

**México**  
**Evaluación Intermedia**

**Ventana Temática: Gobernanza Económica Democrática**

**Título del Programa: Fortalecer la gestión efectiva y  
democrática del Agua y Saneamiento**

**Autor:** Cecilia Carballo, consultor del F-ODM

## **Prólogo**

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

## **INFORME DE EVALUACIÓN**

**Programa Conjunto de la Ventana de Gobernanza Democrática en México - OPAS-  
1816 -  
Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento**

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

## **INFORME DE EVALUACIÓN**

---

### **ÍNDICE:**

#### **1.- INTRODUCCIÓN**

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

#### **2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA**

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

#### **3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

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

#### **4.- CONCLUSIONES**

#### **5.- RECOMENDACIONES**

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

### **ANEXOS**

## 1.- INTRODUCCIÓN:

---

### Objetivo del presente documento:

El presente Informe es el resultado del proceso de evaluación llevado a cabo durante tres meses para el Programa Conjunto de referencia, en el período comprendido entre septiembre de 2008 y junio de 2010.

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

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

### Objetivos y alcance de la evaluación

La evaluación externa se ha articulado en torno a los objetivos planteados en el Programa Conjunto, así como a las tres 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 tres resultados del Programa Conjunto<sup>1</sup>: i) Saber del Agua.- ii) Gestión y Protección del recurso hídrico.- iii) Corresponsabilidad y Participación Efectiva, promoviendo una participación más equitativa entre hombres y mujeres.

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 (FODA) llevado a cabo, que queda recogido en el apartado Conclusiones del presente Informe.

Para ello, 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 con las que se esté interviniendo y colaborando.

---

<sup>1</sup> A lo largo del informe nos referiremos al Programa evaluado como Programa Conjunto, programa, PC o PCAyS.

<sup>2</sup> Se entiendo por carácter del PC al trabajo interagencial e intersectorial en materia de gobernanza.

B.- 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.

C.-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 Chiapas, Tabasco y Veracruz

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

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

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

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

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

## 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.

En primer lugar, destacar la parte de *evaluación de proceso* (desde identificación para analizar la pertinencia del planteamiento, pasando por la formulación y la participación de actores clave, así como los aspectos ya referidos a la ejecución). En segundo lugar, se aplicará una *evaluación de contenidos*, relativa a los Resultados (previstos, no previstos), ya que en este caso no sólo es importante el cumplimiento de las actividades (sus avances y obstáculos), sino si están conduciendo a los resultados relativos a fortalecimiento de capacidades, sensibilización, incidencia, formación y construcción de alianzas, su cobertura y visibilidad. De hecho, si nos centramos sólo en las actividades perdemos la visión de los efectos de los resultados y su alcance.

Asimismo, en todo momento se han analizado los elementos del entorno que, de alguna forma, han influido, tanto en el proceso de ejecución, como en el resultado del mismo. Hay que destacar que la dispersión geográfica del Programa ha supuesto un sobreesfuerzo durante la visita de campo.

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.

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

ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN
1.- Estratégico
Coherencia y Alineamiento Armonización

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

Interagencialidad
<b>2.- Operativo</b>
Funcionalidad Pertinencia Eficacia Eficiencia Impacto Sostenibilidad Apropiación Factores de riesgo
<b>3.- Procedimental</b>
Fuentes documentales Protocolos de trabajo

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

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

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

Por otra parte, el PLAN DE TRABAJO que se ha llevado se ha estructurado en cuatro etapas, tal y como se señaló en el informe de gabinete presentado antes de la visita de campo.

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

- En primer lugar, todas las conclusiones referidas a las Agencias se deberán tomar con precaución, puesto que parten exclusivamente del análisis del proceso del presente Programa Conjunto.
- En general, la participación de los informantes clave ha sido alta, sin embargo, no todos conocían en profundidad el Programa Conjunto, sino una parte relacionada con ellos. Por este motivo no se ha podido contemplar su valoración general sobre el mismo, sino parcialmente.
- La medición de los efectos y apropiación ha sido en base a criterios cualitativos, puesto que no había una línea de base inicial sobre la que apoyarse en lo referido a apropiación<sup>5</sup>, al tiempo que los indicadores formulados en algunos casos no son objetivamente verificables, al presentarse sin una cuantificación precisa.

<sup>5</sup> La línea de base está en fase de finalización tras los aportes de una colaboradora del PCAyS y de los coordinadores en cada uno de los Estados.



- Condicionantes de tipo físico, las lluvias ocasionaron derrumbes durante la visita de campo, teniendo que reducir la observación participante de una de las comunidades seleccionadas en Chiapas. No obstante a lo anterior, se conversó con alguno de los comuneros en la Asamblea mantenida en la cabecera municipal.

## **2.- DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA:**

---

En el marco de la implementación del Programa Conjunto de la Ventana de Gobernanza Democrática en México - *OPAS-1816* Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento, la oficina del Fondo del Milenio plantea una evaluación intermedia, con objeto de analizar el camino recorrido los 18 primeros meses de ejecución, en base a una serie de criterios, así como validar y fortalecer la reciente reformulación.

El Programa Conjunto se alinea en la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo pues, a través de su efecto sobre el mejoramiento y fortalecimiento de los servicios de agua y saneamiento, contribuirá al logro de los Objetivos del Milenio, especialmente a los cuatro siguientes: i) combate a la pobreza, ii) equidad de género, iii) sostenibilidad ambiental y iv) mortalidad infantil.

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

I) Saber del Agua.- El programa conjunto busca conocer y sistematizar la información disponible relacionada a los servicio de agua y saneamiento, tomando en cuenta el contexto de las cuencas relevantes para las poblaciones de los municipios seleccionados en los Estados. Mediante información clara y transparente será posible relacionar el abastecimiento de agua para uso doméstico y el desalojo de aguas residuales en el marco ambiental.

II) Gestión y Protección.- El programa conjunto elabora planes de gestión para fortalecer la prestación de los servicios con una visión integral y un enfoque de cuenca, tomando en cuenta la sostenibilidad de las fuentes y los temas de equidad y manejo de riesgos ante desastres. Incluyendo en las actividades el desarrollo de capacidades de los operadores de los servicios en los municipios seleccionados de los Estados.

III) Corresponsabilidad y Participación Efectiva.- El programa conjunto trabaja en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil para asegurar el empoderamiento de la población con respecto al tema del agua, promoviendo una participación más equitativa entre hombres y mujeres. Se dará especial énfasis al trabajo en un marco de transparencia y de rendición de cuentas por parte de los Organismos Operadores, en beneficio de la población de los municipios en los Estados.

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

**Resultados:** Durante el ejercicio de reformulación, se han realizado esfuerzos por dotar de más coherencia a la relación entre resultados. Además, se han revisado los productos que coadyuvan a la consecución de éstos y se han homogeneizado

numerosas actividades. Quizás sería importante profundizar para relacionar los resultados con los posibles impactos logrados por el programa conjunto. ¿Qué resultados se obtendrán de la suma de los tres resultados? Aún está poco trabajado el ejercicio de planificación en cascada por el cual la consecución de los resultados debería apuntar a la consecución del objetivo del PCAyS. Sería importante explicar, detallar y agregar indicadores en este nivel.

**Lógica de intervención:** la lógica de la intervención, plasmada en la Matriz de planificación, tanto del Programa Conjunto inicialmente presentado, como de la reformulación, responde a un proceso de articulación desde su lógica vertical, donde a pesar de los esfuerzos realizados hay evidentes incoherencias entre cada uno de los niveles (actividades - productos - resultados - objetivo<sup>6</sup>). Además cabe mencionar que no se ha prestado mucha atención a la cuantificación de indicadores en los niveles de la matriz. Se reconoce el esfuerzo realizado por la Coordinación del PC por reconstruir la lógica de intervención e incluirla en una MPP con indicadores y fuentes de verificación, este ejercicio tiene utilidad aunque deberían fortalecerse los indicadores que trasgreden los productos y reportan sobre el grado de consecución de los resultados. Adicionalmente, en el momento de la evaluación tampoco había claridad sobre si el resto de los actores habían asumido esta formulación o era un documento complementario e interno de la Unidad de Coordinación, escasamente utilizado para el seguimiento por parte del resto de los actores. En el apartado correspondiente a recomendaciones se hacen una serie de apuntes orientados a la mejora de la Lógica de intervención.

**Organización y gestión:** éste es uno de los puntos que quizás más se ha reforzado durante el ejercicio de reformulación. Tanto las instancias de la Coordinación como el conjunto de las Agencias han realizado esfuerzos por homogeneizar los protocolos de trabajo, sistematizar parte de las informaciones, difusión de los contenidos de las reuniones y minutas de las mismas. Asimismo, se han ido estableciendo dinámicas internas de trabajo positivas para cada una de las Agencias, tales como el proceso participativo para consensuar determinados posicionamientos, p.e. grupo de trabajo sobre calidad de agua. Además, amerita destacar los esfuerzos de la Coordinación del PC por poner en concordancia los trabajos de los diferentes puntos focales. Pese a lo anterior, se deben realizar más esfuerzos en materia de homogenización de procedimientos (dietas, manejo de presupuestos, contratación de asistencias técnicas, etc.), dado que todo ello contribuiría a mejorar la eficiencia del Programa Conjunto, siempre en consonancia con los procedimientos de cada una de las Agencias.

El programa cuenta con un Sistema de Seguimiento con bastante potencial y con un logrado sistema sencillo de reporting. Este sistema viene funcionando desde 2009 y ha dado seguimiento a las actividades, productos y resultados del Programa Conjunto. Asimismo, después de la reformulación, ha podido vincular las actividades de las Agencias con el ejercicio presupuestal, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas de cada agencia y de la Coordinación del Programa Conjunto. Durante la reformulación se modificaron numerosas actividades, y como tal se cargaron en el sistema de seguimiento. Adicionalmente, se han incluido indicadores

---

<sup>6</sup> Al revisar la lógica de intervención se evidencian saltos importantes entre los niveles por actividades y productos. Hay productos excesivamente ambiciosos para el alcance de las actividades p.e: “2.1 Municipios seleccionados en tres estados cuentan con planes de gestión de agua y saneamiento, así como de manejo de riesgos desarrollados entre autoridades gubernamentales y la sociedad incorporando tecnologías apropiadas”. Lo mismo ocurre cuando se analizan los resultados, efectivamente los productos conducen al logro de los resultados, pero probablemente sería necesaria la inclusión de otros productos adicionales para asegurar la consecución de los mismos.

objetivamente verificables (IOVS) de tres tipos, que deben ser revisados para mejorar su utilidad, éstos IOVS son de meta, de gestión y de impacto. Lo interesante del sistema es que todas las Agencias y las unidades de coordinación pueden acceder a la información relativa al seguimiento del PC.

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

En el caso de las instituciones mexicanas que participan, a pesar de su elevada identidad con la temática que se aborda, se aprecia poca participación. Esto es más palpable en el caso de la CONAGUA y del Ministerio de Exteriores (nivel federal) que en el caso de las instancias en los Estados. Se ha observado la ausencia del Ministerio de Educación y de las Secretarías de Educación de los Estados, fundamentales para el desarrollo de los componentes de Comunicación para el cambio social y educación. Es necesario trabajar con éstas los contenidos referidos a la gestión integrada de los recursos naturales y específicamente, la gestión del recurso agua.

Por lo que respecta a los públicos objetivos hacia los que se dirigen las acciones del Programa Conjunto son de diferente caracterización, lo que llega a representar cierta dispersión de esfuerzos y recursos. Esto también está dificultando la apropiación, dado que hasta la fecha se han realizado acciones intermitentes y a públicos diseminados. Se espera que ahora, una vez superada la fase de estudios, las acciones se puedan concentrar.

#### **Contexto en el que se desarrolla la intervención:**

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

Internacionalmente se considera el acceso al agua de boca en condiciones seguras, y a un saneamiento adecuado premisas básicas para la reducción de la pobreza. El referente más reciente en relación a esto es la Cumbre del Milenio (2000). Los líderes internacionales reunidos en la Cumbre del Milenio, propusieron una nueva meta (la número 10, dentro del objetivo 7 de garantizar la sostenibilidad ambiental) a cumplir antes del año 2015, con el objetivo de reducir hasta la mitad el número de personas en el planeta sin acceso al agua potable y saneamiento<sup>7</sup>.

La importancia crucial que supone el agua para el desarrollo humano hace necesario que para que México avance en el cumplimiento de los ODM asegure el aumento del acceso al agua y al saneamiento de los municipios más pobres del país.

---

<sup>7</sup> Esta meta se reafirmó en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (2002), y fue ampliada incluyéndose también el compromiso de acceso al saneamiento.

Las tendencias actuales, incluso para México, en la provisión de servicios siguen siendo insuficientes para conseguir una cobertura completa. A pesar de los esfuerzos registrados en los objetivos relacionados con el abastecimiento y el saneamiento en el mundo, existen ciertas limitaciones que impiden avanzar hacia el cumplimiento total de los compromisos fijados (limitaciones políticas, institucionales, financieras, en la extensión de los medios tecnológicos).

### **Degradación de los recursos naturales**<sup>8</sup>

La progresiva degradación que se realiza de los recursos naturales afecta directamente a la disponibilidad y a la calidad del agua. Ésta no es el único recurso que está sometido a una ingobernabilidad manifiesta. La gestión de bosques o de residuos sólidos urbanos se encuentra, en ocasiones, con un marco normativo e institucional débil que los regula. Como consecuencia de esta debilidad, se producen una serie de fenómenos que comprometen la disponibilidad en el futuro de un recurso que ahora es abundante en amplias zonas del país, aunque no se está cuidando su conservación a largo plazo.

#### **Deforestación**

En las zonas rurales, existe una alta presión hacia los recursos el bosque por medio de la población local debido, en algunas zonas, a la alta dependencia energética de su madera. La deforestación incontrolada es una de las principales causas de esta presión. Por otro lado, parte de la herencia de la agricultura itinerante o por rozas se da aún en la actualidad. En este sistema el terreno se prepara durante la estación seca talando la masa forestal para posteriormente quemar las cenizas para usarlas como abono. Se cultiva de forma continua durante dos o tres años, hasta que la capacidad fértil del suelo se agota, abandonando la parcela. Éstas se suelen destinar a policultivo de cereales, principalmente para autoconsumo, y son las parcelas que se observan avanzando hacia las cimas de las montañas, normalmente con maíz. Aunque en la actualidad no se realiza este sistema como tal, la práctica de la quema y el cultivo anual en varios ciclos hasta el agotamiento de la tierra se sigue practicando.

#### **Incendios**

Al no existir un control efectivo sobre el uso del fuego en el monte, en la época seca es muy frecuente la quema del rastrojo, que con facilidad se puede trasladar a las masas boscosas, donde la extinción es muy difícil por la carencia de recursos en alguna de las municipalidades, que son las que tienen esta competencia. Adicionalmente, destacar que no siempre existen las infraestructuras mínimas para la lucha contra incendios, como la práctica de la saca, la construcción de cortafuegos, etc.

#### **Vertidos incontrolados**<sup>9</sup>

Respecto a la emisión de vertidos a los ríos, señalar que éstos comprometen la calidad del agua de las poblaciones que se abastecen del río, con las consiguientes consecuencias ambientales y los problemas de salud pública que esta práctica genera en zonas donde no hay procesos de depuración en los sistemas de abastecimiento.

---

<sup>8</sup> Esta descripción ha sido desarrollada después de transcribir informaciones de alguna de las entrevistas y de revisar textos provenientes de: (SEMARNAT, 2001), (CONABIO, 2000; Flor y Lucas, 1998), diversos textos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Resultados anuales del Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2003-2006, Informes sobre la situación de los recursos en el país del World Resources Institute etc.

<sup>9</sup> Esta referencia de alguna forma, justifica el trabajo de ONUDI.

La vulnerabilidad de la población frente al acceso al agua va siendo progresivamente mayor. La deficiente conservación de la capacidad de recarga de los acuíferos en las cabeceras de cuenca, en algunos casos, hace que la disponibilidad del recurso vaya disminuyendo a medio plazo en alguno de los estados. En otros los problemas vienen derivados del incremento de los volúmenes de agua y la imposibilidad de favorecer el tratamiento de la misma.

La exposición de la población a avenidas e inundaciones tiende al aumento. La deforestación y la pérdida de suelos hace que la proporción de agua que va destinada a escorrentía vaya aumentando en detrimento de la infiltración, con el consiguiente riesgo de incremento de la frecuencia y magnitud de las avenidas en ríos. En las cuencas de la zona tampoco hay demasiados embalses de regulación que permitan amortiguar los destructores efectos de las avenidas.

Si la situación actual respecto al acceso al agua se viera agravada, podría darse un aumento de la conflictividad social por su acceso, al ser un bien cada vez más escaso. En zonas de Veracruz se observa una progresiva disminución del recurso.

Durante la evaluación no se ha comprobado que exista una base estadística por parte de los Estados con la que se pueda evaluar una incidencia del cambio climático en la variación de la pluviometría en la zona, se espera que parte de los estudios realizados en el marco del PC fortalezcan los trabajos que ya establecen escenarios climáticos y patrones climatológicos cercanos a la realidad de los últimos años. Al margen de no contar con información sistematizada al respecto, existe una constatación por parte de la población de las comunidades de la zona de Zongolica de que en las áreas donde hay un acceso más difícil al agua que la altura de perforación de pozos en busca de agua, cuando éstos se realizan, va aumentando con el paso de los años. Previsiblemente la disminución del nivel de los acuíferos tenga que ver con una menor pluviosidad en los últimos años. Sin embargo, esta reducción depende de más factores, con lo que no constituye información suficiente para cuantificar los efectos del cambio climático en la zona.

### **Evolución del Programa Conjunto en Materia de Agua y Saneamiento**

El Programa Conjunto ha trabajado en los nueve municipios, sin embargo esto ha sucedido de manera intermitente. No se ha planificado una estrategia de intervención como Programa en la que se decidiera conjuntamente dónde se iniciaban los trabajos y con qué públicos. La participación del PNUD se ha dado en todos los municipios, sus talleres incluyeron a ciudadanos no sólo de las cabeceras municipales, si no también de algunas localidades. Por su parte FAO mostró avances en los nueve municipios de trabajo con el apoyo de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) y con el desarrollo de las capacitaciones sobre SIG.

Agencias como UNODC han trabajado en los nueve municipios y localidades en la obtención de información a través de encuestas. El caso de ONUDI en el momento de la evaluación, esta agencia sólo había trabajado en el estado de Tabasco a nivel de cabecera municipal. UNESCO ha aplicado talleres de agua y cultura en los municipios de San Juan Cancuc, Sitalá y localidad de Oxolotán en el municipio de Tacotalpa. OPS presenta avances en Sitalá, San Juan Cancuc, y está comenzando a trabajar en la localidad de Oxolotán en el municipio de Tacotalpa.

CEPAL en su vertiente de marco regulatorio, trabajó en los tres estados con el estudio del marco legal nacional y estatal, trabajo que se presentó a mediados del mes de julio con muy buenos resultados. Además ha realizado alguno de los talleres en materia de gestión de riesgos, en Veracruz.

El trabajo en las zonas periurbanas de Tuxtla Gutiérrez y Xalapa es responsabilidad de ONU-HABITAT. La agencia ha trabajado en campo desde julio de 2009, y uno de sus logros más importantes es la instauración de las Instancias de Monitoreo Ciudadano del Agua y el Saneamiento (IMCAS). UNODC participa en los IMCAS promoviendo el tema de transparencia.

A continuación se presenta un breve recorrido desde la óptica de la evolución de cada uno de los resultados y productos:

En cuanto al resultado 1, relativo al conocimiento y valoración de los servicios de agua y saneamiento, recursos hídricos y población objetivo, se pueden destacar tres productos que han avanzado parcialmente dada la implicación de las diferentes agencias en la conformación de los mismos.

Durante la reformulación, se establecieron una serie de productos SMART que facilitaban el seguimiento de los avances por producto y trabajos o actividades por agencia.

Si bien, y tal y como se señala en el informe de evaluación en su página 8 los avances en estos productos son bastante visibles aunque muy iniciales, el hecho de no contar con una estrategia de trabajo unificada en cuanto a la dimensión territorial, también dificulta el análisis de los mismos en una evaluación de medio término. Esto está referido a que puede haber productos que tengan ciertos avances en un estado pero grandes retrasos en otros, tal es el caso de CEPAL, ONUDI, OMS o UNESCO.

*El producto 1.1. Municipios seleccionados en tres estados cuentan con información sobre: recursos hídricos, disponibilidad y calidad de agua y de sus sistemas de agua y saneamiento con información desagregada por sexo, grupo étnico y estrato de ingreso, ha avanzado en cuanto al desarrollo de un estudio sobre el marco jurídico de los servicios de agua y saneamiento y la transparencia dentro del sector de agua y saneamiento, pero en el momento de la evaluación contaba con información tal sólo parcial<sup>10</sup> sobre calidad del agua, situación de los recursos hídricos por estado, acceso y manejo del agua y situación real de los servicios de saneamiento;*

*El producto 1.2 Los nueve municipios seleccionados, así como las Secretarías de Desarrollo Económico y de Medio Ambiente de los Estados cuentan con información desagregada por sexo, sobre uso y gestión de agua en MiPyMES, incluyen actividades relacionadas con la metodología denominada “Transferencia de Tecnologías Ambientalmente Amigables (TEST)” en un programa dirigido a MiPyMES, está orientado al trabajo en nueve cabeceras municipales y en el momento de la evaluación, los progresos eran más visibles en el Estado de Veracruz, donde se contaba con el mapeo de las MiPyMES y con la información sobre la gestión del agua dirigida a los tomadores de decisión de los niveles Estatales y Municipales.*

*El producto 1.3 Seis municipios seleccionados cuentan con información sobre el valor cultural del agua y las buenas prácticas de comunicación y educación, conlleva que 6 municipios cuenten con información sobre el valor cultural del agua y desarrollen buenas prácticas de comunicación y educación; en el momento de la evaluación no se podría decir que el PC incorporara un enfoque de diversidad cultural en materia de AyS pero UNESCO había iniciado algunas actividades con los actores del Programa*

---

<sup>10</sup> En el momento de la evaluación no se contaba con una definitiva, base de datos con información sobre los contaminantes en las fuentes de abastecimiento y de descarga, el conocimiento sobre la situación de higiene en viviendas, escuelas y puestos de salud estaba avanzado en el caso de Chiapas, los conocimientos sobre vulnerabilidad y riesgos se habían comenzado a difundir sobre todo en Veracruz y no en Chiapas o Tabasco y los trabajos en el marco del SIG no abarcaban a los 9 municipios establecidos.

Conjunto de Agua y Saneamiento y de la Ventana de Cultura de Paz para trasversalizar el enfoque de diversidad cultural en la planificación de actividades. Durante el año 2 también se había avanzado en la percepción de la comunidad escolar sobre el ciclo del agua, faltando el desarrollo de buenas prácticas por escuela. Tal es el caso del trabajo con la universidad intercultural en Tabasco.

En cuanto al resultado 2, relativo al desarrollo de Herramientas para fortalecer las capacidades institucionales y ciudadanas en la gestión del agua y saneamiento y manejo de riesgos, elaboradas de manera participativa se pueden destacar tres productos con avances iniciales durante los primeros 18 meses de ejecución:

*El producto 2.1 Municipios seleccionados en tres estados cuentan con planes de gestión de agua y saneamiento, así como de manejo de riesgos desarrollados entre autoridades gubernamentales y la sociedad incorporando tecnologías apropiada,* exige que los tres estados cuenten con una propuesta de modificación de su marco normativo de los servicios de agua y saneamiento y con herramientas para fortalecer sus capacidades institucionales y ciudadanas enfocadas a la gestión de agua y saneamiento y manejo de riesgos. Esto es muy ambicioso y probablemente hasta el fin del PC no se pueda comprobar; sin embargo, en el momento de la evaluación, CEPAL había iniciado sus talleres para la integración de una propuesta de modificaciones al marco normativo de los servicios de agua y saneamiento y UNESCO había iniciado la Elaboración del plan de capacitación sobre gestión integrada con enfoque ec hidrológico con base a las necesidades de los proveedores de servicios de agua y saneamiento en varios de los 6 municipios donde tiene previsto intervenir. Relacionado con este producto, UNDOC había completado también una primera fase de talleres en los tres estados, orientados al diseño de un sistema integrado de indicadores de desempeño de percepción ciudadana de los servicios de agua y saneamiento que estaba realizando con UNHábitat.

El resto de acciones vinculadas a la conformación de este producto como que cinco localidades tengan planes de agua segura (OPS) o que los municipios tengan con un manual educativo de la higiene en la vivienda (OPS y UNESCO) habían iniciado pero incipientemente en el momento de la evaluación. Igual se observó con las actividades relacionadas con el desarrollo de una metodología de manejo de riesgos (CEPAL y OPS) y recomendaciones para incorporar el enfoque de género y las medidas de adaptación al cambio climático en los planes locales de manejo de riesgos (PNUD y UNHábitat).

*El producto 2.2, se desarrolla también en los 9 municipios seleccionados pretende que éstos cuenten con tecnologías apropiadas para la gestión de sistemas de agua y saneamiento y manejo de riesgos.* El logro de este producto conlleva la elaboración de modelos demostrativos de ecosaneamiento, captura de agua de lluvia y de desinfección, suministro y almacenamiento de agua y en el momento de la visita de evaluación no se había pasado de los primeros pasos para la obtención de distintos diseño de unidades sanitarias para vivienda con tecnologías alternativas.

*El producto 2.3 contempla el desarrollo de herramientas de educación, capacitación y comunicación con un enfoque participativo acerca de los servicios de agua y saneamiento y los recursos hídricos.* En el desarrollo de este producto están involucradas ocho de las nueve agencias que participan en el PC. Esto dificulta la medición de avances en términos de producto y exige revisar los niveles de actividades y subproductos para extraer alguna conclusión.

Quizás las agencias con mayores niveles de avance en el desarrollo de los subproductos son UNHábitat, UNESCO y en Chiapas, OPS en el diseño de materiales

educativos sobre agua y saneamiento con enfoque de sustentabilidad ambiental, diversidad cultural, género, así como la elaboración del plan de capacitación para el siguiente año. En el momento de la visita de la evaluación habían comenzado y realizado los diseños de alguno de los Programas de Educación en Materia de Agua, Saneamiento e Higiene basado en Valores Humanos en las escuelas seleccionadas por el PC.

Sin embargo, pocos han sido los avances para ver resultados en lo relativo a este producto en cuanto a que los municipios cuenten con herramientas que favorezcan la participación en la gestión de políticas públicas hídricas.

En cuanto al resultado 3, relativo a la *Gobernabilidad democrática fortalecida para la formulación, gestión, e instrumentación de políticas, de agua y saneamiento en un marco de equidad y transparencia, se pueden destacar cuatro productos:*

*El producto 3.1 Proveedores de servicios, servidores públicos y MiPyMES de los Municipios seleccionados aplican herramientas para el mejor manejo del agua y saneamiento,* conlleva la participación de UNODC - PNUD - UN HABITAT - FAO - UNESCO - OPS y ONUDI. Al igual que en los casos anteriores, resulta complicado pronunciarse respecto a los avances por producto, sin embargo, se ha podido constatar cómo se ha avanzado en las actividades dirigidas a servidores públicos (UN-Hábitat y UNODC).

En el momento de la evaluación, las intervenciones directamente dirigidas a la población meta del PCAyS habían sido escasas. Pese a lo anterior, cabe señalar que durante los primeros 18 meses del PC se ha avanzado en la realización de estudios y armonización de metodologías más que en el inicio de actividades de formación. Queda por lo tanto, el reto de planificar las intervenciones directas dirigidas a todos estos públicos (decisores públicos, comunidad escolar, MiPymes, proveedores, etc.). De las cinco actividades planteadas para asegurar el producto 3.2 *Sociedad Civil de los Municipios seleccionados adopta metodologías que fomentan la transparencia y el acceso a la información en los servicios de agua y saneamiento,* durante este primer periodo se avanzó en la integración de dos grupos de la sociedad civil que fomenten la transparencia y el acceso a la información a través del monitoreo y la evaluación social de los servicios de agua y saneamiento.

En el caso de los productos 2, 3 y 4, el hecho de que los destinatarios de los productos: apliquen, adopten, promuevan ... conlleva procesos más dilatados en el tiempo a pesar de la ejecución de las actividades vinculadas al desarrollo de los productos.

Este condicionante, unido al escaso trabajo en el seno de las comunidades de forma continuada, no favorece el trabajo en el marco de un proceso orientado al empoderamiento de la población en materia de gobernanza del agua.

En el caso del resultado 3, además, faltaría algo más de precisión en cuánto a los públicos a los que se destinan las intervenciones, habría que precisar sobre qué o quiénes corresponden a la sociedad civil y acotar un poco más las referencias a los operadores.

*El producto 3.4 Integración y difusión de los trabajos del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento* se ha visto fortalecido durante el proceso de reformulación, en la medida en que se han mejorado los mecanismos para el seguimiento, la evaluación y la comunicación del PC. Esto hace referencia, tanto a las Agencias como a la U. de coordinación. Pese a sus leves avances, el que parte de este producto sea concebida con la implicación de la coordinación facilita su posibilidad de éxito al final del PC.



### 3.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN:

#### 3.1.- Análisis de los diferentes niveles

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

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

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

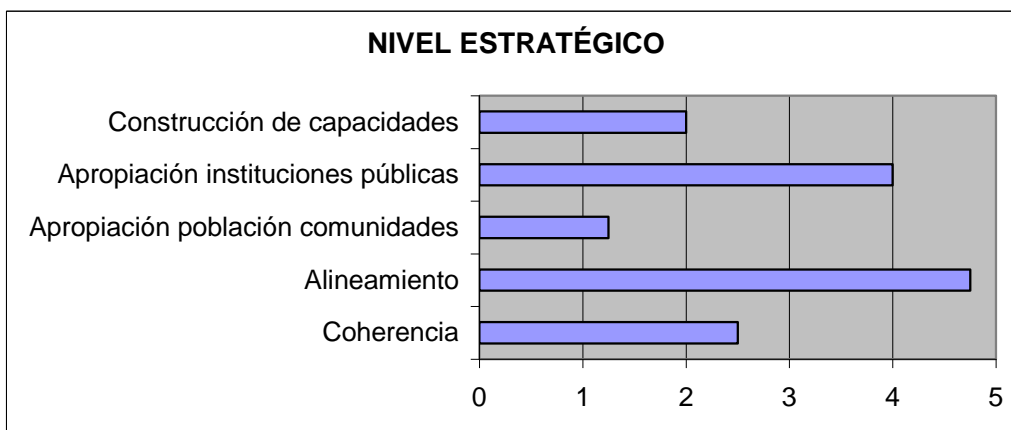
Por tanto, merece la pena destacar:

- Coherencia del Programa Conjunto con los objetivos de Desarrollo del Milenio. Y limitada coherencia con lo que las agencias han desarrollado en el país. Como se ha mencionado, ninguna de las agencias tenía experiencia previa en el país en la temática tratada. Así la intervención ha tenido que adaptarse a lo que las Agencias sabían hacer alejándose en algunas ocasiones de la coherencia temática del PC.
- Alineamiento: entre las prioridades del PC y las establecidas por el gobierno mexicano (ámbito federal, estatal y municipal) en materia de agua y saneamiento. No sólo hay una alineación, sino que en Tabasco y Chiapas el Programa Conjunto se identifica con parte de la Estrategia de Lucha contra la pobreza en los estados, en lo concerniente a la gestión sostenible de recurso hídrico.
- Apropiación: En cuanto a la participación de actores y mecanismos para instrumentalizar el PC, se echa en falta una mayor participación de los actores locales, incluyendo a la sociedad civil. Las tres contrapartes en los Estados han demandado mayor participación y consenso, no tanto por parte de la Coordinación sino por parte de las acciones planificadas por las Agencias. Esto es fundamental de cara a la consolidación del programa.
- Construcción de capacidades. El Programa Conjunto contempla este aspecto como clave en la gobernanza del agua. Lamentablemente, los ritmos de ejecución del programa no evidencian demasiados avances en la materia, pese al elevado compromiso de las contrapartes en los Estados. Sin embargo las actividades dirigidas directamente a la población sí evidencian efectos positivos.

A continuación, se puede observar cómo desde el punto de vista estratégico el Programa Conjunto tiene una valoración<sup>11</sup> aceptable aunque se debe fortalecer lo concerniente a la apropiación:

---

<sup>11</sup> Rango de datos = 0-5. El cuadro que se detalla a continuación está construido en función de los resultados y puntuaciones de la ficha de valoración suministrada al Secretariado y a la Coordinación en el momento de la entrega del informe de gabinete. Las puntuaciones obtenidas para cada uno de los campos alimentan los rangos de los cuadros.



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

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

### **3.2.- Análisis de procesos:**

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

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

#### **A.- Identificación:**

- ❑ El proceso de identificación partió de un análisis de la realidad contextual muy pertinente pero que no calibró lo suficiente la escasa experiencia en México de las Agencias en la temática tratada. Adicionalmente tampoco se valoró adecuadamente el coste de tener presencia en tres estados con idiosincrasias y bagajes muy diferenciados.
- ❑ Asimismo, las necesidades o problemas a los que el Programa Conjunto pretende aportar alternativas (resultados 1,2 y 3) no llegan a concretarse por grupos objetivo, ni tener correlación con la línea de base, impedimento posterior para medir el logro, no sólo de indicadores, sino de los resultados y productos.
- ❑ A pesar de lo anterior, cabe destacar que el planteamiento del Programa Conjunto ha resultado ser totalmente pertinente, desde el punto de vista de análisis de necesidades y adecuación de a las prioridades del Gobierno Federal y de los Gobiernos de Chiapas, Tabasco y Veracruz.

- Respecto a las entidades participantes en el Programa Conjunto, especialmente las contrapartes y sus asistencias técnicas o entidades colaboradoras, no es muy visible el trabajo con ellos. En el caso de las contrapartes, ya se ha mencionado que es necesario incrementar los niveles de coordinación entre el trabajo de las Agencias y sus trabajos en la materia. En el caso de las entidades colaboradoras o consultorías, se debería hacer un esfuerzo para que todas compartieran informaciones de partida y visiones sobre el abordaje de los problemas.

#### B.- Formulación y Reformulación:

- El PCAyS plantea la inclusión de los más desfavorecidos en el diseño y articulación de las políticas públicas, apuntalando los procesos de gobernanza de abajo hacia arriba.
- Desde el punto de vista metodológico el Programa Conjunto cuenta con una reformulación aceptable, aunque, tal y como se ha señalado anteriormente se dan ciertas incoherencias en las lógicas vertical y horizontal.
- Además, en muchos casos los indicadores son demasiado genéricos, ambiguos y sin posibilidad de cuantificar, de tal manera que no se puede concretar el cumplimiento de resultados. En el caso de la reformulación, ésta se acompaña de una revisión de los productos y detalle de las actividades.
- En alguno de los documentos se recoge un adecuado análisis de los factores de riesgo.
- En la reformulación se han omitido otros resultados positivos que indudablemente se iban a lograr con un instrumento como el Programa Conjunto y que hacen referencia a cómo estos procesos de trabajo fortalecen institucionalidad: desde el anclaje institucional, la apropiación de las contrapartes y las Agencias, fidelización de actores clave, etc.

#### C.- Ejecución:

- El ejercicio de reformulación ha limitado los ritmos de ejecución del programa conjunto. La incertidumbre sobre la continuidad del mismo mermó la intensidad de los trabajos de forma asociada a las posibles expectativas sobre el PC.
- Pese a las dificultades del Programa Conjunto se valoran como muy positivos todas las reuniones mantenidas entre las Agencias para armonizar posiciones, pese a ello, y teniendo en cuenta la magnitud del reto, aún queda mucho por trabajar.
- No se ha encontrado un plan de entrada y desarrollo de los trabajos, planificado y compartido conjuntamente entre las Agencias, la Unidad de Coordinación y las contrapartes en los Estados. Por este motivo, no hay una razón de porqué se interviene en tal sitio sino como mínimo 8 diferentes.
- La dimensión territorial del Programa Conjunto está sobredimensionada aunque al mantener esta estructura durante la reformulación no se estima pertinente plantear un cambio a estas alturas sino avanzar concentradamente y con mayor presencia sobre los municipios y zonas periurbanas seleccionadas. El hecho de contar con Coordinadores en cada uno de los Estados altamente cualificados podría ayudar a esto y debería optimizarse mucho más.
- Teniendo en cuenta los retrasos, la ejecución de lo que resta de año está muy por encima de las capacidades existentes, si se pretende hacer un trabajo de calidad y coordinado.
- Los factores de riesgo que, tan correctamente se contemplaron en la formulación, están dándose, sin que haya un plan de contingencia ad hoc por parte del PC.

- Siempre con una óptica de programa, se debe promover la participación de los actores internos del PC, tales como personal de las Agencias, contrapartes locales, instituciones colaboradoras, otras cooperaciones bilaterales, etc.

#### D.- Seguimiento:

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

### 3.3. - Criterios de evaluación para el Programa Conjunto

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

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

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

#### **Pertinencia**

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

La Administración municipal constituye un elemento fundamental con el que se ha trabajado para procurar un impacto en la intervención y asegurar su sostenibilidad. Aunque en ocasiones no resulte del todo eficiente el proceso de descentralización desde el punto de vista de la gestión del recurso agua, la asunción del esquema de trabajo a través de las instituciones estatales y desde ahí el trabajo con las municipales, sobre las que recae la responsabilidad de gestionar los recursos, según

marca la ley, constituye una acertada aunque incompleta labor de identificación de actores relevantes con los que trabajar y crear incidencia.

En la identificación de la población con necesidades se ha tenido muy en cuenta el papel que hoy en día juegan las mujeres en la región. La enorme desigualdad existente entre géneros en la población rural es muy significativa. Las mujeres no participan en el debate ni en la toma de decisiones a nivel comunitario, quedando su espacio relegado al entorno familiar. Tampoco disponen de demasiados espacios de expresión ni participación propios.

Durante la visita de evaluación se tuvo conocimiento de la línea de base del Programa realizada por la Unidad de Coordinación, se trata de un diagnóstico sobre las necesidades en materia de agua y saneamiento en que viven las poblaciones de los tres estados que son beneficiarios del PC que ha sido escasamente socializado y asumida como herramienta que favorece el seguimiento por el conjunto de las Agencias.

La línea de base mostraba una serie de deficiencias en sus indicadores, pero se han comentado las posibles mejoras durante la visita de evaluación.

Además de lo anterior, se reconocen los esfuerzos realizados por el Programa para incorporar la perspectiva de género. Sobre esto señalar que sería necesario que la transversalización de la perspectiva de género fuera común a todas las acciones del programa y no estuviera circunscrita al ámbito de trabajo de una agencia, el PNUD.

En cuanto a la pertinencia del Enfoque, se entiende el agua como recurso con valor social, económico y ambiental. El agua representa un valor aunque se trate de un recurso natural que no se mercantilice. Este enfoque no consiste en que se le ponga precio o se privatice, sino que al darle una visión más integral; sin embargo, estas percepciones deben estar más presentes en los trabajos sobre cultura de agua desarrollados en el marco del PC, tampoco en las orientaciones que desde las Agencias se están priorizando en el trabajo con contrapartes estatales.

Este enfoque trasciende más allá de la confección de las tarifas, y debe regir toda la política de planificación y gestión del agua, al menos en el ámbito municipal.

#### Alineamiento

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

Conviene destacar que no existe alineamiento entre las políticas de NN.UU. y sus Agencias en materia de derecho humano al agua, medio ambiente, género, pobreza y los componentes del PC. De hecho no ha habido un debate en torno a estas consideraciones conceptuales limitantes de los enfoques de trabajo. Podríamos establecer estas consideraciones como premisas básicas en torno a la articulación de los trabajos sobre gobernanza del agua, pero no se han dado suficientemente.

En otros ámbitos, el alineamiento producido ha resultado positivo ya que es el interés de los Estados dotar de agua potable y servicios de saneamiento básico a toda la población. Por tanto, los productos resultantes del PC son una labor complementaria al Estado. Pese a ello, la alineación con la política local podría reforzarse.

El alineamiento debe encaminarse a integrar más a los actores que tienen relación con el ciclo completo del agua y que sobrepasan el ámbito de la municipalidad, sobre todo los que se coordinan a nivel de cuenca hidrográfica: la Comisión Nacional del Agua, las Autoridades de Cuenca, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, departamentos, o incluso promoviendo o fortaleciendo las instituciones informales de Coordinación en el sector, como son las mesas del agua, los foros municipales, etc. Aunque las mancomunidades para la gestión del agua no existen como tal o son muy incipientes, se debe crear un apoyo más efectivo para contribuir a crear el marco normativo e institucional.

Esta visión permite crear incidencia a una mayor amplitud institucional que trabajando únicamente con las municipalidades o con las entidades encargadas en cada uno de los Estados y así dirigir la estrategia hacia un enfoque integral del ciclo del agua. Los criterios de un enfoque de ciclo integral ha de incluir todas sus fases: captación, uso y vertido. En este sentido, los objetivos que se plantean para crear un alineamiento efectivo y eficaz, contando también con el alineamiento con los procesos sociales de empoderamiento en la población local son:

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

### Coherencia

Durante la evaluación no se han apreciado como suficientes las reuniones con las comunidades involucradas para informar, consensuar las actividades que se realizan y limitar los conflictos entre la población por los beneficios del PCAyS. Lamentablemente, la mayor parte de las personas entrevistadas tenían un

conocimiento parcial sobre el programa o nulo. La presencia de las Agencias en las comunidades y en los municipios ha sido casi inexistente, excepto en los momentos puntuales de realización de alguna actividad (muchas veces, ni eso, pues enviaban consultores).

### Eficacia

El diseño del programa y la formulación del mismo obedecen a sistemas de gestión matriciales y enfoques de trabajo basados en resultados. Este es el espíritu de la formulación, y aunque mejorable, queda transversalizado en parte de la documentación inicial del programa y en su reformulación.

Continuando con la gestión del ciclo, tanto el monitoreo como parte de la programación de este periodo de ejecución debería obedecer a la misma lógica, sin embargo el PCAyS realiza el seguimiento y la evaluación por productos y actividades, estableciendo sistemas de reporte por estas unidades de trabajo a las Agencias y consultorías. Esto debilita tremendamente la lógica programa e impide el seguimiento de forma coherente con la formulación, incluso debilita las posibilidades de avanzar en la interagencialidad y la búsqueda de sinergias entre instituciones. La competencia del seguimiento también radica en la Unidad de Coordinación, que sí realiza esfuerzos por reportar con una lógica programa.

Tanto en la formulación inicial como en la matriz de formulación suministrada por la Coordinación del PC, pese a la mejora sustancial de la segunda respecto de la formulación inicial, no se cuenta con indicadores adecuados para medir el cumplimiento del objetivo específico y con los correspondientes indicadores para fortalecer el seguimiento en cuanto a proceso.

Lamentablemente la línea de base, no ha sido interiorizada por las Agencias participantes, por lo que además de sus actuales debilidades, sus potencialidades quedan limitadas.

En el caso de las organizaciones sociales, las directivas comunales, los gobiernos municipales se sienten implicados en las actividades en las que han estado o están involucrados, si bien, esta involucración no se entiende extendida al conjunto del PC.

En el caso de las actividades dirigidas directamente a las comunidades, se constata que algunos hombres y mujeres han adquirido nuevos conocimientos y nuevas habilidades en torno al manejo adecuado del agua y del cuidado del medio ambiente, y los ponen en práctica en sus actividades diarias. Sin embargo, en el momento de la evaluación no parecían conocer en el marco de qué proyecto habían recibido estas capacitaciones ni si se repetirían.

Pese a estos tímidos avances, en el momento de la evaluación no se ha podido apreciar *de manera general* que los hombres y mujeres de las comunidades tengan nuevos conocimientos y nuevas habilidades en torno al manejo del agua y cuidado del medio ambiente. Como se manifestaba, sólo en algunos casos los entrevistados han comentado esta mejora sobre sus niveles de conocimientos, aunque en su mayoría no conocían en el marco de qué actividades o proceso se desarrollaban.

Otro cuestionamiento, es si éstos colectivos tienen la fortaleza y las habilidades para mantener los cambios que se están dando sólo con los niveles de intervención actuales.

Aún con las mejoras introducidas en el diseño del programa durante el ejercicio de reformulación, aún no se cuenta con indicadores adecuados para medir el cumplimiento del objetivo específico. En este sentido, ya durante la visita de evaluación se realizaron una serie de apreciaciones orientadas a las mejoras sobre el monitoreo y la recogida de información.

Respecto a las organizaciones sociales conjuntamente con las familias beneficiarias, amerita resaltar que se han apropiado escasamente del PCAyS. Sin embargo se cree que éstas tienen potencial y habilidades suficientes para mantener los cambios que se deberían dar con el Programa.

#### Coordinación

La reformulación ha servido para mejorar sustancialmente las dinámicas y relaciones entre las entidades participantes en el marco del programa.

Este ejercicio ha fortalecido las relaciones entre la Coordinación Estatal del PCAyS y las coordinaciones en cada uno de los Estados, así como las relaciones entre Agencias tendente a la mejora de sus intervenciones; cabe mencionar que éstas han estado muy orientadas a evitar solapamiento de actividades respecto a lo previsto inicialmente.

En términos generales, y teniendo en cuenta de dónde se venía, se han conseguido mejoras sustanciales, sin embargo éstas no son suficientes. Se cree que debe fortalecerse aún más la coordinación y la planificación conjunta de actividades. No se trata tanto de generar espacios en los que se comparta la información, sino de establecer espacios de planificación de actividades conjuntas para fortalecer el trabajo en los Estados a todos los niveles.

Además, aunque las coordinaciones en cada uno de los estados mantienen unas excelentes relaciones con las contrapartes mexicanas, es necesario también avanzar en la búsqueda de modelos inclusivos (coordinación estados + contrapartes + Agencias).

En el momento actual todavía cuesta apreciar las medidas adoptadas para tener una visión interestatal, son incipientes los mecanismos que favorecen el intercambio de información entre los socios de los distintos estados.

FAO, OPS y ONUDI se han coordinado para planificar conjuntamente, se ha valorado como positivo el trabajo relativo al establecimiento de una visión compartida sobre la calidad del agua. En esta misma línea, también son positivos los avances en cuanto al diseño de la Estrategia de educación y comunicación por parte de UNESCO, OPS/OMS, PNUD y ONU HABITAT, de transparencia y género en el caso de UNODC, PNUD y ONU HABITAT, de tecnologías alternativas en el caso de OPS/OMS, FAO, PNUD y ONU HABITAT) o los trabajos en el marco de Escuelas saludables entre OPS/OMS y ONU HABITAT.

#### Cobertura - Población objetivo del programa

En la estrategia del PCAyS existe una dispersión de la intervención que hace restar impacto a las acciones realizadas. Si bien los impedimentos son importantes a la hora de escoger la zona o las comunidades donde trabajar, como se apunta en la relación de factores de desarrollo del programa, la labor de reformulación debía haber estado orientada a una búsqueda de esta concentración de la intervención que ayudara al ahorro de esfuerzos y consolidara el Programa.

Los diagnósticos municipales y comunitarios han sido una fuente útil de información con la que se identificaron las comunidades beneficiarias durante la ejecución del



esta primera etapa. Sin embargo se han producido una serie de cambios en la selección de la población beneficiaria tras la reformulación del programa. Partiendo de una identificación y reformulación más completa, que incluyese mayor concentración e impacto en lugar de una amplia cobertura y mínimo impacto, podría haberse atendido de forma más pertinente las necesidades de la población.

### **Sostenibilidad y Viabilidad**

Cada una de las contrapartes en los estados tienen los recursos, para continuar las acciones desencadenadas por el PC después de terminado el apoyo del F-ODM. Sin embargo, es necesario trabajar más estrechamente con ellas en la coordinación de las actividades del Programa para que una vez concluido éste, éstas asuman su continuidad y replicabilidad. De lo contrario, el PCAyS se limitará a promover acciones observadas como interesantes pero escasamente capitalizadas.

En el momento de la evaluación y debido a escaso nivel de ejecución directa en las comunidades, se tienen serias dudas que el/la beneficiaria/o individual tenga la capacidad para mantener o ampliar los beneficios por él/ella alcanzados con el PC. Se estima como poco el tiempo que le resta al PC para favorecer estos procesos.

Adicionalmente, en el momento de la evaluación tampoco se habían previsto actuaciones de medio plazo y/o estrategia de salida claras y coordinadas por parte de las agencias, especialmente en los casos donde PCAyS acababa de comenzar a trabajar. Esto es preocupante y se configura como una de las cuestiones sobre las que centrar la atención hasta la finalización del PC. En este sentido, es necesario fortalecer las relaciones interinstitucionales sólidas?, con actores clave (p.e. la Universidad intercultural en el caso de Tabasco).

Llama la atención como las políticas locales y estatales contribuyen sustancialmente al fortalecimiento y la sostenibilidad de las acciones iniciadas por el Programa. Razón de más para que las Agencias aúnen posiciones con las contrapartes estatales y establezcan modelos de intervención consensuados.

### **Eficiencia**

El ejercicio realizado durante la reformulación ha demostrado bastante flexibilidad para adaptarse a entornos de la ejecución, sobre todo en los casos de ONU-HABITAT, que mantenía unos ritmos adecuados de ejecución y la reformulación le obligó a ralentizar su trabajo. Merece la pena destacar la adaptabilidad de la Unidad de Coordinación y todos sus integrantes al contexto pasado y significar los trabajos de difusión del PC realizados con las tres contrapartes naturales del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento.

Tal y como se ha mencionado, existen algunas incoherencias en la lógica de intervención que dificultan la consecución de los resultados. Hay productos poco clarificados. De igual manera los indicadores recogidos en la reformulación no facilitan la observación de la aportación del PC al progreso de los ODM y en concreto a las metas a las que se hace referencia en las primeras páginas de este informe.

La ausencia de mayor definición entre los públicos destinatarios y alguna de las actividades también dificulta la asignación eficiente de recursos.

El H1N1, el proceso electoral, las inundaciones del año pasado y el parón durante el periodo de reformulación nos hace pensar en la imposibilidad de ejecutar con la calidad adecuada las cantidades establecidas para este 2010 y el 2011. Todas estas razones, han obligado a recalendarizar la intervención y reasignar recursos para

mejorar la eficiencia de las actividades y el alcance de los productos.

El ejercicio de reformulación ha reasignado algunas partidas, dotándolas de mayor coherencia. Es importante que el PNUD fortalezca su presencia, manteniendo el ritmo de ejecución en terreno e incrementando mucho más su implicación a nivel nacional, no se puede obviar la cantidad de presupuesto que gestiona respecto del resto de las agencias.

Respecto a la Unidad de Coordinación, destaca la adecuada estructura conseguida con la misma. A diferencia de otros Programas, éste facilita el trabajo en los diferentes territorios, a través de las figuras de la Coordinación Estatal en Chiapas, la Coordinación Estatal en Tabasco, la Coordinación Estatal en Veracruz que se articulan con La Coordinación Nacional del Programa Conjunto.

Al inicio del Programa Conjunto, el MDG-F estableció que el reporte de avances del Programa Conjunto se haría a través de informes semestrales y anuales conformados por tres archivos cada uno, todos ellos muy orientados a la eficiencia en la gestión:

- Programme Quaterly Progress Update
- Informe Semáforo
- Mini Monitoring Report

Tanto el sistema de seguimiento como las dinámicas referidas al reporte, facilitan a las instancias de coordinación el seguimiento presupuestario y parte del seguimiento del gasto. Pese a ello, merece la pena destacar que sería interesante ampliar la capacidad de observar desviaciones sobre el presupuesto por parte de la Coordinación Nacional. Esta podría ser una manera más de fortalecer la lógica programática.

Profundizando en la eficiencia respecto de los recursos, se cree que el PCAyS cuenta con suficientes recursos, lo discutible es la ordenación de los mismos y el equilibrio entre ellos. El modelo de gestión propuesto corresponde a un híbrido entre la gestión individual de cada agencia y la Unidad de Coordinación creada ad hoc y en el marco del presente Programa. En el informe se hacen referencias a la necesidad de que ésta asuma un mayor peso (especialmente en las recomendaciones finales), en términos no de gestión del día a día, que ya lo hace, sino del proceso de toma de decisiones en términos técnicos y de Programa.

En aras de fortalecer todo esto, una de las propuestas recogidas en el informe, va en la línea de la creación de los GT temáticos en los que tanto agencias como las personas de la coordinación deberían de participar en igualdad de condiciones.

Otras de las limitaciones reside en que el Programa no se articula presupuestariamente como tal y la Unidad de Coordinación no tiene capacidad real para tomar decisiones al respecto en función del seguimiento y progreso del Programa.

Quizás durante este periodo se ha echado en falta más apoyo por parte de la Oficina del Coordinador Residente, aunque se cuenta con excepcionales relaciones. Es importante que el PCAyS forme parte de la agenda de esta oficina en el país, para favorecer la interagencialidad y la coordinación con otras acciones del Sistema de Naciones Unidas en México.

En el caso de la valorización de las aportaciones o inputs de las mujeres al programa, se espera que a través de los trabajos del PNUD en cada uno de los

Estados, se avance en esta materia. En el caso de los resultados del programa en términos de coste respecto a las mujeres, conviene señalar que sí están integrados en las acciones del PNUD y quizás convendría incorporarlos a las acciones de otras agencias<sup>12</sup>.

Por último destacar que el Programa Conjunto pretender incorporar nuevas visiones en torno a las estrategias de gobernanza del recurso hídrico, diferentes y diferenciadas a las establecidas. En este sentido, busca el fortalecimiento de las capacidades entre actores locales en torno al uso, la gestión y la distribución equitativa de los beneficios tangibles<sup>13</sup> e intangibles del recurso agua. Estas visiones son más eficientes desde el punto de vista social.

### Impacto - efectos

Entre los indicadores que muestran un impacto positivo del PCAyS, los hay que resultan más objetivos que otros. Aunque a la fecha de elaboración de este informe aún es prematuro realizar un estudio del impacto del programa en indicadores como los de salud (morbilidad, incidencia de enfermedades, etc.) o de hábitos sociales (cantidad acumulada de basura, volumen utilizado de agua).

Se dan unas muy limitadas evidencias del impacto creado, observando el posible cambio de tendencias y la percepción de la población local, de los funcionarios de las municipalidades y los distritos de salud.

Los efectos positivos a los que el programa debería tender son:

#### Transformación de la organización social en las comunidades

El programa debería favorecer el empoderamiento de las comunidades y el fortalecimiento del tejido social y a la toma de un papel más activo en su propio desarrollo, ya que la experiencia adquirida con el programa debería tener un beneficio evidente para todos ellos.

#### Reconocimiento del papel protagónico de la mujer

La posibilidad que están teniendo y deberían tener las mujeres de las comunidades de poder obtener un espacio de expresión y organización como p.e en los comités de agua y saneamiento. La mayor eficacia que en general se ha observado ha sido que en las formaciones donde han asistido mujeres ha contribuido a la sensibilización del resto de la población en los temas de género, pues se ha constatado su eficacia en la coordinación de las actividades y difusión en las comunidades.

#### Reducción de la incidencia de enfermedades de transmisión hídrica

Según constatan la misma población beneficiaria, principalmente las mujeres, que son las que directamente siguen y sufren más la incidencia de enfermedades en niños, la reducción de estas enfermedades mejorando el acceso y el uso del agua de una forma drástica.

#### Concienciación del uso razonable del agua

La concienciación en el uso eficiente y razonable del agua parece lograrse de forma conveniente en los casos en los que la incipiente actividad de terreno se va desarrollando (p.e. comunidades de Chiapas o Tabasco).

---

<sup>12</sup> En los casos en los que ya estén incorporarlos, habría que visibilizarlos más.

<sup>13</sup> Entre los tangibles hablaríamos de calidad, cantidad e incremento y mejora del acceso al agua y al saneamiento y entre los intangibles destacaría el impulso a los procesos de general políticas públicas participadas.

### Adquisición de mejores hábitos en saneamiento básico

Por parte del personal que imparte las formaciones y de algunos funcionarios que hacen seguimiento en las comunidades y por la misma población local, se constata un cambio en los hábitos de manejo del saneamiento básico (gestión de basuras y letrinas) que redundan en el impacto positivo de la incidencia de enfermedades. La principal razón para la consecución de este impacto fue la orientación de las capacitaciones con los comités o las asambleas de barrio, donde se abordó la actividad aunque en el momento de la evaluación estas iniciativas han sido aún poco representativas.

### Apropiación y participación

Las consecuencias que se derivan en el seno de las municipalidades al no haber producido una incidencia más allá de éstas son:

- Debilidad en el enfoque de cuenca hidrográfica: No se tienen en cuenta a todos los actores que intervienen en el uso del recurso, creando un contexto de competencia desordenada por una única oferta de agua existente. Este planteamiento es una fuente segura de conflictos y de por sí una estrategia insostenible del uso del recurso.
- Escasez de herramientas para la gestión sostenible del recurso de forma integral, como son los planes de anticipación contra sequías, las previsiones de crecimiento demográfico y su presión sobre los recursos, o el control sostenible de los acuíferos, etc. A nivel exclusivamente municipal como se ha incidido, la capacidad gestora del recurso hídrico es muy limitada si no se cuenta con un enfoque integral del ciclo del agua, el PCAyS no está contemplando demasiado el trabajo en el uso de este tipo de herramientas.
- Frágil apropiación de la Administración Federal: la débil gobernanza que se produce por la poca estabilidad institucional hace que ante cualquier cambio de color político municipal peligre toda la apropiación que haya conseguido el gobierno saliente. Esta vulnerabilidad se evitaría incidiendo a mayor escala en la Administración del Gobierno Federal, entre otras cosas por que los mandatos son mayores.

Respecto a las apropiaciones a nivel estatal, municipal y comunitario, tenemos:

### Apropiación de las municipalidades y de las contrapartes en los Estados

Las organizaciones sociales, los órganos de gobierno comunal, local y Estatal, las instituciones públicas vinculadas a los temas del PCAyS, específicas de cada valoran positivamente el programa y se sienten fuertemente involucrados.

A nivel estatal, las contrapartes naturales del Programa Conjunto en los tres estados son:

- La Comisión de Aguas del Estado de Veracruz (CAEV);
- La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco (CEAS);
- El Instituto Estatal del Agua de Chiapas.

Las tres instituciones están identificadas con el Programa Conjunto, habiendo involucrado también a otras instancias de gobierno en los Estados<sup>14</sup>.

El caso de Tabasco, quizás es el más significativo por el potencial de la CEAS y la capacidad sobre la que en ella recae, al albergar lo concerniente a acceso y abastecimiento con toda la parte de sensibilización sobre el Saber del Agua.

---

<sup>14</sup> Estas contrapartes fueron nominadas por los Gobernadores correspondientes a cada Estado.

En el caso del Instituto Estatal de Chiapas, al ser una entidad relativamente nueva y con capacidades sólo en la parte investigación y sensibilización, se observa el potencial pero aún le falta fortalecerse y concluir sus tareas de coordinación con la dirección de infraestructuras, encargada de la ampliación de la cobertura y servicio. En el caso de la CAEV, quizás es la menos involucrada aunque no por ello, está desvinculada del programa. La reciente constitución del Comité en Xalapa, se ha observado como positiva y se espera que favorezca el anclaje institucional del Programa Conjunto en Veracruz más allá de la apropiación política del mismo.

Aunque es conocido que la Ley obliga a éstas instituciones (excepto en Chiapas, donde se ha señalado que es infraestructuras) y a las municipalidades a dotar de agua potable a todos sus habitantes, la realidad está muy lejos de esta exigencia. En el seno de las municipalidades, las entidades que deben de hacerse cargo de todos los temas referidos al agua son departamentos u oficinas no siempre con muchas capacidades (en algunas municipalidades es la Oficina Municipal de Planificación, en otras el Departamento de Agua Municipal, y en otras la Oficina Municipal de Servicios Públicos), sin dotarlas de medios ni presupuesto para ejercer su función. Se cree que el PC está favoreciendo el trabajo en este sentido y apoyando a los municipios para atender mejor a las comunidades.

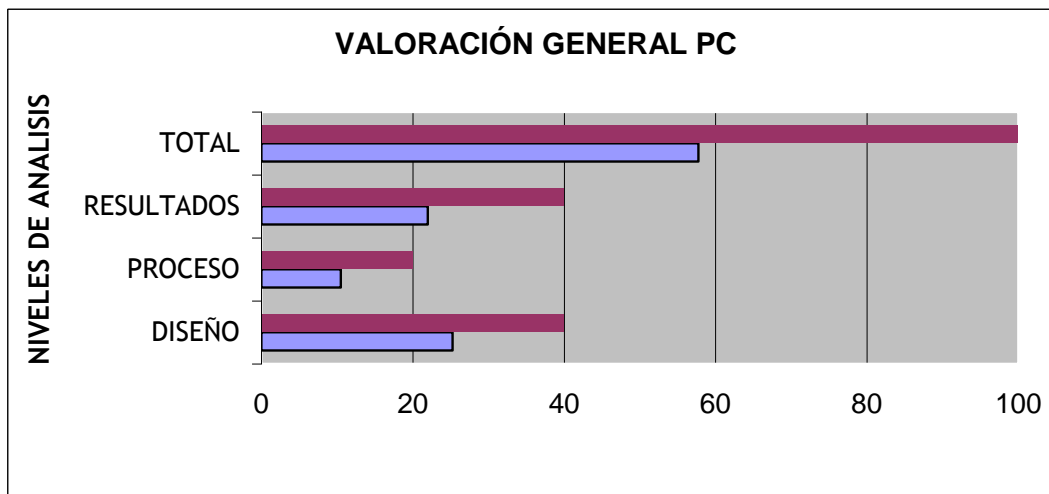
#### Apropiación con enfoque de género

La apropiación que han realizado las mujeres en las comunidades está siendo muy positiva. Teniendo en cuenta el tradicional rechazo a que ellas formen parte en la toma de decisiones, en la participación en asambleas, e incluso a hablar en público limitó desde un principio la aproximación al tema de género en las tres zonas.

**Factores de riesgo (previstos e imprevistos):** se han contemplado desde el inicio de la intervención muy pertinentemente, así aparecen en el prodoc. Sin embargo, no se está realizando un seguimiento a los mismos, incluso hay una falta de reflexión interagencial, de la Coordinación y de de los socios ejecutores sobre los mismos y cómo orientar actividades para reaccionar, puesto que algunos de ellos de hecho están dándose. Tal es el caso de “escasa participación de la algunas instituciones”, “problemas de comunicación”, “escasa movilización de los actores implicados”, “solapamiento de intervenciones”, etc.

**Visibilidad:** se ha constatado que la imagen del Fondo no está presente en todos los productos y comunicaciones del programa. Hay algunas Agencias que mantienen su imagen al margen del Programa al que se circunscribe la intervención. Además, los destinatarios no conocen la procedencia de los fondos del PC, los vinculan a cada una de las Agencias, no al PC ni al Fondo ODM.

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



#### 4.- CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN:

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

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

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

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

#### **FORTALEZAS:**

- Pertinencia del planteamiento del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
- Posicionamiento y valor añadido en el ámbito de trabajo por enfoque que aúna gobernanza del recurso hídrico, desarrollo y medio ambiente (suma de OPS, CEPAL, PNUD, FAO, etc.).
- El trabajo realizado durante la reformulación ha fortalecido la interagencialidad y la capacidad de planificación por parte de las Agencias.
- Existe alto grado de apropiación por parte de las contrapartes mexicanas, se comparte con el Coordinador Residente la percepción de seriedad y limitada politización del tema.

- La interagencialidad es un excelente ejemplo para las autoridades mexicanas, en tanto favorece el trabajo entre instituciones diferentes y con competencias diferenciadas.
- Creciente interés en la conservación del medio ambiente pero sin concretarse en medidas efectivas: la consecuencia principal es la del deterioro del entorno de forma alarmante.

#### **OPORTUNIDADES:**

---

- El Programa Conjunto brinda una oportunidad de posicionamiento, incidencia en el marco de articulación de políticas públicas locales, estatales y federales en materia de agua y saneamiento.
- La presencia del PCAyS durante la COP16 a realizarse en Cancún, México, a principios de diciembre con p.e. un evento paralelo que presente los avances del PCAyS, así como en foros internacionales como lo es la Semana Internacional del Agua de Estocolmo, convocada por el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo.”
- Dada la especialización de las Agencias ejercer de "correa de transmisión".
- Pocas iniciativas y programas orientados a gobernanza en materia de agua y saneamiento, no hay demasiada competencia (posición interesante en un hipotético market place).
- Espacio de incidencia política favorable, está en la agenda de las contrapartes y debería estarlo de cara a las elecciones.
- Armonización con otros donantes, p.e. AECID y otros actores federales (CONAGUA) para el fortalecimiento de la sostenibilidad.
- Alineamiento con los programas de la CONAGUA y de los Estados sobre la misma temática (infraestructuras) para favorecer la coordinación y la apropiación de los gobiernos estatales y de los municipios.
- Fortalecimiento de las políticas públicas locales en materia de agua y saneamiento con enfoque de cuenca hidrográfica.
- Creciente empoderamiento de la población en la toma de iniciativas propias y aumento de la representatividad en las instituciones públicas.

#### **DEBILIDADES:**

---

- No se trabajó una estrategia de identificación de socios ejecutores conjunta.
- Las Agencias, excepto casos muy puntuales, no contaban con una experiencia de trabajo en materia de agua en el país.
- Poca participación de los actores locales, escaso trabajo con la sociedad civil.
- No se analizó bien la capacidad para llegar a la dimensión geográfica.
- Falta de búsqueda de resultados indirectos institucionales que se pueden lograr con la acción del Programa Conjunto - el hecho de tener a 8 Agencias trabajando bajo un mismo marco debería conllevar a una serie de resultados más allá de los establecidos en el marco de la intervención.
- No se está haciendo un trabajo suficiente de información sobre el Programa .Conjunto con los diferentes actores con los que se está trabajando.
- Insuficiente articulación de mecanismos para socializar resultados y producto + actividades como un proceso de trabajo (hacia fuera).
- Se han fortalecido poco los espacios de coordinación entre las contrapartes, instituciones participantes y las asistencias técnicas.

- Estructuras de coordinación existentes poco desarrolladas. Referidas a las unidades de coordinación en los estados y a los mecanismos de coordinación interagencial.
- Ausencia de seguimiento de los factores de riesgo, pone en peligro la sostenibilidad.
- Insuficiente articulación entre las agencias para la ejecución y el seguimiento del Programa Conjunto con la coordinación del PC.
- Falta capitalizar los resultados del Programa Conjunto hacia fuera y hacia dentro - necesidad de trabajar más la interagencialidad, más allá del trabajo de cada agencia.
- Débil estrategia de comunicación y difusión hacia actores imprescindibles (Gobierno Federal, Estados, Conagua, Operadores, AECID - Fondo para el Agua y Saneamiento, etc.)
- Falta crear RED como parte de una estrategia institucional.
- Falta estrategia para fidelización de colectivos con los que se trabaja.
- Las reuniones interagenciales realizadas no han sido suficientes como espacios de reflexión del PC.
- En cuanto al modelo de gestión establecido, al margen de lo señalado, se puede concluir que éste promueve una efectiva generación de productos, pero dificulta la consecución de resultados. No tanto por el modelo de este PC sino por el camino hacia el trabajo conjunto y la interagencialidad.

---

#### **AMENAZAS:**

---

- Pérdida de la ud. coordinación, por la alta capacidad técnica de parte del equipo y la poca dedicación estratégica y representación institucional<sup>15</sup>.
- Atomización del programa entre las Agencias.
- Pérdida de credibilidad de las Agencias de Naciones Unidas ante los socios mexicanos.
- Escaso impacto del PC debido a la atomización de microactividades y su dispersión geográfica.
- Los cambios de gobiernos municipales pueden poner en riesgo la apropiación por parte de las contrapartes en los Estados. Vulnerabilidad ante desastres naturales y los efectos provocados por fenómenos climatológicos extremos.
- Los cambios políticos en los niveles producen carencia de visión de largo plazo en sus estrategias.
- Elevada incidencia de enfermedades hídricas debido la escasez de agua disponible y las condiciones de saneamiento ambiental.
- Vulnerabilidad de la población ante desastres naturales relacionados con el agua y en aumento debido a la degradación del entorno.
- Desatención por parte de la administración en la cobertura de la necesidad básica del agua fuera de la cabecera municipal.

---

<sup>15</sup> La evaluadora no pone en duda el trabajo institucional realizado hasta la fecha, ni la articulación que se ha dado con los actores mexicanos, esto está reflejado en otras partes del informe; sobre lo que se quiere fijar la atención es sobre la necesidad de incrementar la dedicación del Coordinador del PC a estos temas, pudiendo abandonar el tiempo que se ha dedicado a la gestión del PC y a los detalles relacionados con las reformulación



## 5.- RECOMENDACIONES:

---

### A.- Estratégicas:

1. Para asegurar la adecuada coordinación entre actores y la ejecución del PCAyS es recomendable alargar entre 3 y 6 meses los trabajos. A pesar de que los PC tienen una duración determinada, el contexto mexicano y el periodo de reformulación con el consiguiente retraso de actividades justifica esta extensión. Se piensa que la celeridad en la ejecución de lo que resta de 2010<sup>16</sup> podría tener efectos negativos, ya que las Agencias están priorizando la ejecución del presupuesto en detrimento de la calidad de las intervenciones.
2. Desde un punto de vista de posicionamiento se debería hacer más énfasis en la concepción/adopción del derecho humano al agua y su correlación con la consecución de los ODM. El PC debe de introducir reflexiones y reportar en estos términos más allá de los avances por productos.
3. Pese a los avances, sería importante fortalecer la coherencia entre los productos responsabilidad de cada una de las Agencias. La homogenización de algunos procedimientos de gestión representa una ventaja, pero queda bastante trabajo en esta línea para contar con un sistema unificado que favorezca el seguimiento del PC en su conjunto y no de forma parcelada.
4. También sería interesante avanzar para uniformar las instancias de gobernanza de los PC en el país, asegurando la armonización y el alineamiento con y de las agencias desde la Coordinación Residente.
5. Se recomienda reflexionar sobre lo que supone este PC a la interagencialidad en materia de agua, medio ambiente y cambio climático. En este sentido, sería deseable afianzar los lugares comunes existentes y favorecer la construcción de visión conjunta país - sector. Esto ayudaría a marcar posiciones en la agenda de eficacia y los avances en materia de división del trabajo.
6. Desde el punto de vista del trabajo matricial y por resultados, hay que continuar favoreciendo la vinculación con otros programas (p.e. PNUD - Programa de Riesgos en Yucatán, experiencia de CEPAL sobre vulnerabilidad, trabajo de OPS en materia de prevención de enfermedades de transmisión hídrica, ONU-Habitat en el marco del programa GWOPAs a pesar de ir dirigido al ámbito urbano y peri urbano). Esto facilitaría la búsqueda de sinergias y complementariedades entre agencias y el conjunto de sus intervenciones además de los PC.
7. En línea con la recomendación anterior, el PC debe fomentar más el trabajo en red y la reflexión de fondo sobre los contenidos del programa, puesto que representa un gran valor añadido para las instituciones y favorece las reflexiones a futuro sobre el trabajo conjunto. De esta manera, se asegura que hay un seguimiento con objetivos claramente marcados.
8. Los Estados exigen mayor celeridad en los procesos y claridad en la definición de las actividades para que puedan incorporar las prioridades del PC en sus presupuestos 2011, dado que existe al voluntad de reorientar determinadas políticas públicas en función de las prioridades apuntadas por el PC, sería necesario que el PC avanzara en estas orientaciones y fortaleciera su presencia como Programa de ocho agencias de NN.UU. en cada uno de los Estados.

---

<sup>16</sup> Celeridad para respetar los tiempos establecidos y firmados por el PC.

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

<b>Eje Temático del Grupo de Trabajo</b>	<b>Agencia propuestas</b>
Marco jurídico y transparencia	UNODC, CEPAL, ONUDI, ONU-Habitat
Información física de agua y saneamiento e información social	FAO, OPS-OMS, PNUD,
Salud (incluye calidad del agua, escuelas saludables)	OPS-OMS, ONUDI, FAO, PNUD, ONU-Habitat
Vulnerabilidad, riesgos y cambio climático	ONU-Habitat, CEPAL y PNUD
MiPyMES (incluye tejido productivo y operadores)	ONUDI, PNUD, FAO
Educación y comunicación para el cambio social	UNESCO, OPS-OMS, PNUD y ONU-Habitat, ONUDI
Transversalización del enfoque de género en la gobernanza del agua	PNUD, UNESCO, UNODC, FAO, ONUDI

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

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

### A destacar en síntesis:

- “Aprovechando oportunidades”: la interagencialidad y la temática son el punto fuerte del programa, no sólo por el enfoque estratégico que plantea, sino por su calidad técnica, que se concreta en los productos concretos del PCAyS.
- “De la voluntad a los resultados”: Asimismo, el Programa Conjunto le ofrece a los Estados la oportunidad de llegar y permear con actores que de otra manera sería difícil el acceso. En este sentido hay que buscar una mayor rentabilidad dirigida hacia el desarrollo de capacidades locales y apropiación del conjunto de los actores.

### B.- Operativas y Procedimentales

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

1. En cuanto a los colectivos implicados, se recomienda realizar una Matriz que le de seguimiento a la evolución de su 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.
2. El ejercicio de reformulación no ha contemplado la formulación de Indicadores de procesos, sería interesante avanzar en la línea de cambios en la participación entre Agencias, diseño de protocolos conjuntos de actuación, mecanismos para capitalizar las lecciones aprendidas, etc.
3. 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 el marco jurídico de agua y saneamiento y de transparencia y acceso a la información.
4. Los avances de CEPAL en cuanto al trabajo en gestión y prevención de riesgos es positivo, pero sería interesante transversalizar el tema de vulnerabilidad; Además, las Agencias que participan en el tema deben conjuntar esfuerzos. Es urgente realizar una planificación conjunta, sobretodo en el ámbito rural.
5. Los sistemas de seguimiento se desarrollan para ser utilizados, se recomienda la aplicación y el uso del sistema creado ad hoc. Esto mejoraría sustancialmente la visión Programa por parte de los actores.
6. En el sistema de monitoreo, los denominados Indicadores de impacto deberían de modificarse como indicadores de cobertura que reportan además a nivel de resultados, incluso valorar la posibilidad de incluir indicadores indirectos. Continuando con lo anterior, es necesario desagregar los indicadores “” número de propuestas, políticas o planes que ... y separarlos, actualmente, un mismo IOV indica muchas cosas.
7. En el caso del marco de resultados y presupuesto, se recomienda realizar la revisión de los SMART, ya que en algunos casos se dan relaciones medios fines entre los de un mismo nivel. P.e. en el caso de CEPAL sobre vulnerabilidad, ya que no guarda demasiada relación con el producto 1. (Smart 1.1.D)
8. Es necesario aterrizar los resultados del PCAyS y generar una estrategia de salida socializada y compartida por los diferentes implicados.

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

9. Se recomienda revisar la duplicidad de actividades, así como el peso de presupuestos entre comunidad escolar y comunidad educativa de UNESCO y ONU-HABITAT (Activ. 2.3.3 y 2.3.4). Convendría evaluar lo que son matices y lo que es sustancialmente diferente.
10. En el caso del resultado 3 convendría también clarificar la diferencia entre las actividades de ONU-HABITAT, FAO, OPS y UNESCO a cerca de la capacitación a operadores, máxime si también participa la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, A.C. (ANEAS) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). (Activ. 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 y 3.1.5).
11. Las actividades de OPS recogidas en la reformulación en el R3.2 y referidas a la sociedad civil son muy macro y genéricas.
12. También habría que precisar y coordinar mejor el avance de las actividades de UNESCO y OPS referidas al trabajo con la comunidad escolar y/o educativa (3.3.2 y 3.3.3).
13. El último producto (P3.4) debe ser más concreto. Es necesario especificar cómo se realizará y que recoja la difusión de las buenas prácticas de este PC y el posible intercambio de experiencias.
14. Es necesario clarificar las intervenciones de las Agencias en las actividades, por ejemplo la diferenciación entre lo urbano y lo rural o cómo se está realizando la apropiación y la permanencia.
15. A fin de mejorar la eficacia y eficiencia del Programa Conjunto, se propone fortalecer la Coordinación Nacional del Programa Conjunto en la toma de decisiones relativas al trabajo de campo de las Agencias, intervenciones, talleres; es importante que todas las Agencias compartan y planifiquen conjuntamente con la Coordinación Nacional.
16. A fin de fortalecer a la Coordinación de Programa Conjunto, mejorar el trabajo de campo de las Agencias, así como cumplir con los objetivos del Secretariado del MDG-F, se propone agregar las siguientes actividades en la Matriz del Marco Lógico:
17. Es necesario fortalecer al Instituto Estatal del Agua de Chiapas con el apoyo de las Comisiones Estatales del Agua de Veracruz y Tabasco. Esto se podría lograr a través de la adopción de las figuras UDESAS de Tabasco con el apoyo de Clisceria Rodríguez de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco, así como con el apoyo de Pedro Montalvo de la Comisión de Aguas del Estado de Veracruz en cuanto a sus atribuciones de cultura del agua y su vertiente de diversidad cultural. Esta actividad podría ser llevada a cabo por FAO con el apoyo de la Coordinación.
18. Es necesario transferir las lecciones aprendidas en las zonas periurbanas de Tuxtla Gutiérrez y Xalapa a Villahermosa, se conoce que ONU-HABITAT ha iniciado este proceso y se recomienda fortalecerlo para difundir el modelo de los IMCAS los realizará.
19. Se debería capitalizar y adaptar la figura de las Unidades de Desarrollo Sustentable del Agua (UDESAS) que instituyó la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco (CEAS Tabasco) para el caso de Chiapas. Esta actividad podría ser ejecutada por FAO con el apoyo de la Coordinación.
20. Además, pese a no conllevar inversiones el PC, debería propiciar la inversión del Programa Federalizado PROSSAPYS en las localidades y municipios rurales. Esta actividad también podría ser conducida por FAO con el apoyo de la Coordinación.
21. Es necesario avanzar en el Intercambio de experiencias entre los proveedores de los servicios de agua y saneamiento rurales en un taller en el que plasmen

sus preocupaciones, y que estas se reflejen en un documento de conclusiones que se comparta con los socios en la implementación, y en general con todos los actores. Esta actividad podría ser conducida por ONUDI con el apoyo de la Coordinación.

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

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

**A destacar en síntesis:**

- ❑ Balancear el cumplimiento de los productos y actividades previstas con el seguimiento a los efectos logrados en términos de proceso
- ❑ Consolidación de capacidades de incidencia política e institucional en gestión integral del agua
- ❑ Apoyo al empoderamiento en las comunidades en lo relacionado con el agua
- ❑ Puesta en marcha de iniciativas piloto que fortalezcan la gobernanza del recurso, en las que converjan las actividades de las Agencias y concentren el efecto positivo de las mismas
- ❑ 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