por parte de los actores involucrados en su ejecución es satisfactoria y favorece la sostenibilidad de las actuaciones y productos por el PC desarrollados.

Los principales logros encontrados se vinculan con:

- el posicionamiento del tema de Gobernabilidad del sector a nivel nacional y local, el cual generó capacidades, instrumentos metodológicos e información para aportar a nivel de las políticas nacionales y locales.
- el trabajo desarrollado alrededor del eje de diseño de políticas sectoriales, mediante el fortalecimiento de las capacidades de la SENAGUA, el MIDUVI, el MSP, los GADs y las JAAPs, ha favorecido la apropiación encaminada a la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el PC.
- el financiamiento externo causó un efecto de palanca importante tanto en la construcción y articulación de políticas como en el desarrollo y promoción de infraestructuras bajo enfoques integrados de conservación y gestión sustentable del recurso agua.

En cuanto a los resultados alcanzados, se cuenta con 3 instrumentos de política pública para la gestión integrada del agua (Política Socio-Cultural del Agua; una metodología de Diálogos por el Agua; y, una Guía de Bio-monitoreo comunitario para la protección de

fuentes de agua), y se están desarrollando, en base a experiencias en territorio, lineamientos y políticas de fortalecimiento de capacidades y de asociación de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. Además, en función del nuevo marco normativo del país, se ha creado el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua como un nuevo espacio de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la reforma democrática del sector. También se han creado espacios de participación en la prestación de servicios de agua y saneamiento y en la vigilancia de la calidad del agua con enfoque de género en 13 comunidades rurales.

Las principales recomendaciones tienen que ver con el fortalecimiento de la relación entre las autoridades locales y nacionales para darle continuidad a los procesos emprendidos y capitalizar la experiencia dentro de las nuevas atribuciones de SENAGUA como ente rector.

El informe de evaluación hace observaciones en términos de eficiencia al F-ODM con respecto a la necesidad de buscar mecanismos para armonizar los procedimientos administrativos y los tiempos de ejecución del PC. También se exponen hallazgos orientados a la mejora del trabajo interagencial y la búsqueda del valor añadido de cada una de las Agencias.

Para futuros procesos de planificación se recomienda profundizar en una estrategia de trabajo interagencial pensado no solo en trabajar coordinadamente sino en trabajar interdisciplinariamente diseñando previamente métodos y estrategias innovadoras de intervención.

Tal y como señala la Evaluación País, si se atiende a los productos alcanzados, el PC GAS ha generado un documento de Política Nacional del Agua y se han fortaleciendo las capacidades de SENAGUA para la incorporación de un enfoque de Gestión Integrada del Agua por Cuenca Hidrográfica, manejo de conflictos, interculturalidad y participación ciudadana, y se han armonizado los proyectos de Ley de Aguas y de Servicios de Agua Potable y Saneamiento. El proyecto de Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, elaborado con apoyo del Programa, ha sido revisado por un comité interministerial y fue incluido en la agenda legislativa, aunque en el momento de la evaluación no había sido aprobado. Con el apoyo del PC-GAS, el MIDUVI ha desarrollado una guía tarifaria y un modelo de catastro de usuarios para la gestión eficiente y equitativa de servicios de agua potable y saneamiento, y se prevé que estos instrumentos sean estandarizados en colaboración con otros programas del MIDUVI financiados por el Gobierno de España. Actualmente más de 9 Juntas de Agua Potable utilizan estos instrumentos, lo cual ha incrementado su eficiencia en la gestión de servicios.

Además se ha desarrollado un Plan Único de Capacitación para prestadores de servicios, con un enfoque integral, y se diseñó una propuesta de política para la promoción del asociacionismo de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento como

complemento al fortalecimiento de los prestadores. En coordinación con la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y sobre la base de un diagnóstico en este ámbito, se fortalecieron los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas a nivel nacional, en las comunidades y en municipios de intervención del Programa. En cuanto a la participación, los 9 clubes juveniles conformados (en los cantones Rocafuerte, Muisne y Montalvo) forman parte de la Red Nacional de Clubes Ecológicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se han realizado intercambios de experiencias, se han capacitado para diseñar proyectos sociales y ejecutan campañas de educación sanitaria y ambiental con enfoque de género, con el apoyo de GADs.

El MSP ha implementado exitosamente el Plan Nacional de Vigilancia de Calidad del Agua, con capacidades fortalecidas en las Direcciones Provinciales y municipios del territorio de intervención del Programa, y se realiza de forma sistemática análisis de calidad del agua. Finalmente, el PC ha desarrollado intervenciones integrales en numerosas comunidades para asegurar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento. Como parte de las intervenciones integrales, además del incremento de la cobertura constatado, se desarrollaron capacitaciones de formación y aplicación de los conceptos de permacultura para hábitats sustentables en 4 comunidades de los cantones de Río Verde, Junín, Montalvo y Echeandía de las 4 provincias de intervención, donde se han construido espacios demostrativos muy bien recibidos por parte de la población.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el **informe final de la evaluación final** del Programa conjunto desarrollado en Ecuador **“Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento** “en el marco del Fondo español para el logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM), dentro de la ventana temática **“Gobernanza Económica Democrática”**.

El informe inicia con una parte descriptiva -descripción del marco general del Fondo, de los objetivos específicos de la evaluación, de la metodología y de las limitaciones de la evaluación-; para mostrar en segundo lugar los hallazgos de la evaluación conforme a tres niveles de análisis: Diseño, Proceso y Resultados. Cada uno de los niveles trata de dar respuesta a las demandas de información de los actores clave, clasificadas conforme a los criterios de evaluación definidos en los Términos de Referencia de esta evaluación. El informe finaliza con la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de los hallazgos presentados previamente.

1.1 ANTECEDENTES

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) es un mecanismo de cooperación internacional lanzado en el año 2007 con el objetivo de impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en todo el mundo, prestando para ello apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

Los programas desarrollados se articulan en ventanas temáticas – Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; medio ambiente y cambio climático; Juventud, empleo y migración; Gobernanza económica democrática; Desarrollo y sector privado; Prevención de conflictos y consolidación de la paz; Cultura y desarrollo-.

La ventana temática de Gobernanza económica democrática financia 11 programas conjuntos en esta área programática con un presupuesto de casi 60 millones de dólares. Estos programas se focalizan principalmente en fortalecer la capacidad gubernamental para el manejo de la provisión y calidad del agua, la inclusión de ciudadanos pobres en planes y políticas de agua y el aumento de inversiones financieras en el sector de provisión de agua. Estos esfuerzos contribuyen directamente a la consecución del objetivo 7 de los ODM, en particular a la meta de reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable.

El Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en Ecuador en el marco de los ODM, iniciado en junio de 2009, después de más de 3 años de ejecución², contribuye a construir la gobernabilidad democrática de los servicios de agua y saneamiento, con un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos, equidad social, territorial y de género, aportando al proceso de reforma del Estado, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir. Los resultados esperados incluyen:

- el incremento del acceso a agua segura y saneamiento de la población más pobre de 4 provincias, aportando al logro de la meta 10 del ODM 7, con impactos en los ODM 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8;
- la implementación de un nuevo marco normativo e institucional para el sector de agua y saneamiento; el diseño y aplicación de políticas públicas consensuadas para una gestión eficaz de los servicios;
- el fortalecimiento técnico, administrativo y financiero de las entidades prestadoras en las zonas de intervención;
- el empoderamiento de mujeres, organizaciones sociales y comunidades que participan en la gestión sostenible y transparente del sector.

1.2. FINALIDAD, OBJETIVOS, Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1.2.1. Finalidad de la evaluación

Esta evaluación final se realiza en el marco del mandato y atribuciones del País y del Secretariado en cuanto a vigilar y evaluar el F-ODM, las cuales aparecen contempladas en la Estrategia de Vigilancia y Evaluación, y la Guía para la Ejecución de PCs. En dichos documentos se establece y encomienda la realización de una Evaluación final independiente. Los resultados de la evaluación final -observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas- servirán como insumo para la meta-evaluación por ventana temática en virtud de la cual el Secretariado procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional.

De acuerdo a los términos de referencia esta evaluación tiene un carácter recapitulativo con los siguientes objetivos:

- a) establecer en qué medida el Programa Conjunto ha ejecutado las actividades planificadas, se han entregado los productos y se han conseguido los resultados, en particular los aportes a los resultados de desarrollo del país a los que se esperaba contribuir.
- b) generar conocimientos prácticos sustantivos sobre los programas de cooperación en el marco del sector agua y saneamiento, e identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras

² El Programa inicialmente fue diseñado para ser ejecutado en 36 meses a partir del 28 de junio de 2009, sin embargo posteriormente se consiguió una extensión sin costo de un año adicional y se espera cerrar el PC el 28 de junio de 2013.

intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (replicación).

1.2.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos son definidos en función de los tres niveles de análisis -diseño, proceso y resultado. Estos serán:

1. Medir el grado en que el Programa Conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM.
2. Medir el nivel de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del Programa Conjunto a nivel nacional y territorial respecto de los planificados inicialmente ó las revisiones oficiales que se realizaron en la preparación de los Planes Operativos Anuales.
3. Medir el alcance de los efectos positivos del Programa Conjunto en las vidas de la población destinataria en los veinte cantones de intervención, las/los titulares de derechos y las/os participantes previstos, ya sean particulares, comunitarias o institucionales, según los propósitos del programa.
4. Medir la contribución del Programa Conjunto a los objetivos establecidos para las ventanas temáticas correspondientes y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, y la reforma de las Naciones Unidas).
5. Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos del sector Agua y Saneamiento, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de justificar la sostenibilidad del Programa Conjunto ó algunos de sus componentes.

1.2.3. Metodología

El Programa Conjunto y sus componentes serán la principal unidad analítica de la evaluación final.

El ejercicio de evaluación final del PC-GAS se ha dividido en tres grandes fases o etapas, utilizando instrumentos y técnicas específicas para la obtención y el análisis de las informaciones en cada una de ellas. El proceso de la evaluación ha quedado dividido en: una fase de Preparación de la evaluación- recopilación de información y análisis, una segunda fase de Realización de la evaluación- visitas de campo, entrevistas, etc.-; y una tercera fase orientada a la Sistematización y difusión de los hallazgos de la evaluación – informe final-.

La organización del ejercicio de la evaluación final del PC ha respondido un nivel de indagación en base a los tres niveles del programa con sus respectivos criterios.



En los Términos de Referencia de la evaluación se incluyen 32 preguntas orientadoras del ejercicio de indagación. Éstas se han ordenado en tres niveles: diseño, proceso y resultados – agrupándose además en cinco criterios. Éstos son los de pertinencia (10 preguntas), eficiencia (8 preguntas), implicación en el proceso (2 preguntas), eficacia (8 preguntas) y sostenibilidad (4 preguntas)³.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, el ejercicio de evaluación final del PC-GAS se articuló en tres grandes fases o etapas. En cada una de esas etapas se utilizaron instrumentos y técnicas específicas para la obtención y el análisis de las informaciones que resultaron básicas a la hora de justificar las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones que constituyen el resultado más significativo de la indagación. Esas etapas son las siguientes:

- i. Preparación de la evaluación
- ii. Realización de la evaluación
- iii. Sistematización y difusión de los hallazgos de la evaluación

i. Preparación de la evaluación – Revisión documental

Durante esta fase la evaluadora revisó los principales documentos generados por el Programa, en especial el documento de formulación, el informe de evaluación intermedia, el plan de implementación de las recomendaciones de esa evaluación y los diferentes

³ VID Anexo Matriz de Evaluación

informes de seguimiento. Se trató de sistematizar el modelo de intervención, identificar sus principales logros y establecer las primeras hipótesis de trabajo del ejercicio de evaluación, a través de técnicas de **análisis documental**. Durante esta etapa la evaluadora mantuvo comunicaciones **con informantes clave** (de manera especial responsables de la gestión del PC) para ratificar de manera provisional algunas hipótesis iniciales y consensuar los rasgos principales de la visita de campo. El resultado material de esta etapa fue el “Informe Inicial”.

La finalización de esta fase concluyó con la presentación del Informe Inicial y el trabajo con el país para cerrar la agenda de trabajo durante la siguiente fase.

ii. Realización de la evaluación – trabajo de campo

La fase central de esta etapa estuvo constituida por la visita de campo – 15 días de duración- realizada por la evaluadora. Las herramientas utilizadas durante esta etapa fueron en su mayoría **cualitativas**. Las **informaciones cuantitativas** se recopilaron a partir de **fuentes secundarias** a la propia evaluación -registros públicos, estadísticas disponibles, informes del PC, etc.-.

Las técnicas utilizadas fueron: **entrevistas, observación y talleres participativos**. A continuación se efectúan algunas breves consideraciones sobre cada una de ellas.

Junto con lo anterior y con la colaboración de la Coordinación del Programa y la oficina del Coordinador Residente, se preparó un listado de informantes clave, identificando su participación por cada uno de los resultados previstos y productos esperados. Y **tres tipos 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. Los resultados de esta ficha y las tabulaciones de las puntuaciones de la misma, son los que sustentan los gráficos que aparecen en el informe.

iii. Sistematización y difusión de los hallazgos de la evaluación

La sistematización y difusión de los hallazgos de la evaluación constituye un capítulo clave en cualquier ejercicio de este tipo. Además de la elaboración del informe final. Se realizó un taller de restitución de conclusiones preliminares y se elaboró una **presentación en powerpoint** para que pudiera ser utilizada para dar a conocer los resultados del ejercicio realizado a un amplio conjunto de receptores.

Para la elaboración del informe final se analizaron fuentes primarias obtenidas de la fase anterior - entrevistas, observación y talleres participativos-; y fuentes secundarias de una ampliada revisión documental.

1.2.4. Limitaciones

Como en cualquier ejercicio de evaluación, 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 apropiación⁴, al tiempo que los indicadores formulados en algunos casos no son objetivamente verificables, al presentarse sin una cuantificación precisa.
- Condicionantes relativos a los tiempos de trabajo, al tratarse de una evaluación final, el ejercicio se ha realizado cuando aún se estaba produciendo el cierre de algunos productos y la finalización de algunas actividades, durante y 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 o informe inicial.
- Durante el periodo dedicado a la evaluación, ha dado tiempo a visitar las 4 provincias pero no todas comunidades que participan del Programa. Se ha trabajado sobre una muestra muy representativa pero no se han matenido reuniones con todos los cantones implicados.
- En el mes de marzo se hizo pública la decisión del Presidente de llevar a cabo una profunda reforma del Ejecutivo. Uno de los 50 cambios anunciados es la transferencia de la rectoría de los servicios de agua potable y saneamiento del MIDUVI a la SENAGUA. Este cambio, formalizado a través del Decreto N° 5 del 30 de mayo de 2013 ha generado muchas incertidumbres en torno a la gestión de la política de agua en el país, sobre todo entre los actores en los territorios.

⁴ La línea de base no incluye indicadores o referencias a la priorización de problemas de los destinatarios.

1.3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

1.3.1. Descripción del Programa Conjunto. Lógica de la intervención

El Programa Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador tiene como objetivo contribuir a la implementación del Plan Nacional del Agua y a la construcción de la gobernabilidad democrática y sostenible de los servicios de agua y saneamiento, con un enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica, promoviendo la equidad social, territorial y de género. El Programa está aportando al proceso de reforma del Estado que impulsa el actual Gobierno, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en un sector clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano sostenible en Ecuador. El Programa se ejecuta bajo las directrices de SENAGUA, MIDUVI y MSP.

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 que trabaja desde las oficinas del MIDUVI en Quito y desde las 4 provincias de intervención del Programa Conjunto.

El Programa Conjunto fue aprobado con un de 5,8 millones de US Dólares para un plazo de ejecución 3 años. Para el desarrollo de las actividades el Programa Conjunto se destinó un presupuesto de \$5'810.000USD, distribuidos de la siguiente manera: PNUD \$2'666.974, ONUHABITAT \$2'741.777USD, OIT \$123.050USD, OPS/OMS \$224.700USD y UNV \$53.500USD.

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 programa, 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 ha pasado por varias fases con niveles de ejecución extremadamente dispares. Los primeros 6 meses se dedicaron a la conformación de los equipos y a la elaboración de

la Línea de Base para 107 comunidades seleccionadas. En el año 2010 se ejecutaron de forma eficiente buena parte de las actividades del primer componente y una parte del cuarto componente. Durante el año 2011 prácticamente las únicas actividades desarrolladas fueron 6 obras de infraestructura y vigilancia de la calidad del agua, siendo el nivel de ejecución en general muy bajo, principalmente debido a la pérdida de personal técnico de las agencias del SNU participantes primero, de la Unidad de Coordinación y del Gobierno Nacional en el último trimestre del año. El año 2011 concluyó con un cambio de autoridades en los tres Ministerios ejecutores del Programa.

El Programa ha tenido 4 coordinadores nacionales, lo cual ha sido un limitante importante frente a la necesidad de contar con un enfoque de Programa coherente y constante, elemento que fue resaltado en la Evaluación de Medio Término. Una vez restablecidos los equipos y con las nuevas autoridades integradas al Programa, se retoma el ritmo de ejecución a partir del mes de febrero de 2012, con el tiempo justo para poder mostrar un avance suficiente para solicitar el 3er desembolso y extensión sin costo de 12 meses.

En la segunda mitad del año 2012 se ejecutaron un número importante de actividades, logrando un avance programático del 87% y financiero global del 75%. El 25% de recursos sin ejecutar, en su mayoría, eran recursos que contaban ya con compromisos con el gobierno nacional, gobiernos locales y comunidades, pero que por diferentes motivos no pudieron ser atendidos de acuerdo a lo planificado. Ejemplos de estos compromisos son: la Política Pública Sectorial del MIDUVI, el Instructivo para aplicar el concepto de Caudal Ecológico, Acuerdos con GADs Municipales (3 convenios suscritos por un valor aproximado de USD430.000), obras en comunidades rurales y fortalecimiento de capacidades en sus JAAPS. Durante el 2013 el PC GAS centró sus esfuerzos en el trabajo de mejora de las infraestructuras y apoyo directo a las comunidades y operadores.

Su ámbito de intervención se desarrolla en 4 provincias y 20 cantones:

- ESMERALDAS: San Lorenzo, Eloy Alfaro, Río Verde, Atacames y Muisne.
- MANABÍ: Flavio Alfaro, Junín, Rocafuerte, Olmedo, 24 de Mayo y Puerto López.
- LOS RÍOS: Valencia, Urdaneta, Palenque y Montalvo.
- BOLÍVAR: Caluma, Echeandía, Las Naves, San Miguel y Chillanes

El Programa tiene vigencia a partir de julio de 2009 y concluirá su labor el 27 de junio del 2013, período en el cual los resultados esperados incluyen:

1. el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la implementación de estrategias nacionales; 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;
2. el incremento de la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento, a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las prestadoras de servicios de agua y saneamiento en las provincias de Bolívar, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas;

3. 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 finalmente;
4. el incremento del acceso a servicios de calidad en agua y saneamiento, bajo un enfoque de gestión integrada del agua, por parte de la población más pobre de las 4 provincias de intervención, aportando al logro de la meta 10⁵ del ODM 7⁶, con impactos positivos en el desarrollo humano sostenible de estas provincias.

Los principales actores del Programa son Agencias participantes y actores sectoriales:

Agencias Participantes	Actores Sectoriales
PNUD	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI
ONU-HABITAT	Secretaría Nacional de Planificación - SENPLADES
OPS/OMS	Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA Ministerio de Salud Pública - MSP
OIT	Secretaría de los Pueblos
VNU	Asociación de Municipios de Ecuador - AME

⁵ Meta 10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

⁶ Objetivo No. 7 de Desarrollo del Milenio: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

2. NIVELES DE ANÁLISIS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

La evaluación se ha estructurado en tres niveles de indagación que han mostrado hallazgos y conclusiones de las que se desprenderán una serie de recomendaciones.

Nivel de diseño
- Pertinencia: El grado en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, las necesidades del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Nivel de proceso
- Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.
- Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los asociados nacionales y locales en las intervenciones de desarrollo.
Nivel de resultados
- Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos de la intervención para el desarrollo.
- Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo.

2.1. NIVEL DE DISEÑO

PERTINENCIA

Se ha producido un Alineamiento del PC y de las prioridades nacionales con una implicación alta de los socios locales

Internacionalmente se considera el acceso al agua segura para el consumo humano, 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.).

Desde el punto de vista de construcción de la agenda sectorial y articulación de la política pública, el Gobierno Nacional creó en mayo de 2008 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. A partir del cambio de autoridades a finales de 2011, el programa reorienta el apoyo del Plan Nacional del Agua hacia la Política Pública Nacional del Agua. La Política Pública Nacional del Agua será el principal marco para la planificación de las Demarcaciones Hidrográficas y de los GAD en todo lo relacionado con el agua, configurándose como un documento importante para el proceso de descentralización y desconcentración del Estado.

Existe una coherencia externa y pertinencia en la lógica de actuación del PC en relación con la agenda sectorial y la construcción de una política pública ecuatoriana

El Programa Conjunto se ha constituido en un espacio de trabajo y diálogo interinstitucional a nivel nacional y local, principalmente para la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales y de planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel local con enfoque de derechos humanos.

Se han acompañado los anteproyectos de Ley de Aguas y de Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento. El Programa ha aportado al proceso de reforma del Estado que impulsa el actual Gobierno, en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en un sector clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano sostenible en Ecuador. El Programa se ejecuta bajo las directrices de la SENAGUA, el MIDUVI y el MSP.

En Ecuador, la Constitución del 2008 consagra los Derechos de la Naturaleza, que hacen efectivos también para el agua los derechos de protección, respeto, mitigación de posibles daños a los ecosistemas vinculados al agua y restauración integral (Art. 66 Nº 2, Art. 12, Art. 14 y Art. 411).

Como parte de la Constitución, el Art. 318 señala que: “La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”. “El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios”. Además, la Constitución del 2008 establece las competencias que deben asumir los distintos niveles de gobierno. La prestación de servicios de agua potable

y saneamiento es asignada a los gobiernos autónomos descentralizados municipales (Art. 264).

El MIDUVI -tras el Decreto N°5 del 30 de mayo de 2013 se convierte en la SENAGUA- es el Ministerio que asume las competencias y roles de rectoría del sector de agua de consumo humano y saneamiento, que también ejecuta proyectos en algunas zonas del país y transferencias directas de apoyo a gobiernos municipales en pequeñas inversiones en agua y saneamiento.

El COOTAD principalmente en los artículos 55, 137 y 274 establece y describe las competencias de los GAD Municipales en relación a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Asimismo, reconoce los prestadores de servicios comunitarios, sin embargo no clarifica el ámbito competencial entre los prestadores comunitarios y el GAD Municipales.

A nivel local se han coordinando acciones con los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias de Manabí, Los Ríos, Esmeraldas y Bolívar, bajo las estrategias de acción en territorio del MIDUVI, la SENAGUA y el MSP. Las orientaciones en materia de políticas de estas tres entidades nacionales, junto a las experiencias de las organizaciones locales en el territorio, están coadyuvando a generar las condiciones para una gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento bajo un enfoque de gestión integrada del agua; y a impulsar la gobernabilidad democrática en el sector de agua y saneamiento en el Ecuador.

El ámbito de actuación del Programa se considera pertinente según los indicadores de pobreza en Ecuador.

Se puede hablar de coherencia interna. En términos generales se considera que el PC ha contribuido a abordar los problemas identificados durante su diseño

En el momento en el que se ha realizado la evaluación final, se ha podido constatar que la temática es y ha sido pertinente. Los problemas identificados inicialmente, siguen teniendo gran relevancia en el actual contexto y no sólo responden a las necesidades de la población meta, sino que se adecuan a las prioridades del gobierno.

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 están significativamente por debajo del promedio nacional en ciertos ámbitos geográficos donde se ha intervenido- Por ejemplo se observa una gran diferencia en el abastecimiento y saneamiento entre las cabeceras municipales y las comunidades correspondientes a cada cantón.

Existe una correspondencia entre los diagnósticos y las lógicas de intervención que se ha ido adaptando en función de los cambios y recomendaciones de la evaluación intermedia

Desde el punto de vista del programa, se cree que la temática es y ha sido pertinente. Los problemas identificados inicialmente, siguen teniendo gran relevancia en el actual contexto y no sólo responden a las necesidades de la población meta, sino que se adecuan a las prioridades del gobierno.

Se considera que los estudios específicos realizados durante la implementación del PC (diagnósticos, evaluaciones, manuales, documentos de políticas, planes de capacitación, etc.) han servido para orientar las acciones del PC.

Se diferencian claramente diferentes niveles de participación en el diseño y en las estructuras de gestión del PC

Gran parte de las intervenciones y de los componentes del programa se han diseñado y ejecutado de manera independiente. La subsecretaría del MIDUVI no ha proporcionado lineamientos comunes. La coordinación se ha conseguido por el voluntarismo de los individuos implicados, no por la institucionalidad ni porque existiera una coordinación intersectorial.

La coordinación entre PNUD y ONU Hábitat ha mejorado levemente respecto de la evaluación intermedia. Sin embargo, los retrasos en la implementación han tenido como consecuencia que se primara la capacidad de ejecución por Agencia para responder a las necesidades identificadas en lugar de favorecer la coordinación interagencial. Es necesario señalar que las Agencias identifican ciertas dificultades en la ejecución de la política entre el MIDUVI y la SENAGUA.

Desde el punto de vista de la cobertura, existen además, una serie de elementos que han contribuido a la focalización geográfica del PC. Es destacable el esfuerzo realizado por identificar cantones altamente vulnerables para la temática tratada y comunidades con graves problemas de abastecimiento y saneamiento, donde el servicio era muy deficitario o no existía.

La programación conjunta -como opción que responde a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa- es considerada de forma distinta según el tipo de institución y su ámbito competencial

Desde el punto de vista del valor de los asociados en la ejecución del programa conjunto para resolver los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa se deben hacer observaciones en función de los distintos tipos de asociados.

Si atendemos al diálogo directo entre la ciudadanía, las comunidades, las organizaciones y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM, cabe señalar que el PC GAS cuenta con el reconocimiento por parte del conjunto de los actores que en el han participado como eje vertebrador y

dinamizador de la construcción y desarrollo de las políticas públicas referidas al agua y al saneamiento.

Pese a lo anterior, cabe señalar que este reconocimiento es diferente en función del tipo de institución y de su ámbito competencial. Ha existido un sesgo entre los niveles de diseño e implementación en la política pública nacional y los diseños e implementación en los niveles municipales y locales.

Para los Ministerios de Línea, la ejecución del Programa ha permitido mejorar sustancialmente las relaciones y la coordinación interinstitucional con las Secretarías (SENAGUA, SENPLADES y en menor medida SETECI).

En el caso de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas no se partió de un diseño inicial que respondiera a una lógica de división del trabajo entre las mismas. En este sentido, el PC – GAS ha visto limitado el valor añadido de alguna de las Agencias implicadas (concretamente PNUD y ONU – Hábitat).

El PC GAS ha trabajado con una construcción adecuada bajo enfoque de derechos

Se ha integrado el enfoque de derechos aplicado en la formulación de políticas públicas, con apoyo de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU –OACDH- (diseño de la Guía SENPLADES y en su aplicación en MIDUVI y SENAGUA).

El desarrollo de las acciones en torno a participación ciudadana, control social y rendición de cuentas ha permitido difundir principios y normas a las JAAPs y a las comunidades. La estrategia pretendía que la ciudadanía conociera sus derechos y obligaciones. Las actividades de formación y los espacios de trabajo han facilitado la interlocución con los GADs y algunas organizaciones de la sociedad civil en los territorios.

Las JAAPs son titulares de derechos respecto de los municipios, al tiempo que sus Directivas son titulares de responsabilidades respecto de las comunidades. Se valora positivamente la ampliación de la cobertura en el caso de los baños secos.

Las comunidades están respondiendo adecuadamente al trabajo con ellas, la mayor parte se muestran muy apropiadas de los procesos y han participado sustancialmente en las capacitaciones (agua segura, protección de las fuentes de agua y manejo de los sistemas).

El Programa Conjunto ha facilitado el diálogo directo entre los/as ciudadanos/as, las comunidades, las organizaciones y el poder público local sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM

El programa ha integrado la parte social del trabajo en materia de agua saneamiento (diseño participativo, trabajo en mingas, monitoreo, etc.) y esto ha posibilitado también la apropiación al interno de las comunidades, generando una conciencia crítica y potenciando las capacidades de los y las titulares de derecho.

El Programa Conjunto ha tenido una estrategia de seguimiento y evaluación útil y fiable que ha contribuido a lograr resultados de desarrollo mensurables

La calidad de los mecanismos de seguimiento diseñados por el PC han resultado útiles para medir el progreso en la consecución de los resultados. Máxime después de la revisión del marco de monitoreo realizado tras la evaluación intermedia. Esta revisión supuso una revisión de los indicadores de progreso y meta más cercanos a la realidad país y a los cambios institucionales y políticos que el contexto marcaba.

Se han realizado cambios sobre el diseño original que son valorados de forma positiva por el conjunto de los actores

Durante el ejercicio de evaluación, se ha podido constatar la valoración positiva que las instituciones ecuatorianas hacen de la respuesta del programa ante las necesidades que ha marcado el contexto en materia de Agua y Saneamiento. Este entorno facilitador ha posibilitado que la relación entre las Agencias del Sistema de Naciones Unidas y las instituciones socias ecuatorianas mejorase sustancialmente durante los últimos doce meses de ejecución.

Las recomendaciones de la evaluación de medio término y el plan de adopción de las recomendaciones elaborado por el país como respuesta a las observaciones de la evaluación han sido tomadas en cuenta

En general se han producido cambios sustanciales en todos los niveles y se ha mejorado la articulación de las instituciones parte del programa. Este ha facilitado la consecución de los efectos previstos y sentado las bases para lograr una mayor apropiación de las actuaciones.

Cabe destacar que tanto las recomendaciones de la evaluación intermedia como el plan de adopción de las recomendaciones elaborado por el país como respuesta a las observaciones de la evaluación han sido tomados en cuenta.

En última instancia señalar como apoyo al proceso de descentralización y cumpliendo con el Plan de Mejora de la Evaluación de Medio Término, el Programa suscribió tres acuerdos de cooperación con Municipios pequeños para ejecutar proyectos en sus territorios. Se trata de 3 convenios suscritos por un valor aproximado de USD430.000.

2.2. NIVEL DE PROCESO

EFICIENCIA

Sobre la idoneidad del modelo de gestión se observan limitaciones en la eficiencia general de la intervención. Éstas han venido marcadas por el modelo de gestión desarrollado

Para alguno de los socios ecuatorianos, ha habido problemas entre instituciones desde el punto de vista de la coordinación. La excesiva carga burocrática de las Agencias ha complicado la interlocución de parte de los socios con la Agencias. Los protocolos de trabajo no siempre han facilitado el desempeño.

En el caso de la SETECI, se observan algunas limitaciones en cuanto al modelo de gestión que limitan el alineamiento de los flujos de cooperación internacional. Al ser un programa gestionado desde las Agencias del SNU no se ha podido implementar el modelo de cuenta única en el Banco Central del Estado según el sistema ecuatoriano establecido por el Ministerio de Finanzas. Esto limita el alineamiento y la armonización con los planes del Estado Ecuatoriano. Este limitante no ha permitido el uso del procedimiento de que usa el instituto nacional de compras públicas y su sistema de gestión basado en los principios de la Declaración de París.

Los constantes cambios de los recursos humanos en las instituciones ecuatorianas y las Agencias del SNU en el país tampoco han favorecido la eficiencia.

El CGP ha supuesto un aumento de los niveles de coordinación interinstitucional valorado positivamente por todas las instancias implicadas en la ejecución del programa

En términos generales se considera que el establecimiento del CGP ha logrado buenos resultados, la coordinación del Programa ha sido adecuada y las relaciones entre el MIDUVI, la SENAGUA, el MSP y la SETECI, las Agencias y el resto de las entidades participantes han sido habituales.

Alguna de las instancias ecuatorianas considera que el espacio de trabajo generado en el marco del CDN no ha facilitado tampoco la proyección estratégica del Programa y la comunicación entre sus miembros. Tal y como se menciona más adelante, éste se ha reunido poco.

Quizás una de las cuestiones que ha contribuido a construir política pública, ha sido la formación y los espacios de trabajo creados al amparo del Programa. En el caso de las instituciones a nivel nacional esto ha favorecido la coordinación y confianza mutua. En el caso de los territorios se ha mejorado la interlocución entre los municipios y los actores locales.

En términos generales ha existido buena apropiación por parte de las entidades socias. El programa ha servido para mejorar la coordinación desde SETECI con los territorios, esto se ha podido concretar en una mejor interlocución con la Subdirección Territorial de Articulación Estratégica.

Además, se han iniciado trabajos pertinentes en las Mesas de Armonización y Diálogo a nivel de territorios tras la observación de las buenas prácticas en los niveles nacionales. Aunque se trata de un proceso lento, los ministerios están haciendo un esfuerzo por fortalecer a los GADS en el ejercicio de sus competencias y la aplicación de la Resolución 009.

Se ha favorecido un proceso de desconcentración en algunas provincias que puede ser replicable en el futuro

El proceso de desconcentración que vive el país, implica (entre otras cosas) el diseño de reglas y procedimientos que faciliten las interacciones positivas entre los actores, la definición de procesos viables y la puesta en marcha de acciones eficaces de refuerzo institucional en las provincias. La visión conjunta de estos elementos genera el vínculo entre gobernabilidad y descentralización, que resulta de suma importancia para la temática del Programa.

La valoración de la coordinación en la provincia de Manabí es bastante positiva. El trabajo realizado durante estos años ha generado un cambio -por demarcación a centros zonales- con un claro efecto multiplicador. SENAGUA puede sugerir a otros gobiernos autónomos descentralizados la adopción de la experiencia y el desarrollo de ordenanzas como la de Junín con objeto de favorecer la asunción competencial en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La propia SENAGUA en Manabí considera factible *“generar incentivos para que los Gads mejoren sus competencias, incluso iniciar procesos de acompañamiento a los mismos hasta que estos vayan asumiendo paulatinamente sus competencias”*.

Pese a lo anterior, es necesario esperar para ver cómo establece Senplades la configuración orgánica de las 'Direcciones Provinciales'. Mirando al futuro, parecería interesante pensar que el zonal debería tener las competencias para asumir algunas cosas, p.e. las legalizaciones de las Juntas de Agua.

Durante los últimos 18 meses el PC – GAS ha firmado una serie de acuerdos con algunos de los GADs implicados en el Programa, con el fin de mejorar la eficiencia del modelo de gestión. Esto no sólo facilita la ejecución de alguno de los productos, sino que crea un entorno facilitador en éstos municipios para que se de una asunción de sus competencias. Como consecuencia de estos acuerdos la eficiencia ha mejorado, pero también han tenido un efecto positivo sobre la eficacia en cuanto a la implementación de las políticas públicas y a la apropiación de quiénes ostentan las competencias sobre la provisión del servicio de agua y saneamiento.

Las actuaciones y licitaciones conjuntas han mejorado en cierta medida la eficiencia –recursos compartidos y alcance-, aunque ésta podría haberse mejorado con una mejor coordinación

El Comité Directivo Nacional (CDN) no se ha reunido con la frecuencia esperada y tampoco ha favorecido una visión conjunta de la ejecución de los cuatro programas conjuntos en el país. Esto ha limitado la eficiencia y las posibilidades de aprendizaje entre programas y actuaciones entre los socios.

Las Agencias, más allá del trabajo de la OCR, no han tratado de buscar su valor añadido sobre las actuaciones del PC y tampoco han trabajado marcos de complementariedad, sus trabajos se han limitado a la ejecución de los productos y desarrollo de las actividades con los diferentes socios.

Las guías para el monitoreo y la gestión de los Programas Conjuntos priorizaban la gestión por Agencia, en la medida en la que cada Agencia es responsable de la gestión de los fondos que le fueron otorgados. Esto ha causado el efecto contrario al perseguido con una lógica de trabajo conjunto.

La participación desigual de las agencias de UN en actuaciones y presupuesto ha generado una apropiación distinta del PC

Adicionalmente cabe destacar que este Programa tiene una distribución muy desigual en términos presupuestarios y participación por Agencia. La Organización Internacional del Trabajo, el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas y la Organización Panamericana de la Salud (en menor medida) han ejecutado montos muy bajos en comparación con el peso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU – Hábitat. Esta circunstancia impacta en la apropiación que las Agencias han tenido y en las actuaciones para servirse del Programa en los avances de la programación conjunta y el trabajo interagencial.

Después de la evaluación intermedia, se observan prácticas institucionales que han mejorado la eficiencia y son fruto de los esfuerzos de coordinación interagencial, entre las mismas se pueden destacar, p.e.

- PNUD y ONU-HABITAT planificaron y contrataron de forma conjunta las siguientes actividades: formulación de políticas públicas sectoriales, ejecución del Plan Único de Capacitación, organización y participación en eventos, y ejecución de obras de infraestructura.
- PNUD y OPS planificaron conjuntamente las actividades de vigilancia de la calidad del agua en las fuentes, responsabilidad compartida entre SENAGUA y MSP.
- PNUD, VNU y OIT planificaron juntos las actividades para fortalecer la sociedad civil en las comunidades de intervención.

- PNUD y VNU planificaron juntos la reproducción de materiales de educación sanitaria y ambiental.
- Modelos de trabajo de la Unidad de Coordinación y Equipo Técnico

La Unidad de Coordinación ha mejorado su trabajo desde hace aproximadamente dos años, tanto en los procesos de coordinación con las Agencias y sus puntos focales, como en la relación con los socios ecuatorianos.

Además, desde la coordinación nacional se han impulsado reuniones e intercambio de experiencias entre las coordinaciones provinciales, mejorando la eficiencia de parte de los productos y fomentando una visión programática que conectaba los niveles nacionales con los niveles provinciales y cantonales.

Las limitaciones en la planificación presupuestaria han generado que no se hayan consumido todos los recursos asignados por componente/agencia

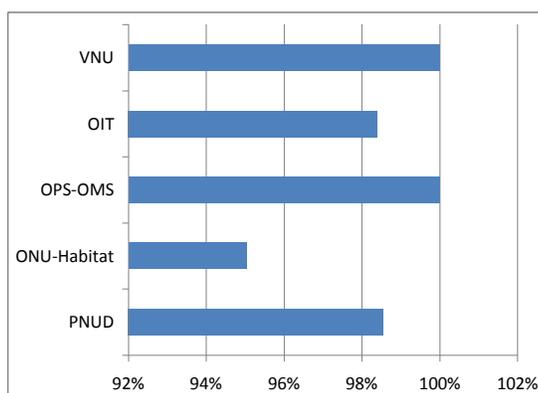
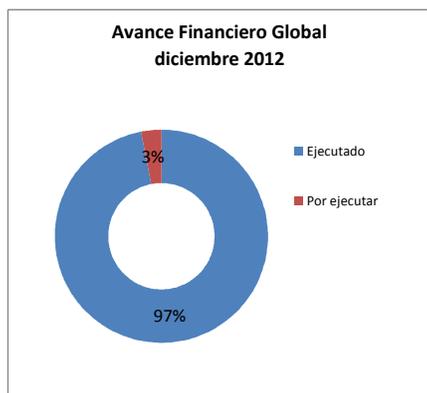
En el momento de la evaluación el PC GAS había ejecutado un 97% del total del presupuesto. La mayor parte de las Agencias ejecutaron el presupuesto según lo establecido, a excepción de ONU – Hábitat que ha ejecutado un monto menor, teniendo que devolver los recursos no ejecutados una vez concluya el Programa.

Analizando el progreso financiero de las actividades, se observa que con mayor planificación todas las Agencias podrían haber ejecutado el conjunto de las actuaciones previstas. Esta falta de planificación financiera conjunta ha provocado que al final del PC algunos productos comunicacionales no se puedan desarrollar (p.e. la sistematización y video del Concurso de Mejores Prácticas, más el diseño de 2 documentos y la impresión de estos y 3 más de SENAGUA), y existan escasos recursos para el seguimiento de obras con retraso y el Evento Nacional de Rendición de Cuentas.

EJECUCIÓN AL 19 de JUNIO de 2013

Agencia	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	% de cumplimiento Actual
	Presupuesto total	Gastado	Comprometido	Subtotal (B+C)	Por ejecutar (A-D)	
PNUD	2.633.441	2.195.788	399.676	2.595.465	37.976	99%
ONU-Habitat	2.741.777	2.178.371	427.527	2.605.898	135.879	95%
OPS-OMS	224.700	224.700	-	224.700	-	100%
OIT	123.050	121.076	-	121.076	1.974	98%
VNU	87.033	87.033	-	87.033	-	100%
TOTAL	5.810.001	4.806.969	827.204	5.634.173	175.828	97%

Ejecutado Por ejecutar
5.634.173 175.828



Fuente: Coordinación del Programa Conjunto (corte 26 de Junio de 2013)

El programa conjunto se ha encontrado con obstáculos administrativos, financieros y de gestión que han afectado en cierta medida su eficiencia

La mayor parte de los actores coinciden en la identificación de las limitaciones administrativas de la programación conjunta. La gestión administrativa y financiera del programa ha tenido que sortear muchos problemas.

Para algunos actores locales y nacionales, los procesos y procedimientos del SNU han limitado la percepción y el trabajo de las provincias. Pese a lo anterior, los cambios en los puntos focales de las Agencias han mejorado la percepción y la interlocución.

En el caso de los ministerios ejecutores, éstos consideran que los modelos nacionales tampoco facilitan la ejecución efectiva de los proyectos, y diagnostican una inexistencia de capacidades para ejecutar al interno de la administración.

La alternativa de trabajo entre el BDE y los GADs no facilita tampoco el trabajo con los municipios más desfavorecidos, dado que éstos suelen tener limitada su capacidad de endeudamiento y acceso a mayor crédito para atender nuevas inversiones. Además este mecanismo sólo prioriza la inversión y no estudia la sostenibilidad.

La solución encontrada para la ejecución técnica y financiera de la rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento se considera apropiada para los tiempos y las capacidades del conjunto de los actores. Tan sólo señalar que esta ha sido factible al tratarse de fondos de cooperación, no lo hubiera sido si los fondos hubieran sido nacionales.

Durante los últimos 24 meses se han realizado esfuerzos para reconducir el programa en términos estratégicos y reorientar una parte importante de los productos y actividades, según las recomendaciones de la evaluación intermedia

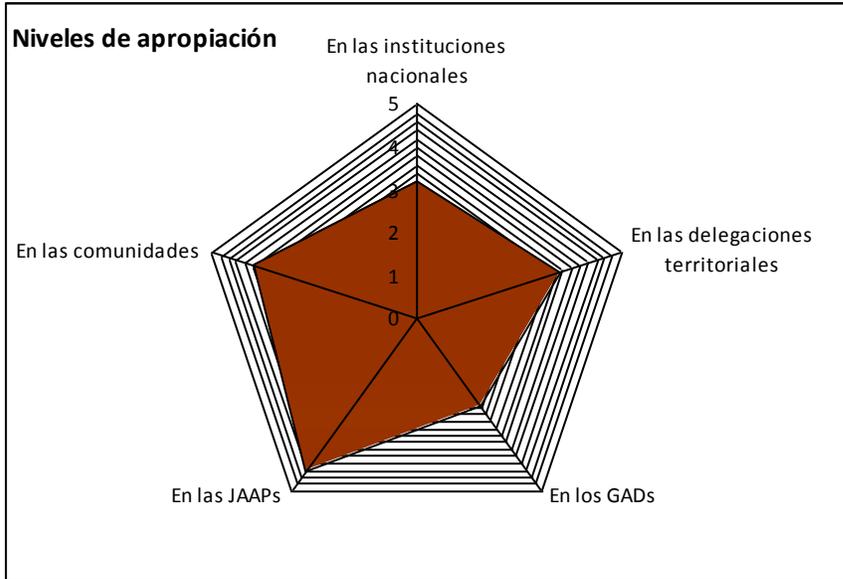
Entre las recomendaciones de la evaluación intermedia se hacía referencia a las cinco que se detallan a continuación como puntos de partida para retomar la visión estratégica del Programa:

1. Trabajar con una lógica programática, una estrategia compartida y con un horizonte fijo en lugar exclusivamente de por productos y actividades.
2. 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.
3. Hacer énfasis en la comunicación y transferencia de conocimiento dentro del mismo programa y con el conjunto de actores implicados.
4. Fortalecer y empoderar las instancias de coordinación para que asuman y desarrollen efectivamente sus funciones (estratégicas – planificadoras – monitoreo).
5. Establecer modelos de intervención homogéneos entre Agencias, instituciones nacionales y entre programas al interno de cada una de las entidades implicadas.

Para la mayor parte de los entrevistados se ha producido una mejora sobre la ejecución desde que se produjo la evaluación intermedia.

El cambio de coordinador nacional ha mejorado la visión estratégica del programa y los mecanismos de coordinación interna (tanto con los coordinadores en los territorios, como con las instituciones, y con las Agencias).

IMPLICACIÓN-APROPIACIÓN



Fuente: elaboración propia

El PC ha alineado sus objetivos con los nacionales, regionales y locales

Se ha producido un proceso de Apropiación por parte de los socios ecuatorianos. Uno de los éxitos del Programa reside en haber sabido estar en medio de la construcción de la política. Los aportes técnicos han sido de calidad y le han permitido a la SENAGUA y el MIDUVI contar con los insumos necesarios para ir dotando este proceso. En función de las necesidades del estado ecuatoriano se ha ido solicitando afinar los productos para contribuir al desarrollo de las políticas.

Pese a lo anterior, lo que no se demuestra muy eficiente es la posible pérdida de capital humano fortalecido en las delegaciones provinciales del MIDUVI. Se espera que no todo el personal capacitado, que ha desempeñado un rol articulador importante en el trabajo con los operadores y las comunidades, sea transferido a la SENAGUA.

El PC es conocido y reconocido por las autoridades y parte de la población local

En función del nuevo marco normativo del país, se ha creado el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua como un nuevo espacio de participación de la sociedad civil en la reforma democrática del sector, concretamente en la formulación de políticas públicas sectoriales.

El trabajo conjunto y el diálogo interinstitucional han orientado el trabajo en territorio, el cual a su vez ha contribuido al desarrollo de instrumentos de política pública en los siguientes temas:

- Manejo de conflictos, participación, interculturalidad y monitoreo comunitario de la calidad del agua en las fuentes para la gestión integrada del agua (SENAGUA); junto con la existencia de la guía técnica e instructivo orgánico-funcional para la aplicación del concepto de “caudal ecológico” en las autorizaciones de usos y aprovechamiento del agua.
- Fortalecimiento integral de capacidades y asociacionismo de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento (MIDUVI), con tres asociaciones de JAAPS creadas en Junín, Montalvo y Echeandía; a lo que se suma la ejecución del Concurso de Mejores Prácticas de JAAPS en las cuatro provincias de intervención del Programa.
- Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua (MSP), rendición de cuentas y equidad de género en los servicios de agua potable y saneamiento.
- Conformación de clubes ecológicos en 8 centros educativos, los cuales implementan campañas de educación sanitaria y ambiental en sus provincias, complementadas éstas con campañas del Gobierno Nacional con material impreso y a través de radios comunitarias.
- Inventario de Tecnologías Apropriadas de agua potable y saneamiento y Guía de Permacultura para el Saneamiento Ecológico.
- Intervenciones integrales que han mejorado el acceso a servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en 48 comunidades y se ha mejorado la infraestructura sanitaria de 13 centros educativos rurales, incluyendo un innovador mecanismo de ejecución municipal en los cantones de Echeandía, Junín y Eloy Alfaro que procura asegurar la transparencia y eficiencia de las inversiones.

Se ha producido una correcta apropiación por el conjunto de actores en las distintas áreas de intervención (referido al trabajo en territorio)

Se concluye por tanto que la apropiación por conjunto de actores y en las provincias ha sido buena. Las JAAPs han participado significativamente, cada una teniendo en cuenta sus capacidades y trayectoria (hay que observar que las diferencias entre juntas ha sido elevada, por el número de miembros, las capacidades, el tiempo de constitución, la proximidad a las cabeceras municipales, etc.). En concreto ha existido un alto grado de apropiación en las comunidades. El grado de participación en los talleres de concientización sobre cultura de agua, agua segura, mantenimiento de los sistemas, etc. ha sido elevado. A esto cabría añadir que muchas de las personas en las comunidades han participado en las obras de construcción o rehabilitación de los sistemas a través de mingas. La apropiación se observa también en la comunicación y difusión de las actuaciones. Ha habido mucha disponibilidad por parte de los responsables de la política para atender y difundir.

Además de lo anterior, cabe señalar que el trabajo ha favorecido la coordinación interinstitucional en lugares más allá del Programa. Tales son los casos de la replicación de actuaciones por parte de los entes nacionales ejecutores en Jipijapa, Perdernales o la Manga del Cura en las provincias de Los Ríos y Manabí.

La población beneficiaria y los socios se han implicado con éxito en las etapas del proceso de gestión

La valoración general de la apropiación es adecuada, aunque varía en función de los actores y de las provincias. Tras la realización del ejercicio de evaluación, se observan mayores niveles de apropiación (en conjunto como suma de todos los actores) en las provincias de Los Ríos y Manabí y menores en Esmeraldas y Bolívar.

En función del tipo de actores, cabe resaltar que en las cuatro provincias las comunidades se han apropiado de las medidas propuestas para mejorar su acceso al agua y al abastecimiento y están comenzando a demandar a las instituciones el cumplimiento de sus obligaciones. Entre los indicadores de la apropiación en las comunidades resalta la demanda de las comunidades hacia las instituciones - derechos y deberes de las JAAP-⁷.

Las organizaciones comunitarias que prestan servicios de agua de consumo doméstico son numerosas y heterogéneas, tanto en el nivel de desarrollo de la organización, como en el tipo y nivel de gestión. Con el PC GAS, muchas muestran gran capacidad de sostenibilidad en la gestión del sistema, mientras otras revelan muchas limitaciones. Este grado de apropiación, oscila entre otras cosas por el factor trayectoria en la prestación de servicios.

En el caso de los GADs, hay que señalar que Las relaciones de cooperación entre los municipios y las organizaciones comunitarias son muy variadas en el Ecuador. Algunos municipios y empresas municipales tienen amplia experiencia apoyando el desarrollo en los sistemas comunitarios, si bien, en la mayor parte de los casos esa relación aún es muy incipiente. Muy pocas entidades municipales cuentan con unidades especializadas en capacitación y apoyo, pero hay que reconocer también que han existido tres casos que han obtenido muy buenos resultados como en los municipios de Junín, Echeandía y Portoviejo.

En el caso de las demarcaciones territoriales de la SENAGUA, varía sustancialmente en función del territorio y de los recursos y su tiempo de permanencia, que la institución ha vinculado al PC GAS. En nuevo Decreto⁷ puede ser una oportunidad para clarificar y armonizar todas las competencias dentro de un único ente rector, posicionando a la SENAGUA en el diálogo interinstitucional. En las provincias donde se ha observado mayor apropiación de la SENAGUA, el liderazgo de cara a la reestructuración del sector (con las orientaciones hacia sectores estratégicos, matriz energética y venta de electricidad) puede fortalecer la apropiación de los resultados del Programa, haciendo que parte de los productos se repliquen.

⁷ Por el cual, el ente rector del Sector de Agua es ahora la SENAGUA y la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento (SAPyS) del MIDUVI pasa ahora a formar parte del ente rector.

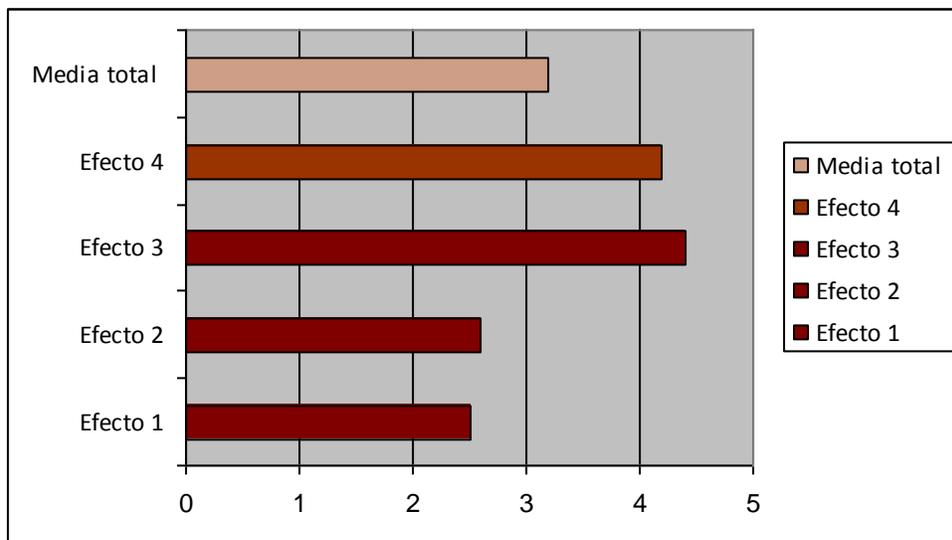
Se observa también bastante apropiación en el caso de las delegaciones provinciales del Ministerio de Salud, para la mayor parte de los involucrados en el Programa, los trabajos relativos a 'calidad de agua' han sido y son sumamente pertinentes, los indicadores de enfermedades de transmisión hídrica eran elevados en un porcentaje amplio de los cantones de intervención y con el desarrollo de los productos se contrarrestan muchos procesos insalubres. El Programa se ha colgado de la agenda de salud en los territorios y esto ha asegurado la incorporación de parte de las actuaciones en las agendas de o instituciones y promotores.

Ejemplo de lo anterior sería el caso de Manabí, como resultado del trabajo realizado en los talleres, se han tomado decisiones posteriores de planificación sobre actuaciones que permitan evaluar el perfil epidemiológico en los cantones antes y después de intervenir, no sólo durante la intervención.

Se puede concluir que el impacto del programa ha sido elevado en cuanto a la utilidad de los insumos generados para el Estado. La inversión ha sido mínima en términos económicos en comparación con los aportes que tiene el Estado ecuatoriano para esto. Sin embargo, la apropiación ha sido alta por la utilidad y pertinencia de los servicios ofrecidos.

2.3. NIVEL DE RESULTADOS

EFICACIA



Fuente: Elaboración propia

En términos generales la valoración media de la eficacia del Programa es de 3.37 puntos sobre 5.

Teniendo en cuenta que han existido una serie de factores externos con alta incidencia sobre la intervención objeto del ejercicio de evaluación la eficacia de los efectos 1 y 2 se valora más baja (más abajo se desarrollan los argumentos que soportan este análisis).

Además, merece la pena destacar que la consecución del efecto directo 2 ha sido muy desigual, dado que todas las capacitaciones orientadas al empoderamiento de los prestadores del servicio, se han centrado en las JAAPS (prestadores rurales), omitiendo en gran medida el trabajo con las pequeñas empresas y departamentos municipales (prestadores urbanos). En la planificación operativa del PC –GAS existía una actividad para los prestadores urbanos que no se ejecutó y se consideraba estratégica para iniciar los trabajos con los prestadores urbanos.

Junto con éstas consideraciones de tipo general, ameritan una serie de ellas sobre los efectos. Estas sustentan las puntuaciones del gráfico presentado al comienzo del epígrafe. Así, se puede destacar una **limitada eficacia en el caso de los efectos 1 y 2**, tal y como se señala en este informe por:

- El ritmo del proceso político en el país ha condicionado la ejecución del PC
- Los cambios de interlocutores pueden poner en riesgo la apropiación por parte de los actores involucrados en las 4 provincias

- El Programa se enmarca en un proceso de consolidación del Estado descentralizado, transición que implica cambios drásticos en el enfoque y roles tradicionales de gobiernos central y locales. La reducción de personal técnico en el MIDUVI para ceñirse a su rol de rector, regulador y controlador ha sobrecargado temporalmente al Ministerio mientras los municipios van gradualmente asumiendo su rol de ejecutores.
- En el mes de marzo se hizo pública la decisión del Presidente de llevar a cabo una profunda reforma del Ejecutivo. Uno de los 50 cambios anunciados es la transferencia de la rectoría de los servicios de agua potable y saneamiento del MIDUVI a la SENAGUA. Este cambio, formalizado a través del Decreto N° 5 del 30 de mayo de 2013, pone en riesgo la apropiación e institucionalización en la SENAGUA de los productos desarrollados con el MIDUVI. Entre ellos está el respectivo componente de la Política Pública Sectorial a cargo del MIDUVI que la ONU está apoyando a formular en el marco del Programa. Se puede considerar que SENAGUA aún se encuentra en un proceso de transición hacia consolidar su posición como autoridad única del agua, garante del derecho humano al agua potable, con dificultades principalmente en la gestión en las Demarcaciones Hidrográficas.
- La gestión del Gobierno Nacional está limitada por la sobrecarga de trabajo que supone dar atención a problemas surgidos de una prolongada debilidad institucional del sector.
- La reducción y cambios en el personal de las delegaciones territoriales del Gobierno Nacional y los compromisos políticos ajenos al Programa han limitado la capacidad en participar en los Subcomités Técnicos Provinciales.
- La ausencia de la Ley de Aguas, ha generado un marco de incertidumbre respecto a los actores y los niveles competenciales en las provincias con un alto coste para la ejecución de la VISION del PC GAS.

Se observa una mejora de la eficacia para los efectos 3 y 4, entre otras cuestiones, porque el Programa ha centrado gran parte de su actividad durante su segunda fase en el trabajo en los territorios y en mejorar la articulación de los involucrados en el desarrollo de los productos. Tanto los titulares de derechos como los titulares de obligaciones en los territorios señalan los efectos del Programa como una oportunidad para seguir construyendo políticas públicas a nivel descentralizado.

Se evidencian factores externos que han influido en la intervención

Uno de los limitantes del programa ha sido la paralización de la Ley de Aguas. Tanto en el diseño de la intervención como durante los primeros 18 meses de ejecución, gran parte de los esfuerzos destinados a la consecución de los efectos 1 y 2 (vid pág. 19) se dirigieron a la construcción de capacidades en torno a este desarrollo normativo y a generar las capacidades necesarias para que tanto el ente rector con el resto de las instituciones

implicadas en los desarrollos de la ley estuvieran alineados. Sin embargo, la paralización de la misma reorientó los trabajos del MIDUVI y la SENAGUA en la construcción de la política pública nacional del agua.

En este sentido, si amerita señalar que **el PC ha contribuido a la formulación, articulación y madurez de las políticas públicas que definen las competencias en materia de Agua y Saneamiento**, que, a posteriori deberán ser desarrolladas por los GADs. Pese a este logro, para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados asuman y desarrollen las mismas, éstos deben avanzar en materia de planificación y desarrollo de capacidades.



Fuente: Elaboración propia

El Programa ha favorecido el avance y la aprobación de la Política Pública Nacional de Agua en el caso de la SENAGUA, la política pública de Agua y Saneamiento en el caso del MIDUVI y la Norma Nacional de Calidad de Agua en el caso del MSP.

El capital humano del MIDUVI ha visto fortalecidas sus capacidades en este proceso

Muchos de ellos, han sido formados en metodologías participativas que mejoran el trabajo directo que realizan con las comunidades y las JAAPs. En alguna de las provincias, como p.e. Los Ríos, el MIDUVI está operando como formador de formadores.

Por ejemplo, previo al PC, en el caso de las juntas, existía una debilidad en sus estructuras y una alta desorganización. Los trabajos desarrollados han repercutido positivamente en sus procesos de legalización y empoderamiento al interno de sus comunidades,

umentando también su capacidad de interlocución y diálogo tanto con los GADs como con las delegaciones provinciales de los ministerios de línea.

Las capacitaciones orientadas a la promoción de la participación ciudadana han contado con la participación de la Secretaría de los Pueblos, si bien no fue posible la incorporación de los delegados del Consejo de Participación Ciudadana en la provincias.

El proceso fue interesante por que tanto las JAAP como las comunidades han suscrito actas de interés para conformar una red de participación ciudadana en torno a la problemática del agua. El Programa ha facilitado el acceso de las directivas de las JAAPs a los Consejos Locales de Participación (p.e. Echeandía durante el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial).

El PC ha contribuido al desarrollo de los ODM a nivel local y nacional, en especial al ODM 7

El Programa ha contribuido al logro del ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y su meta 10. Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El Programa ha logrado incrementar el abastecimiento de agua a un mayor número de familias (3.011 titulares de derecho). Con la intervención del Programa actualmente 18.923 personas (más de 4.000 conexiones) actualmente ejercen plenamente su derecho al agua potable y saneamiento, y se prevé que se alcance la cifra de 28.655 en septiembre 2013.

El Programa ha financiado y construido 145 Unidades Básicas Sanitarias (UBS, con arrastre de agua) y 11 Unidades Sanitarias Ecológicas (USE o baños secos). También ha facilitado la construcción de 66 USE a través de acuerdos con socios (MIDUVI y la ONG Protos), aportando el diseño y la capacitación. De todas estas, 55 USE todavía están en fase de construcción (50 financiadas por el MIDUVI y 5 por el PNUD).

El reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento es un paso clave para la consecución de los ODM. La carencia de estos servicios básicos incide directamente en la pobreza, la desigualdad de género, la mortalidad y morbilidad (sobre todo en niños), la falta de oportunidades de desarrollo y educación, la marginación, la exclusión social, y el deterioro medioambiental.

El PC GAS contribuye de una manera efectiva al progreso de los ODM en Ecuador, al garantizar que sus actuaciones han tenido en cuenta:

- El cumplimiento de los ODM (y en especial a la Meta 10 del ODM 7: “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”).
- El diseño bajo un enfoque de Derecho Humano al agua y de Gestión integral de Recursos Hídricos (GIRH).

- La integración de aspectos transversales (género, medio ambiente) e intersectoriales (salud). Pese a lo anterior, se reconoce que ha faltado incorporar el impacto del cambio climático.
- Los principios de la eficacia de la ayuda recogidos en la Declaración de París en su formulación y en el diseño de su modo de operar.

El PC – GAS ha tenido poca interacción con los mecanismos de trabajo interagencial contenidos en el MANUD

La temporalidad del PC GAS y el UNDAF es similar, hay que recordar que los programas conjuntos en el país se formularon de forma coincidente con el ejercicio de formulación del UNDAF.

Esto ha facilitado la coherencia con los objetivos establecidos en el Marco de Actuación de Naciones Unidas en el país y ha favorecido la consecución de los retos recogidos en el PC.

Pese a ello, ha habido poca interacción con los mecanismos de trabajo interagencial contenidos en el MANUD. Al no identificarse la temática del Programa con un Grupo Técnico Interagencial (GTI) directamente, no se han aprovechado las capacidades de las Agencias (participantes o no en el Programa) para abordar problemáticas geográficas o sectoriales de forma común.

Tampoco se ha aprovechado la experiencia de algunas Agencias en el trabajo directamente en los territorios, perdiendo oportunidades para generar sinergias y aprender del valor añadido de cada institución.

Existen al menos tres casos diferentes en los que se observa lo anterior.

- UNFPA, por ejemplo, tiene un sólido trabajo en la provincia de Esmeraldas y experiencias interesantes de trabajo con poblaciones afrodescendientes. Se trata de una Agencia que no participa de este PC, pero sí de otros Programas Conjuntos en Ecuador y en la misma provincia.
- PNUD, a su vez no ha coordinado suficientemente sus actuaciones en el marco del PC con otros programas de amplio arraigo y con resultados muy interesantes en el trabajo y el fortalecimiento de las capacidades en los territorios. Concretamente, ni el Programa ART en Esmeraldas, ni el Programa PAC en Manabí han tenido influencia sobre el desarrollo de las actuaciones de PNUD en este Programa.

El Programa Conjunto ha tratado de generar sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo

El PC GAS ha conseguido trabajar en diferentes niveles (nacional, regional, cantonal y local – comunitario).

Las obras de infraestructura son los resultados más perceptibles de las actuaciones durante los últimos 24 meses resultando de gran importancia para la población local. No obstante la infraestructura aislada no basta, ésta debe ser usada, mantenida y manejada de forma correcta.

En este sentido, el PC ha realizado muchos esfuerzos en fijar su atención en el fortalecimiento de las capacidades locales y fruto de este trabajo son los productos especialmente dirigidos a las comunidades y sus juntas de agua. Una de las cuestiones que soporta la eficacia de los efectos 3 y 4 reside en el componente integral de las actuaciones en territorio.

Además de los problemas derivados del acceso al agua segura/apta para el consumo humano en las zonas de intervención, el PC también fijó su atención en los problemas derivados del acceso a higiene y saneamiento básico. La realidad demuestra que existe una tendencia a invertir más en agua potable que en saneamiento e higiene. Sin embargo, el impacto en la disminución de la cantidad de enfermedades de transmisión hídrica a través del acceso a saneamiento y a una higiene correcta es tan grande como aquel generado por un acceso mejorado al agua potable.

El mejoramiento de saneamiento e higiene es más bien la consecuencia de un mejor conocimiento de la relación agua y salud, y la buena aplicación de este conocimiento, que de grandes obras de infraestructura. Por eso la sensibilización y la formación conducida por las delegaciones territoriales del Ministerio de Salud y la OPS han resultado claves en cada componente de saneamiento e higiene. A esto hay que añadir la construcción de baños secos demostrativos que fácilmente pueden ser replicados a un bajo coste.

Los trabajos en Cultura de Agua que se han realizado con la SENAGUA han conseguido concienciar a la población sobre el hecho de que intervenciones en las reservas del agua no solamente tienen efectos locales, sino también impacto en lugares aguas abajo.

La SENAGUA también ha trabajado con el concepto del agua como bien público global. El agua es un bien común y por lo tanto todo el mundo debe poder participar en la gestión de la misma. Muestra de ello es la socialización de la importancia de ésta en las estructuras locales -donde tanto los usuarios del agua como los operadores, las comunidades y los gobiernos locales deben ser copartícipes de su gestión-.

De los 25 Indicadores del marco de Seguimiento y Evaluación (SyE) del Programa Conjunto, se han alcanzado 15 de las 25 metas propuestas. En algunos de los casos, como en la mejora de las capacidades de las JAAPs, la inclusión del enfoque de género en los planes de educación sanitaria y ambiental de organizaciones de la sociedad civil o la mejora del acceso al agua a través de soluciones apropiadas de agua segura y saneamiento en comunidades rurales, se han superado por encima de un 10% la meta establecida.

Tras la evaluación intermedia se produjo la revisión del marco de monitoreo y evaluación. Ésta supuso la reformulación de muchos de los indicadores. En su mayoría, se formularon indicadores muy poco ambiciosos. En aquel momento, el contexto político había cambiado y el PC pasaba por un momento de cambio.

El programa conjunto ha tenido impactos en la ciudadanía

En línea con lo que se ha comentado anteriormente merece la pena señalar los efectos del Programa sobre la ciudadanía.

El trabajo de concientización sobre el buen uso del agua, la calidad de agua, participación ciudadana y control social desarrollado por OIT a través de microprogramas radiales y ferias de rendición de cuentas han permitido mejorar la rendición de cuentas en las comunidades. Esto es tremendamente relevante, dado que se ha producido un incremento de los conocimientos en la materia más allá de las JAAPs y ha logrado introducir una dinámica de trabajo entre las Directivas de la Juntas y las comunidades.

Según la “Evaluación País: Eficiencia en la Gestión de las Juntas Administradoras de Agua Potable”, *se observa que las 20 JAAP’s de las provincias de Bolívar, Esmeraldas, Los Ríos, y Manabí han mejorado sus capacidades de gestión y la eficiencia en el manejo local de los recursos hídricos debido al Programa de Gobernabilidad, considerando que ha logrado incrementar el abastecimiento de agua a un mayor número de familias (3011 titulares de derecho), impulsaron la componente social mediante: el empoderamiento y liderazgo de las mujeres en las JAAP’s (participación del 45% mujeres en la directiva de las JAAP’s), la rendición de cuentas y participación ciudadana (el 100% de las JAAP’s han recibido talleres y el 30% lo han puesto en práctica), fortalecieron sus capacidades mediante talleres de capacitación que permitiesen el control ambiental de la calidad del agua (la capacitación en el monitoreo ambiental es del 80% de las JAAP’s), la revisión tarifaria para garantizar la sostenibilidad financiera (55% de las JAAP’s lo han realizado).*

Se han determinado buenas prácticas y casos de éxito en las experiencias desarrolladas

A continuación se señalan algunas buenas prácticas por efecto:

Efecto directo 1: Fortalecidas capacidades nacionales y locales para la implementación efectiva de un nuevo marco normativo e institucional consensuado del sector hídrico y el subsector A&S, que contribuyen a una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos; la equidad social, territorial y de género.

En primer lugar, tanto los titulares de derechos como los titulares de obligaciones en los territorios señalan los efectos del Programa como una oportunidad para seguir construyendo políticas públicas a nivel descentralizado.

La mayor parte de los entrevistados han sugerido la posibilidad de que el Programa sea asumido por las autoridades competentes en el país y replique sus actuaciones en otros cantones y comunidades.

Efecto directo 2: Indicadores de sostenibilidad económica, técnica, social, ambiental e institucional mejorados en los prestadores de los servicios de A&S en las 4 provincias de intervención del programa.

El **enfoque de trabajo en los municipios a través de la promoción de Alianzas público – comunitarias** puede considerarse como una buena práctica. La inclusión de los planes de Agua y Saneamiento en los planes de ordenamiento territorial de algunos GADs no sólo concretiza lo establecido en el artículo 107 de la COTAD sino que avanza parte de las directrices que SENPLADES establecería a nivel municipal para hacer efectiva la asunción de competencias.

En el Programa se han identificado cuatro casos interesantes que avanzan sobre esto:

- ✓ Manabí – Junín
- ✓ Los Rios – Emsaba – Portoviejo
- ✓ Bolívar – Echeandía
- ✓ Esmeraldas – Eloy Alfaro

En Junín se ha creado un Departamento de Salud Ambiental. Así mismo, las capacitaciones y el trabajo de fortalecimiento institucional desarrollado precipitaron la creación y puesta en marcha de una ordenanza que regula al interno del municipio la prestación del servicio, asumiendo las competencias que les corresponden según la COOTAD.

En Echeandía existe una cooperativa de agua potable que gestiona el abastecimiento de agua en la ciudad y opera el sistema, se llama CAPAE. Cuando el municipio delegó su gestión en la cooperativa la atención al ámbito rural se perdió, rebajándose la atención a las JAAPs y las comunidades del Cantón. Con el Programa del Fondo se vio la oportunidad para recuperar parte de este trabajo de supervisión y servicio, favoreciendo la mejora de las infraestructuras y lo que ha sido más importante, mejorando las capacidades al interno del municipio y entre los prestadores. El trabajo emprendido ha posibilitado la mejora de las infraestructuras en algunas comunidades, el tipo de tratamiento que se le da al recurso agua, la revisión de los caudales, la observancia de la calidad de agua, la organización de las Juntas de Agua Potable y Saneamiento y el apoyo a sus procesos de legalización. Además se están realizando esfuerzos por proteger las fuentes de agua y esto es algo novedoso. Al igual que en el caso de Junín a través de una Ordenanza Municipal se regulará la relación desde el municipio con el resto de los sectores.

Esto facilita la sostenibilidad del Programa, el proceso continúa por parte del municipio con independencia de la continuidad del PC.

Adicionalmente, cabe destacar que con objeto de fortalecer la gestión de los servicios de agua potable rurales, 14 Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP) del cantón Echeandía han decidido conformar una asociación cantonal.

Es deseable que la asociación les permita resolver los principales problemas que enfrentan para mejorar los servicios de agua potable. Algunos de los cuales son la falta de capacitación y asistencia técnica continua, la ampliación de obras de infraestructura, entre otras.

Entre los retos principales de la Asociación de JAAPs de Echeandía está la realización del diagnóstico de los servicios rurales y la elaboración del plan cantonal de agua potable y saneamiento para el sector rural. Para esto, se tiene previsto la suscripción de una alianza público-comunitaria con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM) de Echeandía.

En estos tres casos, los Gads han entendido que su responsabilidad exige generar un efecto multiplicador.

La asunción de competencias por parte los GADS permite establecer esquemas de gobernanza en los que se van concretando diversas actuaciones en materia de descentralización: atención a las Juntas según sus competencias y la desconcentración que vive el país en función de la relación con SENAGUA y el propio Ministerio de Salud Pública. Además han profundizado en el trabajo con los titulares de derechos y la asunción de responsabilidades en un proceso botton up.

Se considera buena práctica el desarrollo de una **Estrategia Nacional de Capacitación** centrada en institucionalizar y dar sostenibilidad a los mecanismos y programas de fortalecimiento de capacidades para las instituciones prestadoras de servicios en agua potable y saneamiento. La estrategia ha puesto énfasis en las organizaciones comunitarias y sus derechos en torno al derecho humano al agua (suficiente y de calidad) y el saneamiento. El tiempo fijado para lograr las capacidades necesarias para ello es de un tiempo máximo de 8 años (coincidentes con el plazo establecido por el COOTAD para la transferencia total de competencias en este campo).

Ésta cuenta con tres campos de fortalecimiento, que han estado muy bien definidos:

a) Las necesidades de capacitación en aspectos técnicos, operativos y de administración y los aspectos legales y normativos. b) Las necesidades de capacitación en aspectos sociales ligados al liderazgo y organización social, negociación y resolución de conflictos, planificación, método parlamentario, construcción de alianzas e incidencia en la política pública; y, c) Las necesidades de capacitación comunitaria para la promoción de la salud, medidas de saneamiento básico y cultura ambiental del agua.

Efecto directo 3: Organizaciones sociales empoderadas, inciden en la formulación de los marcos normativos que regirán los servicios de A&S, la vigilancia en la calidad del agua y la gestión sostenible de sus servicios en la zona de intervención del Programa.

El **Plan de Vigilancia de la Calidad del Agua** puede considerarse como otra buena práctica del PC GAS. En términos coste – beneficio éste ha sido un producto con elevado impacto. La implicación de las delegaciones provinciales de salud ha sido elevada en las cuatro provincias y la temática ha sido incorporada a los marcos de actuación y planificación de la institución. Además el MSP tiene una elevada presencia en el territorio y cuenta con una

buena identificación de necesidades, esto facilita el desarrollo de los trabajos en los cantones y las comunidades y eleva el potencial de su trabajo en el futuro.

Efecto directo 4: La población urbana y rural de las provincias de Esmeraldas, Bolívar, Los Ríos y Manabí mejora su acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad.

La inclusión del componente social en los programas de agua y saneamiento en los pliegos de condiciones para la realización de las obras, la realización de Ferias de Rendición de Cuentas y la conformación de comités de veeduría financiera.

Ejemplo de otras buenas prácticas son **-los Clubes ecológicos**, cuyo trabajo se centra en actividades con población joven en cuestiones relativas al cuidado del entorno y la educación ambiental. Los seis Clubes Ecológicos conformados por el Programa llevan a cabo campañas comunicacionales en su comunidad, comunidades vecinas y en la capital provincial. Las campañas más relevantes se realizaron en el Día Mundial del Agua, del Ambiente, del Hábitat, de Lavado de Manos, del Voluntariado y otras fechas especiales de los cantones y provincias de intervención.

En los casos en los que se ha producido un intercambio de experiencias entre los mismos, se ha observado mayor empoderamiento y capacidad de réplica al interno de las escuelas y las propias comunidades. Así el Encuentro de Clubes Ecológicos en la comunidad de Mompiche, provincia de Esmeraldas, entre el 7 y 10 de junio de 2012 con la participación de seis clubes ecológicos conformados de los cantones Muisne, Rocafuerte y Montalvo de las provincias de Esmeraldas, Manabí y Los Ríos respectivamente supuso un llamado para que la juventud de las comunidades se interesara por las actuaciones desarrolladas en los Clubes. Este evento contó con la participación de 50 jóvenes y permitió el intercambio de experiencias entre ellos y el arranque de procesos de planificación de sus actividades.

- Los avances relativos al **saneamiento y la permacultura** como en Manabí, las comunidades de Valdez, Pueblo Nuevo, Balsa Tumbada, Resbalón y, en Esmeraldas, las comunidades de Zapallo y Palestina, han permitido iniciar un proceso de formación de promotores locales que contribuya a multiplicar los conocimientos y prácticas de permacultura. Los espacios de permacultura son hábitats humanos sostenibles y sistemas de agricultura que imitan las relaciones encontradas en los patrones de la naturaleza. La permacultura integra armónicamente la vivienda y el paisaje, ahorrando materiales y produciendo menos desechos, a la vez que se conservan los recursos naturales, principalmente el agua. La combinación de permacultura y actuaciones que mejoran el saneamiento con la introducción de baños secos o unidades de saneamiento ecológico (USE) brindan la posibilidad de que un sistema, urbano o rural, funcione indefinidamente, sin agotar o sobrecargar los recursos fundamentales, de los que depende. La publicación de la Guía de permacultura como aporte e instrumento para para un saneamiento alternativo ha sido un complemento adecuado a las capacitaciones realizadas en torno al uso de estas técnicas.

El PC ha trabajado adecuadamente el fortalecimiento de la gobernabilidad a través del empoderamiento de todos los sectores de la población

Se han implementado acciones dirigidas a la creación y consolidación de las capacidades de los diferentes actores, en particular de los grupos más pobres y vulnerables, destacándose sin duda el tema de equidad de género.

El resultado más importante que el Programa pretendía alcanzar en términos de igualdad de género es la inclusión de una perspectiva de género en las nuevas políticas públicas de agua y saneamiento que están siendo elaborados por los ministerios competentes (SENAGUA y MIDUVI). Esto se ha trabajado bastante, logrando la transversalización del enfoque en los actuales borradores de políticas.

Otro resultado importante ha sido la inclusión del tema del agua y saneamiento en la agenda de dos organizaciones provinciales de mujeres como parte de su trabajo en torno a los derechos de las mujeres.

El Programa también ha apoyado el liderazgo de las mujeres (entre otras actividades mediante la realización de talleres). Las mujeres empoderadas y la incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisiones (p.e. Juntas Directivas de las JAAPs), son un buen incentivo para la formulación de los marcos normativos que regirán los servicios de agua y saneamiento, la vigilancia en la calidad del agua y la gestión sostenible de sus servicios en la zona de intervención del Programa.

Además, entre los productos generados por el PC – GAS destaca la Guía de recursos de género, ésta ha servido como insumo para transversalizar el enfoque de género en programas de agua y saneamiento

Por último, cabe destacar que la estrategia de Género del Programa se está aplicando eficazmente, un hecho que puede ser probado por la inclusión del enfoque de género en todos sus documentos: código operacional, términos de referencia, notas conceptuales, Plan de Mejora, contenidos de fortalecimiento de capacidades, entre otros.

Como complemento al análisis anterior y a la valoración sobre la eficacia en función de las preguntas contenidas en los términos de referencia, se presentan los **efectos del programa y los productos desarrollados** para asegurar la relación de medios – fines contenida en la formulación. Además, tal y como ha suministrado la coordinación del Programa, se detallan las entidades que han participado en el desarrollo de cada una de las acciones y la consecución de los efectos descritos. Es importante recalcar que esta matriz refleja los productos desarrollados en función de los POA del PC – GAS, pretende indicar de forma visual las actuaciones, productos y actores implicados en la ejecución del Programa. No valora la idoneidad de los mismos, ni su calidad.

Efecto directo 1: Fortalecidas capacidades nacionales y locales para la implementación efectiva de un nuevo marco normativo e institucional consensuado del sector hídrico y el subsector A&S, que contribuyen a una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos; la equidad social, territorial y de género.

Producto Conjunto 1.1. SENAGUA cuenta con la Política Sectorial del Agua para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, consensuada e implementada en coordinación y articulación con los Subsectores.

1.1.1. Apoyo en el desarrollo de las capacidades técnico políticas de SENAGUA para la formulación de estrategias, políticas y legislación del agua, con enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica.

SENAGUA PNUD	Documento (parcial) de Política Pública Nacional del Agua
	Estrategia comunicacional para socializar la Política Pública Nacional del Agua
	10 cuñas radiales sobre la Política y Ley de Aguas
	Diálogos por el agua 1 (publicación metodológica)

1.1.2. Apoyo en el diseño de instrumentos para la implementación del enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica.

SENAGUA PNUD	Estrategia Socio-cultural del Agua
	Plan de socialización de la Estrategia Socio-cultural del Agua
	Guía para el Diálogo de Saberes Ancestrales sobre el uso y cuidado del agua - Yakumama
	Compendio de Saberes Ancestrales sobre el uso y cuidado del agua
	Guía para la prevención, manejo y resolución de conflictos del agua
	Un organismo de cuenca hidrográfica conformado como piloto (Río Portoviejo, DH de Manabí)
Guía para la conformación de organismos de cuenca	

Producto Conjunto 1.2. Estrategia Nacional para 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

1.2.1. Diseño y ejecución del plan de protección de fuentes de agua en las cuatro provincias de intervención del programa

SENAGUA PNUD	Inventario de iniciativas para la protección del agua: casos de Loja y Chimborazo
	Lineamientos metodológicos para la protección y conservación del agua
	Manual para el bio-monitoreo comunitario de fuentes (publicado)
	Marco legal, institucional y técnico para la aplicación del concepto de caudales ecológicos (en ejecución)

Producto conjunto 1.3. MIDUVI cuenta con la Política Sectorial de Servicios de Agua y Saneamiento y del nuevo marco legal de A&S consensuados con los gobiernos locales, Juntas de A&S rurales, y la sociedad civil	
1.3.1. Política Sectorial de Servicios de Agua Potable y Saneamiento concertada entre los actores claves: autoridades locales y nacionales; instituciones del subsector de Agua y Saneamiento.	
MIDUVI ONU-HABITAT	Documento completo de Política Pública Sectorial de Hábitat y Asentamientos Humanos, incluyendo el componente de Servicios de Agua Potable y Saneamiento
1.3.2. Aportes al diseño de la Política Sectorial y a la propuesta de Ley de los Servicios de Agua y Saneamiento y difusión en los cuatro provincias de intervención.	
MIDUVI PNUD	Proyecto de Ley de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (pendiente de aprobación) Diálogos por el agua 2 (publicación metodológica)
SENAGUA MIDUVI MSP PNUD	Actas de acuerdos MIDUVI-SENAGUA para la armonización de los proyectos de ley de recursos hídricos y ley de prestación de servicios de agua potable y saneamiento
1.3.3. Difusión de la propuesta de Reforma Legal con aporte de operadores locales elaborada por el MIDUVI.	
MIDUVI PNUD	<i>Proyecto de Ley de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, revisado por el comité interministerial, pendiente de aprobación</i>

Producto conjunto 1.4 Estandarización de instrumentos para la gestión de los servicios de agua, saneamiento y residuos sólidos en el nivel local (Producto Conjunto eliminado: recursos pasan al Producto Conjunto 1.3 "Política Sectorial y Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento")	
1.4.1. Fortalecimiento de capacidades de los prestadores urbanos y rurales para el manejo estandarizado de procedimientos e instrumentos para la gestión de los servicios de agua y saneamiento.	
MIDUVI PNUD	Guía metodológica de tarifas de servicios de agua potable

Efecto directo 2: Indicadores de sostenibilidad económica, técnica, social, ambiental e institucional mejorados en los prestadores de los servicios de A&S en las 4 provincias de intervención del programa.

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

2.1.1. Fortalecimiento de capacidades de los prestadores de los servicios de AyS a nivel rural y urbano

MIDUVI ONU-HABITAT	28 JAAP de las 4 provincias capacitadas y legalizadas
	6 GAD Municipales de 4 provincias capacitados (para dar asistencia técnica a las JAAP)
	Programa de Capacitación para JAAP
	Programa de Capacitación para Técnicos de unidades de agua y saneamiento rural de GAD Municipales
	Lineamientos de una estrategia de capacitación de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento
	Concurso de Mejores Prácticas de JAAP implementado
	Evaluación de la eficiencia de las JAAPS de intervención del Programa (Informe ESPOL)

Producto conjunto 2.2. Desarrollo de lineamientos para la conformación de mancomunidades para la prestación eficiente y equitativa de los servicios de agua y saneamiento.

2.2.1. Documento elaborado, publicado y difundido sobre lineamientos para la conformación de mancomunidades para la prestación de servicios de A&S

MIDUVI ONU-HABITAT	Lineamientos para la prestación mancomunada de servicios de agua potable y saneamiento (publicado)
	3 asociaciones de JAAP conformadas en los cantones de Echeandía, Montalvo y Junín
	2 Alianzas público-comunitarias conformadas en los cantones de Echeandía y Junín para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, formalizadas con la creación con Ordenanzas Municipales de la Unidad de Saneamiento Rural en el GADM de Echeandía y el Departamento de Agua y Saneamiento Rural (DASABAR) en Junín, para la asistencia técnica permanente a las JAAPS.

Efecto directo 3: Organizaciones sociales empoderadas, inciden en la formulación de los marcos normativos que regirán los servicios de A&S , la vigilancia en la calidad del agua y la gestión sostenible de sus servicios en la zona de intervención del Programa

Producto conjunto 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.

3.1.1. Los prestadores urbanos y rurales incorporan el principio de participación ciudadana en la gestión de los servicios .

MIDUVI MSP SENAGUA Secretaría de Pueblos JAAPS OIT	34 comunidades de las zonas de intervención capacitadas en participación ciudadana y control social
	Documento "Participación Ciudadana y Control Social- cuaderno de trabajo para talleres con comunidades".
	4 microprogramas radiales comunitarios sobre participación ciudadana y calidad del agua, emitidos a nivel nacional

3.1.2 Redes de participación ciudadana para la gestión de los servicios, conformadas a nivel urbano en las cuatro provincias de intervención del programa.

MIDUVI MSP SENAGUA Secretaría de Pueblos JAAPS OIT	Mujeres líderes de 2 GAD y 8 JAAP capacitadas en la promoción de la igualdad en el sector agua y saneamiento
	Guía para la transversalización del enfoque de género en los programas de agua y saneamiento
	Video: Las Lolos

3.1.3 Comités de veeduría financiera conformados al interior de cada JAAPS apoyada por el programa.

MIDUVI MSP SENAGUA Secretaría de Pueblos JAAPS OIT	Directivos de 20 JAAP capacitados en mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo de inversiones
	Cuatro "Ferias de Rendición de Cuentas" a la comunidad y organizaciones locales, realizadas por JAAP seleccionadas en cada provincia
	Documento "Guía para la Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras de Agua Potable JAAP"
	Documento "Agenda para la Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras de Agua Potable JAAP" (Guía simplificada)

Producto conjunto 3.2. Plan de Vigilancia de la calidad del Agua consensuado a nivel nacional e implementandose en las zonas de intervencion del programa	
3.2.1. Elaboración participativa del Plan Nacional de Vigilancia de la calidad del agua liderado por el Ministerio de Salud	
MSP GAD municipales JAAPS OPS/OMS	Plan de Vigilancia de la Calidad del Agua (actualizado y aprobado)
3.2.2. Aplicación local del Plan Nacional de Vigilancia de la calidad del agua	
MSP GAD municipales JAAPS OPS/OMS	28 JAAP y 6 GAD capacitados en la vigilancia de la calidad del agua realizan análisis regulares
	Nuevos equipos del MSP instalados para realizar análisis fisico-químico-bacteriológico del agua
	600 filtros familiares de potabilización del agua instalados y funcionando

Efecto directo 4: La población urbana y rural de las provincias de Esmeraldas, Bolivar, Los Ríos y Manabí mejora su acceso a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad.

Producto conjunto 4.1. Campañas de educación sanitaria y ambiental implementadas a nivel masivo y comunitario en las 4 provincias de intervención	
4.1.1. Estrategia comunicacional y campañas diseñadas en base a los resultados del estudio de comportamientos sanitarios de la población , realizado por el MIDUVI.	
MIDUVI SENAGUA MSP ME PNUD	Manual para docentes de educación sanitaria y ambiental, elaborado y editado
	Programa Nueva Cultura del Agua: Cuadernillo educativo con 10 conceptos para el buen uso y cuidado del agua, publicado y difundido a nivel nacional
	Programa Nueva Cultura del Agua: Video-clip infantil y spot publicitario sobre el buen uso y cuidado del agua
	Video: Agua Potable y Saneamiento para el Buen Vivir
	10 cuñas radiales de educación sanitaria y ambiental
	5 micro-programas radiales de educación sanitaria y ambiental

Producto conjunto 4.2. 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

4.2.1. Capacitados facilitadores/as institucionales y promotores/as comunitarias de educación sanitaria y ambiental en los 20 cantones de las provincias de intervención del programa.	
MIDUVI	10 clubes ecológicos conformados, capacitados y acreditados realizan campañas de educación sanitaria y ambiental
SENAGUA	10 mini-clubes ecológicos conformados en escuelas rurales
MSP	
ME	
GAD	Video: Clubes Ecológicos
Universidades	
VNU	

Producto conjunto 4.3. Plan de capacitación y asistencia técnica para prestadores de servicios de agua potable y saneamiento formulado e implementado en los 20 cantones de las provincias de intervención del programa.	
4.3.1. Fortalecimiento de capacidades para la construcción y funcionamiento de sistemas de agua potable y alcantarillado condominial en poblaciones rurales concentradas.	
MIDUVI	
SENAGUA	
MSP	
GAD	Unificado con Producto Conjunto 2.1.
municipales	
JAAPS	
PNUD	

Producto conjunto 4.4. Sistemas de A&S rehabilitados o contruidos en poblaciones rurales concentradas ubicadas en los 20 cantones de intervención del programa.	
4.4.1. Sistemas de A&S rurales rehabilitados o contruidos y funcionando óptimamene en poblaciones rurales concentradas	
MIDUVI	39 comunidades cuentan con servicios sostenibles de agua potable y saneamiento (15.892 personas ejercen su derecho al agua potable y/o saneamiento). Se prevé alcanzar 61 comunidades (24.106 personas) en septiembre de 2013
ONU-HABITAT	

Producto conjunto 4.5. Soluciones apropiadas de agua segura y saneamiento diseñadas e implementadas en las comunidades rurales de los 20 cantones de intervenció del Programa conjunto.	
4.5.1. Soluciones de agua y saneamiento adecuadas, construidas y funcionando óptimamente en servicio a la población rural.	
MIDUVI	Inventario de tecnologías apropiadas

PNUD	Unificado con Producto Conjunto 4.4.
-------------	--------------------------------------

Producto conjunto 4.6 . Baterías sanitarias rehabilitadas o construidas en las escuelas rurales de los 20 cantones de intervención del programa.	
4.6.1. Escuelas rurales cuentan con infraestructura sanitaria mejorada, en base a las opciones tecnológicas desarrolladas por la SAPSyRS del MIDUVI y en coordinación con las gerencias regionales de Programa Socio Agua y Saneamiento Rural.	
MIDUVI ME GAD municipales ONU-HABITAT	13 centros educativos de comunidades rurales y pequeñas ciudades cuentan con infraestructura sanitaria mejorada (6.976 alumnas/os)

SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad del PC puede verse afectada por la reforma administrativa y normativa en el sector de actuación

La sostenibilidad -ambiental, técnica, administrativa, social y financiera- puede verse fuertemente afectada principalmente debido al proceso de transición en la reforma normativa y políticas en el sector del agua, a la limitada capacidad institucional nacional y regional (SENAGUA, MIDUVI, MSP, Municipios), a los problemas de competencias y de coordinación interinstitucional, a la falta de convenios institucionales posteriores al PC que garanticen el apoyo institucional posterior a las JAAP.

En el futuro, estos organismos serán claves en la articulación de la política:

- **la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)**, que formula y aplica políticas, normas y regulaciones para el uso y manejo adecuado de las cuencas, la conservación de los recursos hídricos, promueve la gestión social de los recursos hídricos; así como su eficiente y prioritaria concesión a los usuarios. Desde el 30 de mayo de 2013, la SENAGUA asume la rectoría de los servicios de agua potable y saneamiento que antes ejercía el MIDUVI a través de la Subsecretaría de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SSAPyS).
- **el Ministerio de Salud Pública (MSP)**, que realiza la vigilancia de la calidad del agua a nivel nacional, desarrolla normas sobre el control de vectores y regula el manejo de bioácidos y químicos tóxicos biodegradables y no biodegradables. Participa, conjuntamente con el Ministerio de Educación y los municipios, en la formulación y aplicación de sistemas de educación sanitaria.
- **el Ministerio del Ambiente (MAE)**, que participa en la formulación y la ejecución de la política de agua y saneamiento, en lo que respecta a la prevención y control de la contaminación control de del agua y preservación de los ecosistemas y servicios ambientales inherentes a los recursos hídricos.
- **la SENPLADES**, a la que le corresponde la planificación nacional en todas las áreas del desarrollo, de conformidad con su cuerpo legal vigente. Coordinación de la Cooperación Internacional, a través de la Secretaria técnica de cooperación internacional (SETECI).
- **el Banco del Estado**, que actúa como agente financiero del Estado y se encarga del financiamiento; canaliza hacia los actores correspondientes del sector los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado para las acciones de agua y saneamiento y de él depende el programa nacional Pro Saneamiento.
- **los GADs cantonales**, que son los responsables de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento a nivel cantonal, de planificar y ejecutar las inversiones y acciones necesarias para que toda la población ejerza su derecho humano al agua potable y saneamiento. Los GAD Municipales deben asegurar la

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

buena calidad de los servicios en todo el cantón y deben apoyar a las JAAPS para este fin, respetando su existencia reconocida en la Constitución.

- **los GADs Parroquiales**, cuyas funciones y competencias son las establecidas en el COOTAD, ligadas a la participación y gestión de procesos comunitarios.
- **las Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (JAAPS)**, y en la Ley y Reglamento de las JAAPS, responsable comunitarias de la prestación de estos servicios.

Las instituciones nacionales y locales se involucraron en el PC aunque se detectan ciertas carencias en la asunción competencial en el abastecimiento del agua en ámbitos urbanos y rurales

Amerita destacar la necesidad de que los Municipios de forma progresiva asuman la competencia en el abastecimiento de agua a las zonas urbanas y rurales, actualmente este es un problema generalizado en el país, donde la mayoría de municipios se encargan en su mayoría solo del abastecimiento al sector urbano, mientras que el sector rural es gestionado de forma desligada y/o sin coordinación entre el Municipio y las JAAP.

También hay que enfatizar que el FODM ha permitido la articulación de actividades entre SENAGUA, MIDUVI, MSP, y las Agencias del SNU, las cuales han mostrado una relevante participación cada una en función de sus competencias gracias a la articulación externa del Programa Conjunto.

En el caso de las JAAPs y en lo referido a los trabajos sobre calidad de agua, el reto está en el fortalecimiento de la información que las Juntas remiten, incluyendo informaciones por distritos.

Esta clara que la competencia de vigilancia es del MSP pero los municipios deben promover y asegurar la prevención y la promoción de la salud. El trabajo concertado entre salud, las Juntas y los Gads tiene mucho potencial dada la presencia y la cobertura del MSP en las regiones.

Son interesantes las experiencias de trabajo y partenariatado con las universidades. En este sentido, sería muy relevante que las universidades capitalicen las experiencias de estos años y le den seguimiento a las actuaciones de lucha contra la contaminación ambiental dirigidas a las Juntas y los Clubes ecológicos, a través de los programas de pasantías de sus egresados.

EL PC ha contribuido al empoderamiento de la sociedad civil a través de mecanismos de participación y diálogo social

Tal y como se ha mencionado previamente, la mujer ha tenido un espacio de participación como integrante del programa, lo cual le ha permitido formar parte de la

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

directiva de las JAAPs y formar parte activa en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos, el porcentaje de participación similar de hombres y mujeres refleja la equidad de participación.

Las comunidades afroecuatorianas (Esmeraldas) y montubia (Manabí) presentan un nivel bajo de desarrollo en su gestión presentando una oportunidad para mejorar. La población indígena (Bolívar) y mestiza (Los Ríos) tiene una destacada participación en la gestión del agua.

El programa ha fomentado una cultura de participación⁸ e involucramiento de la comunidad mediante procesos de divulgación y transparencia, como son las mancomunidades, la participación ciudadana, rendición de cuentas, programas microradiales, programas ambientales.

Sin embargo, para asegurar la sostenibilidad de los trabajos con las Juntas de Agua y Saneamiento, es importante que se les siga haciendo seguimiento. Para muchas de las personas entrevistadas, la realización de cierto seguimiento es un incentivo.

3. CONCLUSIONES Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA

Este programa de 4 años de duración, presenta una serie de conclusiones generales:

- El PC - GAS se ha configurado como un **espacio de articulación política**. El Programa Conjunto ha incidido y ha dinamizado la articulación de la política pública en materia de agua y saneamiento en el ámbito nacional y local. Pese a ello, la sostenibilidad del PC puede verse afectada por la reforma administrativa y normativa en el sector de actuación.
- El programa **favorece el alineamiento con los nuevos posicionamientos de la SENAGUA como ente rector**, y el MSP sobre la misma temática para seguir incidiendo en la coordinación y la apropiación de las delegaciones provinciales, gobiernos regionales y municipios. La relevancia política en SENPLADES y en los Ministerios Coordinadores se recuperó con el Programa gracias al apoyo en la formulación de Políticas Públicas Sectoriales. En estos dos procesos liderados por SENAGUA y MIDUVI se han involucrado activamente a SENPLADES y Ministerios Coordinadores con un reconocimiento importante.

⁸ Esto ha permitido profundizar en el régimen de participación ciudadana prevista en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, especialmente en su artículo 45 donde se dispone que las distintas funciones del Estado establezcan mecanismos de participación ciudadana para garantizar la transparencia y gestión de sus acciones, planes y programas. Entre los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley, se encuentran los consejos ciudadanos sectoriales (Art. 52) como espacios para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas públicas. Es el caso del Consejo Ciudadano Sectorial del Agua creado mediante Acuerdo Ministerial No 487 de 30 de mayo de 2012. Este espacio se halla integrado por actores de la sociedad civil organizada, relacionados con la gestión del agua y el PC GAS ha permitido el desarrollo de actuaciones en torno a sus espacios de trabajo y diálogo.

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

- El PC - GAS ha contribuido al **fortalecimiento de las políticas públicas sectoriales y locales** en materia de agua y saneamiento con un enfoque integral. En el caso de algunos de los GADs señalados en el epígrafe de buenas prácticas, el PC – GAS ha favorecido la incorporación de ésta temática en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- La **relevancia política del Fondo en Ecuador no ha sido la prevista** cuando se diseñaron los programas y esto ha supuesto ciertos limitantes desde el punto de vista de la interlocución con las Secretarías Nacionales y los Ministerios Coordinadores. Esta pérdida o ausencia de relevancia en la agenda política conlleva una ausencia de insumos basados en la experiencia y en el acompañamiento de los procesos que vive el país de cara al nuevo UNDAF.

Adicionalmente, y en base a los hallazgos presentados, se señalan éstas 9 conclusiones, la mayor parte de ellas y dado el carácter final de la evaluación se centran sobre la eficacia del Programa y sobre la sostenibilidad de los procesos y las actuaciones por él emprendidos:

1. Aumento de la cobertura de agua potable y saneamiento

Durante los 4 años el proyecto logró mejorar notablemente la cobertura. Se ha mejorado el acceso a servicios sostenibles y de calidad (infraestructura, capacitación, educación sanitaria y ambiental) para mujeres, niñas/os y hombres de 20 comunidades y 13 centros educativos rurales. Ejecutándose intervenciones integrales adicionales en 18 comunidades; cuando el Programa concluya serán casi 29.000 personas de 61 comunidades y 13 centros educativos con acceso sostenible a servicios de agua potable y saneamiento. Como parte de las intervenciones integrales, se ejecutan proyectos de saneamiento ecológico con enfoque de permacultura (generación de hábitats sustentables) en 4 comunidades piloto de las 4 provincias. Con todo eso se logró incrementar el abastecimiento de agua a un mayor número de familias (3011 familias titulares de derecho).

Se han suscrito tres convenios con GAD Municipales para la ejecución de proyectos en 28 de las comunidades de intervención (Eloy Alfaro, Junín y Echeandía), lo cual ha contribuido de forma significativa al fortalecimiento institucional de dichos municipios. Las obras concluidas con problemas no se han incluido en las cifras de resultados. Se prevé que al concluir todos los proyectos y los ajustes en obras terminadas, entre julio y agosto de 2013, se beneficien de forma directa a casi 29.000 personas entre mujeres, niños/as y hombres.

2. El financiamiento externo causó un efecto de palanca importante

En total la cooperación internacional invirtió € 5.810.000\$, y eso se complementó con otros aportes de las autoridades nacionales (MIDUVI, SENAGUA, MSP

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

\$172,200.00), locales y de otros actores como p.e. GWA (\$5,000) o los municipios, y por otro lado la valorización de la mano de obra local (\$279,000).

3. El Programa Conjunto ha contribuido al desarrollo de un corpus metodológico y analítico relevante para la construcción de políticas públicas.

El PC GAS deja numerosos documentos de sistematización de gran calidad, que contienen análisis y reflexiones interesantes, capaces de alimentar el debate nacional sobre la gestión sostenible del agua potable. Este corpus ha sido asumido por algunas instancias dentro de la Administración ecuatoriana, tanto en los niveles nacionales como en los niveles locales.

4. El documento final de la Política Nacional del Agua ha sido formulado en el marco del proceso de la Reforma Democrática del Estado y del Plan Nacional para el Buen Vivir.

El país cuenta con el documento final de la Política Nacional del Agua que fue formulada de forma participativa con Enfoque de Derechos Humanos siguiendo la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales de la SENPLADES en el marco del proceso de la Reforma Democrática del Estado y del Plan Nacional para el Buen Vivir

5. Las instituciones del Estado cuentan con nuevos enfoques, metodologías e instrumentos.

Las metodologías desarrolladas servirán para prevenir y manejar conflictos sobre el agua; promover el dialogo intercultural; realizar bio-monitoreo comunitario para la protección de fuentes; capacitar y promover la asociatividad de prestadores de servicios; promover la participación ciudadana y generar procesos de rendición de cuentas; empoderar a las mujeres para su participación efectiva en el sector; realizar campanas de educación sanitaria y ambiental; e impulsar el saneamiento ecológico.

6. El MIDUVI cuenta con un documento de la Política Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Este documento se alinea en el marco del Programa siguiendo la Guía SENPLADES, la cual incluye, como uno de sus tres ejes, los servicios de agua potable y saneamiento.

7. Se han desarrollado alianzas entre actores que han resultado fundamentales para el desarrollo del PC.

El desarrollo de alianzas fuertes con los actores locales del agua era sin duda un elemento clave dentro de este programa. En la evaluación final externa, este elemento fue mencionado como un factor exitoso, aparte de algunos otros elementos:

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

- Los convenios entre 3 actores (municipio – comunidad – consorcio) confirman la corresponsabilidad de cada uno de ellos durante la ejecución de las obras, con reglas claras, que aportan a la uniformidad entre los actores;
- El proyecto presta atención a los procesos locales y se articula bien con la dinámica de los ejercicios de planificación participativa y cantonal;
- Una fuerte empatía del equipo de proyectos con la población local, mestizos e indígenas, con relaciones horizontales y respeto, aunque eso a veces generó retrasos. Un equipo competente, no solamente en el campo técnico, pero también con respecto a sus capacidades sociales (ingeniería social);
- La formación de liderazgo local permitió que temas como género e interculturalidad se posicionaron en la agenda y en la praxis;
- Un proceso transparente donde se manejó bien los presupuestos y los gastos, tanto a nivel de las comunidades como de proyecto.

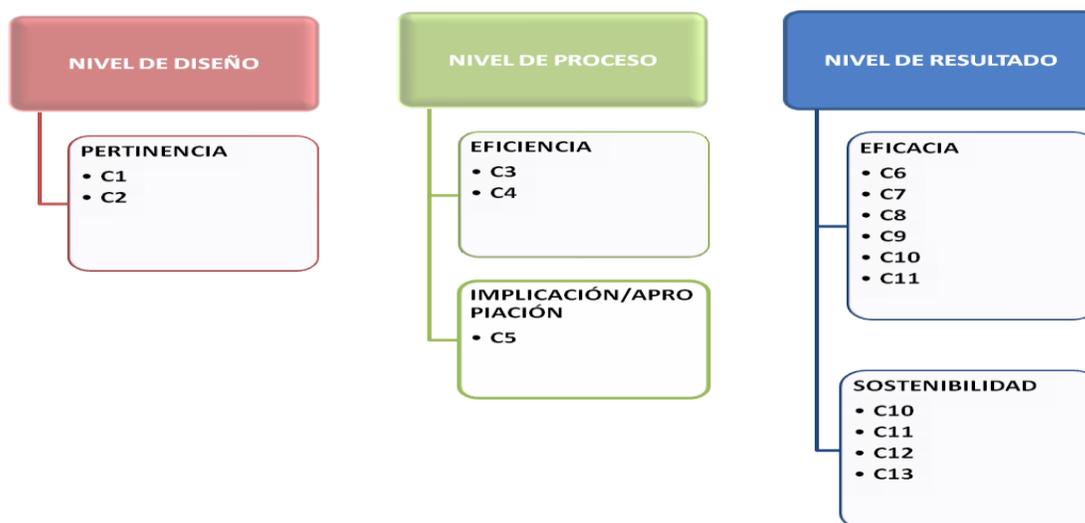
8. El Programa permitió que más 150 líderes locales se capacitaron en la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos.

También a través del programa capacitación a las JAAPs se han mejorado las capacidades entre los prestadores del servicio.

9. El desafío a corto y medio plazo es el de consolidar las estructuras cantonales de gestión que pueden implementar un servicio de agua potable para la zona rural y dados los recientes cambios en la SENAGUA este será un proceso que llevará tiempo, pero el liderazgo del ente rector incentivando la asunción competencial de los GADs y coordinando actuaciones con las delegaciones de algunos ministerios, como el MSP, podría asegurar la replicabilidad de las buenas prácticas identificadas en el PC GAS.

A continuación y para continuar con la lógica metodológica, se han ordenado las conclusiones expuestas en función de los criterios de la evaluación y los niveles de análisis estructurados.

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador



Fuente: Elaboración propia

C.1 La relevancia política del Fondo en Ecuador no ha sido la prevista.

C.2 El documento final de la Política Nacional del Agua ha sido formulado en el marco del proceso de la Reforma Democrática del Estado y del Plan Nacional para el Buen Vivir.

C.3 El financiamiento externo causó un efecto de palanca importante
Esta mejora sobre el diseño impacta directamente en la eficiencia en términos de coordinación y relaciones medios – fines.

C.4 El Programa permitió que más 150 líderes locales se capacitaron en la gestión integral y sostenible de los recursos hídricos.

C.5 El Programa Conjunto ha contribuido al desarrollo de un corpus metodológico y analítico relevante para la construcción de políticas públicas.

C.6 El PC - GAS se ha configurado como un espacio de articulación política.

C.7 El programa favorece el alineamiento con los nuevos posicionamientos de la SENAGUA como ente rector, y el MSP sobre la misma temática para seguir incidiendo en la coordinación y la apropiación de las delegaciones provinciales, gobiernos regionales y municipios.

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

C.8 El MIDUVI cuenta con un documento de la Política Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.

C.9 La cobertura de agua potable y saneamiento se ha visto incrementada.

C.10 Las instituciones del Estado cuentan con nuevos enfoques, metodologías e instrumentos

C.11 El PC - GAS ha contribuido al fortalecimiento de las políticas públicas sectoriales y locales en materia de agua y saneamiento con un enfoque integral. En el caso de algunos de los GADs señalados en el epígrafe de buenas prácticas, el PC – GAS ha favorecido la incorporación de ésta temática en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

C.12 Se han desarrollado alianzas entre actores que han resultado fundamentales para el desarrollo del PC.

C.13 El desafío a corto y medio plazo es el de consolidar las estructuras cantonales de gestión que pueden implementar un servicio de agua potable para la zona rural.

4. RECOMENDACIONES



Fuente: Elaboración propia

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

Recomendaciones ordenadas según actor:

Programa Conjunto, Agencias de NNUU y F-ODM	R1 R2 R3 R4 R9
MIDUVI (las recomendaciones contemplan los cambios que incorpora el Decreto nº5 de 30 de mayo de 2013, por este motivo están referidas a la SENAGUA)	
GAD y JAAP	R5 R6 R7 R9 R11 R12 R13
SENAGUA	R4 R5 R7 R9 R10 R11 R12 R14
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP)	R4 R9 R10
SECRETARÍA DE LOS PUEBLOS	R8 R9
SENPLADES	R10 R12
SETECI	R2 R14

R.1 Para mejorar las actuaciones vinculadas a la iniciativa *delivering as one* se requiere desarrollar un documento que integre las actuaciones emprendidas en el PC recogiendo las prácticas de coordinación interagencial e intersectorial con indicadores smart sobre los efectos y ausencias del trabajo conjunto.

Este documento debería de servir como insumo en materia interagencial para el diseño del nuevo UNDAF, incluso para mejorar la coordinación de programas entre agencias e intra agencia en un mismo territorio.

R.2 El diseño de nuevas intervenciones de trabajo conjunto debería establecerse sobre el valor agregado de cada Agencia. Es importante diseñar bien las complementariedades y trabajar los mecanismos de armonización como paso previo a la presentación de nuevos instrumentos de programación conjunta.

R.3 Desde el punto de vista sectorial, las Agencias deberían concluir la ejecución del PC GAS estableciendo sus enseñanzas en la construcción de una gobernanza en torno al derecho humano al agua y al saneamiento. Éste debería ser un insumo interesante para tomar en consideración en el balance de la ventana temática.

R.4 El trabajo de articulación de actores y de gestión de un programa como éste que incide directamente en el desarrollo de políticas públicas debería establecerse con mayor claridad de antemano o en su defecto, durante el levantamiento de la información de la línea base.

Esta mejora sobre el diseño impacta directamente en la eficiencia en términos de coordinación y relaciones medios – fines.

R.5 Consolidar las estructuras cantonales de gestión que pueden implementar un servicio de agua potable para la zona rural. El Programa debería firmar algunos acuerdos interinstitucionales antes de que concluya, sobre todo para asegurar la asunción de responsabilidades de las partes y servir como incentivo para futuras actuaciones.

P.e. En Esmeraldas:

- en la Comunidad de Chamanga, sería interesante firmar un acuerdo que asegure la finalización de las obras de establecimiento del sistema, una vez la empresa eléctrica haya concluido las obras de extensión de la red para el bombeo hasta la fuente de captación. Este acuerdo podría firmarse entre el GAD de Muisine, la JAAP, el PC y el MIDUVI.

- en Eloy Alfaro, sería interesante firmar un acuerdo para cumplir con el cronograma de los trabajos de rehabilitación de los 16 pequeños sistemas. El compromiso establecería la siguiente lógica de intervención- el Municipio de Eloy Alfaro desarrolla las obras, el MIDUVI le da seguimiento y el PC se compromete a realizar el seguimiento como garante de los titulares de derechos-.

R.6 Fortalecer a los prestadores del servicio y a las comunidades que por diversas razones se encuentran en un nivel muy bajo de desarrollo, principalmente las JAAP's

de la Provincia de Esmeraldas y Bolívar. Es importante que en las provincias con altas tasas de enfermedades de transmisión hídrica, el MSP siga apoyando el trabajo en calidad de agua y fortaleciendo a las comunidades en el control de los vectores de transmisión.

Teniendo en cuenta la buena presencia del MSP en todos los territorios, las delegaciones de éste deberían aumentar su rol de articuladores entre los actores con competencias en vigilancia y calidad de agua.

R.7 Asegurar la extensión de los trabajos realizados anclados en el Plan Nacional de Calidad de Agua del MSP. En este sentido convendría tener en cuenta que:

- Los pobladores y los miembros de las Juntas Administradoras de Agua Potable deben exigir de las autoridades Municipales de los GADs y de las entidades responsables del manejo del agua, que se brinde la atención necesaria para mejorar las fuentes de abastecimiento de agua segura para consumo humano.
- Es imprescindible brindar apoyo entre los beneficiarios/as para lograr niveles de asociacionismo eficaces que promuevan el acceso al agua de buena calidad de manera eficaz y dinámica.
- La SENAGUA, como ente rector, debería promover el involucramiento de las autoridades políticas de los GAD Municipales y de los distritos de Salud para reforzar y asegurar la sostenibilidad de esfuerzos como el de este proyecto, para mejorar la salud de la población.
- Las unidades de salud deben recolectar datos sobre la incidencia de enfermedades relacionadas con el consumo del agua para evaluar el impacto de cualquier iniciativa que busque mejorar la calidad del agua de consumo.
- Es necesario que el sector salud siga desarrollando campañas de sensibilización para la comprensión de las relaciones existentes entre la calidad del agua y la salud humana.

R.8 Extender la práctica de las veedurías ciudadanas para cuidar los sistemas de agua y asegurar la implicación y participación de las comunidades como titulares de derechos.

Profundizar en los derechos y obligaciones de los prestadores y consumidores del servicio ha sido una de las buenas prácticas identificadas en el PC. Continuar con éstas y ampliar las experiencias a otros cantones y comunidades podría ser una práctica impulsada por la Secretaría de los Pueblos y coordinada con el ente rector.

R.9 Es necesario seguir impulsando la incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisiones. La experiencia de las mujeres lideresas en GAD y JAAP capacitadas en la promoción de la igualdad en el sector agua y saneamiento debería presentarse al ministerio competente y seguir acompañándose. Los espacios de intercambio de experiencias han sido claves para potenciar el empoderamiento de éstas estructuras, sería conveniente, que la experiencia de éstas mujeres sirviera para la constitución de nuevas Juntas.

R.10 Descender en la escala planificadora y sentar las bases de la implementación e institucionalización de la política pública del agua.

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

Sería interesante que la SENAGUA lidere un proceso en el que las buenas prácticas del PC sean escalables y puedan traducirse en la traducción de la Política Nacional de Agua en los territorios. Convendría estudiar si los recursos del MIDUVI que pasan a la SENAGUA podrían poner en práctica parte de las capacidades fortalecidas, ampliando la cobertura del PC en nuevas comunidades dentro de los cantones de intervención, al tiempo que continúan haciendo seguimiento de las actuaciones por concluir.

R.11 Mejorar las capacidades entre los operadores en los niveles locales y provinciales, asegurando la adopción del Plan Nacional de Capacitación desarrollado por el Programa, así como de los documentos de sistematización, capaces de alimentar el debate nacional sobre la gestión sostenible del agua potable.

R.12 Diseñar una futura “Concentración Descentralizada” de la política del agua para que exista coherencia con lo avanzado y la nueva política y se pueda asegurar la sostenibilidad de las acciones implementadas. Las metodologías desarrolladas deberían ser asumidas en el ente rector en la medida en la que son un insumo adecuado para prevenir y manejar conflictos sobre el agua; promover el dialogo intercultural y seguir desarrollando el programa sobre Cultura de Agua; realizar bio-monitoreo comunitario para la protección de fuentes; capacitar y promover el asociacionismo de prestadores de servicios; promover la participación ciudadana y generar procesos de rendición de cuentas; empoderar a las mujeres para su participación efectiva en el sector; etc.

R.13 Presentar las prácticas de los municipios de Echeandía, Eloy Alfaro y Junín en la AME como experiencias de construcción de políticas publicas exitosas que sirvan para construir la nueva institucionalidad e impulsen los lineamientos establecidos en el nuevo Plan Nacional del Buen Vivir.

Más de un 40% de la población ecuatoriana depende de prestadores comunitarios (un número superior a 6.000 juntas de agua), lo que hace prioritario atender a este sector estratégico de la gestión, valorando los procesos organizativos y las lógicas de los sistemas comunitarios.

R.14 Diseñar mecanismos de mayor articulación de los Organismos de Gobierno y algunos programas de cooperación internacional con estrategias de intervención planificadas en las provincias (AECID y Cooperación Belga en lo bilateral, Universidades en las provincias y organizaciones de la sociedad civil como Protos o Cefodi), para el involucramiento y participación con las JAAP's y sus comunidades, lo cual fortalecerá la comunicación para la gestión sostenible del sistema mediante un amparo gubernamental y legal.

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

5. ANEXOS

ANEXO I: MATRIZ DE EVALUACIÓN

NIVEL DE INDAGACIÓN	CRITERIO	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS
NIVEL DE DISEÑO	PERTINENCIA	¿En qué medida fueron pertinentes el diseño y estrategia de este programa conjunto (incluyendo pertinencia en función de los ODM, UNDAF, prioridades nacionales, participación de contrapartes y apropiación nacional en el proceso de diseño)?	Alineamiento PC/ prioridades nacionales Coherencia lógica intervención Grado participación socios locales Cambios en lógica de intervención	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida y de qué forma contribuyó el programa conjunto a abordar los problemas determinados en la etapa de diseño? ¿En qué medida el diseño del Programa Conjunto reflejó las necesidades específicas de los diferentes grupos de población con los que se pretendía trabajar? ¿Se tomaron en cuenta las consideraciones de hombres y mujeres, pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios?	Correspondencia diagnósticos problemas/lógica intervención Adaptaciones lógica de intervención a cambios en el contexto de intervención	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida se realizaron conjuntamente el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del programa? (Véase la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos).	Niveles de participación en diseño y en estructuras de gestión del PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave Taller de evaluación
		¿Hasta qué punto fue la programación conjunta la mejor opción para responder a los problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?	Fortalezas/ debilidades programación conjunta	Taller evaluación Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida agregaron valor los asociados en la ejecución que participaron en el programa conjunto para resolver los	Componentes abordados por socios PC/ áreas de	Análisis documental

Informe Final

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

		problemas de desarrollo enunciados en el documento del programa?	intervención especializadas de cada socio Valoración responsables gestión PC	Entrevistas informantes clave
		Hasta qué punto, y concretamente cómo, facilitó el Programa Conjunto el diálogo directo entre los/as ciudadanos/as, las comunidades, las organizaciones y el poder público local (gobiernos nacional y locales e instituciones) sobre las políticas y prácticas relativas a los ODM?	Grado de participación de socios nacionales en instancias de gestión del PC Incorporación de ODM en planes estratégicos nacionales	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida tuvo el programa conjunto una estrategia de vigilancia y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles?	Volumen y periodicidad de la información generada por el PC Utilidad de la información generada para la toma de decisiones en instancias de gestión del PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida tuvo el Programa Conjunto una estrategia de seguimiento y evaluación útil y fiable que contribuyera a lograr resultados de desarrollo medibles? ¿El marco de M&E identificaba claramente los aportes del PC al Plan Nacional del Buen Vivir?	Nº y relevancia de noticias difundidas sobre el PC Grado de cumplimiento de la Estrategia de Comunicación	Observación directa Análisis documental Entrevistas informantes clave
		En caso de que se haya modificado el programa, ¿reflejó los cambios necesarios? En qué medida las modificaciones en el diseño original atendieron las necesidades de los beneficiarios? ¿En qué medida los cambios fueron sustantivos para el impacto deseado?	Nº de cambios sobre diseño original. Procedimientos para la realización de cambios en la planificación original Participación de beneficiarios en el PC	Análisis documental Entrevistas informantes clave/ informantes generales Taller evaluación
		¿En qué medida fueron implementadas las recomendaciones de la evaluación de medio término en la implementación del programa?	Grado de implementación del Plan de Mejora	Análisis documental Entrevistas informantes clave
NIVEL DE PROCESO	EFICIEN-CIA	¿En qué medida el modelo de gestión del programa conjunto (es decir, instrumentos; recursos económicos, humanos y técnicos; estructura institucional; corrientes de información; adopción de decisiones por la administración) fue eficiente	Valoración de la eficiencia general de la intervención Grado de cumplimiento de los resultados	Taller de evaluación Entrevistas informante

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

	respecto de los resultados para el desarrollo obtenidos?	planificados	clave Análisis documental
	¿Hasta qué punto fue la ejecución de una intervención del programa conjunto (grupo de organismos) más eficiente respecto de lo que habría sido en caso de la intervención de un solo organismo?	Valoración de la calidad y eficiencia del trabajo conjunto llevado a cabo en el PC Comparación gestión PC/ intervenciones llevadas a cabo por una agencia SNU	Taller de evaluación Entrevistas informantes clave
	¿En qué medida contribuyó la gobernanza del Fondo a nivel de programa (Comité de Gestión de Programa - CGP) y a nivel nacional (Comité Directivo Nacional - CDN) a la eficiencia y eficacia del programa conjunto? ¿Hasta qué punto fueron útiles estas estructuras de gobernanza para los fines del desarrollo, la implicación y el trabajo conjunto como "Una ONU"?	Nº de decisiones significativas adoptadas en las instancias de gobernanza Temporalidad en la toma de decisiones	Entrevistas informantes clave
	¿En qué medida y de qué forma aumentó o redujo el programa conjunto la eficiencia en la obtención de resultados y la entrega de productos?	Modelos de intervención/ sistemas de toma de decisiones	Taller de evaluación Entrevistas informantes clave
	¿Qué tipo de metodologías de trabajo, instrumentos financieros y prácticas institucionales utilizaron los asociados en la ejecución para aumentar la eficiencia del trabajo conjunto como "Una ONU"?	Modelos de trabajo de la Unidad de Coordinación y Equipo Técnico Nº de reuniones mantenidas/ temporalidad en toma de decisiones	Taller de evaluación Entrevistas informantes clave
	¿Cuál fue el progreso del programa en términos financieros (montos comprometidos y ejecutados, total y por agencia, en unidades monetarias y en porcentaje)? En el caso de que se encontraran grandes discrepancias en el progreso financiero entre agencias, por favor, analizar y explicar estas diferencias	Grado de consumo de recursos por componente/ agencia	Análisis documental Entrevistas informantes clave
	¿A qué tipo de obstáculos (administrativos, financieros y de gestión) hizo frente el programa conjunto y hasta qué punto afectaron su eficiencia?	Valoración de dificultades de gestión enfrentadas por el PC	Taller de evaluación Entrevistas informantes clave
	¿En qué medida y de qué forma repercutió la evaluación de medio término en el programa conjunto? ¿Fue útil? ¿Aplicó el	Valoración sobre significación de la evaluación	Análisis documental

Informe Final

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

		programa conjunto el plan de mejora? Cómo estas mejoradas han contribuido a adecuar el diseño (seguimiento) de los objetivos propuestos?	intermedia Grado de aplicación del plan de mejora	Entrevistas informantes clave Taller de evaluación
	IMPLICACIÓN EN EL PROCESO	¿En qué medida la población destinataria, los ciudadanos, los participantes y las autoridades locales y nacionales se apropiaron del programa, desempeñando un papel activo y eficaz en el mismo? ¿Qué modos de participación (liderazgo) impulsaron el proceso?	Grado de conocimiento del PC por parte de la población local y autoridades Incorporación objetivos PC en estrategias nacionales/ regionales/ locales	Observación directa Entrevistas informantes clave/ generales
		¿Hasta qué punto y de qué forma repercutió la implicación o la falta de esta en la eficiencia y eficacia del programa conjunto?	Valoración sobre la implicación de los beneficiarios y socios y sus efectos en el proceso de gestión	Taller de evaluación Entrevistas informantes clave
NIVEL DE RESULTADOS	EFICACIA	¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al logro de los resultados y productos del desarrollo previstos inicialmente o enunciados en el documento del programa? (incluir análisis detallado de: 1) productos y actividades, 2) resultados alcanzados).	Grado de cumplimiento de los indicadores incluidos en la formulación Incidencia de factores externos en la lógica de intervención	Análisis documental Observación directa Entrevistas informantes clave
		¿Hasta qué punto y de qué forma contribuyó el programa conjunto: 1. ¿Al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a nivel local y nacional? / 2. ¿Al logro de los objetivos establecidos en la ventana temática? / 3 ¿A mejorar la aplicación de los principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra? (analizar en referencia a las políticas, presupuestos, diseño y ejecución del programa conjunto)? / 4. ¿Al logro de los objetivos de "Delivering as One (DaO)" a nivel nacional?	Valoraciones sobre efectos del PC en ODM, objetivos ventana temática, criterios Declaración París y Programa Accra y objetivos de "Unidos en Acción"	Análisis documental Entrevistas informantes clave Taller de evaluación
		¿En qué medida tuvieron los resultados y productos del programa conjunto sinergias y coherencia en la obtención de resultados para el desarrollo? ¿Qué tipo de resultados se obtuvieron?	Grado de cumplimiento de los indicadores incluidos en la formulación Solidez lógica de intervención	Análisis documental Entrevistas informantes clave

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

		¿Hasta qué punto tuvo el programa conjunto efectos en los ciudadanos destinatarios? ¿Se han determinado buenas prácticas, casos de éxito, experiencia adquirida o ejemplos que pueden duplicarse? Sírvese describirlos y documentarlos.	Valoración de impactos sobre población destinataria Nº de buenas prácticas sistematizadas Calidad de la sistematización	Observación directa Entrevistas informantes clave/ generales Análisis documental
		¿Qué tipos de efectos diferenciados está produciendo el programa conjunto según el género, de la población beneficiaria, y en qué medida?	Medidas para la incorporación del enfoque de género en la formulación y ejecución del PC Tipos de efectos diferenciados	Observación directa Análisis documental Entrevistas informantes clave/ generales
		¿Hasta qué punto contribuyó el programa conjunto al adelanto y el progreso del fomento de los procesos y resultados de la implicación nacional (el diseño y la aplicación de los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), entre otros)?	Grado de alineamiento PC/ MANUD/ Políticas nacionales Incorporación de las enseñanzas generadas por el PC a marcos estratégicos	Análisis documental Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida ayudó el programa conjunto a la participación de los ciudadanos en las estrategias de desarrollo fundamentales?	Grado de participación de los ciudadanos en PC Nº y tipo de procedimientos de participación ciudadana en estrategias de desarrollo Valoración de la participación ciudadana	Análisis documental Observación directa Entrevistas informantes clave
		¿En qué medida y de qué forma contribuyeron las recomendaciones de la evaluación de medio término en la eficiencia de los procesos para el logro resultados esperados?	Grado de cumplimiento de las recomendaciones del Plan de Mejora Valoración general de la calidad de la evaluación intermedia	Entrevistas informantes clave Taller de evaluación
	SOSTENIBILIDAD	¿Hasta qué punto han tomado los órganos de adopción de decisiones y los asociados en la ejecución del programa conjunto las decisiones y medidas necesarias para asegurar la	Nº de medidas incorporadas en el plan de sostenibilidad del PC/ grado de cumplimiento del	Análisis documental Entrevistas informantes

Informe Final

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

	sostenibilidad de los efectos del programa conjunto?	plan de sostenibilidad	clave
	<p>A nivel local y nacional: 1. ¿En qué medida se involucraron las instituciones nacionales y/o locales al programa conjunto?/ 2. ¿Mostraron esas instituciones la capacidad técnica y el compromiso de liderazgo para seguir trabajando con el programa o para ampliarlo?/ 3. ¿Se ha creado y/o reforzado la capacidad operativa de los asociados nacionales?/ 4. ¿Cuentan los asociados capacidad financiera suficiente para mantener a lo largo del tiempo los beneficios generados por el programa?</p>	<p>Grado de recursos aportados por las instituciones nacionales/ locales al PC</p> <p>Recursos humanos asignados a la sostenibilidad de efectos generados por el PC</p> <p>Incremento capacidades locales</p> <p>Previsiones presupuestarios para la sostenibilidad de los efectos generados</p>	<p>Observación directa</p> <p>Entrevista informantes clave/ generales</p> <p>Análisis documental</p> <p>Taller de evaluación</p>
	<p>¿En qué medida aumentaron u oscilaron las asignaciones del presupuesto nacional al sector concreto abordado por el programa para complementar, apoyar la ejecución de los temas relacionados.</p>	<p>Variaciones asignaciones presupuestarias en el sector abordado por el PC</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas informantes clave</p>
	<p>¿Hasta qué punto ha contribuido el programa a crear mecanismos de diálogo y empoderamiento de las comunidades y personas, entre los ciudadanos/la sociedad civil y el Estado que puedan mantenerse después del plazo del programa?</p>	<p>Nº de mecanismos de diálogo sociedad civil/ Estado en la temática abordada por el PC</p> <p>Estrategias de funcionamiento de los mecanismos de diálogo social</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas informantes clave/ generales</p>

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

Vista de agenda para las entrevistas de levantamiento de información en el marco de la Evaluación Final del PC Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador / Fondo para el logro de los ODM

Día/Hora	3	4	5	6	7	8	9	10
	Quito	Quito						Esmeraldas
8:00	OCR	Reunión con ONU-Habitat	Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete		Reunion coordinación	Trabajo de gabinete	Reunión de cooperación internacional con el CR de la ONU
9:00								
9:30			Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete				
10:00	Unidad de Coordinación	Reunión con SENAGUA	Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete				Reuniones con instituciones y coordinación Esmeraldas
10:30								
11:00	SETECI	Reunión con MIDUVI	Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete				
11:30			Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete				
12:00								
12:30	OCR		Trabajo de gabinete	Trabajo de gabinete				
13:00								
13:30								
14:00							Mobilización Esmeraldas	
14:30								
15:00	AECID	Grupo de Referencia (CTP)					Entrevista Coordinador Residente en Esmeraldas	Mobilización y visitas a Zapallo, Zapallito, Caimito y Quingue. Pernoctación en la zona.
15:30								
16:00	OCR y Coordinación	OIT						
16:30								
17:00	PNUD							
17:30								
18:00 - 22.00								

Informe Final

Evaluación Final del Programa Conjunto de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador

**Vista de agenda para las entrevistas de levantamiento de información en el marco de la Evaluación Final del PC
Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador / Fondo para el logro de los ODM**

11	12	13	14	15	16	17	18	19	
Esm/Man	Manabí	Guayaquil	Los Ríos	Bolívar		Quito	Quito		
Movilización a Chamanga	Movilización a Junín	Reuniones con instituciones en Portoviejo	Movilización a Babahoyo	Visita a comunidades de Echeandía		Reunión de retroalimentación con OCR	Reunión con OIT	Regreso a España	
Reuniones con Junta Parroquial, JAAP y Club Ecológico	Reunión con el Alcalde, DASABAR y visita a comunidades		Reuniones con instituciones y visita a comunidades		Reunión con Director Provincial MIDUVI				
		Visita comunidades Portoviejo Movilización a Guayaquil				Movilización a Montalvo			
Movilización a Manabí (pernoctación en Canoa o Bahía)	Visita a comunidades	Reuniones con SENAGUA y ESPOL en Guayaquil	Visitas a comunidades de Montalvo.	Regreso a Quito		Reunión de "feedback" con PNUD y ONU-Habitat	Grupo de Referencia (CTP)		
	Movilización a Portoviejo		Movilización a Echeandía y reunión con la Alcaldesa						