



# Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

## Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Evaluación medio término conjunta

### Datos rápidos

**Países:** Ecuador

**Evaluación a mitad de periodo:** Medio Término

**Fecha:** 12/2011

**Tipo de evaluación:** Independiente - Conjunta

**Área técnica:** EFP/SAFEWORK

**Gestión de la evaluación:** MDG AF

**Equipo de evaluación:** Cecilia Carballo

**(OIT) Código:** ECU/11/50/UND

**Donante:** País y monto en US\$ 5,810,000

UN-HABITAT: 2,741,777 UNV: 53,500

ILO: 123,050 PAHO: 224,700

UNDP: 2,666,974

**Palabras claves:** Saneamiento, sector agua, servicios publicas

### Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el Programa Conjunto, así como a las cuatro líneas de acción (resultados) y productos formulados y, por otra parte, los criterios de evaluación que han girado en torno a indicadores relacionados con los cuatro resultados del Programa Conjunto<sup>1</sup>: i) el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para: la implementación de estrategias nacionales sobre reformas

normativas e institucionales para una gestión integrada del agua que asegure el acceso al agua para consumo humano; y, la eficacia y sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento; ii) el incremento de la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las entidades prestadoras de servicios (EPS) en las provincias de Bolívar, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas; iii) el empoderamiento de las mujeres, organizaciones sociales y comunidades que participan en la vigilancia ciudadana de la calidad del agua y la gestión sostenible y transparente de los servicios de agua y saneamiento en las zonas de ejecución del Programa; y iv) el incremento del acceso a servicios de calidad en agua y saneamiento, bajo un enfoque de gestión integrada del agua. Al final del proceso evaluativo se proporcionan una serie de Recomendaciones relacionadas con cada uno de las líneas de trabajo formuladas y según los niveles de análisis planteados: estratégico, operativo y procedimental. Para ello, ha sido clave el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (DAFO) llevado a cabo, que queda recogido en el apartado Conclusiones del presente Informe.

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

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

Dado el carácter<sup>2</sup> del presente PC, en el marco del análisis estratégico se evaluarán las relaciones con otras organizaciones e instituciones ejecutoras ecuatorianas (p.e SENAGUA Y MIDUVI).

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

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

C.- Procedimental. El análisis se centrará en la revisión de alguno de los procedimientos y protocolos<sup>3</sup> de trabajo diseñados y utilizados para abordar cada una de las fases del PC, desde su identificación, así como para la ejecución de las líneas de trabajo formuladas y, por tanto su adecuación para el logro de cada uno de los objetivos planteados en cada etapa Finalmente se establecen orientaciones de tipo estratégico y, por otra parte de tipo operativo, en función de la aplicabilidad de las mismas en el siguiente periodo de ejecución del Programa Conjunto, para ayudar a mejorar la calidad en las intervenciones llevadas a cabo.

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

### **Metodología empleada**

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

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

Durante la misión en el país se han mantenido

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

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

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

### Hallazgos y conclusiones principales

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

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

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

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

como orientaciones sobre las que construir las recomendaciones.

### Recomendaciones

#### Desde el punto de vista del diseño y la planificación:

1. En cuanto a los colectivos implicados, se recomienda realizar una Matriz que le de seguimiento a la evolución de los diferentes stakeholders, de su posición frente y en el PC. Esto es imprescindible para observar los cambios en las dinámicas sociales producidas por una mejora de la gobernanza, pero previamente se deberá realizar una discusión sobre las estrategias a seguir (qué se quiere conseguir del trabajo) con cada uno de los grupos.
2. El ejercicio de actualización del Marco de Monitoreo ha mejorado sustancialmente los indicadores, aunque no ha contemplado la formulación de iovs de procesos y sería interesante avanzar en esta línea.
3. En línea con lo anterior, además de los iovs de proceso, sería interesante introducir indicadores de cobertura.
4. En el caso de las intervenciones en las comunidades, es necesario establecer puntos comunes en las áreas de intervención; dirigir las participaciones hacia la unificación de actividades similares, por ejemplo la mejora de infraestructuras en núcleos concentrados y dispersos a cargo de MIDUVI y UN-Hábitat y PNUD.
5. Hay que incorporar a la sociedad civil a los procesos, la activación del resultado 3 puede ser interesante, especialmente en el caso de los productos conducidos por la OIT y del resultado 4 en la parte de productos liderados por UN - Hábitat.
6. PNUD, ONU-HABITAT, OPS, UNV han desarrollado y desarrollaran actividades con las universidades, se recomienda revisar la participación de las mismas (aportación de estudiantes en prácticas, colaboración en la realización de estudios, participación en mesas de trabajo, etc.).
7. Es necesario aterrizar los resultados del PCAyS y generar una estrategia de salida socializada y compartida por los diferentes

implicados, que vaya mucho más allá del documento no socializado preparado para el segundo desembolso.

8. Es imprescindible que los municipios se incorporen más activamente al PC y planifiquen conjuntamente con las Direcciones Provinciales y Autoridades de Cuenca.

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

9. Se recomienda revisar el tipo de actividades dirigidas a las JAAP y estudiar nuevas posibilidades en cuanto a las formaciones (elaboración de proyectos técnicos) y la organización, p.e. creación de centros de acopio para contener piezas para las reparaciones conjuntas.

10. Habría que incluir alguna de las actividades de los clubes ecológicos en alguna de las comunidades, con los y las niñas de las mismas.

11. También habría que precisar y coordinar mejor el avance de las actividades de MIDUVI y MSP referidas calidad de agua.

12. Hay que fortalecer las capacitaciones a las municipalidades, concretamente con sus empresas operadoras y facilitar la interlocución y atención a las JAAP.

13. Es importante fortalecer la difusión de las buenas prácticas de este PC y el posible intercambio de experiencias, entre comunidades, provincias y otros programas conjuntos.

14. Hay que introducir elementos de transparencia y rendición de cuentas en el trabajo con los operadores públicos, de cara a la ciudadanía y las JAAP.

15. Es necesario clarificar las intervenciones de las Agencias en las actividades, por ejemplo la diferenciación entre la mejora de las infraestructuras conducidas por MIDUVI y ONU-Hábitat o MIDUVI y PNUD, en términos de apropiación y la permanencia.

16. En el proceso relativo a las contrataciones y licitaciones de obra, sería interesante difundir activamente las Asistencias Técnicas en los colegios profesionales de las provincias aún a pesar de tener que licitar internacionalmente según el monto.

**Resumen de recomendaciones en función de los hallazgos:**

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