EVALUACION FINAL

Nicaragua

Ventana temática
Gobernanza Económica Democrática

Título del Programa:
Gobernabilidad económica del sector agua potable y saneamiento en la RAAN y la RAAS en Nicaragua

Autor: Fernando Jambrina, consultor

Octubre 2013

Prólogo

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

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

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

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

Secretariado del F-ODM

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

F:ODM

FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM

INFORME FINAL

EVALUACIÓN FINAL

NICARAGUA	Ventana Temática Gobernanza Económica Democrática

"GOBERNABILIDAD ECONÓMICA DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN LA RAAN Y LA RAAS, NICARAGUA"

Agencia Líder: UNICEF

Institución Líder: CRAAN-GRAAN / CRAAS-GRAAS

Consultor: Fernando Jambrina, Especialista en Evaluación

Managua, Nicaragua

Septiembre 10, 2013

Contenido

BORRADOR INFORME FINAL 1
I. Resumen Ejecutivo 5
II. Introducción 9
1) Antecedentes 9
2) Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación 10
3) Descripción de la Intervención 13
III. Niveles de Análisis 18
1) Diseño: Pertinencia 18
2) Proceso: Eficiencia y Apropiación 32
3) Resultados 48
a. Eficacia 48
b. Sostenibilidad 62
IV. Principales lecciones aprendidas 70
V. Conclusiones 72
VI. Recomendaciones 74
VII. Anexos 77

SIGLAS

AECID:	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
AMUNIC:	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMURACAN:	Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
BICU:	Bluefields Indian and Caribbean University
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CAPS:	Comités de Agua Potable y Saneamiento
CDN:	Comité Directivo Nacional
CONAPAS:	Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento
COSUDE:	Agencia Suiza para la Cooperación y Desarrollo
CRAAN:	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte
CRAAS:	Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur
ENACAL:	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENDESA:	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
ESAPS:	Estrategia del Sector de Agua Potable y Saneamiento
FAO:	Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAS:	Fondo de Inversión de Agua y Saneamiento
FISE:	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FODM:	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
GRAAN:	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte
GRAAS:	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur
IDH:	Informe de Desarrollo Humano
IMPYME:	Instituto Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa
INAA:	Instituto de Acueductos y Alcantarillados
INATEC:	Instituto Nacional Tecnológico
INIFOM:	Instituto de Fomento Municipal
MANUD:	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas
MARENA:	Ministerio de Recursos Naturales y el Ambiente
MINREX:	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PC A&S:	Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
PC:	Programa Conjunto
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA´s:	Planes Operativos Anuales
PRODOC:	Documento de Proyecto
RAAN:	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS:	Región Autónoma del Atlántico Sur
S y E:	Seguimiento y Evaluación
SAM:	Secretaría de Asuntos Municipales

SDCC:	Secretaría de Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua
SEPRES:	Secretaria de la Presidencia para la Atención de la Costa Caribe
SETEC:	Secretaría Técnica de la Presidencia
SILAIS:	Sistema Local de Atención Integral en Salud
SINAS:	Sistema de Información Nacional de Agua Potable y Saneamiento
SNU:	Sistema de Naciones Unidas
SNV:	Sistema Nacional de Voluntarios
SWAP:	Sector-Wide Approach (Enfoque sectorial ampliado)
UMAS:	Unidades Municipales de Agua y Saneamiento
UNCDF:	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital
UNEG:	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO:	Fondo de las Naciones Unidas para la Cultura y la Educación
UNI:	Universidad Nacional de Ingeniería
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC:	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
UNV:	Voluntarios de Naciones Unidas
URACCAN:	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
URAS:	Unidades Regionales de Agua y Saneamiento

I. Resumen Ejecutivo

El Programa PC-A&S se plantea como una puesta en práctica de un modelo de gestión para la gobernabilidad democrática del sector agua y saneamiento en la Costa Caribe de Nicaragua en el marco del desarrollo de su régimen autonómico. Como efecto de la intervención se espera fortalecer la gobernabilidad y las capacidades de los actores regionales municipales, territoriales y comunitarios, como base para desarrollar un proceso gradual de descentralización autonómica de la gestión del sector agua y saneamiento en la Costa Caribe.

Los F–ODM supusieron una oportunidad para desarrollar esta experiencia y hacerlo de forma conjunta con el SNU, lo cual tiene doble propósito: fortalecer la coordinación entre los dos socios y mejorar sus mecánicas de acción conjunta a lo interno de cada uno de ellos. En el caso de los Consejos y Gobiernos Regionales, para asumir la gestión y gobernanza del sector de agua y saneamiento como parte de las competencias de gestión descentralizada que establece el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas; para el SNU, en el marco de su proceso de Reforma. Y ambos, bajo las premisas de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El principal objetivo del PC-A&S es "*fortalecer la gobernabilidad económica y democrática del sector agua y saneamiento en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense, a través de una mayor participación y coordinación entre actores institucionales y sociales, así como fortalecer el marco institucional y la inversión en infraestructura, buscando incrementar el acceso sostenible a los servicios de agua y saneamiento, priorizando a los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes*".

Para alcanzar este objetivo, se establecieron cuatro Resultados: a) empoderamiento de los sectores más pobres de la población (priorizando pueblos indígenas y comunidades afro descendientes), para su participación previa, libre e informada en procesos de toma de decisiones y control de inversiones en agua y saneamiento; b) reducción de las brechas de capacidades y apoyar la gestión local (regional, municipal, comunal) de manera eficiente, equitativa y participativa en agua y saneamiento; c) mejora en el acceso y la calidad del servicio de agua potable y saneamiento ambiental por parte de la población más pobre a través de la creación e implementación del Fondo Semilla y; d) apoyo en los procesos de revisión institucional, jurídica y de regulación nacional, regional y municipal, para facilitar la provisión de los servicios de agua y saneamiento en la RAAN y RAAS.

El Programa se implementó en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), en los municipios rurales de Rosita, Waspam, Prinzapolka, y Bonanza; y en el Atlántico Sur (RAAS), en los municipios de La Cruz de Río Grande, El Tortuguero, Desembocadura del Río Grande, y Laguna de Perlas. Adicionalmente se implementaron algunas acciones en los cascos urbanos de las sedes de ambas Regiones Autónomas (Puerto Cabezas y Bluefields).

La presente evaluación final tiene como objetivo medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados por los actores del Programa Conjunto respecto a los planificados inicialmente y las revisiones oficiales posteriores. Los principales criterios de evaluación son pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Además, se miden otros aspectos transversales como el avance hacia el logro de los objetivos ODM para Nicaragua, la Declaración de París para la mejora de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, el proceso de reforma del SNU y los enfoques transversales de género y medio ambiente.

La evaluación se plantea con una metodología de carácter recapitulativo y bajo la premisa de elaborarla de forma participativa entre todos los actores participantes del PC-A&S. Por ello, se realizaron 21 entrevistas a puntos focales del Programa, instituciones de Gobierno y Agencias del SNU participantes.

La información recibida fue triangulada y contrastada entre todas las fuentes de información primaria y secundaria recogida en diferentes matrices de análisis programático y financiero, la cual se constituye en evidencia del narrativo presentado a continuación.

La conclusión general de la evaluación es que el modelo instalado ha cambiado definitivamente las relaciones entre el Gobierno central y las Autonomías en el sector del agua y saneamiento en favor de una asunción de las competencias normativas y ejecutivas por parte de las Regiones Autónomas. No obstante, la experiencia deja una serie de aprendizajes, así como lecciones aprendidas –desaciertos/ limitaciones/obstáculos–, y buenas prácticas –factores de éxito– que deben ser tenidos en cuenta en el futuro de cara a la sostenibilidad de las dinámicas puestas en marcha.

Se lograron alcanzar los resultados esperados, los cuales estaban en correspondencia con las metas establecidas en la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe, el Plan Nacional de Desarrollo Humano del país y el Marco de Intervención del Sistema de Naciones Unidas MANUD. El Programa logró llegar a 30,000 personas del sector rural de forma directa mediante la dotación de servicios de agua potable y/o saneamiento básico, y 60,000 de forma indirecta, en la mejora de sus condiciones higiénico

sanitarias, a través de la construcción de facilidades sanitarias para el manejo y tratamiento de los desechos sólidos.

Como principal producto del PC figura el Fondo de Inversión en Agua y Saneamiento FIAS, como parte de la *Estrategia Sectorial Regional*. Su importancia reside en ser el primer instrumento de política sectorial dirigido a establecer un modelo integral para la gestión del sector en la Costa Caribe y la movilización de recursos financieros para el desarrollo de infraestructura que permita el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en las comunidades. Constituido como un Fondo Semilla, ha priorizado la construcción de sistemas de agua y saneamiento en viviendas principalmente, y también en escuelas y centros de salud, a fin de garantizar mejores condiciones de higiene y dotación de agua segura a las/os niñas/os.

El PC A&S fortaleció la gobernanza del sector agua y saneamiento en las regiones de intervención, lo cual fue logrado a través del los procesos de empoderamiento de las comunidades beneficiadas, la comunicación y el desarrollo de capacidades institucionales y organizacionales. Otro logro principal es el establecimiento de canales de comunicación entre los líderes comunitarios y las Alcaldías, así como entre las alcaldías y las autoridades regionales, y de éstas con instancias nacionales como el FISE, para el abordaje del tema de agua y saneamiento. El hecho de haber elaborado y aprobado una Estrategia Regional de Agua y Saneamiento, haber fortalecido las instancias de gobernanza del sector a nivel local y comunal (Comité de Agua Potable y Saneamiento -CAP), crear Unidades Regionales de Agua y Saneamiento, el establecer el Sistema de Información en Agua y Saneamiento SINAS a nivel Municipal y Regional, el haber establecido el Fondo Semilla para financiar Proyectos, y el haber creado una Mesa de Agua y Saneamiento a nivel Regional, son pasos clave para lograr este objetivo.

El establecimiento de políticas, estrategias, normas, procedimientos, reglamentos, planes, y estructuras, ha creado condiciones para la sostenibilidad y el establecimiento de una ruta lógica de mediano plazo para la gerencia del sector A&S en la Costa Caribe. Se ha definido un modelo de intervención conjunto en el cual se establecen los mecanismos de trabajo y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados. De hecho, se cuenta ya con un documento común que expresa la visión que se posee desde la Costa Caribe del sector agua y saneamiento, lo que constituye un primer paso para elaborar una propuesta SWAP regional, como un instrumento para definir acciones especificas sobre el sector.

A nivel de los Gobiernos locales, el PC apoyó los procesos de planificación estratégica municipal, siendo un gran avance en materia de gestión y gobernanza del sector de agua y saneamiento. El Programa creó las condiciones para el establecimiento de un diálogo y concertación amplia entre las autoridades y la población organizada en las comunidades. Este factor contribuyó al desarrollo de procesos efectivos de inversión sectorial que mejoraron el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento básicos. Pero los verdaderos factores de éxito los constituyeron la voluntad política de las alcaldías y el compromiso de los comunitarios en los lugares donde éstos se conjugaron, produciéndose experiencias destacables como los municipios de Laguna de Perlas y Waspam.

Pese a las características socio-económicas de la Costa Caribe y la tradicional distribuciones de roles de género en los espacios comunitarios, el Programa Conjunto destaca por el buen nivel de participación y empoderamiento de las mujeres, posibilitando una participación equitativa de ambos sexos en la organización de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS).

Las recomendaciones más importantes de la evaluación son:

- Focalizar en lo posible a la hora de diseñar. Medir bien los tiempos de ejecución en relación a la complejidad de los procesos que se desean poner en marcha, para garantizar una ejecución más orientada a la obtención de resultados
- Dar un seguimiento estrecho a los planes estratégicos operativos –comunicación, monitoreo y sostenibilidad–, las tres son herramientas esenciales de la Programación y ejecución
- Prever sistemas administrativos conjuntos en Programas Conjuntos, simplificar el número de Agencias y medir oportunamente su participación, para poner de relevancia el valor agregado de la intervención conjunta
- Apuntar a reforzar y dar seguimiento estrecho a la coordinación interinstitucional a nivel de terreno, además del nivel nacional

II. Introducción

1) Antecedentes

Después del Huracán Félix que azotó la Costa Caribe de Nicaragua en 2007, se sintió la fuerte necesidad de descentralizar el sector de agua y saneamiento del nivel central hacia las Regiones y propiciar la gobernabilidad del sector en la Costa Caribe mediante el fortalecimiento del liderazgo de las instituciones autonómicas regionales para rectorar el desarrollo del sector, favorecer la mejora de la atención y brindar respuestas conjuntas y ordenadas.

En diciembre de 2006 el SNU y el Gobierno de España celebraron un acuerdo de asociación por la suma de 528 millones de euros con el objeto de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo en 50 países a través de 130 Programas. En Nicaragua se aprobaron 6 Programas Conjuntos por un monto de U$39.2 millones de dólares, a ser ejecutados durante el período 2008–2013. Uno de ellos es el PROGRAMA CONJUNTO DE GOBERNABILIDAD ECONÓMICA DEL SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN LA RAAN Y LA RAAS, NICARAGUA firmado en Nicaragua en enero del 2009 por la suma de $7,693,756 dólares.

El Fondo para el logro de los ODM (F–ODM) pretende desarrollar experiencias que se conviertan en referencia para posteriores iniciativas y busca obtener incidencia en la formulación de políticas públicas que aceleren e institucionalicen cambios sostenibles en el progreso hacia el logro de las metas de los ODM en Nicaragua. También espera promover una mayor coherencia y eficacia de las intervenciones de desarrollo por medio de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas, así como la coordinación interinstitucional y la mejor articulación SNU–Gobierno.

El PC-A&S apuntó al logro de los ODM 1: Erradicar la pobreza y el hambre y ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. En la práctica también se apuntó a los ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer y ODM 4: Reducir la mortalidad de niñas y niños menores de 5 años. Se realizó a través de un acuerdo de financiamiento del Gobierno de España, bajo la administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en co–ejecución

con el Gobierno de Nicaragua. En el desarrollo del mismo participaron 7 Agencias del Sistema de Naciones Unidas PNUD, OIT, OPS, UNESCO, UNCDF, ONUDD, con un presupuesto total de US$ 7.693.756,3, teniendo a UNICEF como Agencia líder en el acompañamiento y la ejecución del Programa. Los socios de país fueron los Gobiernos/Consejos Regionales Autónomos, la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONAPAS), el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (INAA), la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Ministerios del Gobierno Central, autoridades municipales, territoriales y comunales, y las organizaciones comunitarias de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.

El enfoque de trabajo conjunto desarrollado en el marco de este Programa, apuntaba a contribuir a las prioridades del Gobierno Nacional para el cumplimiento de las metas planteadas respecto a incrementar los índices nacionales de cobertura en agua potable y saneamiento, así como superar situaciones de exclusión que las Regiones Autónomas del Caribe enfrentaban, a través del desarrollo de políticas públicas que reconozcan y respeten los derechos históricos de esta Región.

La fecha de inicio del Programa Conjunto fue el 12 de marzo del 2009, estando previsto finalizar el 12 de marzo de 2012. Este término de ejecución fue objeto de una extensión solicitada desde el Comité Directivo Nacional y aprobada por el Secretariado del F-ODM, estableciéndose el 12 de noviembre de 2012 como fecha oficial de finalización del Programa.

2) Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

Atendiendo a lo establecido en los TdR, los objetivos del proceso de evaluación del PC A&S son los siguientes:

1) *Medir el grado en que el Programa Conjunto ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas establecidos en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta presentada al Secretariado del F-ODM/NY.*
2) *Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y productos entregados del Programa Conjunto respecto a los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.*

3) *Medir el alcance de los efectos positivos del Programa Conjunto en las vidas de los beneficiarios y los participantes previstos, ya sean estos particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del Programa.*
4) *Medir la contribución del Programa Conjunto a los objetivos establecidos para la Ventana de Gobernanza Económica Democrática, los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional (ODM y Declaración del Milenio, Declaración de París y principios de Accra, la Reforma de las Naciones Unidas), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nicaragua (MANUD, por sus siglas en español, UNDAF por sus siglas en inglés) para el período 2008-2012.*
5) *Medir el alcance de los beneficios de la programación conjunta realizada por los diferentes actores involucrados, agencias del SNU, Gobierno Nacional, Local y actores institucionales.*
6) *Valorar la pertinencia del Fondo de Inversión en Agua y Saneamiento (FIAS), los instrumentos desarrollados, la eficiencia, la estructura institucional y sostenibilidad de los mismos.*

La presente evaluación responde a los objetivos propuestos, con una observación respecto a medir la contribución al logro de los ODM, el cual será un análisis más cualitativo que cuantitativo al carecer de una línea de base que sirva de referencia para la medición de las metas país.

En términos generales, la metodología propuesta para la evaluación se define como constructiva, orientada a recoger recomendaciones y experiencias aprendidas; participativa, en la que todos debían tener voz; conjunta, en una relación horizontal y con una visión común; amplia, que trata de recoger una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual y analizando los resultados previstos y los no previstos; y sensible a los ejes transversales de interculturalidad, género y medio ambiente.

La propuesta metodológica ha pretendido que el proceso de evaluación se realice como un proceso de aprendizaje común basado en la reflexión sobre una visión objetiva y panorámica de lo que fue el ejercicio del PC–A&S –de ahí su naturaleza recapitulativa–. Este énfasis propone una revisión analítica de las diferentes líneas de intervención para valorar el avance del Programa hacia el logro de los resultados previstos y sus indicadores, pero también para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Alcances de la evaluación:
- ✓ Se evaluó el período comprendido entre marzo de 2009 y marzo de 2013
- ✓ Se atendieron los 8 municipios de 2 Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua que son el ámbito geográfico del Programa
- ✓ Se focalizó en los actores principales destinatarios del Programa: 6 instituciones del Estado, 2 Regiones Autónomas con su institucionalidad, 7 Agencias del SNU, más de 28,000 beneficiarios directos y 70,000 indirectos de los 8 municipios

El sistema de Marco Lógico y el enfoque de "trabajo basado en resultados" constituyen la estructura y los parámetros aplicados metodológicamente en la evaluación. Todas las conclusiones expresadas en el documento final están debidamente contrastadas y soportadas por los hallazgos, evidencias y elementos de análisis recogidos. La Evaluación de Medio Término ha sido un punto de referencia.

Otro aspecto importante de la evaluación y que se retoma en la metodología es el enfoque hacia el fortalecimiento de capacidades. Se revisó el actuar del SNU en el Programa Conjunto y los aprendizajes que deja, así como también el de las instituciones co–parte y el funcionamiento de las instancias de dirección del PC–A&S en general.

La evaluación realizó los respectivos análisis cuantitativo y cualitativo con representatividad geográfica, temática y de actores. La investigación cualitativa se centró en la información documental, entrevistas, levantamiento de opinión, grupos focales y talleres de devolución. Para garantizar la validez de la información recogida, se analizó la información de manera triangulada entre beneficiarios y demás actores del Programa.

Para la investigación cuantitativa se revisó la Matriz de Indicadores, en la que quedaron establecidos los indicadores finales de cada uno de los cuatro resultados, así como la base de datos del programa.

La metodología de la evaluación fue orientada a determinar la pertinencia de los objetivos del PC-A&S, su eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Pero además, a analizar el grado de inclusión de los dos ejes transversales de la acción, referentes al enfoque y prácticas de género y enfoque de derechos, los cuales han sido analizados desde cada uno de los criterios evaluativos propuestos. También se analiza un enfoque medioambiental que no es un enfoque expreso desde el Documento de Programa, pero está implícito en el Programa y por eso también forma parte de la evaluación.

El proceso evaluativo se ha desarrollado dentro de lo planificado, salvo por dos aspectos: a) el traspaso de los Gobiernos Municipales a nuevas autoridades electas a final del 2012 que tomaron posesión de sus cargos en 2013, significó la necesidad de iniciar un nuevo proceso de formación y apropiación a estas nuevas autoridades que no recibieron una debida transferencia de conocimientos

sobre el Programa, y esto repercutió en la calidad de la información recibida desde éstos; b) en febrero 2013 se manifestó un conflicto social entre grupos de colonos que invadieron demarcaciones territoriales indígenas que resultó en un bloqueo de la principal vía de acceso entre la cabecera regional (Bilwi) y los municipios, lo que retrasó algunas entrevistas con funcionarios regionales y líderes comunitarios.

3) Descripción de la Intervención

Análisis de Contexto

En Nicaragua, el 8.2% de la población es indígena y se concentra en las Regiones Autónomas de Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS), siendo esta zona donde se ubican los índices más altos de pobreza extrema rural (30.7%), en tanto que la media del país es de 14.6% (Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2009). La situación sobre el acceso a agua potable y saneamiento básico es un reflejo de esta circunstancia. En la propia Encuesta de Hogares para la Medición del Nivel de Vida EHMNV 2009 se recoge un 71.2% de servicios básicos insatisfechos en el área rural de la Costa Caribe, siendo 24.6% la media del país.

Según el Censo Nacional del 2005, la cobertura en los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional es de 85.2% y 84.4% respectivamente; sin embargo, en las zonas rurales del país sólo el 69% de la población tiene acceso a los servicios de agua potable y un 69,5% a los servicios de saneamiento. En relación a lo anterior, la situación es aún más desigual para las Regiones Autónomas del Caribe donde el acceso al agua potable en las zonas rurales de la RAAS es de 38.1% y 45.9% en la RAAN; mientras que en saneamiento la cobertura en zonas rurales de la RAAS es de 48.8% y en la RAAN es de 47.9%.

Por otro lado, las particularidades geográficas, culturales y sociopolíticas de las Regiones Autónomas, hacen que la toma de decisiones para la implementación de acciones requiera amplio consenso y participación comunitaria. En este sentido, de acuerdo al marco jurídico nacional, en dicho territorio convergen los siguientes niveles de Gobierno: Nacional, Regional, Municipal, Territorial y Comunal.

El proceso de descentralización autonómica de las dos Regiones de intervención del programa (RAAN y RAAS) busca una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública, estableciendo funciones, recursos y autoridad a los gobiernos regionales y municipales como medio para acercar la toma de decisiones a los ciudadanos. Dicho proceso está en constante desarrollo, persistiendo aún debilidades como las bajas capacidades locales, ambigüedad en el marco jurídico, duplicidad y conflictos de competencias en varios niveles de autoridad.

En los municipios, el tema de agua y saneamiento tradicionalmente ha estado presente en los Diagnósticos y Planes Municipales de los ocho municipios de incidencia del PC, pero inmersos en un contexto de intervención sobre la temática de medioambiente, lo cual no ha permitido un abordaje particular ni asignar recursos financieros específicos para ello. Por otra parte, las municipalidades no han contado con un diagnóstico integral sobre nuevas fuentes y viabilidad de distintos sistemas de agua y saneamiento cuyos resultados puedan servir para planificar y fortalecer sus gestiones y para la atención de los problemas de agua y saneamiento de todo el territorio municipal. En consecuencia, las alcaldías no contaban con una propuesta clara mediante la cual se evidencie un plan de cómo mejorar y ampliar el servicio de agua y saneamiento en períodos anuales determinados. Tampoco contaban con un plan de gestión de recursos articulado entre la municipalidad, el gobierno regional, el gobierno central y las instancias de cooperación.

No obstante, aunque las alcaldías municipales no disponían de un plan específico y estratégico para el sector agua y saneamiento, sí han estado invirtiendo recursos significativos para enfrentar las carencias que las comunidades tienen.

A nivel Regional se identificaban un conjunto de Planes Regionales –Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe– que abordaban el tema de agua y saneamiento pero, al igual que en las municipalidades, como parte de un abordaje de problemática más amplio, no de forma específica. Destacan los siguientes: (i) *Plan de Respuesta con enfoque de gestión de riesgo SINAPRED–Gobierno Regional*; (ii) *Plan Regional de Salud 2007–2015*; (iii) *Plan de Ordenamiento Territorial RAAN–RAAS 2004–2015*; (iv) *Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2007–2011*. En todos ellos se hacía un abordaje del tema agua y saneamiento mostrando cifras y problemas, pero sin disponer de propuestas particulares para su abordaje.

La única experiencia de contar con un Sistema de Información en Agua y Saneamiento –SINAS– en la Costa Caribe fue la que se implementó en el período 2001–2005, con el apoyo de Save the Children Canadá, COSUDE en coordinación con la DAR–ENACAL, la cual no tuvo sostenibilidad en el tiempo.

Tradicionalmente, la gestión del sector agua y saneamiento ha radicado en las propias comunidades, las cuales han gestionado los recursos para realizar sus proyectos de infraestructura. En el caso de las cabeceras municipales, regularmente ha sido a través de las alcaldías como parte de sus competencias, con el apoyo técnico del FISE y recursos de las propias alcaldías, bien sea de transferencias del Estado o recursos movilizados de la cooperación. Los Gobiernos Regionales no han intervenido en el sector por falta de recursos y falta de capacidades.

El Gobierno de Nicaragua recientemente ratificó al "Nuevo FISE", que nació como un fondo de emergencia, como la entidad del poder ejecutivo responsable del sub sector de Agua y Saneamiento a nivel Rural. Por su parte, el Nuevo FISE ha establecido la Oficina de Agua, Saneamiento e Higiene –OASH–, que está a cargo del seguimiento y monitoreo de los procesos de inversión en el sector agua y saneamiento rural. El Manual de Ejecución de Proyectos de Agua y Saneamiento –MEPAS– constituye la herramienta principal que rige los procesos, metodologías e instrumentos que deben utilizarse en el diseño, ejecución y administración de los proyectos de agua y saneamiento. El MEPAS sólo aplica en la Costa Caribe en aquellos aspectos en los cuales no contradice la metodología específica de la Costa, la cual cuenta con un Manual Operativo[1] separado para proyectos ejecutados en la RAAN y RAAS. Debido a las directivas de intervención del FISE, éste no ha tenido presencia en comunidades alejadas de pocos habitantes y únicamente lo ha hecho en proyectos de agua potable.

En la mayoría de ocasiones, la participación comunitaria en el sector agua y saneamiento se ha producido a través de la mediación de instituciones del Estado (incluyendo alcaldías) o por organizaciones no gubernamentales que desarrollan proyectos. Se ha propiciado el involucramiento de los pobladores a través de mecanismos tales como la consulta ciudadana para elaboración de los Planes de Inversión Municipal (PIM), la realización de diagnósticos comunales para identificar demandas de la población, convocatorias públicas para aplicar a recursos financieros, entre otros.

La experiencia ha demostrado ineficacia en las inversiones de infraestructura para los servicios de agua y saneamiento en las zonas indígenas. Los servicios no satisfacían adecuadamente las

[1] Denominado en las regiones Manual de Ejecución de los Proyectos de agua, saneamiento e higiene – MEPASH. El que a su vez cuenta entre sus anexos: "Opciones tecnológicas en la realización de proyectos de ASH" y "Componente Social en la ejecución de proyecto de ASH".

necesidades de las/los usuarios y su mantenimiento ha sido siempre un reto, de modo que habido problemas de sostenibilidad. La existencia de estándares culturales y actitudes y prácticas particulares de los pueblos indígenas no han sido parte de los supuestos y riesgos de las intervenciones.

Con relación al saneamiento, el bajo uso de las unidades sanitarias se combinaba con la alta prevalencia de trasmisión de enfermedades infecciosas que afectan especialmente a la niñez.

El Programa Conjunto PC-A&S

El Objetivo del Programa Conjunto es "*Fortalecer la gobernabilidad económica y democrática del sector agua y saneamiento en la RAAS y RAAN a través de una mayor participación y coordinación entre actores institucionales y sociales, el fortalecimiento del marco institucional y la inversión en infraestructura, que permitan incrementar el acceso sostenible a los servicios de agua y saneamiento para las poblaciones pobres, especialmente indígenas y afro descendientes*".

Las acciones del Programa están dirigidas a la articulación de esfuerzos en los distintos niveles políticos y administrativos del sector agua y saneamiento, contribuyendo a nivel local a mejorar la relación entre los Gobiernos Regionales, Gobiernos Municipales, Gobiernos Territoriales y Comunales, así como con la población en general. Como producto derivado de esta relación entre actores en un mismo territorio, se promueve la conformación de consorcios integrados por alcaldías municipales, organizaciones locales y asociaciones de pobladores, con el fin de optimizar la intervención y obtener los mejores rendimientos. Todo ello con el fin de armonizar los procesos de planificación estratégica y de inversión en cada territorio.

El Programa apunta a apropiar a las instancias Regionales –Consejo y Gobierno– para la gestión del sector agua y saneamiento en el marco del desarrollo autonómico, fortalecer el marco normativo y de planificación, y crear una Unidad Técnica Especializada en el seno de cada uno de los Consejos Regionales que les permita trabajar directamente con las alcaldías, y evitando la dependencia financiera y técnica del FISE. De este modo, se apunta a una gestión descentralizada del sector a nivel Regional autonómico.

La construcción de las *Estrategias Regionales de Agua y Saneamiento en cada Región Autónoma* surge de la necesidad de contar con un instrumento rector del sector a partir del cual se definan los lineamientos estratégicos y los Planes de Acción a implementar para alcanzar los objetivos y las

metas definidas en el marco de las políticas nacionales e internacionales en materia de agua y saneamiento.

En este sentido, la definición de las Estrategias Sectoriales y los instrumentos de gestión del sector, iban a contribuir al cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda al desarrollo (Apropiación, Alineamiento y Armonización). Con el objetivo de fortalecer el enfoque sectorial ampliado (SWAP) y promover el alineamiento y la armonización de la cooperación en el sector, se esperaba promover la conformación de un espacio de concertación entre los gobiernos regionales y municipales con el grupo de donantes del sector en la Costa Caribe.

En coordinación con las universidades de la Costa Caribe –BICU y URACCAN–, el Programa preveía trabajar en la adaptación sociocultural y la pertinencia cultural de las herramientas e instrumentos metodológicos utilizados en la gestión del sector, tanto en el diseño, como en la implementación y promoción de las mismas. Otro objetivo era consolidar una línea de formación universitaria a técnicos en agua y saneamiento que garantizara la existencia y constante generación de técnicos especialistas para la Región.

El enfoque de género se planteaba de manera transversal para asegurar la participación y empoderamiento de las mujeres en las diferentes intervenciones del Programa. El Programa integró prácticas de género y fortalecimiento de las capacidades de las mujeres con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

Otros enfoques transversales fueron la interculturalidad y el enfoque de derechos. La interculturalidad se planteaba para ser trabajado desde el diseño, de manera que todas las acciones pudieran implementar y promover metodologías culturalmente sensibles. Las universidades de la Costa Atlántica, especialmente Bluefields Indians and Caribean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), iban a ser las encargadas de velar por su correcta inclusión.

El Documento de Programa no integraba expresamente un enfoque de medioambiente, pero implícitamente la intervención debía considerar determinadas prácticas medioambientales responsables como un elemento para propiciar un cambio de comportamientos respecto a recurso agua y el saneamiento, además de indicaciones para la construcción de sistemas.

III. Niveles de Análisis

1) Diseño: Pertinencia

Alineación y apropiación

La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005* y su *Programa de Acción de Accra 2008*, establecen la alineación y la apropiación como dos de sus cinco ejes de trabajo.

Respecto a la **alineación**, en París se acuerda que *Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios*.

Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009–2011: "Establecer las bases del modelo de desarrollo humano sostenible y equitativo, con beneficios concretos, servicios humanos básicos de calidad y oportunidades productivas equitativas y justas, apoyados por un fortalecimiento institucional Autonómico y una participación ciudadana autonómica, dinámica y articuladora como resultado de la primera fase comprendida del 2009 al 2012.".

"Meta: Incrementado el No. de familias con acceso al agua potable del 40% en el 2008 al 60% en el 2012".

El estudio de la documentación del Programa, así como las impresiones recogidas en la fase de visitas y entrevistas, apuntan a que el Programa está bien alineado con las prioridades nacionales establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo Humano*, el marco de metas de los ODM establecidas para Nicaragua y el *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, MANUD*.

El Programa es coincidente con las prioridades del Gobierno de Nicaragua para el cumplimiento de las metas planteadas relativas a incrementar los índices nacionales de cobertura en agua potable y saneamiento, al considerarlo un sector de alta prioridad para mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las poblaciones de las Regiones Autónomas.

El **PNDH** en su versión inicial comprendía los años 2009–2011[2]. El Programa fue formulado en el mismo momento de su emisión por parte del Gobierno y reflejaba un completo ajuste al mismo.

Además, el PC resultó alineado a las prioridades nacionales establecidas en la siguiente versión del PNDH 2008–2012, específicamente en los ejes: i) Defensa de la naturaleza y el medio ambiente; v) Equidad de género y derechos de niñez y juventud; viii) Autonomía y desarrollo de la Costa Caribe; y x) Cooperación externa con liderazgo nacional y soberanía. El Programa Conjunto fue concebido como un mecanismo valioso para lograr sinergias en las intervenciones y viabilizar la inversión de otros donantes.

[2] Actualmente existe una versión actualizada del PNDH 2012–2016 la cual integra las líneas programáticas iniciadas desde el PC-A&S.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2008-2011, presenta una ***Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe***. El PC se alineó correctamente a esta nueva política gubernamental, específicamente en el Eje 1: Bienestar socio-económico mejorado de la población del Caribe de Nicaragua, *Meta 1C Incrementado el número de familias con acceso al agua potable de calidad del 40% en el 2008 al 60% en el 2012*; y en el Eje 3: Fortalecida la Institucionalidad Autonómica para conducir el Desarrollo Humano en el Caribe, *Meta 3ª. Los Gobiernos Regionales y Territoriales del Alto Coco y Bocay, formulan e implementan una planificación y presupuesto multianual, ampliado, alineado y armonizado a la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe en un 100 % al 2012.*

MANUD 2008-2012 Efecto 2.1.3: "Fortalecidas las capacidades institucionales públicas, comunitarias, de la sociedad civil y del sector privado para que en las Regiones Autónomas se desarrollen e implementen políticas y mecanismos que favorezcan la reducción de las inequidades, desigualdades y brechas al interior de las mismas".

MANUD 2008-2012 Efecto 3.1.3: "Se ha fortalecido la institucionalidad de la autonomía regional de la Costa Caribe en la prestación de los servicios de salud, educación, agua y protección de los derechos y protección social.".

MANUD 2008-2012 Efecto 4.2.2: "Municipios priorizados y las Regiones Autónomas cuentan con sistemas de gestión integral y participativa de sus cuencas y de sus sistemas de agua y saneamiento".

Posteriormente, el Gobierno de Nicaragua aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Humano en su versión 2012-2016. En el mismo vuelve a incluirse una Estrategia de Desarrollo para la Costa Caribe, que insiste en los tres Ejes de trabajo propuestos en el anterior Plan y con las mismas líneas de acción.

El Programa Conjunto respondió a las prioridades establecidas en el Marco de Asistencia de Naciones Unidas al Desarrollo **MANUD**, particularmente en las áreas de cooperación relativas a los Efectos:

2) *Fortalecidas las políticas públicas y las capacidades institucionales, individuales y comunitarias que garanticen el empoderamiento de la población en situación de pobreza, la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional y mejoren la capacidad productiva, a través del acceso a recursos y activos, la generación de ingresos y empleo digno*

3) *En el 2012, las instituciones del Estado han incrementado y mejorado su capacidad de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que garanticen los derechos sociales y se habrán formulado e implementado estrategias e intervenciones que permitan a la población nicaragüense, avanzar hacia el acceso universal al agua segura, salud, educación, de*

calidad, con pertinencia cultural promoviendo el empoderamiento de los grupos excluidos y fortaleciendo la capacidad de la población para demandar y ejercer dichos derechos

4) *El estado, la comunidad, los agentes económicos y las personas han mejorado sus capacidades para reducir las vulnerabilidades y revertir la degradación ambiental y promover el desarrollo humano sostenible, a través de políticas públicas que integren el ambiente y la gestión de riesgos, el manejo integral del territorio, los asentamientos humanos, la utilización de fuentes de energía renovable y los recursos naturales críticos: agua, suelos y bosques*

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Indicador de país: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.

ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. Indicador de país: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015.

ODM 4: Reducir la mortalidad de niños y niñas menores de cinco años de edad. Indicador de país: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Indicador de país: Proporción de la población con acceso sostenible a una fuente de agua potable.

El Programa apuntaba además a contribuir a alcanzar algunos ***Objetivos de Desarrollo del Milenio*** (ODM 1, ODM 3, ODM 4 y ODM 7). El nexo más claro es la contribución directa del PC a la Meta 7.C de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Pero también a los Objetivos 1, 3 y 4 sobre reducción de la mortalidad de niños y niñas, al dotar de servicios de agua y saneamiento a los grupos sociales y comunidades más vulnerables de la Costa Caribe de Nicaragua, especialmente mujeres y niñas, y por ende reducir las enfermedades vinculadas a la mala calidad de agua de consumo humano y condiciones higiénico-sanitarias no adecuadas, facilitar sus condiciones de vida, permitirles mejores oportunidades y tiempo para asistir a las escuelas y aportar a la reducción de la pobreza en definitiva.

En la Declaración de París, la **apropiación** se dirige a que *Los socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinan acciones de desarrollo*.

Para la formulación del Programa se contrató a un consultor externo. La formulación del documento de proyecto se cimentó en las prioridades establecidas por las políticas del país. El Programa se caracterizó por una apropiación Política Regional en la etapa de diseño, no así de una apropiación técnica fuerte. La etapa de formulación fue objeto de negociaciones entre el Gobierno Central y el Regional que derivaron en algunas concesiones que muestra el diseño en favor de la aparición de

instancias nacionales en un Programa eminentemente Regional. A nivel Municipal, las alcaldías no fueron consultadas y eso supuso a posteriori tener que negociar para determinar los diferentes aspectos para el relacionamiento con los Gobiernos municipales. Los municipios participaron en el diseño en la medida en que el Programa requirió de ir construyendo sobre la marcha las estrategias de operacionalización del Programa. El nivel comunitario es el que definitivamente quedó fuera de la formulación, aunque fue el principal actor en la ejecución.

Al contrario, el Programa contó desde el comienzo con algunas instancias rectoras del agua y saneamiento a nivel nacional pero que en la práctica apenas tienen presencia en la Costa Caribe –INAA, ANA y ENACAL– con presencia únicamente en las cabeceras departamentales. Con ellas se pretendía contar para las negociaciones a nivel nacional para incluir los posicionamientos de la Costa en las normativas macro –Ley General de Aguas–.

Del lado de las Agencias del SNU, llama la atención la selección de Agencias con débil presencia en Nicaragua y con ninguna experiencia previa en la Costa Caribe como UNESCO, UNCDF y UNODD. También la aparición de algunas instancias como AMURACAN, que en la práctica no jugó ningún rol, y al contrario, la débil presencia de MINSA en la programación, cuando en la práctica jugó un papel de mucha mayor relevancia.

Pertinencia

Además de las circunstancias generales de contexto ya apuntadas sobre la Costa Caribe, el diseño del Programa partió de la siguiente situación específica en referencia al sector agua y saneamiento:

- Escasa presencia de CAPS (Comités de Agua Potable y Saneamiento) constituidos, y los existentes con muy poco contenido de trabajo.
- A nivel municipal, falta de una estructura específica para la gestión del Sector.
- El Sector ASH a nivel Regional estaba relacionado con una gran cantidad de Secretarías, se alojó de forma coyuntural en las Secretarías de Salud, y Comisiones Técnicas tanto del Concejo como del Gobierno Regional, pero ninguna era responsable específicamente de la gestión.
- Falta de vínculos entre las autoridades regionales y las nacionales; INAA, ENACAL y FISE.

- Presencia de alguna de las organizaciones nacionales e internacionales que participaron en la implementación del Programa, que intervenían en apoyo del Sector sin una efectiva coordinación con los Gobiernos Regionales y Municipales.
- Incipientes capacidades de los Gobiernos Regionales y Municipales para la promoción de la participación ciudadana en los procesos de descentralización previstos por la Ley de Autonomía. Escasa claridad del marco jurídico respecto a las competencias entre los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y municipal).
- Escasa capacitación de los comunitarios en la temática de ASH, así como escasos proveedores, empresas, profesionales especializados en el sector.

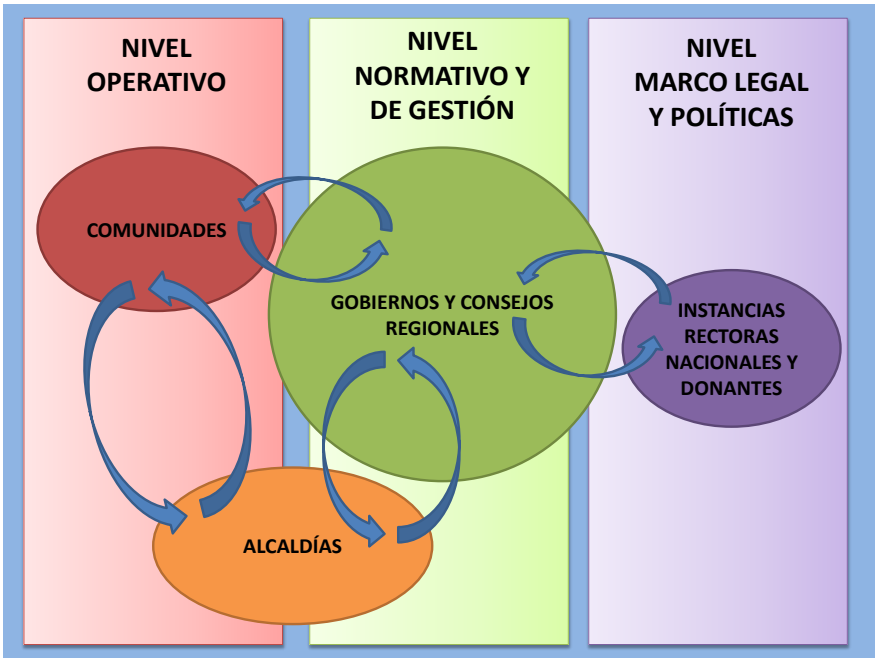
La lógica de intervención del PC A&S es muy acertada y apunta correctamente a aportar a la reducción de las problemáticas planteadas. Se orienta a partir de la identificación de las principales causas de los problemas asociados a la gobernabilidad económica del sector agua potable y saneamiento, y el acceso sostenible a dichos servicios, todo ello bajo el correspondiente enfoque de interculturalidad de los pueblos indígenas y afro descendientes. Otro enfoque principal está basado en derechos humanos, en la identificación de inequidades y disparidades para diferentes grupos, y la disminución de brechas de capacidades y barreras que impiden el cumplimiento de éstos derechos.

Las acciones del Programa estaban dirigidas a la articulación de esfuerzos en los distintos niveles político y administrativo del sector agua y saneamiento; a la promoción de relaciones provechosas y alianzas a nivel local entre las alcaldías, las autoridades comunales, organizaciones locales, asociaciones de pobladores y los mismos pobladores, al igual que con otros actores del desarrollo local con presencia en la zona, con la finalidad de optimizar las intervenciones y obtener los mejores rendimientos.

A nivel Regional, se consideró fortalecer las capacidades de los dos Gobiernos Regionales para incidir en las políticas nacionales de descentralización y regionalización del sector. El PC debía contribuir al desarrollo de un proceso participativo de construcción de la Estrategia Regional de Agua y Saneamiento en cada Región Autónoma, que se constituyera en la política regional que oriente la gestión y toma de decisiones vinculadas al sector. Preveía la creación del Fondo de Inversiones en

Agua y Saneamiento[3], como instrumento de política financiera sectorial para armonizar y alinear las inversiones en agua y saneamiento en las Regiones. Se constituyó como un fondo semilla, que fuese funcional a la creación de una cartera de proyectos para el mejoramiento del acceso al agua y al saneamiento de las comunidades más desfavorecidas de los municipios priorizados.

Gráfico 1: Esquema de Intervención



De forma complementaria se impulsó la interacción y coordinación interinstitucional entre las instancias regionales y las alcaldías municipales con el fin de armonizar los procesos de planificación estratégica para su implementación. Las acciones previstas por el documento de PC fueron orientadas a incidir en el mejoramiento de las capacidades de las dos Regiones de manera integral, para favorecer mecanismos participativos para la mejora de la gobernabilidad del sector ASH según las características sociales y geográficas de los diferentes territorios.

A nivel de los Gobiernos locales, el PC iba a apoyar los procesos de planificación estratégica municipal. Se promovió la conformación y/o fortalecimiento de las Unidades Municipales de Agua y Saneamiento –UMAS– y los Comités de Agua Potable y Saneamiento –CAPS– como estructuras de gestión y administración de los sistemas construidos en sus comunidades, que a su vez se organizaran

[3] Los fondos regionales tanto para el Atlántico Sur como para el Atlántico Norte, están constituidos legalmente, a partir del Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica o Ley 28; la cual en su artículo 42 establece que forma parte del patrimonio de las regiones autónomas el Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social.

en redes municipales a fin de poder establecer alianzas de colaboración, intercambio y coordinación entre ellos mismos, así como para hacer mayor incidencia en la toma de decisiones sobre el sector.

En esta lógica, estaba previsto impulsar acciones relevantes de creación y fortalecimiento de capacidades locales, construcción de obras de agua y saneamiento, así como la gerencia de los pequeños proyectos comunitarios a través de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS). El FIAS es un instrumento de política regional, cuya máxima autoridad es un Comité Directivo, presidido por el/la Coordinación de los Gobiernos Regionales Autónomos y financia los proyectos que llegaban a las instancias municipales y territoriales desde las comunidades a partir de la demanda de los pobladores, en una lógica de abajo-arriba de identificación de necesidades y aprobación de proyectos.

El PC A&S promovió procesos organizativos en las comunidades beneficiadas, a fin de que los comunitarios pudieran elaborar e implementar Planes de Acción a través de los CAPS, como instrumentos de incidencia y gestión para la búsqueda de soluciones a sus principales problemas, apuntando a la creación de un efectivo proceso de empoderamiento comunitario en el sector de la gobernanza del agua y saneamiento. Se pretendía generar plataformas de diálogo al nivel comunitario y territorial para identificar carencias del acceso a los servicios de agua limpia y saneamiento, articulado con el nivel regional a través de la Secretaria de Salud de los Gobiernos Regionales (GRAAN y GRAAS).

El Programa contemplaba en el diseño algunos riesgos que no dispusieron después de los suficientes mecanismos de atención para contrarrestar o evitar sus efectos. Entre ellos figuran las elecciones nacionales y municipales, en las cuales los procesos de los Programas tienden a ralentizarse, y los constantes eventos climáticos que afectan a la logística de la acción. Hay otro riesgo que no fue valorado, aunque es una constante en el contexto social de la Costa Caribe, y es el alto grado de conflictividad social por razones políticas; últimamente por la invasión de colonos en tierras comunitarias indígenas. Este factor afectó también en términos de logística para la planificación de los tiempos de ejecución.

Focalización

El Programa estaba diseñado para atender comunidades dispersas, lo cual suponía a priori una dificultad añadida en términos de logística. No obstante, el Programa parece haber estado preparado para asumir esta circunstancia que no supuso un factor negativo determinante en el curso de la implementación y tampoco significó la necesidad de efectuar reducciones en el alcance de la

intervención por motivos presupuestarios. El aspecto positivo de esta dispersión es que con el PC A&S se llegó a los lugares más alejados y con mayores necesidades, donde pocos antes habían llegado.

Los municipios meta de la intervención –cuatro por cada Región Autónoma– fueron identificados por los propios Consejos Regionales bajo criterios de menor índice de desarrollo y cobertura de agua y saneamiento, mayor concentración de Pueblos Indígenas y Afro-descendientes, así como mayores índices de desnutrición y pobreza. Así mismo las comunidades atendidas con diferentes proyectos de agua y/o saneamiento, eran mayoritariamente de población indígena y/o afro descendientes.

En general, la focalización geográfica estuvo acertada. También en cuanto a la temática abordada desde el Programa, con dos ejes de trabajo: fortalecimiento normativo e institucional, y desarrollo de infraestructura en agua y saneamiento.

No obstante, este balance se ve distorsionado cuando se incluye la variable tiempo. El Programa establecía unos tiempos muy cortos para llevar a cabo los procesos que debía desarrollar y dejar instalados. Sobre todo en lo referente al Fondo FIAS, que incluía la identificación, el diagnóstico, la formulación, la implementación y el monitoreo y evaluación de numerosos proyectos de infraestructura. Todo ello en el marco de una Estrategia Regional y unos instrumentos operativos que debían ser diseñados.

Pese a ello, el Programa desarrolló las principales líneas de intervención que tenía previstas. La única variación relevante respecto al alcance de la intervención fue de tipo estratégico en cuanto a la orientación de la acción. Consistió en que no se trabajó bajo un enfoque sectorial SWAP, sino desde una estrategia regional de fortalecimiento de los Consejos y Gobiernos Regionales en el marco del Estatuto de Autonomía en pro de la asunción de competencias por parte de las Regiones Autónomas en el sector de agua y saneamiento.

Pero no fueron procesos sencillos, la histórica dispersión de las intervenciones sectoriales, la escasa experiencia institucional de los socios implementadores en el sector de agua y saneamiento, y otros factores externos vinculados a la gobernabilidad política en las Regiones Autónomas, requirieron del establecimiento de alianzas estratégicas entre diferentes actores institucionales nacionales, agencias del SNU, gobiernos regionales y locales, con el fin de definir los roles y responsabilidades de cada uno de éstos en la implementación.

Enfoques transversales

El documento de Programa explica la estrategia general respecto al enfoque de **género**; "… *se introducirá el enfoque de género de manera trasversal para asegurar la participación y empoderamiento de las mujeres en las diferentes intervenciones del Programa*". Esta es la única referencia expresa en el documento de Programa, y lo hace de forma muy genérica.

El enfoque de género tiene deficiencias en cuanto a su inserción en el diseño. En el marco lógico, en cuanto a Resultados y Productos, apenas un Producto (2.6) toma en cuenta de forma expresa el rol de participación de la mujer, que no vuelve a aparecer expresamente mencionada ni como sujeto activo ni pasivo del Programa. También existe un déficit de inserción del enfoque en los indicadores. De todos ellos, únicamente en tres (1.3, 2.2 y 2.4) se menciona un enfoque hacia las mujeres y su rol participativo.

El segundo enfoque transversal principal establecido en el documento de Programa es el de **interculturalidad**. El ProDoc establece: "*De manera transversal en el programa, se trabajará la pertinencia cultural de los enfoques a fin de diseñar, implementar y promover metodologías culturalmente sensibles. Este esfuerzo se hará en coordinación con las universidades de la Costa Atlántica especialmente Bluefields Indians and Caribean University (BICU) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)*". Este enfoque puede darse como debidamente asegurado cuando se partió de los Consejos y Gobiernos Regionales como principales asociados en el Programa.

En esta misma línea del enfoque de interculturalidad y en el marco del Programa de Gestión del Conocimiento del Fondo F-ODM, se puso en marcha un estudio paralelo al Programa Conjunto de Gobernabilidad de Agua y Saneamiento. Está siendo ejecutado por el Water Governance Facility WGF –Centro para la Gobernanza del Agua del PNUD– en el Stokholm International Water Institute **SIWI** –Instituto Internacional del Agua en Estocolmo– y con la contraparte local de la Universidad de las Regiones Autónomas de Nicaragua URACCAN.

El propósito de la investigación es ayudar a superar los desencuentros socioculturales entre comunidades, prestadores/as de servicios, actores de la cooperación para el desarrollo y autoridades locales, y la resultante ineficacia de los sistemas de saneamiento y agua potable en las zonas de población indígena.

La tesis es que las diferentes cosmovisiones y valores que fundamentan las reglas y prácticas del agua potable y saneamiento entre las diferentes partes de la población y diferentes esferas de la sociedad, dan lugar a servicios ineficientes e inversiones ineficaces en las zonas indígenas. Los objetivos que plantea el estudio son:

1) Mapear las cambiantes instituciones; Las reglas, prácticas y valores sobre el agua, saneamiento e higiene a nivel individual y comunitario serán mapeados, explorados y comparados entre cuatro grupos de personas en los lugares de investigación, seleccionando dos provisionalmente.

2) Explorar la interfaz transcultural; Incluye el análisis de contrastes entre las reglas, prácticas y valores entre los grupos, incluyendo ideas para superar las diferencias.

3) Sugerir caminos hacia delante; Dirigido a encontrar vías potenciales para superar, en el futuro, las diferencias entre los valores, prácticas y reglas de los cuatro grupos.

4) Trabajo en Red y Difusión; La investigación sintetizará, mediante sus esfuerzos en red, las sugerencias y retroalimentará a la ejecución programática, principalmente de los PC de F-ODM, pero también otros programas selectos financiados por UNICEF, ONU-Hábitat y PNUD (identificados en la revisión inicial de programas en ejecución).

El **enfoque de derechos** y en concreto los derechos de los pueblos indígenas y el proceso autonómico en la Costa Caribe fueron tenidos en cuenta expresamente en el documento de Programa como un enfoque transversal.

El enfoque de **medio ambiente** no fue previsto expresamente en el documento de Programa, y no fue incorporado en los instrumentos de Programación. En concreto, el componente de comunicación estuvo falto del enfoque medioambiental en cuanto a la realización de campañas de sensibilización para la transformación de actitudes y prácticas. El desarrollo de este enfoque no fue posible en parte porque no se encontraron socios con quienes llevarlos a cabo en la Costa Caribe. La Ley de Aguas establece la creación de organismos de gestión de cuencas, pero no fueron constituidos en las Regiones Autónomas.

Estrategias programáticas: comunicación, monitoreo y sostenibilidad

Sólo existe un apartado del Documento de Programa en el cual se previera el desarrollo de un Plan de **Comunicación** e Información Pública, se produce en el detalle de las funciones de la Comisión Coordinadora, pero no en el marco operativo o estratégico del Programa. Sí se tuvieron en cuenta

algunos Productos y Actividades destinados a tareas de comunicación; los Productos 1.2 y 1.3 del Programa preveían el establecimiento de un Sistema de Información en Agua y Saneamiento que debía ir acompañado de campañas municipales y regionales de comunicación para la sensibilización.

Se tenía prevista la instalación de 6 centros multimedia comunitarios en al menos 6 municipios con el objetivo de divulgar información relevante sobre agua, saneamiento y salud generados por la implementación del Sistema de Información en Agua y Saneamiento SINAS. Esta acción se llevó a cabo en cinco municipios.

En el detalle estratégico para la implementación del Programa también se preveía que cada Agencia de NNUU involucrada debía llevar a cabo las tareas de comunicación necesarias para la divulgación de los logros del Programa. En concreto, refiere que cada una de las Agencias "participará en la divulgación y comunicación de los avances del programa hacia los ODM". Esto es, en un rol de divulgación de los logros del programa. Pero esto no fue operativizado.

A raíz de la evaluación intermedia a finales de 2010 y como decisión de la Comisión Coordinadora, se determinó elaborar un Plan de Comunicación del Programa y contratar a un responsable de su seguimiento. El Plan de Comunicación tiene incidencia en los cuatros niveles de gobierno (regional, municipal, territorial y comunitario), y pretende asegurar el enfoque de DDHH en las intervenciones a realizarse. Dicho Plan pretende potencializar los espacios y las herramientas generadas por los demás programas conjuntos, estableciendo acciones sinérgicas entre los mismos; también divulgar los resultados y alcances del Programa.

El Plan de Comunicación incluye un Marco Lógico con cuatro objetivos específicos.

> Objetivo específico 1: *Promover que la población beneficiaria del PC de Gobernabilidad Económica sea empoderada para su participación activa e informada en los procesos de toma de decisión y control de la inversión en el sector de agua y saneamiento en la RAAN y la RAAS a de la finalización del Programa*.
>
> Objetivo específico 2: *Promover que los usuarios del Fondo de Inversión en Agua y Saneamiento (FIAS) y los donantes/cooperantes conozcan la existencia y uso del Fondo y sepan cómo acceder a él antes de la finalización del Programa*.
>
> Objetivo específico 3: *Promover que los/las funcionarios/as públicas y tomadores de decisión del sector de agua y saneamiento conozcan el marco jurídico del sector a la finalización del Programa*.

Objetivo específico 4: *Divulgar y promover entre la ciudanía de los 8 municipios de incidencia del Programa, los/las funcionarios/as públicos y tomadores de decisión que inciden en el sector y los donantes/cooperantes los objetivos y resultados del Programa Conjunto y los ODM, especialmente el 4 y 7*.

Respecto al **monitoreo y evaluación**, el documento de Programa establecía una adecuada previsión. Se recogía el monitoreo y evaluación como uno de los enfoques estratégicos de intervención. Se preveía una matriz para el monitoreo de los indicadores previstos para los cuatro Resultados. Para cada uno de los indicadores se definió una Agencia responsable de colectar, verificar y dar seguimiento a su avance. También se preveían acciones de monitoreo en los Productos y las Actividades.

Se planteaba como una responsabilidad compartida en el marco de la orientación del trabajo basado en resultados. En el último año se definieron acciones de monitoreo con alcaldías gracias a la información recogida. Incluso, estratégicamente se preveía la competencia de los gobiernos locales de "*…planificar, normar, controlar y promover el desarrollo socioeconómico, la conservación del ambiente y los aspectos culturales, así como el monitoreo y la vigilancia de estos procesos en coordinación con los diferentes entes del Estado*".

Como funciones de la Comisión Coordinadora, se establece *la realización de una Línea de Base y montar y asegurar el buen funcionamiento del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa Conjunto*. También se prevé como funciones de los Equipos Operativos por Resultados el *asegurar el monitoreo de los impactos de los componentes en base a los indicadores definidos*.

En este sentido se preveía que; "*El monitoreo se realiza a lo largo de todo el año y culmina con el examen anual del Plan de Trabajo Común facilitado por la Comisión Coordinadora. Las actividades de monitoreo y evaluación previstas para el programa conjunto deben formar parte del Plan de Monitoreo y Evaluación del UNDAF. Los organismos de las Naciones Unidas participantes deben efectuar visitas conjuntas sobre el terreno, según sea apropiado*". La Comisión Coordinadora tenía previsto un presupuesto del Programa de 90 mil USD para actividades de monitoreo y evaluación. De estos fondos, se establecía que parte fueran destinados a levantar una Línea de Base al inicio del Programa.

La Línea de Base se llevó a efecto a finales del año 2010, situación derivada de un largo proceso de reflexión acerca de si la línea de base debía ser sobre indicadores del sector o sobre indicadores del Programa. La Línea de Base se concibió como un diagnóstico de situación y su característica principal fue la de ser un proceso altamente participativo.

En el transcurso de la implementación del Programa se creó el sistema y las estructuras de monitoreo y evaluación con roles definidos, instrumentos de medición y seguimiento. El Sistema de Monitoreo fue formulado como un marco teórico conceptual principalmente, pero también establece la periodicidad de las reuniones de seguimiento de las instancias de gobernanza del Programa y la periodicidad de los reportes programáticos y financieros.

El Sistema fue diseñado en el software Excel apoyándose en la labor de los VNU contratados por el Programa, dado que tanto el Programa como la Agencia líder no contaban con el personal previsto en la Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos, es decir, con un especialista en seguimiento y evaluación, y un especialista en incidencia y comunicación.

También se previó la tarea de desarrollar un sistema de información y/o estadísticas. Más que un sistema se construyó una base de datos en el Programa MS Access, para que fuera administrado y utilizado por las UMASH en cada una de las ocho alcaldías. La información relacionada con la base de datos de los FIAS, los planes municipales, nombres de beneficiarios, dirigentes de los CAPS, no se logró hasta finales del 2011. Esto permitió dar inicio al proceso de recopilación de las evidencias, los datos se mantenían mensualmente actualizados lo que facilitó al coordinador mantener actualizada la información del Programa y demostrar ante las distintas instancias el avance del mismo, de tal manera que permitiera la toma de decisiones. Sólo funcionó en la RAAN, en la RAAS no se implementó ningún sistema de información y/o estadísticas.

Respecto a la estrategia de **sostenibilidad**, el Documento de Programa no tiene apenas referencias en este sentido. Establece un apartado de Viabilidad, Riesgo y Sostenibilidad de los Resultados, el cual no hace una referencia expresa a la sostenibilidad, pues su enfoque está mayormente orientado a los riesgos del Programa. En el apartado de Estrategias de Intervención se establece que "*El Programa buscará una estrecha coordinación con otros donantes existentes o potenciales (entre otros BM, COSUDE, KfW y Comisión Europea) para viabilizar grandes inversiones en la región, armonizar los enfoques, alinear los programas de inversión a los planes regionales y asegurar la sostenibilidad de las intervenciones*". Además de estas dos referencias expresas a la sostenibilidad, el Programa no prevé ningún otro enfoque de sostenibilidad.

La elaboración del Plan de Sostenibilidad fue hecha a solicitud del Secretariado F–ODM, lo cual era condición para todos los Programas como condición a la solicitud de extensión y al desembolso. Es un Plan de mucha coherencia y acorde a las capacidades del Programa. Contempla una serie de acciones

que se deben desarrollar para garantizar la sostenibilidad de las líneas de intervención desarrolladas por el PC.

Algunas de las principales estrategias y acciones contenidas en este Plan son:

a) Institucionalizar las Unidades de Agua, Saneamiento e Higiene en ambos Gobiernos Regionales y gestionar los recursos financieros para su operatividad. Aprobar la creación de al menos 5 UMAS.

b) Operativizar los recursos a través del FIAS mediante una estrategia de captación y gestión de recursos económicos para su capitalización en el mediano y largo plazo.

c) Conformar al menos 3 redes municipales de CAPS, a través de las cuales se promueva la legalización de dichas organizaciones y la coordinación de acciones.

d) Realizar incidencia política en los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Regional y Municipal) para que se invierta mayor cantidad de recursos en la gestión del sector.

e) Organizar sesiones de trabajo entre los Gobiernos Regionales y el grupo de donantes del sector, a fin de presentar los avances y las prioridades para la consolidación del sector en la Costa Caribe.

Los tres instrumentos de gestión –Plan de Comunicación, Plan de Sostenibilidad y Sistema de Monitoreo y Evaluación–, fueron elaborados y entregados en julio de 2011. **En el apartado de eficacia se analizará el rendimiento de cada uno de ellos.**

Plan de Mejora

En el Documento de Programa estaba prevista la realización de una evaluación intermedia. Igualmente, en la Guía para la ejecución de programas conjuntos se establece la realización de una evaluación intermedia y la necesidad de preparar un plan de mejoras según las recomendaciones surgidas.

La evaluación intermedia finalizó en el mes de enero del 2010. La misma generó doce recomendaciones orientadas a la gestión y sistematización del conocimiento; transferencia y fortalecimiento de capacidades a los socios implementadores en los diferentes niveles; implementación de las estrategias de incidencia y comunicación, y monitoreo y evaluación; estrategia de salida del Programa; mejora en la articulación, planeación, tramitología y acciones entre las agencias involucradas; mejora en el involucramiento de los pobladores en el proceso de seguimiento y recepción de obras y mejora en la definición de roles y autoridad del Coordinador del Programa.

En general, las recomendaciones fueron muy oportunas y el Programa adoptó la decisión de formular el Plan de Mejora con actividades clave y un sistema de seguimiento a las mismas. Los ajustes derivados de este Plan, tanto a nivel de actividades como de productos, fortalecieron la metodología de implementación del Programa. **En el apartado de eficacia se ofrece un análisis de la realización del Plan de Mejora.**

2) Proceso: Eficiencia y Apropiación

Estructura de gobernanza

El proceso de intervención implicaba diferentes niveles de acción y coordinación:

- **nivel local**: que comprende la coordinación entre las instancias de Agua y Saneamiento comunitarias, municipales y territoriales (UMASH y CAPS). En este nivel la coordinación se enfocó más en la parte operativa del sistema de planificación y gestión.
- **nivel regional**: que comprende la coordinación de las instancias regionales (URASH) y nacionales, este nivel se vincula más con procesos de ejecución, normativos, legales e institucionales.
- **nivel nacional**: que comprende las relaciones y posicionamiento de los Gobiernos Regionales con las diferentes estructuras del Gobierno Nacional (GRUN). El nivel de coordinación estuvo más vinculado a las orientaciones políticas hacia el sector ASH.
- **nivel integral-sectorial**: que comprende las Mesas Regionales y Municipales de ASH y las Redes de CAPS; de otro lado, las relaciones de los Gobiernos Regionales con los actores de la cooperación y donantes en general. Además, a este nivel se considera también el Comité de Gestión de los FIAS.

Para la operativización de la gobernanza de estos niveles, el Documento de Programa previó asumir las estructuras gerenciales planteadas por el Secretariado de Naciones Unidas en Nueva York para Programas Conjuntos: un equipo directivo nacional; un comité asesor nacional; un comité asesor local; una comisión coordinadora y tres equipos operativos -1 por cada Resultado del Programa-.

Estas instancias fueron integradas por representantes del SNU y agencias participantes, representantes del Gobierno Central, Regional, Municipal, Territorial y Comunal. Sus acciones estaban orientadas a: 1) Ejecución coordinada de los componentes del Programa, 2) Monitorear la implementación, el logro de los resultados y productos definidos, 3) Diseñar, implementar y asegurar el buen funcionamiento de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

A continuación, se ofrece una breve valoración sobre el rol desempeñado por cada una de las instancias de gobernanza del PC A&S previstas en el Documento de Proyecto:

Nivel Internacional (Comité Directivo Global), compuesto por el Secretario del F–ODM y el personal del equipo en Nueva York. Se mantuvo activo y participativo en la toma de decisiones importantes durante todo el ciclo del Programa, dio respuesta con fluidez a las solicitudes y se mostró colaborativo.

Nivel Nacional (Comité Directivo Nacional), compuesto por el Gobierno de Nicaragua –Cancillería– la Cooperación Española y el Coordinador Residente del SNU en Nicaragua. Se apoya de una Secretaría Técnica constituida por la Oficina del Coordinador Residente OCR y la Cancillería. Se reúne dos veces al año. Valora aspectos generales relacionados con el curso del F–ODM en Nicaragua –seis ventanas–.

El tema de FIAS se llevó a discusión en la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe, junto con el MINREX y la OCR, para valorar la continuidad y sostenibilidad del FIAS.

La OCR ha jugado un papel central, tanto en el rol de negociación y coordinación política con las autoridades del nivel nacional (MINREX) y la representación local del donante (AECID), como para la toma de decisiones en relación a los lineamientos generales del PC. Por otro lado, a través de las Secretarías de los F–ODM (OCR y MINREX), ha tenido un papel importante para la coordinación, armonización y búsqueda de sinergias con los demás PC, y muy especialmente respecto al impulso de los componentes de monitoreo y comunicación. En el marco de esta participación de la OCR se contrataron dos VNU, uno para cada temática –monitoreo y comunicación–, quienes estuvieron acompañados e impulsados desde la OCR.

Nivel de Programa (Comité Técnico Asesor), con dos niveles a su vez: nacional y local. Compuesto por autoridades de los diferentes niveles de gobierno y las Agencias del SNU. Con actividades de supervisión, acompañamiento y coordinación. En la práctica esta instancia no llegó a conformarse.

Nivel de Ejecución (Comisión Coordinadora), compuesta por el coordinador del Programa Conjunto, representante de la principal contraparte del Gobierno (Consejos y Gobiernos Regionales), representante de la agencia líder del Programa (UNICEF), y coordinadores de equipos operativos de Resultados (Agencias del SNU). Sus funciones principales giran alrededor de la toma de decisiones acerca de su dirección programática, gerencia administrativa-financiera, la implementación, el monitoreo y la realización de informes.

La Comisión Coordinadora reporta un buen desempeño y funcionamiento. Fue una instancia activa y sobre la cual recayó buena parte del peso de la dirección y toma de decisiones. No obstante, se hubiera esperado de su parte un mayor involucramiento en algunas tareas estratégicas como son: el seguimiento a la articulación entre lo regional, lo municipal y lo comunitario, y el seguimiento a los planes de monitoreo y evaluación –en concreto estos dos eran responsabilidad directa según el documento de Programa y tenían asignado un presupuesto–, plan de sostenibilidad y plan de mejora. La Comisión Coordinadora adoptó una práctica de gran utilidad, que fue el coordinarse con el PC de Cultura, con el cual compartía coincidencia geográfica. Sacó provecho de las lecciones aprendidas de este Programa Conjunto, lo cual fue una ventaja y muestra de buena práctica.

(Equipos Operativos por Resultados), compuestos por el coordinador del PC-A&S, los coordinadores de cada Resultado, VNU´s y personal técnico de los socios implementadores. No fueron conformados como tales. Las necesidades operativas del Programa, con una intervención diferenciada en dos Regiones Autónomas, llevaron al establecimiento de una lógica de división territorial de la gestión (RAAN y RAAS). Estos equipos operativos por Región acompañaban el curso de todos los Programas Conjuntos implementándose en cada una de las Regiones, no únicamente para el Programa de Gobernabilidad en Agua y Saneamiento. Sesionaban conjuntamente con el Programa de la ventana de Cultura. No obstante, eran instancias con mayor rol de supervisión y asesoría que operativos; no hubo una coordinación efectiva de los dos Programas. Las actividades de monitoreo y comunicación se hicieron en conjunto en el último año, lo cual constituyó una buena práctica.

(Coordinador del Programa), se desarrolló como una figura activa en el impulso ejecutivo. Apostó por la articulación de la coordinación interinstitucional, manejó las dificultades de la coordinación interagencial, se desenvolvió con habilidad en el ámbito político y mantuvo un alto perfil de compromiso y laboriosidad. En términos de gestión, el rol del coordinador del Programa Conjunto fue

muy importante para el desarrollo de las actividades y en el proceso de comunicación entre los distintos actores.

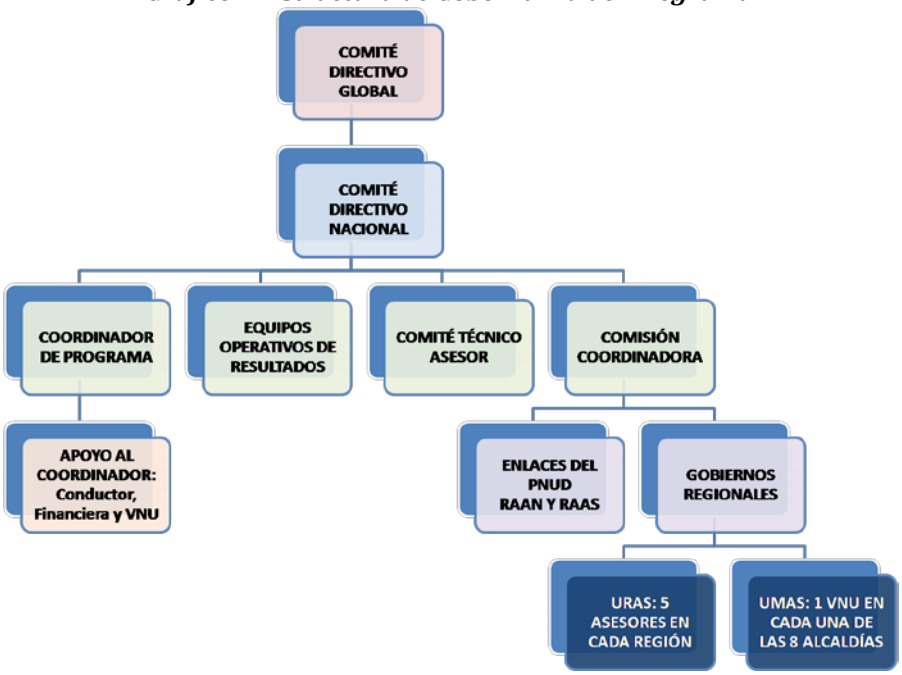
El Coordinador del Programa no contó con las prerrogativas que normalmente se esperan de un Coordinador en cuanto a capacidad de decisión. Esta circunstancia, unida al hecho de la marcada división geográfica del ámbito de intervención del Programa en dos Regiones con serias dificultades de comunicación entre ellas y con el resto del país –teléfono e internet– y de acceso –únicamente aéreo–; y la multiplicidad de Agencias y Asociados con sus respectivos y definidos ámbitos de decisión, redujeron su capacidad de ser un actor clave desde el punto de vista operativo y gerencial.

La alianza operativa entre el coordinador ejecutivo del PC y miembros de las instituciones Regionales permitió desarrollar un proceso de transferencia de capacidades a los equipos regionales, descentralizar la gestión y posibilitar una mayor sostenibilidad y apropiación de los procesos.

(Contraparte principal y la Agencia líder). Los Consejos y Gobiernos Regionales, como socios principales, fueron los encargados de articular el Programa en el territorio, el brazo ejecutivo del Programa. Al estar compuestos por un órgano normativo colegiado –Consejo– y un órgano ejecutivo –Gobierno–, la división de funciones se produjo de forma natural.

En el caso de UNICEF, como Agencia Líder se mostró activa a lo interno del SNU, solucionando problemas operativos y también siendo el referente a nivel de políticas e interlocución con las instituciones de Gobierno. No obstante, la rotación en el puesto de seguimiento al Programa significó una dificultad desde el punto de vista del liderazgo. Al comienzo puso un recurso –JPO– en seguimiento al Programa con disponibilidad completa al mismo. Después puso a la disposición al especialista sectorial en agua y saneamiento cuyo contrato concluyo al mismo tiempo de finalizar la implementación del PC. La no continuidad del tema de agua y saneamiento en el nuevo Programa de País 2013-2017 ha supuesto una contrariedad de cara a la continuidad del impulso de las acciones puestas en marcha desde el punto de vista de la sostenibilidad. Para el siguiente Programa de País, UNICEF, siguiendo una directiva regional, solamente atenderá el tema de agua en referencia a garantizar el servicio en las escuelas.

Gráfico 2: Estructura de Gobernanza del Programa



A nivel operativo en terreno, el Programa desarrolló una estructura complementaria a la establecida en el documento de Programa.

El PNUD cuenta con oficinas en cada una de las regiones de la Costa Caribe, estas delegaciones significaron un gran apoyo para la ejecución de los programas conjuntos F-ODM, pero fueron desbordadas en cuanto a la magnitud de la actividad que significaba la cantidad de fondos que recibió la Costa con dichos programas, en total 25 millones de dólares. En la ejecución del programa las agencias del SNU no se dedicaron fuertemente a la operatividad a nivel comunitario, sino al apoyo en lo operativo a nivel regional, en la construcción de consensos relacionados a instrumentos estratégicos de planificación para el sector, al diálogo político y a proveer información para la toma de decisiones a nivel de Comisión Coordinadora. Por otro lado, la incompleta acción interagencial, sobre todo en el caso de las Agencias más pequeñas, no permitió que estas figuras pudieran ser la voz de todo el Sistema en la línea de las metas de la reforma del SNU, Una ONU.

El Coordinador contaba en su apoyo directo con una administradora, un conductor y un VNU. La administradora, no obstante, no tenía la capacidad de administrar financieramente todos los recursos del Programa, ni siquiera disponía del conocimiento sobre los mismos, esto debido al hermetismo con que se manejó información financiera descentralizada desde algunas Agencias.

A nivel operativo en terreno, las estructuras de gerencia creadas en las dos Regiones, fueron las Unidades Regionales de Agua y Saneamiento URAS, las cuales permitieron a los Gobiernos Regionales institucionalizar el tema del agua a nivel regional y territorial, lográndose de esta forma la apropiación de la temática a nivel institucional. En cada Unidad Regional había contratadas cinco personas como técnicos especialistas en agua y saneamiento para dar seguimiento a las actividades del Programa. No obstante, la impresión es que faltó una figura que a nivel regional aglutinara e impulsara el Programa como tal en su globalidad y en su enfoque a la obtención de resultados, no respondiendo únicamente a actividades específicas, a una institución o a una Agencia determinados. Esa figura le correspondía de manera natural a los Gobiernos/Consejos Regionales por una cuestión de apropiación.

La articulación a nivel local estuvo a cargo de las Unidades Municipales de Agua y Saneamiento UMAS en las cuales se colocaron algunos VNU financiados por el Programa para impulso de las actividades. También había un Promotor Social en cada municipio, contratado por el Programa. En la práctica, los VNU contratados (comunicación y monitoreo) atendían los dos Programas –Agua y Cultura–, teniendo los mismos roles: sensibilización, diagnóstico y seguimiento.

Armonización y Mutua Responsabilidad

En la Declaración de París, la armonización se entiende bajo la premisa de que *Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces*. En general, el Programa Conjunto diseñó un modelo eficiente. Se previó la construcción de instrumentos de gestión, sistemas de flujo financiero, una Comisión Coordinadora activa en la toma de decisiones, y concretos sistemas de reporte y flujo de información.

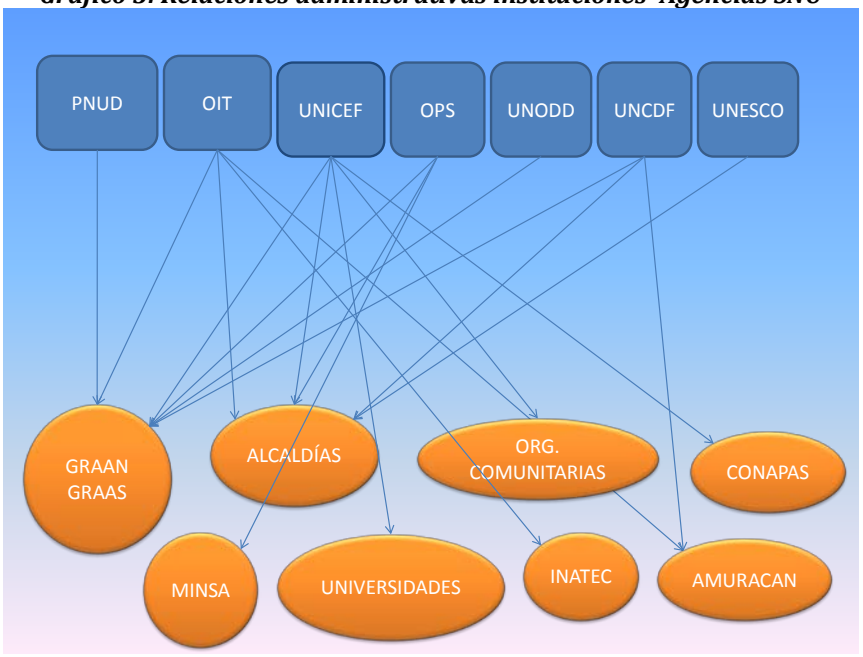
El modelo de implementación de preferencia y convenido fue el de *ejecución nacional*, en el cual las Agencias entregan a los socios de Gobierno los fondos presupuestados para la ejecución; el rol de las Agencias consiste en ofrecer seguimiento y asistencia técnica especializada de acuerdo a su especialidad. La mecánica es la firma de Planes Anuales de Trabajo de acuerdo a la planificación del Programa y la emisión de desembolsos trimestrales de acuerdo a un detalle de programación de actividades presupuestadas y contra un detalle de informe de ejecución (FACE). Este modelo es dinámico y permite un mejor seguimiento a la ejecución.

Otras modalidades utilizadas por razón de las necesidades de implementación son los *reembolsos* por gastos realizados, el *pago directo* por parte de las Agencias y la *ejecución delegada* a las Agencias. Pero

ocurrió que estas modalidades fueron utilizadas como prácticas ordinarias en la ejecución en el caso de OPS, UNODD y UNESCO que trabajaron bajo una modalidad de pagos directos, cualquier pago lo hacían dentro de sus planificaciones. Se estableció así para facilitar procesos de rendición, pero con la objeción de que esta modalidad deja menores capacidades en la parte administrativa para el asociado.

Existió una dificultad en la práctica en el momento de la rendición por parte de los asociados. El diseño del Programa no dimensionó adecuadamente la dificultad que supone la coexistencia de diversos sistemas administrativos de cada una de las Agencias. El modelo administrativo estableció que cada socio de Gobierno firmaba Planes Anuales de Trabajo con las Agencias relacionadas, produciéndose la situación de que los Gobiernos Regionales, como socio principal, atendían a seis Agencias –ver Gráfico 3– con procedimientos administrativos diferentes y en algunos casos sobre la misma actividad (ver análisis de eficiencia). Añadido a esto, no se contó con que el año fiscal de las instituciones no coincide con el año fiscal de las Agencias, lo cual no va en la línea del compromiso de alineamiento de la Declaración de París sobre "*utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible*".

Gráfico 3: Relaciones administrativas instituciones–Agencias SNU



La falta de residencia de algunas Agencias del SNU en el país, evidenció dificultades en la operatividad de los procesos durante el transcurso de la implementación del Programa. Esto resultó en diferencias

entre los mecanismos establecidos por las Agencias para la operatividad de los procesos, lo cual significó algunos retrasos en desembolsos para la ejecución de actividades.

Desde otro punto de vista, esta circunstancia de no residencia de algunas Agencias generó una serie de lecciones surgidas de la implementación en el terreno, como son: la necesidad de formación de capacidades locales para el desarrollo y sostenibilidad de proyectos; la necesidad de contratación y formación de mano de obra local calificada y no calificada a través del mismo Programa; la necesidad de articulación de esfuerzos entre instituciones para la reducción de costos de transporte; y la necesidad de dotar de un mayor protagonismo a los socios locales en el seguimiento a las actividades.

En tres años y medio de Programa, el nivel de ejecución financiera es considerado satisfactorio, con algunos atrasos de relevancia como son: los primeros 7 meses de retraso en la ejecución como consecuencia de la entrega tardía del primer desembolso a Nicaragua; y un retraso de 4 meses para hacer efectiva la primera transferencia a los Gobiernos Regionales.

Más allá de éstos, no se encuentran otros atrasos administrativos de gran relevancia que dificultaran la ejecución. Por otro lado, la toma de decisiones en el seno del Programa desde la Comisión Coordinadora no supuso un obstáculo, pues siempre resolvió de forma dinámica.

Aun las dificultades en la rendición de fondos, el estudio del flujo de fondos indica que en ningún momento el Programa estuvo falto de recursos para ejecutar las actividades. Los motivos de algunos atrasos producidos apuntan a aspectos administrativos–burocráticos del ámbito programático ejecutivo, o a factores externos socio-políticos que afectaron a la logística para la ejecución de las actividades planificadas.

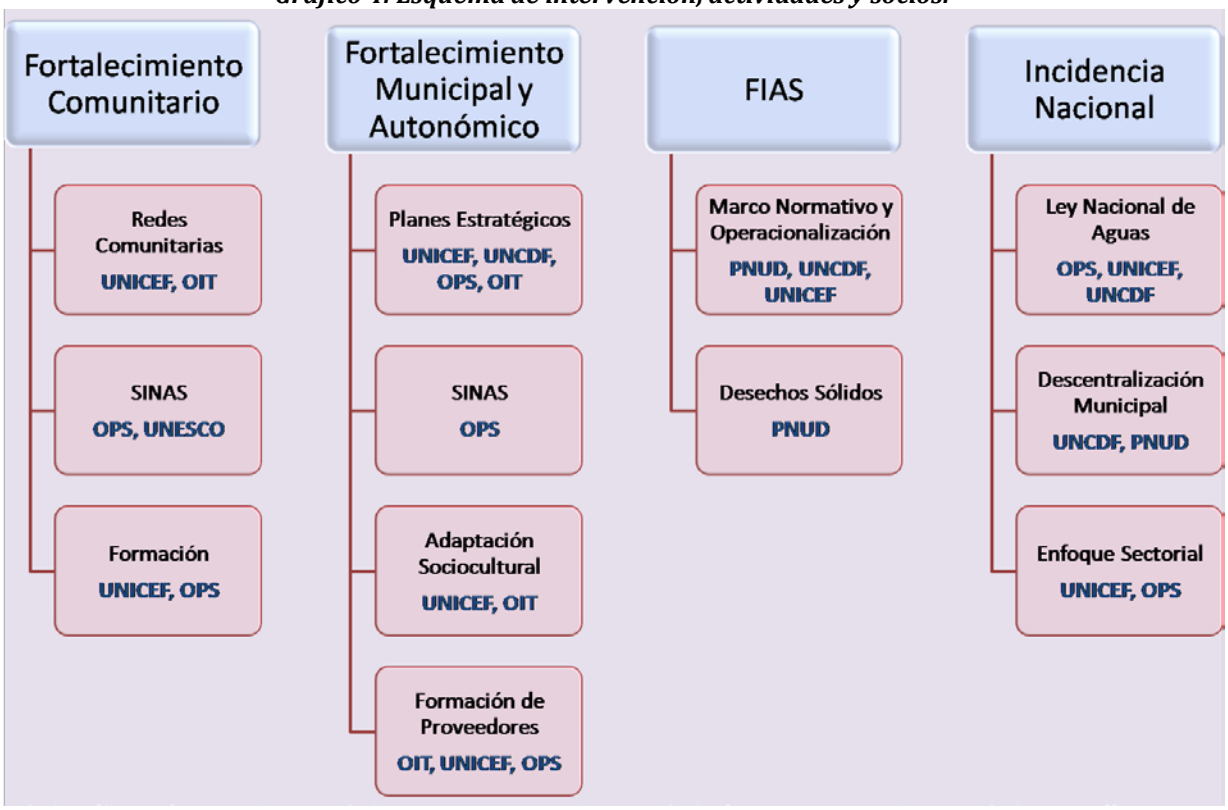
Ciclo del Programa y Estrategia de Intervención

En el siguiente Gráfico 4 se aprecia el esquema del Programa. La secuencia está enfocada a proveer a las Regiones Autónomas de todas las herramientas normativas operativas necesarias para una plena asunción de competencias en el sector de ASH.

Destaca la marcada participación de UNICEF en todos los ámbitos de intervención como Agencia Líder. OPS en el componente de comunicación e información; también en formación de cuadros y en la incidencia para el enfoque sectorial. UNCDF con un importante rol en la parte de planificación estratégica.

En el caso de PNUD, llevaba el componente más importante en volumen del Programa, el FIAS, en el que participaban otras Agencias; tanto el diseño como la formulación y aprobación de los proyectos estaba sujeto al acompañamiento y escrutinio de la Comisión Regional de Agua, instancia creada para garantizar la calidad de los diseños de los proyectos. Esta comisión estaba integrada por UNICEF, UNCDF, PNUD y el equipo técnico. Así mismo, los instrumentos técnicos del FIAS fueron elaborados bajo la asistencia técnica de UNICEF.

Gráfico 4: Esquema de intervención, actividades y socios.



El documento de ruta crítica de los principales productos del PC muestra una ejecución concentrada principalmente en los años 2011 y 2012, esto es, en el segundo y tercer año. Esto significa que hubo una ejecución equilibrada, sin picos que presionen la realización de actividades y que puedan afectar a la calidad de la implementación.

La propuesta de intervención del Programa era a varios niveles de abajo-arriba, partiendo desde lo comunitario hasta lo nacional. La primera línea de acción prevista en la lógica de intervención era el fortalecimiento de la gobernanza comunitaria. Se organizaron las comunidades y se les brindó capacitación para la auto-gestión y el relacionamiento con los niveles municipal y regional. Esta

acción se dilató a lo largo del Programa. No se concluyó en el primer período como era previsto, sino fue un proceso continuo de trabajo en formación de capacidades, lo cual también tiene interés desde el punto de vista de la sostenibilidad.

El segundo paso era el fortalecimiento de la gobernanza municipal y el establecimiento de los canales de coordinación entre éstos. Se instalaron recursos humanos y se promovió la formulación de instrumentos operativos y normativos a los dos niveles. Las actividades de instalación de instancias comunitarias municipales y regionales de gestión –UMAS y URAS– fueron progresivas durante todo el tiempo de curso del Programa. En los diferentes Informes Semestrales se reportan avances sobre instalación de CAPS, Unidades de Gestión y Mesas Municipales y Unidades Regionales de Gestión.

El tercer paquete de intervención se refiere a la gobernanza i a nivel regional (estrategia del sector, Capital Semilla, SINAS, etc. Se compuso a su vez de dos líneas de acción. La primera que se inició fue la implementación de proyectos de infraestructura en sistemas de agua. Constituía el componente más grande del Programa y su implementación se dilató todo lo largo del Programa hasta el último momento en el año 5 de Programa. La segunda línea de acción la constituía la institucionalización y construcción de la Estrategia sectorial y sus mecanismos de operación y normativos alrededor del FIAS.

Desde el punto de vista de la lógica secuencial, esta línea de acción debió haber precedido al inicio de la operativización del Capital Semilla; esto es, primero el marco normativo (estrategia) y después su operación. Pero ocurrió al contrario. La premura por ejecutar llevó a que se requiriera comenzar el desarrollo de los proyectos cuando no se tenían los instrumentos de operativización, y ocurrió que cuando ya se habían aprobado todas las normativas e instrumentos de operativización, ya el Fondo había sido asignado.

La aprobación de los mecanismos FIAS no fue sencilla y era un proceso que requería más tiempo que el previsto en el diseño del Programa. Se identifica como uno de los defectos del diseño del Programa. El lado positivo es desde la perspectiva de la sostenibilidad, pues quedó instalado el Fondo con todo su aparato de acción, aunque la idea primaria era poder operarlo con los fondos del Capital Semilla para poder evaluarlo y corregir su funcionamiento. El FIAS funcionó y está aún vigente, aunque con algunas dificultades que se señalan a lo largo del presente Informe.

El cuarto paquete de intervención, que responde al Resultado 4 del Programa, era el de incidencia a novel nacional con enfoque sectorial desde la Costa Caribe y en relación con los donantes del sector.

Este paquete tuvo un débil desempeño y fue en el último momento del Programa que fue atendido, aunque con débil impulso.

Tabla 1: Línea de tiempo del programa

	2009		2010		2011		2012		2013
Fortalecimiento de capacidades a nivel comunitario		■	■	■	■	■	■		
Fortalecimiento de capacidades a nivel municipal y autonómico			■	■	■				
Realización de proyectos del Capital Semilla		■	■	■	■	■	■	■	■
Institucionalización y aprobación de mecanismos del FIAS			■	■	■	■	■	■	■
Acciones de incidencia a nivel nacional sectorial						■	■	■	

Eficiencia costo–resultados. Gestión Orientada a Resultados

La eficiencia del Programa Conjunto debe ser considerada desde la valoración de las realidades sociales, económicas, políticas, geográficas y de logística del Programa. Pero también se debe analizar la eficiencia desde el enfoque evaluativo de obtención de resultados en relación al costo de los esfuerzos de la inversión realizada.

Lo primero que se observa es que el presupuesto fue objeto de pocos ajustes y movimientos entre rubros. Los escasos cambios fueron aprobados por las instancias del Programa correspondientes y obedecieron a las necesidades del curso programático. En general se trata de ajustes menores, si se tiene en cuenta el monto total del Programa.

En general, se evidencia un buen esfuerzo por llevar a cabo todas las actividades ajustándose a lo programado. Hubo actividades que no se realizaron del todo, como: el impulso de una línea de intervención SWAP junto con los donantes, la Planificación Integral de Acceso Rural de OIT para priorizar localidades para intervención y la incidencia sobre la *Ley General de Aguas*. Esto fue así por razones que serán explicadas en el capítulo de Eficacia de la presente evaluación. Otras actividades tuvieron un bajo desempeño, como la puesta en marcha del Sistema de Información de Agua y Saneamiento SINAS en la RAAS, los Centros Multimedia Comunitarios o las campañas de comunicación, pero que sí consumieron los recursos planificados.

Un aspecto negativo es que tuvieron mejor desempeño las actividades más mecánicas como las relacionadas con el desarrollo del FIAS en obras de infraestructura, que las más estratégicas relacionadas con la formulación y aprobación de los instrumentos e instancias de gestión del agua a niveles regional, municipal y comunitario, y sus actividades paralelas y complementarias. Ello con el matiz de que las obras de infraestructura, debido a la naturaleza de los procesos llevados a cabo para lograr el diseño y aprobación de dichas infraestructuras, fueron muy participativos y permitió a las comunidades decidir sobre las opciones, lo cual es un aspecto positivo.

Desde un análisis costo–resultados, el fondo FIAS fue objeto de una reducción presupuestaria. De los 3.25 millones previstos, la ejecución real final se cifra en 2.3 millones. Además, el presupuesto original establece un monto de 400 mil dólares, para gastos de operación del FIAS. Esto deja un balance menor que el esperado en la relación entre lo ejecutado y los gastos operativos relacionados con la gestión de los mismos.

Dada la situación de atraso del Programa y de cara al impulso de la ejecución, la evaluación de medio término recomendó extender ocho meses el período de ejecución del Programa, lo cual derivó en una solicitud de extensión. Fue una decisión acertada, aunque tampoco fue suficiente para cubrir el déficit del diseño respecto a los tiempos del Programa para llevar a cabo procesos de la dimensión del componente de capital semilla FIAS, que requiere de algunos procesos complejos y lentos, como son: identificación y redacción de proyectos, aprobación por parte de las instancias municipales y regionales, puesta en marcha y ejecución, seguimiento y evaluación. Pero lo cierto es que finalmente no hubo apremio por ejecutar y todo se llevó a cabo dentro de lo planificado, aunque no se tienen referencias acerca de la calidad de los procesos, dado que los tiempos del Programa no permitieron un posterior proceso de seguimiento y evaluación.

En general, el desempeño financiero muestra un nivel de ejecución estable en los diferentes años de implementación, con un máximo de ejecución en el segundo año del Programa –2010– en el cual se ejecutaron 2.6 millones. El primer año del Programa tuvo un desempeño bajo y es reflejo de los atrasos administrativos producidos para el arranque del Programa.

Nótese que en la ejecución de las Agencias se produjo una situación similar. En Tabla 2 aparecen sombreados en verde los picos de ejecución de cada una de las Agencias. Se observa que se concentran principalmente en los años 2 y 3; una menor parte en el año 4.

Tabla 2: Ejecución por años y por Agencia participante.

	Monto Total del Programa	Ejecución Financiera							Fondos No Ejecutados
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	
PC Gobernabilidad Económica	7,700,000	3,151	768,190	2,641,198	2,199,239	1,907,267	180,951	7,700,000	0.00

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
UNDP	293,888	1,605,916	1,120,354	893,552	3,913,710
UNICEF	254,121	527,546	430,569	496,082	1,708,317
PAHO/WHO	108,629	100,116	42,573	155,282	406,600
UNESCO	70,085	79,715	157,982	19,103	326,885
ILO	35,936	125,388	169,031	295,391	625,746
UNODC	5,532	40,280	51,134	47,859	144,805
UNCDF	-	162,237	227,596	-	389,834

No obstante, hay que aclarar que hubo grandes montos pertenecientes al componente FIAS que fueron registrados como ejecutados inmediatamente que eran entregados a los Gobiernos Regionales, cuando su ejecución fue mucho más dilatada en el tiempo.

Es necesario apuntar que para dar fluidez a la ejecución del Fondo FIAS, éste se comenzó a ejecutar desde el segundo año de Programa, cuando la consolidación de todos sus mecanismos operativos no se produjo hasta el último momento en el Programa. El resultado fue que se ejecutaron los fondos de capital para infraestructura cuando todavía no se habían establecido los mecanismos de operación del FIAS y al contrario, cuando por fin se logró instalar, ya no había fondos para ser gestionados por el mismo.

En cuanto a la gestión de fondos para el Programa Conjunto, ésta se realizó bajo la modalidad de Gestión Financiera en Serie o "Pass Through". El PNUD en Nueva York, a través de la Oficina de MDTF, actuó como Agente Administrativo y se encargó de distribuir los recursos otorgados a las diferentes agencias participantes de acuerdo al Plan de Trabajo preparado conjuntamente, lo cual se detalla en la Tabla 2.

También se produjo una aportación de contrapartida de los socios implementadores en las Regiones, las Alcaldías y comunidades por un valor total de 150 mil dólares. El aporte se realizó en la forma de horas-recursos humanos y en movilización del personal involucrado en el Programa. La principal

forma de participación comunitaria fue el trabajo físico directo, representando el 78.52% de esta contribución.

Avance en la Reforma del SNU

El proceso de Reforma del SNU propone que las acciones de la ONU se lleven a cabo bajo un único liderazgo, según un Programa común, dentro de un único marco presupuestario y en una única oficina (en lo posible). Para ello se han puesto en marcha experiencias piloto en algunos países bajo el Programa Una ONU–Unidos en la Acción.

El Fondo F–ODM para el Logro de los Objetivos del Milenio se plantea como una oportunidad para el SNU de poder comenzar a operativizar la acción interagencial y a la vez como un reto ante décadas de trabajo compartimentado de las diferentes Agencias, cada una bajo su mandato.

Las diferentes Agencias del SNU han trabajado habitualmente de forma separada o con diferentes grados de coordinación, pero no con experiencias conjuntas integradas. La reducción de los flujos de cooperación en Nicaragua después de ser considerado país de renta media, ha obligado más que nunca a estrechar esta acción integrada. Los donantes, siguiendo los acuerdos de París y Accra sobre mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo, demandan acción conjunta y las Agencias se ven avocadas a perder parte de su hermetismo para propiciar intervenciones más integradas.

En este nuevo contexto se producen resistencias y competencias por seguir manteniendo espacios temáticos y cuotas de participación. El PC-A&S no es una excepción, pero también ha significado un paso adelante en la generación de nuevas dinámicas en las que se rompan esas resistencias y se avance hacia la acción integrada.

Llama la atención que de las seis Agencias participantes, cuatro de ellas eran Agencias no Residentes, algunas muy débiles. Además, algunas de ellas no habían realizado nunca una intervención en la Costa Caribe. Ninguna de ellas contaba además con un especialista en agua y saneamiento al comienzo del Programa. El Documento de Programa expresa la idea original sobre lo que se espera de la participación de cada una de las Agencias y el criterio para su selección en términos de capacidades y experticia.

No obstante, en la práctica no queda muy claro el valor agregado de algunas Agencias o su desempeño fue mucho más débil que el esperado. En el caso de UNODD, la presencia de la Agencia se produjo a través de un consultor contratado para realizar una actividad que dejó muy poco aporte a los

objetivos del Programa. Otras Agencias realizaron sus respectivas tareas encomendadas pero con un bajo perfil, de forma débil o no llegando a alcanzar las expectativas previstas desde el diseño, estas son OPS, OIT y UNCDF. En general, se percibe una intervención de estas Agencias con falta de fortaleza en el terreno, sin el bagaje suficiente para una intervención en la Costa y sin sistemas de seguimiento, monitoreo y corrección propios. Esto les llevó a contratar el recurso localmente, lo cual se aleja de la entrega de capacidad técnica y expertise que se les supone y se espera recibir de las Agencias, y del motivo por el cual fueron seleccionadas para participar en el Programa.

En el PC-A&S se percibe desde su diseño un buen esfuerzo por la integración. Dentro de la misma Programación aparecen diferentes actividades de un mismo Producto en las que participan varias Agencias. No obstante, esta buena práctica programática no tiene un reflejo en el ámbito de integración financiera. En el presupuesto no figuran actividades en las que aparezcan dos o más Agencias bajo un mismo rubro presupuestario. Esto es así porque siguen prevaleciendo en el diseño los paquetes de acción separados de cada Agencia, apuntando más hacia una sumatoria –conjunción– de esfuerzos que a una sola acción integrada.

Otra circunstancia que se aprecia es que cada uno de los productos tenía a varias Agencias como implementadoras y a su vez, cada una de ellas un asociado diferente, especialmente en el caso del Producto 2.1, con cuatro Agencias y cuatro Asociados, uno para cada una de las Agencias. Esto hubiera tenido mayor sentido si hubiera habido mayor relación entre las Agencias de un mismo Producto o al menos de un mismo Resultado, pero esto tampoco se produjo. En el marco de un mismo Producto, cada Agencia desarrolló las actividades asignadas sin que conste mayor coordinación con las otras en la mayoría de los casos.

A la acción conjunta le faltó más enfoque de Producto y de Resultado porque se pensó más en las actividades, lo cual afecta directamente al trabajo bajo un enfoque basado en resultados. Con el objetivo de mejorar la planificación y coordinación de acciones entre las agencias, se potencializaron las reuniones Interagenciales como espacios para discutir y armonizar la posición del sistema UN hacia el PC antes de cada reunión de Comisión Coordinadora. Hubo dificultades para implementar los acuerdos pero el proceso perduró hasta el final con resultados positivos.

El Programa contaba con una Comisión Coordinadora que podía haber jugado el rol de aglutinadora e integradora de la intervención, pero esto tampoco se produjo. De las siete Agencias participantes, únicamente PNUD y UNICEF participaban en la Comisión Coordinadora y tampoco se instalaron los

Equipos Operativos de Resultado, perdiéndose así una buena oportunidad para la integración de acciones. La Comisión Coordinadora tuvo la virtud de unirse al PC de Cultura para coordinar e intercambiar experiencias que coincidían geográficamente, así como los procesos de monitoreo y comunicación, a partir de la experiencia de compartir VNU que apoyaban ambos programas.

El diseño del Programa no previó ni presupuestó actividades, únicamente se quedó en el nivel de diseño de Resultados y Productos. Esta circunstancia podía haber sido una ventaja si se hubiera trabajado la definición de actividades de un mismo Producto conjuntamente entre todas las Agencias y socios implicados, pero no fue así.

Al contrario, esta circunstancia significó una dificultad añadida. El no haber definido desde el diseño cómo exactamente iba a producirse el desarrollo programático implicó que se tuviera que estar definiendo constantemente la operatividad del Programa. Por este motivo, su implementación fue muy dificultosa y requirió de constantes reorientaciones que exigían a la Comisión Coordinadora una mayor atención en lo operativo que en el fortalecimiento de una acción integrada enfocada a los resultados y en continuo seguimiento de los indicadores. Significó tener que centrarse más en pensar las actividades que en apuntar a la obtención de resultados.

El Programa Conjunto PC-A&S, era una experiencia novedosa que pretendía dejar instalado todo un sistema de gestión en agua y saneamiento para las Regiones Autónomas. Desde el punto de vista del proceso de Reforma del SNU debió haber apuntado a ser menos ambiciosa respecto a los procesos que se esperaba poner en marcha –especialmente el componente FIAS–, dados los cortos tiempos de ejecución –tres años–, y dado el gran número de actores y las dificultades añadidas de una intervención en la Costa Caribe. De forma tal que se favoreciera poder demostrar la fortaleza de la acción integrada desde la rica experiencia de las Agencias. Todos estos factores de diseño no favorecieron que el proceso de trabajo interagencial se vaya consolidando mediante pasos lentos pero firmes y se pueda además valorar adecuadamente, no en el marco de un Programa de tanta complejidad.

3) Resultados

a. Eficacia

El principal Objetivo del Programa es *"Fortalecer la gobernabilidad económica y democrática del sector agua y saneamiento en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense, a través de una mayor participación y coordinación entre actores institucionales y sociales, así como fortalecer el marco institucional y la inversión en infraestructura, buscando incrementar el acceso sostenible a los servicios de agua y saneamiento, priorizando a los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes"*.

Apuntando a este objetivo, se establecieron tres Resultados que contenían quince Productos. Para revisar la eficacia de la acción de cara a la consecución de los Resultados previstos, la evaluación analiza el desempeño de cada uno de ellos.

Resultado 1. ***Los sectores más pobres de la población (priorizando pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes) de la RAAN y RAAS empoderados, participan de forma informada en procesos de toma de decisión y control de la inversión en el sector Agua y Saneamiento Ambiental.***

Para ser alcanzado el Resultado 1, el Programa planteó la realización de tres Productos, de los cuales el primero de ellos fue el más desarrollado. Constituía una forma de intervención de base en las comunidades para crear condiciones desde abajo para la conformación de un mecanismo que se articulaba después a nivel Regional.

El primer Producto preveía la instalación de redes comunitarias sobre la temática de agua y saneamiento para la participación en procesos de decisión a los diferentes niveles y para el monitoreo.

El punto de partida fue la priorización de comunidades, la realización de un diagnóstico sobre agua y establecer personas de referencia en cada comunidad para apoyo de procesos de organización. Se utilizó una Metodología del FISE sobre creación de estructuras comunitarias que no funcionó, debido a las características socio-culturales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, por lo que el Programa, junto los Gobiernos y Consejos Regionales crearon la suya propia.

Se conformaron y fortalecieron 39 CAPS para la gestión y administración de los sistemas de agua y saneamiento, así como su participación en las mesas municipales y Regionales de agua y saneamiento. Dos representantes de cada CAPS participaban en las Mesas Municipales, y dos en las Mesas

Regionales. Al tener comunidades organizadas, se crearon 5 Redes de CAPS. 23 de estos 39 CAPS concluyeron su proceso de legalización con el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), contando con una personería jurídica que les faculta legalmente para gestionar, demandar y ejecutar inversiones de agua y saneamiento en sus comunidades[4].

Tras la creación de los CAPS, se conformaron Comités Comunitarios que se encargaron de elaborar 31 *Planes de Acción Comunitaria en Desarrollo Comunitario* en general. Los CAPS recibieron capacitaciones para su organización y gestión de forma gradual. Cada año se trabajó en un número diferente de comunidades.

Hay constancia de grandes avances en lo que respecta a empoderamiento comunitario, con mayores niveles de participación, de forma informada, en los procesos de toma de decisión y control de la inversión en el sector Agua y Saneamiento Ambiental.

El segundo Producto consistía en la instalación de un sistema de utilización de información del SINAS mediante los Centros Multimedia Comunitarios.

Se tenía prevista la instalación de 6 centros multimedia comunitarios en al menos 6 municipios con el objetivo de divulgar información relevante sobre agua, saneamiento y salud generados por la implementación del Sistema de Información en Agua y Saneamiento SINAS. La idea era la de un espacio de información TIC, vinculada a un medio de comunicación masiva como la radio. Esta acción se llevó a cabo en cinco municipios. UNESCO contrató a un consultor local que tuvo un bajo rendimiento y poco seguimiento desde la Agencia. Los espacios se constituyeron físicamente con la adquisición de computadoras, pero no con los fines previstos. Un factor determinante fue el bajo rendimiento de la actividad del SINAS a la que estaba estrechamente vinculada. Estos espacios han sido ocupados para lugares de acceso a internet y clases de computación en aquellos lugares donde hay conexión. En la RAAS se utilizó un convenio con Telcor y en la RAAN incluyó la creación de la Oficina de Acceso a Información Pública en el Gobierno Regional que continúa operando.

[4] La Ley 722, "Ley Especial de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS)", otorga beneficios a favor de los CAPS que incluyen el estar exentos del pago de impuestos sobre IR, IGV, pago de impuestos por compraventas y transmisión de propiedades comunitarias de los CAPS, impuestos por las compras locales, impuestos relacionados con la adquisición de maquinarias, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente a la producción, almacenamiento, tratamiento y distribución de agua potable para consumo humano, así como la recolección, tratamiento y disposición de las agua servidas, además de una tarifa preferencial para la compra de energía eléctrica para los CAPS de mayor complejidad técnica.

La falta de un sistema de información de agua y saneamiento rural fue crucial para mejorar el logro de los resultados, por cuanto éste debía: a) promover la articulación del trabajo de las instituciones públicas; b) fomentar el concepto de participación ligado al acceso de los servicios, para fortalecer la sostenibilidad de los CAPS; c) promover la protección del ambiente, mejorando el servicio de saneamiento; d) divulgar tecnologías adaptadas a la demanda y condiciones de la Costa Caribe; e) promover una mayor inversión en el saneamiento rural, como elementos esenciales para prevenir la contaminación y mejorar los servicios de la comunidad.

El tercer Producto consistía en la capacitación a líderes comunitarios para su participación en el diseño de campañas de información y sensibilización. Se impulsó una campaña de sensibilización en 3 municipios, en temas de agua segura y hábitos de higiene en los hogares en coordinación con MINSA que incluyó elementos visuales y radiales.

Resultado 2. ***Gestión regional, municipal y comunal del sector agua y saneamiento, incluyendo sistemas de información y/o estadísticas, más eficiente, equitativa, culturalmente apropiada, beneficia a la población más pobre y excluida, priorizando pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes*****.**

La incidencia era a nivel municipal y regional para la coordinación con las instancias comunitarias. También se creaban condiciones para la implementación del FIAS, no sólo en términos de conformación de instrumentos, sino también para la formación de técnicos para llevar a cabo las obras y mantenimiento de los sistemas. Se procuró mejorar la capacidad técnica eficiente en términos de transparencia, evaluación, rendición de cuentas por medio de herramientas de Tecnologías de Información (TI), realización de talleres y guías de información, no sólo en el contexto de la gobernabilidad económica del agua y saneamiento sino en todos los ámbitos en los cuales los gobiernos y sus instituciones generen proyectos e información de la cual deban participar los ciudadanos

Primer Producto, fortalecer el dialogo y la articulación entre autoridades nacionales, locales y redes comunitarias y crear Planes Estratégicos y Programas de Inversión en el sector agua y saneamiento.

Se llevó a cabo el proceso de planificación estratégica en 4 municipios, y el apoyo a los Comités de Desarrollo Municipal y las Mesas de A&S en 4 municipios. Se pusieron en funcionamiento 4 Mesas Municipales y 2 Mesas Regionales de A&S, lo cual mejoró la coordinación y el diálogo entre los distintos niveles de gobierno. Adicionalmente, se crearon 5 Unidades Municipales de Agua y

Saneamiento (UMAS), con su presupuesto para su operatividad y la ejecución de proyectos en las comunidades y la elaboración de 3 Planes de Agua y Saneamiento.

Destaca el empoderamiento político y técnico de los Gobiernos Regionales y Municipales, con voluntad de descentralización de recursos y en diálogo con las estructuras comunitarias.

Segundo Producto, para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Agua y Saneamiento (SINAS) y generando información.

Se instalaron los SINAS en cada Gobierno Regional y se capacitó al personal técnico para manejar este sistema y utilizarlo como herramienta para la planificación de acciones y decisión sobre inversiones. El software provenía del FISE, pero muy pronto presentó problemas. Además, debía ser instalado en las alcaldías para que ellas fueras quienes lo estuvieran alimentando, pero la licencia del software no permitía su multiplicación. Otro problema añadido era que constituía un sistema automatizado online que no podía operarse en las localidades con dificultades de conexión o conexión nula a internet.

La opción fue desechar el sistema y crear uno manual. Esto se produjo en la RAAN y aún continúa operando. Una dificultad que presenta es que las autoridades de la Secretaría de Salud no dan esta información como oficial, ya que se aduce que la misma no ha sido validada por las alcaldías municipales. En la RAAS el sistema no llegó a operar.

El tercer y el cuarto Producto, trataban sobre la adaptación sociocultural de instrumentos, procedimientos y tecnologías constructivas y la mejora de la capacidad de gobiernos municipales y regionales para administrar el sector.

Se trabajó en la creación de instrumentos técnicos para la gestión del FIAS en el marco de la firma de un convenio entre el FISE y los 2 Gobiernos Regionales. Se definieron los roles institucionales de los Gobiernos Regionales, Municipales y Comunales en la gestión del sector -conformación de las Unidades Regionales de Agua y Saneamiento, y la capacitación de 40 técnicos regionales, municipales y territoriales-, a través de las Unidades Regionales de Agua y Saneamiento de las Secretarías de Salud de los Gobiernos Regionales. Se fortalecieron los equipos técnicos de los Gobiernos Municipales mediante la integración del voluntariado de las Naciones Unidas.

Se instaló y capacitó en el uso y mantenimiento del Sistema de Administración Financiera (SAF), para el monitoreo financiero.

Se elaboró la Guía de acceso a la Información Pública, tanto en español cómo en Mayagna y Miskito, y se capacitó tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos, en su uso e importancia. Se desarrolló y capacitó en el uso y mantenimiento de Sitios web para la difusión de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de Prinzapolka, Rosita y Waspam. En algunas alcaldías se realizó la Planificación Municipal en el sector mediante la aprobación de Planes Estratégicos de Agua y la creación de las Unidades Municipales de Agua y Saneamiento. En algunas alcaldías se elaboró un Manual de Funciones de las UMAS para registro de personería en algunos municipios.

Los Productos quinto y sexto, se enfocaban en creación de proveedores acreditados por FISE e INATEC, y personal comunitario capacitado, a disposición de los municipios y comunidades para contratación, administración y mantenimiento de las obras físicas de agua y saneamiento.

Se contó con el aporte del Nuevo FISE a través de la implementación del sistema Aprendizaje Vinculado a Resultados (AVAR)[5] el cual tenía como propósito brindar capacitación y asistencia técnica, con la finalidad de propiciar el desarrollo de capacidades municipales en el sector de Agua y Saneamiento Rural. De cada CAPS se capacitaron dos personas en albañiles para el mantenimiento de sistemas de agua. En total se formaron 109 personas para la construcción y mantenimiento de los sistemas de A&S, de los cuales 81 han sido habilitados como Albañiles Emprendedores (hombres y mujeres). Otras dos personas de cada comunidad fueron formadas como Promotores de Salud en procesos de sensibilización en talleres de cambio de hábitos de comportamiento, equipados con kits de monitoreo de calidad de agua.

También se capacitaron 35 proveedores de servicios constructivos en temas de organización empresarial y tecnologías apropiadas mediante la impartición de un Diplomado para técnicos municipales, regionales y líderes. La universidad UNICA formó en Diplomado a 7 especialistas en sistemas de agua y saneamiento mediante becas completas en Managua. La universidad BICU finalizó el Diplomado a 4 personas de cada uno de los ocho municipios. De este último Diplomado quedó pendiente la defensa de la tesis y por eso no se entregaron titulaciones. El curso se quedó sin recursos para desarrollar las monografías.

Resultado 3. ***Mejorado el acceso y la calidad del servicio de agua potable y saneamiento ambiental a través de la creación e implementación del Fondo Semilla*****.**

[5] Mecanismo que combina la capacitación y asistencia técnica con miras propiciar desarrollo de capacidades municipales, estándares altos de desempeño de los municipios en el campo de Agua y Saneamiento Rural.

Se centra fundamentalmente en el desarrollo de las obras de infraestructura previstas en el FIAS.

Productos primero y tercero, Funcionamiento de los Fondos Semilla Regionales FIAS.

Se crearon los instrumentos operativos y financieros que rigen el manejo de los recursos de los FIAS. CRAAS aprobó el FIAS en sesión plenaria del Consejo, pero CRAAN no lo aprobó porque hubo consenso alrededor de unas consultas en el marco del Programa. Las actividades se desarrollaron a través de la firma de convenios con las alcaldías. Finalmente fue aprobado desde el Pleno del Consejo en abril de 2013, conjuntamente con la Estrategia Regional de Agua de la RAAN.

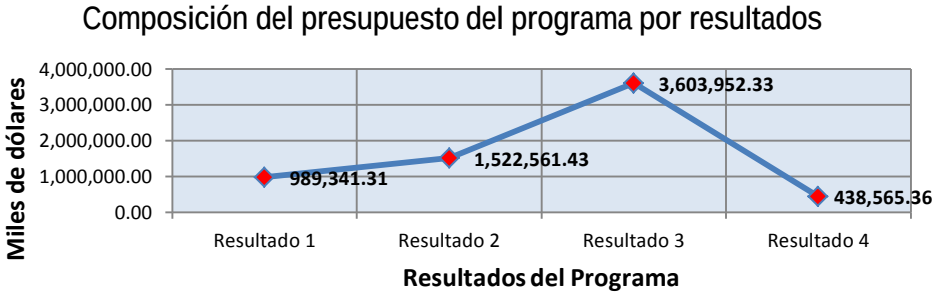
En el primer año no hubo fondos, se dedicó al proceso de selección de proyectos. En el segundo año ya existía un reglamento de operación en la RAAS y a partir de ahí se empezaron a operar los recursos y aplicar los instrumentos a modo de borrador antes de llegar a versión definitiva para no atrasar los procesos.

Al comienzo la gestión fue directamente desde los Gobiernos Regionales con las comunidades. Después las alcaldías exigieron una gestión directa desde las alcaldías con las comunidades. Esta fórmula llevaba a una ejecución más lenta, pues exigía procesos de licitación que dificultaban la fluidez. Este requisito fue removido en atención a las circunstancias de la Costa Caribe en la que no existen suficientes oferentes con los requisitos de personalidad jurídica necesarios para contratar. La ejecución siguió siendo lenta, pero más controlada y garantizando una mejor calidad. Una dificultad presentada fue la de recuperar la contrapartida comprometida desde las alcaldías.

El proceso consistía en la realización de análisis de factibilidad, pre factibilidad y posterior aprobación de proyectos. En el tercer año ya se comenzó a invertir. Finalmente se alcanzó un reglamento, el manual y el menú de opciones, los tres instrumentos operativos.

Por vía FIAS se financiaron 47 proyectos de inversión[6] en A&S, facilitando el acceso de agua potable a más de 40 comunidades[7], beneficiando a 28,406 personas. El Resultado 3, en concreto el Producto 1 que se refiere al Fondo Semilla FIAS, consumieron la mayor parte de los recursos del Programa. Constituía el paquete central de intervención.

[6] Además se financiaron 14 proyectos de pre inversión. Base de datos de M&E del Programa
[7] Al menos 28 de estas son comunidades con población indígena y/o afro descendientes.



Segundo Producto, para la puesta en marcha de un proceso de reubicación de vertederos y mejora del manejo de desechos sólidos en Bilwi, Bonanza y Bluefields.

Se apoyó en la implementación los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos con el mejoramiento de los sistemas de manejo de desechos sólidos en las ciudades de Bilwi y Bluefields, beneficiando de forma indirecta a unas 72,000 personas. También se apoyó la mejora y ampliación de la red de agua potable urbana de Bonanza, beneficiando a unas 7,784 personas.

Resultado 4. ***Marco institucional, legal y regulatorio más adecuado, en el marco de políticas nacionales de descentralización y regionalización, facilita el derecho al acceso eficiente y equitativo a los servicios de agua y saneamiento en la RAAN y la RAAS*****.**

Estaba enfocado a la incidencia a nivel nacional para el posicionamiento de las Regiones Autónomas en el sector a nivel normativo.

1. Implementación de la *Ley Nacional de Aguas* con enfoque de Regiones Autónomas. Se revisaron y presentaron propuestas de reforma y mejoramiento a la *Política Nacional de Recursos Hídricos*[8], la *Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento,* y el *Fondo Nacional del Agua*. Esto con el fin de adecuar el marco institucional del sector al contexto de las Autonomías Regionales.

Esta línea de acción enfrentó la dificultad del centralismo de una Ley nacional en la que no hay una sola referencia a la Costa Caribe ni en el resto de la legislación nacional del sector, excepto en las dos Leyes que regulan el relacionamiento de las Autonomías con el Gobierno central: el *Estatuto de Autonomía y su Reglamento*; y la *Ley 445 del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz*.

[8] La Autoridad Nacional del Agua (ANA), en el año 2012 presentó a varias entidades del Estado, un borrador de lo que será la Política Nacional de Recursos Hídricos, que serviría de agenda guía para la elaboración de lo que será el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

2. Mejorar los procesos de regionalización de la gestión pública y la descentralización municipal de las inversiones en agua y saneamiento. 3. Gobiernos regionales, municipales y territoriales participan activamente en la Mesa Nacional de Agua y Saneamiento en el marco del Enfoque Sectorial Ampliado (SWAp).

Las Mesas Regionales representaron un espacio de consenso, logrando incidir en la mejora del Fondo Nacional del Agua y en la construcción de la Política Nacional de Recursos Hídricos, avanzándose en la *Estrategia Regional de Agua y Saneamiento* –ERAS– de ambas Regiones. ERAS se componía de dos instrumentos: el FIAS y la Mesa de Donantes de Agua. La Mesa de Donantes era una instancia poco operativa donde cada donante compartía los avances en sus acciones. Las instancias Regionales nunca participaron en la Mesa de Donantes. Desapareció el enfoque SWAP. También desapareció CONAPAS y apareció la Autoridad Nacional del Agua como espacio de definición estratégica, lo cual no produjo ningún cambio significativo para el curso del Programa.

La propuesta final de la *Estrategia Regional de Agua y Saneamiento de la Costa Caribe* sigue en discusión con las instancias del Gobierno Nacional, ya que incluye definir los pasos de un proceso gradual de transferencia de responsabilidades y recursos financieros desde el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos e Instituciones Regionales. Se participó en dos sesiones de consulta y revisión de la Estrategia Regional con CONAPAS, que recogió recomendaciones.

La Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) del año 2001 no reconocía explícitamente el derecho de los pueblos originarios y afrodesdencientes a gozar, usar y disfrutar de las aguas que se encuentren dentro de sus tierras comunales, tal como lo considera la Ley No. 620. La Autoridad Nacional del Agua (ANA), ha iniciado una revisión de la actual Política Nacional de los Recursos Hídricos, esta situación podría ser propicia para que las regiones pudiesen participar del proceso de la formulación de la nueva política de los recursos hídricos que considere la multiculturalidad de la Costa Caribe, los derechos ancestrales de los pueblos originarios y afrodescencientes, el derecho sobre la propiedad comunal, uso y administración de sus territorios, sus recursos naturales y sobre sus recursos hídricos.

Instrumentos de Gestión Programática

A continuación se ofrece un análisis resumen del desempeño de los instrumentos de gestión programática del Programa: Monitoreo y Evaluación, Plan de Mejora y Plan de Comunicación.

Sistema de Monitoreo y Evaluación

La **Línea de Base** del Programa fue realizada en el primer año. Los indicadores están bien articulados, son relevantes y concretos. Los sistemas de medición, recopilación del dato y el valor base establecidos son oportunos y fáciles de medir. El Programa estableció indicadores para medir el avance de cada uno de los Resultados. Además, en la línea de base se establecieron cinco indicadores para el Objetivo General y numerosos indicadores para cada uno de los Productos para poder medir su alcance.

Se elaboró un **Sistema de Monitoreo**, que preveía en cada institución una persona designada que se encargaba de recoger la información y disponerla en los formatos: CAPS, Municipio, Regional y PC. El sistema no obtuvo respuesta por parte de las instituciones, quienes debían actualizar la información periódicamente.

Dos factores afectaron la calidad del sistema de monitoreo del Programa: 1) La dispersión territorial de los distintos actores. Esto se dio con mayor énfasis en la RAAN y menos en la RAAS. Como resultado, la captación de información para el sistema se dio de forma lenta inicialmente aunque posteriormente se actualizó la Base. 2) La falta de hábito en la redacción de informes periódicos fue el otro factor, sobre todo en el nivel comunitario aunque también se sintió, en menor medida, en el nivel municipal.

En el caso de los municipios, la figura eran los VNU, los cuales tenían el déficit de que no sabían informática, así como poco acceso a equipos informáticos. También estuvieron involucrados algunos alcaldes como el de Laguna de Perlas. Los VNU para M&E fueron contratados desde dos Programas F-ODM (Cultura y Gobernabilidad), y los dos atendían las necesidades de los dos Programas. Se crearon dos plataformas de gestión de la información -sharepoint y skydrive-, las cuales únicamente funcionaron en el último período del Programa.

Se desarrollaron procesos de capacitación y entrenamiento práctico a los equipos de promotoría social de los municipios, a fin de que tuvieran las herramientas necesarias para lograr la participación activa de la comunidad en todo el ciclo de los proyectos del FIAS. La Unidad de Coordinación y la Agencia líder apoyaron a la Oficina Regional de OIT en la coordinación y planificación de estas acciones, así como el seguimiento a los Planes de Trabajo elaborados. Desde la OCR se impulsó la capacitación a técnicos regionales y municipales en la utilización de herramientas prácticas para el monitoreo y seguimiento permanente a los planes de trabajo elaborados. También se programaron visitas de campo de los VNU de Monitoreo y Evaluación, para apoyar a los municipios en el establecimiento de la base de datos para el monitoreo de los productos y resultados del PC.

En general, los indicadores presentan un correcto cumplimiento, ver ANEXO 1. Los que presentan un desempeño más débil son: el indicador V del Objetivo General, que establece una meta de 25% en la inversión en agua y saneamiento desde los gobiernos locales y el resultado fue del 12%, la mitad. Aún así, se debe entender como un gran logro si se tiene en cuenta que la base de partida era un 2% de inversión en las alcaldías antes del Programa. Los otros indicadores con menor rendimiento son los 4 y 5 del Resultado 1; los dos relacionados con el componente de comunicación y el SINAS. Quedaron en un 75% y un 50%, lo cual no está mal, dadas las circunstancias mencionadas de desarrollo de estos dos componentes.

Plan de Mejora

El Plan se establece para dar respuesta a las recomendaciones de la evaluación intermedia. En general, el grado de cumplimiento es bueno, aunque no se le dio el suficiente seguimiento al Plan.

El Plan establece 12 Recomendaciones. Las más importantes fueron:

1: que el PC establezca una Estrategia de Gestión del Conocimiento interna y externa, es decir, espacios de intercambio de experiencias. Se llevó a cabo una Sistematización de buenas prácticas.

2: que se empodere al coordinador del PC frente a las agencias. En este sentido, se trabajó en potenciar el apoyo de la OCR en el monitoreo especialmente, en apoyo al coordinador.

3: que el PC contrate un asesor experto en temas de M&E. Se contrató dos VNU para poner en marcha el Plan de Monitoreo y Evaluación.

6: diseñar y desarrollar una estrategia de comunicaciones específica para el PC. Se aprobó un Plan de Comunicación e Incidencia, también se contrató a 2 VNU para la ejecución del Plan de comunicación

9: elaborar un plan de trabajo conjunto entre UNODD y Gobiernos Regionales, para garantizar su asistencia técnica. Se realizó el componente pero de forma débil. La Agencia no logró transferir su expertise.

10: establecer un espacio de diálogo permanente con el Grupo de Cooperantes del Sector. No se realizó.

11: establecer la estrategia de salida del PC. Se establecieron algunos arreglos pero no de forma estratégica. 12: que el CDN formalmente solicite al Secretariado una extensión en el plazo del PC. Se solicitaron 8 meses.
Plan de Comunicación
En general, el documento de Plan de Comunicación es un documento coherente en su parte narrativa y en su matriz de actividades. Contiene un marco lógico con cuatro objetivos. Para cada uno de los objetivos propuestos establece público meta, líneas de acción, resultados esperados, indicadores, responsables y recursos necesarios. Un problema que presenta es que, aunque plantea indicadores, no establece metas ni línea de base para medir su cumplimiento. El componente de comunicación fue el menos ejecutado y desarrolló su mayor actividad al final del Programa. Su efectividad fue limitada debido en parte a la falta de personal auxiliar para desarrollar los temas de comunicación. No hubo implementación de la Estrategia de Comunicación hasta la llegada de los VNU. El Plan de Comunicación apunta a cambios de comportamiento entre los beneficiarios, divulgar los logros del Programa, movilización de recursos, divulgar el marco jurídico del sector para favorecer su cumplimiento y exigencia. Como parte de la implementación del Plan de Comunicación de los Programas Conjuntos en la Costa Caribe, se realizaron actividades de capacitación a los socios clave del PC para generar material de comunicación y divulgar los resultados de los PCs y su contribución a la consecución de los ODM en el país. Además de lo anterior, desde la Agencia líder y la OCR se levantó información para la producción de material de comunicación que sirviera para divulgar los resultados de los mismos y el impacto en la calidad de vida de los beneficiarios. A la vez, se pretendía generar espacios de abogacía y movilización de recursos alrededor de la necesidad de seguir trabajando para avanzar hacia el logro de los ODM. En este sentido, se contrataron VNU de apoyo para cada una de las Regiones Autónomas, a fin de que los mismos, entre otras funciones, apoyaran la implementación del Plan de Comunicación elaborado. Como parte del Plan se programaron sesiones a nivel político y de cooperación, para presentar los avances y establecer las pautas que permitan una continuidad en las iniciativas encaminadas por el PC. El desarrollo de algunos procesos de acompañamiento social en las comunidades de intervención del Programa, contribuyó al empoderamiento de las mismas, así como también permitió establecer mecanismos de participación informada de la población en espacios de toma de decisiones sobre el sector.

Cumplimiento de los ODM

Como se explicaba en los objetivos y alcance de la evaluación, el Programa apuntaba a poder contribuir al logro de las metas de los ODM en Nicaragua. Efectivamente, el Programa estaba alineado con estas metas, pero no se establecieron mecanismos encaminados a poder medir la contribución del Programa a las mismas. Hubiera sido necesario establecer indicadores específicos para medir el aporte del Programa, una línea de base y una medición final.

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Indicador de país: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar.	No existen indicadores expresamente relacionados con agua y saneamiento. La relación de esta mejora con la reducción de su pobreza y el aumento de sus ingresos no responde a una ecuación directa, pero el efecto en la mejora de las condiciones de vida de muchas personas es indudable.
ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Indicador de país: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación	Uno de los factores sociales relacionados con el tema del agua es su afectación a los roles arraigados sobre distribución de tareas domésticas. El agua ha sido entendida como el ámbito de responsabilidad de las mujeres, para proveer bebida, higiene y cocinado a la familia. Este factor tradicionalmente ha afectado a la capacidad de asistencia al colegio de las niñas, provocando inequidades. El Programa, habiendo provisto de sistemas de agua

antes de fines de 2015.	para el abastecimiento de miles de personas, ha podido ser un factor de mejora del indicador de país para el ODM 3.
ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años. Indicador de país: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	El programa contribuye al ODM 4 sobre reducción de la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años, al dotar de servicios de agua y saneamiento a los grupos sociales y comunidades más vulnerables de la Costa Caribe de Nicaragua, y por ende reducir las enfermedades vinculadas a la mala calidad de agua de consumo humano y condiciones higiénico-sanitarias no adecuadas. Se estima que con la intervención del programa al menos unas/os 9,200 niñas/os menores de 12 años están accediendo a fuentes mejoradas de agua potable en sus hogares y/o escuelas, mientras que a unos 4,700 se les ha facilitado el acceso a servicios mejorados de saneamiento.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Indicador de país: Proporción de la población con acceso sostenible a una fuente de agua potable.	El Programa aporta especialmente a la Meta 7.C sobre reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Alcance de Resultados

Este análisis no se detendrá en los Productos y Actividades, sino en los Resultados y Objetivo General, para poder ofrecer una visión integral del alcance de la intervención.

Resultado 1. Los sectores más pobres de la población (priorizando pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes) de la RAAN y RAAS empoderados, participan de forma informada en procesos de toma de decisión y control de la inversión en el sector Agua y Saneamiento Ambiental.
La creación y fortalecimiento de los Comités de Agua Potable y Saneamiento y el desarrollo de procesos de acompañamiento social en las comunidades de intervención, así como la organización de estructuras comunitarias que aborden los temas de agua y saneamiento, contribuyeron al empoderamiento comunitario y han promovido la participación informada de la población en procesos de toma de decisión vinculadas al sector. En relación a lo anterior, la participación de la sociedad civil y de las organizaciones comunitarias en la construcción de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Municipales de Agua y Saneamiento, fueron algunos de los espacios en los cuales la población incide de forma directa en el control de las inversiones. A nivel municipal se definieron los *Planes Estratégicos de Desarrollo* en 6 de los municipios de intervención, así como también se apoyó la construcción de los *Planes de Acción de Agua y Saneamiento* en 3 de los mismos. En estos instrumentos se definen las prioridades y los recursos necesarios para la atención del sector, logrando incidir para la institucionalización de las Unidades Municipales de Agua y Saneamiento (UMAS), y para dedicar mayores recursos económicos en el desarrollo de infraestructura de servicios, así como para el seguimiento a las inversiones ya desarrolladas. También articulan esfuerzos para el acceso al agua potable y servicios de saneamiento mejorados en las comunidades rurales. En 31 comunidades atendidas se desarrollaron *Planes de Acción Comunitaria*, a través de los cuales se empoderó y sensibilizó a la población para que desde ellos mismos busquen soluciones a sus problemáticas. La conformación y/o fortalecimiento de unos 39 CAPS, y la organización de 5 redes municipales de CAPS, permitieron un mayor intercambio y coordinación entre los mismos, así como una mayor incidencia en la toma de decisiones sobre el sector. La población comenzó a participar de forma informada en los procesos de toma de decisiones y control de la inversión en el sector Agua y Saneamiento Ambiental. El establecimiento de 3 Centros Multimedia Comunitarios y el fortalecimiento de unas 3 Radios Comunitarias facilitaron la divulgación y acceso a información pública para los comunitarios.

Resultado 2. Gestión regional, municipal y comunal del sector agua y saneamiento, incluyendo sistemas de información y/o estadísticas, más eficiente, equitativa, culturalmente apropiada, beneficia a la población más pobre y excluida, priorizando pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
El fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión del sector en los diferentes niveles de gobierno, fue desarrollado a partir de procesos de formación técnica, mejoramiento de soporte técnico y creación de instrumentos operativos que contribuyen a la eficacia y eficiencia en la gestión de dicho sector. Además de lo anterior, con la institucionalización de las dos Unidades Técnicas de Agua y Saneamiento a Nivel Regional y cinco Municipales, y con la presupuestación de recursos financieros para su operatividad, se avanzó significativamente en la consolidación del modelo de gestión del sector en las Regiones Autónomas. La conformación de las dos Mesas Regionales y cuatro Municipales de Agua y Saneamiento ha contribuido a la coordinación y el diálogo entre actores vinculados al sector. Así mismo, con la implementación de diferentes procesos de formación y capacitación se fortalecieron capacidades técnicas de unos 67 funcionarios regionales y municipales en temas de agua y saneamiento, así como también se generaron importantes productos para la gestión del sector en sus municipios. La institucionalización de Unidades Municipales de Agua y Saneamiento (UMAS) en al menos cinco Alcaldías, y la elaboración de Planes de Agua y Saneamiento en tres de éstas, son acciones que contribuyen a mejorar la gestión del sector. A nivel comunitario, se capacitó a 109 personas para la construcción y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento, de los cuales 81 fueron habilitados como Albañiles Emprendedores en Agua y Saneamiento. El fortalecimiento de los CAPS y sus redes municipales, así como la formación de Albañiles Emprendedores tuvo un efecto directo en la participación de la comunidad en la implementación de los proyectos, así como en la administración, operación y mantenimiento de los mismos en sus comunidades. La apropiación y el liderazgo asumidos por los Gobiernos Regionales en la gestión del sector, permitieron establecer un marco de coordinaciones entre los diferentes actores, logrando mayor impacto en las intervenciones desarrolladas en la Costa Caribe. Así mismo, se logró mayor apalancamiento de recursos desde las diferentes fuentes de inversión (pública/cooperación) para el desarrollo de infraestructura de agua y saneamiento en los municipios. Se fortaleció la capacidad técnica en transparencia, evaluación, rendición de cuentas por medio de herramientas de Tecnologías de Información (TI) y guías de información.
Resultado 3. Mejorado el acceso y la calidad del servicio de agua potable y saneamiento ambiental a través de la creación e implementación del Fondo Semilla.
El acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento mejoró significativamente con la creación e implementación del Fondo de Inversiones de Agua y Saneamiento como instrumento que permite armonizar y alinear las intervenciones en el sector. En relación a lo anterior, a través del mismo se logró complementar recursos de diferentes fuentes financieras (regional, municipal y comunitaria) para desarrollar unos 47 proyectos de agua y/o saneamiento, tanto a nivel de comunidades (43) como en centros públicos de salud y educación (4). El Fondo de Inversiones en Agua y Saneamiento FIAS, como parte de la Estrategia Sectorial Regional, representó el primer instrumento financiera de la política sectorial para armonizar y alinear las intervenciones en agua y saneamiento. A través del FIAS, en ambas regiones se financiaron 47 proyectos de agua y/o saneamiento en comunidades y escuelas de las zonas más pobres de la Costa Caribe, facilitando el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y servicios de saneamiento mejorado a unas 28,406 personas. En el sector urbano se apoyó el mejoramiento de los sistemas de manejo de desechos sólidos en Bilwi y Bluefields, beneficiando de forma indirecta a unas 72,000 personas en ambas localidades, así como también se apoyo en la mejora y ampliación de la red de agua potable urbana de Bonanza, beneficiado a unas 7,784 personas de esta localidad. A nivel de impacto, se incrementó un 12.8 % la proporción de población de los municipios priorizados que tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable, de la cual aproximadamente un 7.8 % corresponde a población indígena y afro descendiente. Así mismo, se incrementó en un 5.8 % la proporción de la población de los municipios priorizados que tienen acceso servicios de saneamiento mejorados, del cual al menos un 2.8 % corresponde a población indígena y afro descendiente. La implementación del Fondo de Inversiones de Agua y Saneamiento, incidió para que los Gobiernos Regionales y Municipales asuman mayores compromisos, tales como el fortalecimiento de las Unidades de

Agua, Saneamiento e Higiene, el incremento en la inversión pública destinada al sector, y el fortalecimiento de las estructuras comunitarias responsables de liderar el tema en sus territorios. Ver en ANEXO 2 un detalle del rendimiento del Fondo Semilla FIAS.
Resultado 4. Marco institucional, legal y regulatorio más adecuado, en el marco de políticas nacionales de descentralización y regionalización, facilita el derecho al acceso eficiente y equitativo a los servicios de agua y saneamiento en la RAAN y la RAAS.
Como parte de la contribución a la creación de un marco legal e institucional más adecuado, las Regiones aportaron a la construcción de políticas nacionales vinculadas al sector -*Política Nacional de Recursos Hídricos y Fondo Nacional del Agua*-, teniendo como punto de partida la consolidación del régimen autonómico de la Costa Caribe. Desde los niveles de gobierno que coexisten en las Regiones, se avanzó en la oficialización y funcionamiento de las 2 Mesas Regionales y 4 Mesas Municipales. Se avanzó significativamente en la Planificación Estratégica Sectorial en ambas Regiones, y se desarrollaron instrumentos y procedimientos que regulan la gestión del sector en la Costa Caribe. La revisión y presentación de propuestas de reforma y mejoramiento a las políticas nacionales vinculadas al sector -*Política Nacional de Recursos Hídricos* y el *Fondo Nacional del Agua*-, fueron parte de las acciones desarrolladas para adecuar el marco institucional del sector en el contexto de las Autonomías Regionales. Así mismo, la construcción de las *Estrategias de Agua y Saneamiento* en ambas Regiones Autónomas, así como *Planes Estratégicos de Agua* a nivel municipal, representan los primeros pasos para establecer un marco institucional de gestión, fortaleciéndose el mismo con la operativización del *Fondo de Inversiones de Agua y Saneamiento* y el diseño e implementación del SINAS, como instrumentos de Política Regional para la armonización de las intervenciones en el sector.
Objetivo General. Fortalecer la gobernabilidad económica y democrática del sector agua y saneamiento en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe nicaragüense, a través de una mayor participación y coordinación entre actores institucionales y sociales, así como fortalecer el marco institucional y la inversión en infraestructura, buscando incrementar el acceso sostenible a los servicios de agua y saneamiento, priorizando a los pueblos indígenas y comunidades afro descendientes.
Desde su diseño, el Programa Conjunto transitó por un proceso de negociaciones y concertación de acciones entre todos los actores involucrados: SNU, Instituciones del Gobierno Central, Universidades, Consejos y Gobiernos Regionales, Gobiernos Municipales, Gobiernos Territoriales y Comunitarios. El Programa promovió una dinámica inclusiva, lo cual fue un factor clave que fortaleció la promoción, visibilización y posicionamiento del tema agua y saneamiento en las agendas de los Gobiernos Regionales, Municipales y Territoriales. Las necesidades en materia de agua y saneamiento en las comunidades, más el requerimiento de garantizar la institucionalización de las prácticas y productos generados por el Programa, fueron dos factores de incidencia para dar relevancia al tema en las agendas. Sin lugar a dudas, la implementación del Programa ha contribuido al fortalecimiento de buenas prácticas de higiene, asociadas a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención en sus diferentes componentes. El empoderamiento de los actores, en especial el de las poblaciones beneficiadas, el desarrollo de sus capacidades locales, ha creado un entorno favorable para la gobernabilidad del sector. Los Resultados que más destacaron en la consecución del Objetivo General del Programa son el Resultado 2, vinculado al tema de la gobernanza, creación y fortalecimiento de capacidades y fortalecimiento institucional, y el Resultado 3, relacionado con la creación y puesta en marcha del Fondo de Inversión para la realización de obras en las comunidades (FIAS). El Resultado 1, vinculado al empoderamiento y control social, es altamente complementario con los Resultados 2 y 3. El contexto nacional fue favorable para la construcción de sinergias, de espacios de concertación e incidencia, así como desarrollar de manera transversal procesos participativos. Estos elementos son parte de la filosofía, de las políticas públicas y de los compromisos del Gobierno Nacional establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) y la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe 2012-2016. De igual manera, al considerar las líneas, ejes estratégicos e indicadores para la Costa Caribe que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, en lo que respecta al agua, saneamiento e higiene, es fácil percatarse de la contribución que se hizo al proceso de cambio en la gerencia y el acceso a los recursos hídricos. El Programa, además de los recursos financieros aportó dinamismo para el cambio.

De todos los análisis anteriores, se puede afirmar que el Programa incrementó la gobernanza y la gobernabilidad económica del sector agua y saneamiento en la Costa Caribe, y contribuyó al impulso de procesos efectivos de inversión sectorial dirigidos a mejorar el acceso de la población a los servicios mejorados de agua y saneamiento básico. Así mismo, contribuyó de forma importante en los cambios de comportamiento en la población local en relación a hábitos de higiene, cultura de pago y ahorro del recurso.
Las familias beneficiarias del Programa han adoptado nuevas prácticas en cuanto al tratamiento del agua para consumo humano: clorado del agua en casa, método sodis, hervido del agua y el filtro de agua de cerámica impregnado de plata.
Existe y se ha fortalecido el hábito de la limpieza de las letrinas. En todos los hogares que cuentan con letrinas se realiza la limpieza de las mismas, sin excepción. Sin embargo, es una actividad que en la mayoría de los casos es realizada por las mujeres adultas del hogar (55.79%).
El trabajo conjunto desarrollado en el marco de este Programa, contribuyó a las prioridades del Gobierno Nacional para el cumplimiento de las metas planteadas relativas a incrementar los índices nacionales de cobertura en agua potable y saneamiento, así como a superar situaciones de exclusión de comunidades pobres de la Costa Caribe de Nicaragua.
A nivel Regional, el PC colaboró al cumplimiento de las prioridades y metas establecidas en la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe, la cual forma parte del PNDH, específicamente en el Eje 1. Meta 1.c: Incrementado el número de familias con acceso al agua potable de calidad del 40% en el 2008 al 60% en el 2012; y en el Eje 3. Meta 3.a: Los Gobiernos Regionales y Territoriales del Alto Coco y Bocay, formulan e implementan una planificación y presupuesto multianual, ampliado, alineado y armonizado con la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe en un 100 % al 2012.

Algunas cifras sobre logros concretos del Programa se resumen en la siguiente Tabla III. De la misma, llama la atención el buen rendimiento respecto a las metas previstas en el Programa en casi la totalidad de las líneas de acción. La única que presenta un rendimiento menor es la línea 13 sobre la creación de espacios de diálogo intersectorial, con un rendimiento del 40%. El trabajo en el fortalecimiento de los espacios sectoriales a nivel nacional y con donantes fue una cuenta que dejó pendiente la acción del Programa.

Taba III. Logros en cifras del PC-A&S

	Tipo de beneficiarios	Nº Beneficiarios	
		Meta	Alcanzado
1	Comunidades que incorporan el tema de agua, saneamiento e higiene en sus planes de acción comunitarios	40	31
2	Líderes indígenas capacitados en temas de organización y participación comunitaria	96	137
3	Líderes mestizos capacitados en temas de organización y participación comunitaria	144	183
4	Lideresas que participan en espacios de toma de decisiones sobre agua y saneamiento (Mujeres)	12	27
5	Líderes que participan en espacios de toma de decisiones sobre agua y saneamiento (Hombres)	18	64
6	Comunidades en las cuales se implementan campañas de sensibilización y divulgación de información sobre temas de Agua, Saneamiento e Higiene.	80	40
7	Mesas de concertación formadas y funcionando para apoyar la gestión del sector de agua y saneamiento.	6	6
8	Planes Estratégicos que incluyen el componente agua, saneamiento e	8	6

	higiene		
9	Funcionarias capacitados para el uso de herramientas de gestión del sector agua y saneamiento (mujeres).	16	26
10	Funcionarios capacitados para el uso de herramientas de gestión del sector agua y saneamiento (hombres).	24	41
11	Mano de Obra comunitaria capacitada para la construcción de sistemas de agua y saneamiento en sus comunidades	-	109
12	Organizaciones comunitarias formadas y funcionando como administradores y operadores de los sistemas de agua y saneamiento de sus comunidades.	40	39
13	Instrumentos y espacios para el diálogo y coordinación entre actores que intervienen en el sector.	10	4
14	Gobiernos e Instituciones locales fortalecidos para atender el sector de agua y saneamiento.	12	22

b. Sostenibilidad

El Programa fue enfocado a la consolidación del modelo de gestión para las Regiones Autónomas y por tanto, está concebido en su totalidad de cara a la sostenibilidad de la institucionalidad creada. La importancia del agua y saneamiento en la Costa Caribe se ha instalado definitivamente y consolidado con el Programa. Su replicabilidad y desarrollo dependerá del impulso que decidan o puedan imprimir los Gobiernos Regionales y municipales a la temática y su rol activo en la búsqueda de recursos.

Fortalecimiento institucional

El PC impulsó en términos reales un diálogo multinivel entre todos los actores del Programa, se dieron avances importantes en la comunicación y articulación alrededor del tema agua. La comunicación y articulación mejoraron con la creación de las Mesas Regionales de Agua y Saneamiento, en las cuales se involucró a representantes regionales, municipales y comunitarios. Adicionalmente se dieron dinámicas y canales bilaterales de comunicación entre diferentes niveles de gobierno. Las acciones del PC permitieron un mayor acercamiento de las autoridades regionales con las municipales y de éstas con las comunidades, logrando identificar y priorizar de forma conjunta las principales necesidades del sector.

Por otro lado, se dejaron capacidades instaladas en recursos humanos formados para operar mecanismos normativos en las Regiones y alcaldías, así como para el mantenimiento de los sistemas de infraestructura en agua y saneamiento en las comunidades.

A continuación se ofrece una breve valoración sobre el fortalecimiento experimentado en las instituciones socias por razón de la intervención del Programa. De la misma se desprende una reflexión principal acerca de que las instancias Regionales –Gobiernos y Consejos– fueron los principales beneficiarios del fortalecimiento de capacidades, seguidos de las alcaldías.

CRAAN/ GRAAN **CRAAS/ GRAAS**	El fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales y Municipales para la gestión del sector Agua y Saneamiento, así como la creación de mecanismos e instrumentos que contribuyen a la gobernanza del mismo, especialmente la institucionalización de las Unidades Regionales de Agua y Saneamiento, ha permitido que estos actores lideren procesos de intervención conjunta y sinérgicas con otras agencias de cooperación permitiendo el desarrollo de intervenciones integrales y de mayor impacto, que contribuyen a los Planes y Políticas Nacionales encaminados al cumplimiento de los ODM. El proceso de empoderamiento de los Gobiernos Regionales permitió que éstos se conviertan en el eje articulador de la inversión de todos los proyectos en la Región. Aprovechando la coyuntura y voluntad política, se logró establecer espacios de concertación con el Gobierno Nacional, a través de los cuales los Gobiernos Regionales se han posicionado como los gestores del sector en la Costa Caribe y por ende como responsables de la armonización de intervenciones en sus territorios. Este es uno de los logros más importantes del Programa en términos de gobernanza y eficiencia, al evitar la dispersión de esfuerzos, así como apuntar hacia una agenda única orientada a la institucionalización de mecanismos de participación social en los niveles nacional, regional, municipal y comunitario.[9] A partir de esta condición como los principales líderes del sector, se ha facilitado la creación de alianzas entre los Gobiernos Regionales y municipales para la identificación, diseño y ejecución de los proyectos de agua y saneamiento, así como para el seguimiento y asistencia a los mismos en las etapas posteriores. La apertura que existe en el grupo de cooperantes del sector ha permitido que los Gobiernos Regionales informen acerca de los instrumentos y mecanismos que están promoviendo para mejorar la gestión del sector en la Costa Caribe.
ALCALDÍAS	El PC contribuyó a estructurar un nuevo tipo de relación y comunicación entre las alcaldías y las autoridades comunitarias para crear alianzas, con el fin de optimizar las intervenciones, obtener mejores rendimientos de las inversiones y lograr que los comunitarios se conviertan en gestores de sus propios proyectos. La conformación de los CAPS y el establecimiento de redes en algunos municipios, han propiciado condiciones favorables para una mayor incidencia y participación de los mismos en espacios de toma de decisiones sobre el sector.
CONAPAS	Se previó como un asociado en la intervención con UNICEF como asociado en las tareas de incidencia a nivel nacional para la *Ley Nacional de Aguas* y la *Mesa Sectorial de Agua y Saneamiento*. Las dos actividades tuvieron un débil desarrollo. La participación de CONAPAS fue muy baja.
INAA	INAA no tenía un rol directo determinado en el Programa. Se pensó en él como socio para la incidencia a nivel nacional por representar una de las instituciones rectoras en el sector, pero no aparecía en el presupuesto como asociado directo de ninguna de las Agencias. Con INAA se trabajó la conformación y legalización de los CAPS.
ENACAL	Del mismo modo, ENACAL debía brindar un acompañamiento formal al Programa. Pero el presupuesto no consideraba acciones directas con la institución.
MINSA	MINSA sí figuraba como asociado en varios Productos del presupuesto de la mano de OPS. Su tarea principal consistió en acompañar y apoyar con su institucionalidad el desarrollo de

[9] En la RAAN hay varias intervenciones en A&S donde se cuentan KFW, COSUDE, Banco Mundial, Andalucía, IFS

	campañas de información y sensibilización para el cambio de actitudes y comportamiento de la población. El Programa recibió del MINSA mucho más de lo que pudo dejar de fortalecimiento de capacidades. Pero el MINSA ganó en recursos para poder llevar a cabo sus campañas dirigidas a la reducción de enfermedades relacionadas con la calidad del agua y los hábitos de higiene.
MINED	No fue parte del Programa formalmente, pero se le hizo partícipe en la implementación. Trabajó en la realización de diagnósticos del sector y también en tareas de sensibilización y cambios de comportamiento en las escuelas y puestos de salud. El Programa se aprovechó de su estructura y a su vez el MINED del Programa para acompañar el componente de comunicación.
FISE	Normalmente ha tenido un desempeño con las municipalidades en la ejecución de proyectos, no trabaja con las Regiones. En la Costa Caribe no habían tenido mucha presencia hasta la llegada del Programa. El FISE aportó al PC alguna herramientas y metodologías, tales como: MEPAS, Curso AVAR, Programa de Capacitación a CAPS, etc. Muchas de estas herramientas y metodologías fueron adaptadas a la Costa Caribe.

Enfoque de género

Otro ámbito en cual el Programa tuvo un fuerte impacto es el de los derechos de las mujeres y enfoque de prácticas de género. Las mujeres aportaron una gran motivación a los procesos debido al ejercicio de un rol protagónico en el tema de agua. En todas las comunidades beneficiarias se encuentran arraigados valores sociales vinculados a una división social del trabajo más a menos generalizada. Las mujeres se encargan del cuido del hogar y de los hijos y los hombres son proveedores de las necesidades básicas.

En este contexto, el tema del agua y saneamiento es un rol asignado a las mujeres. Por ello en la composición de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS) se pudo apreciar un balance en su composición en cuanto a género; sin embargo, en el funcionamiento y reuniones periódicas de los Comités, son las mujeres las que tienen una participación preponderante. Esto se explica porque los hombres cotidianamente salen a trabajar al campo. Las mujeres se encargan tradicionalmente del acarreo del agua. En los CAPS, con los que se trabajó en el marco del programa, hay un 60% de mujeres. Había un 40% de mujeres en los cursos de formación a albañiles. En los diplomados, el 60% eran mujeres. A nivel municipal continúa habiendo una preponderancia de hombres alcanzando casi el 100%, no así en las instancias regionales superiores decisorias, en las cuales la participación de mujeres está muy equilibrada.

La debilidad encontrada es que se trató de garantizar su participación bajo un enfoque de cuotas, dejándose de lado otros abordajes como el de la formación y capacitación, la sensibilización social mediante medios de comunicación o las metodologías de trabajo con hombres. Añadido a esto, el

documento de Programa no daba orientaciones concretas y además, las Agencias participantes no disponían de especialistas que pudieran aplicar y transferir estas capacidades.

Coordinación Interinstitucional y Enfoque Territorial

El Programa tuvo como núcleo central de trabajo los Consejos y Gobiernos Regionales, los cuales fueron pieza central de su articulación a nivel territorial. Esto garantizó la cercanía en la intervención y mayor articulación interinstitucional con el nivel local, no así a nivel nacional, donde la comunicación y articulación quedó desligada de la acción.

Un elemento fundamental del enfoque hacia la sostenibilidad era lograr poner en marcha dinámicas de trabajo conjunto interinstitucional. Los esfuerzos en este sentido fueron muy positivos y la buena coordinación se acompañaba del hecho de que por primera vez hubiera recursos para las entidades Regionales para la gestión del sector.

La coordinación interinstitucional también tiene su expresión principal en la acción coordinada desde las alcaldías. La alcaldía debía establecer un enlace con el Gobierno Regional y junto con el FISE establecer una estructura de modelo de intervención permanente. Las alcaldías de Laguna de Perlas en el sur y Waspam en el norte son experiencias que muestran la instalación exitosa de las dinámicas de acción interinstitucional pretendidas por el Programa desde la Alcaldía con el Gobierno Regional y con el FISE. La coordinación con el FISE sirvió para equilibrar el avance en el fortalecimiento con los otros municipios de las Regiones no participantes del Programa. Con FISE se potenció el trabajo con estos otros municipios en los cuales también se crearon Unidades Municipales UMAS.

A nivel de terreno, el Programa estableció coordinaciones con diversos actores sociales. Entre las coordinaciones establecidas más destacables, figuran: 2 organizaciones de inspiración religiosa; 5 Redes de Comités de Agua Potable y Saneamiento; 3 Grupos de Jóvenes Voluntarios; 1 Empresa Privada (HEMCO); 2 Universidades, 1 Centro de Educación Técnica y 16 Escuelas; 4 radios comunitarias y 1 red de periodistas.

Enfoque de sostenibilidad

La construcción de una Estrategia del Sector en ambas Regiones permitirá sentar las bases para desarrollar intervenciones conjuntas que respondan a lineamientos estratégicos y objetivos clave para cada una de estas. Se logra así dejar atrás la anterior situación de carencia de políticas y planes sectoriales que llevaba a los actores a actuar de forma aislada y dispersa, sin enfoque de

sostenibilidad de los sistemas a mediano y largo plazo. Esta estrategia tiene como uno de sus logros la creación y operativización del Fondo de Inversión en Agua y Saneamiento FIAS, siendo un gran paso en esta dirección, ya que se ha creado un modelo de intervención conjunta en el cual los Gobiernos Regionales, Municipales y Territoriales se involucran activamente en la búsqueda de soluciones a las demandas de la población. Los Gobiernos Regionales cuentan ahora, además, con técnicos y especialistas en agua.

Lo ideal de cara a la sostenibilidad es que se pueda seguir alimentando el Fondo y seguir dando uso a los mecanismos de operativización instalados: instrumentos de priorización, criterios de formulación, criterios de intervención y menú de opciones. Son mecanismos de referencia, lo que quiere decir que requieren a su vez de constante mejora y actualización.

En relación a los avances encontrados en materia de sostenibilidad política y social se considera que hace falta una estrategia que garantice el acceso y disponibilidad de fondos que permitan la continuidad en la inversión de infraestructura de agua y saneamiento. El desarrollo de los mecanismos y competencias asumidas por las Regiones Autónomas dependerá de la obtención de recursos para operativizarlos. Pese a que algunos desafíos no fueron superados antes del cierre del PC, es posible que sean retomados por las estructuras creadas o fortalecidas por el PC, ya que cuentan con institucionalidad y son lo suficientemente fuertes para retomar y continuar los desafíos pendientes.

El FISE debía trasladar todo su conocimiento a las Regiones para la construcción de los instrumentos de gestión del FIAS, y esto se produjo parcialmente. Pero además, el FISE tuvo la oportunidad de canalizar a través del FIAS unos fondos que recibía del Banco Mundial para el sector, pero esta articulación no se produjo, aunque sí se establecieron acciones conjuntas.

La mayoría del personal contratado en las Unidades Regionales y Municipales de Agua y Saneamiento fue financiado con fondos del Programa, lo cual da menores garantías a la sostenibilidad de las acciones, pues los funcionarios no continúan laborando después de finalizado el Programa. Algunos recursos todavía continúan operando en los Gobiernos Regionales, aunque ya la temática no reside en las Secretarías de Salud, sino que en ambos Gobiernos se ha desplazado a otras Secretarías, lo cual no garantiza la continuidad bajo otras direcciones sin experiencia y sin los conocimientos.

El Programa se monta sobre la estructura institucional de los Consejos y Gobiernos Regionales en el marco del cumplimiento y desarrollo de la Ley de Autonomía, lo cual le aporta valor agregado desde

el punto de vista de la sostenibilidad. Pero los espacios de diálogo por excelencia creados por el Programa fueron las Mesas Municipales, las cuales surgieron con vocación de liderazgo en la temática y permanencia. No obstante, las Mesas Regionales no todas han tenido el mismo impulso y actualmente se reúnen únicamente para atender emergencias en la mayor parte de los casos.

A nivel municipal se ha apoyado la construcción de los Planes de Desarrollo Municipal en 6 municipios de la Costa Caribe; proceso mediante el cual se han podido articular esfuerzos entre los diferentes actores, y plantear soluciones conjuntas a las problemáticas más relevantes en las comunidades. Así mismo, a partir de estos instrumentos se han establecido las prioridades de inversión, a través de los Planes de Inversión Multianual y su cartera de proyectos. Partiendo de la intervención en los municipios seleccionados por el Programa, en la práctica, los Gobiernos Regionales extendieron el ámbito de acción a otros municipios, en concreto en la aplicación la de metodología AVAR para formación a comunitarios en mantenimiento de sistemas de agua, y en la participación en los Diplomados de las Universidades parte del Programa. La impronta de la intervención con las instancias Regionales -Gobierno y Consejo- y en las alcaldías seleccionadas, deja una estela que irradia a los otros municipios directa o indirectamente.

El enfoque de sostenibilidad tuvo un fuerte impulso basado en la apropiación de las personas. Para la creación de condiciones para la sostenibilidad, el Programa implementó acciones para promover la creación y fortalecimiento de capacidades que contribuyeran a un cambio de actitudes, prácticas y comportamientos en la población en cuanto al manejo y uso de los recursos, así como en los procesos de toma de decisión y participación.

Se capacitó a comunitarios en operación y mantenimiento de sistemas. También se fortalecieron las capacidades locales para la ejecución de Proyectos. Como acciones concretas en las cuales se promovió la participación activa de la población y su empoderamiento para la definición de las políticas locales, tenemos los siguientes: a nivel municipal, la elaboración del Diagnóstico Municipal de Agua y Saneamiento, la Planificación Estratégica Municipal y la construcción de las Políticas Municipales de Agua y Saneamiento (UNCDF); a nivel Regional, el FIAS y sus instrumentos operativos y el SINAS; a nivel comunitario, el AVAR.

La estrategia de utilizar la base social (organización, capacitación y promoción comunitaria) como eje fundamental para la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura del FIAS, demostró ser una garantía para la apropiación por parte de las mismas comunidades beneficiarias y por ende para la

sostenibilidad de las intervenciones realizadas. También que no se licitaron las obras y se realizaron directamente con las comunidades bajo el seguimiento de las alcaldías. Se encuentra en trámite la legalización de las redes a nivel municipal. Esto es importante porque la Ley 772 establece la transferencia de incentivos a las instancias legalizadas en la forma de exoneraciones para la compra de materiales y equipos.

La línea de trabajo sobre adecuación del marco normativo nacional encuentra un inconveniente desde el punto de vista de la sostenibilidad. Las acciones del Programa estuvieron dirigidas a la formalización de un Convenio con la Autoridad Nacional del Agua de manera que se reconozca oficialmente a las instancias Regionales y establecer un régimen de transferencia de recursos a las Regiones para la gestión del sector, pero este Convenio no llegó a producirse y aún continúa pendiente como un reto de la incidencia política a nivel Regional. Se requiere que las instancias de gobierno regional participen en el proceso de la revisión de la anterior y la formulación de la nueva política de los recursos hídricos.

El rol de los beneficiarios del Programa en términos de participación ha sido especialmente activo. Fueron capacitados y organizados para la autogestión del sector en las comunidades y sensibilizados sobre la importancia para la salud y el medio ambiente. Con el empoderamiento comunitario se establecen las bases para una mayor participación de la población en la toma de decisiones y control de las inversiones en agua y saneamiento, así como también se garantiza la sostenibilidad en la administración y operación de los sistemas construidos. También a nivel comunitario, los CAPS consiguieron un estatus legal. Ahora son reconocidos por INAA y tienen capacidad de gestión de recursos como personas jurídicas y entes estatales del sector. Quedaron bajo el ámbito de dirección de los municipios.

A través del apoyo de las Universidades BICU y URACCAN, se desarrollaron procesos de formación que contribuyeron significativamente a mejorar las capacidades de atención y respuesta de los Gobiernos Regionales y Municipales a las demandas de la población. Instrumentos de capacitación integral: diplomado, albañiles emprendedores, administración. Un problema de las universidades desde el punto de vista de la sostenibilidad es que los Diplomados realizados no han tenido continuidad más allá del Programa. Lo interesante del trabajo con universidades era la posibilidad de que los diplomados constituyeran un semillero permanente de profesionales en agua y saneamiento.

Al contrario, INATEC ha aprobado un pensum en Managua sobre agua y saneamiento, el mismo que se impartió en Bluefields, Rosita y Bilwi a técnicos de las alcaldías y comunidades.

Plan de Sostenibilidad del Programa

El Programa emitió un Plan de Sostenibilidad en noviembre de 2011. Su objetivo general era *Garantizar la continuidad de los modelos de intervención creados por el Programa.* Establecía tres objetivos específicos y proponía una serie de estrategias de acción para cada uno de los Efectos del Programa. Además, una serie de actividades específicas para cada una de las estrategias.

El Plan de Sostenibilidad está bien diseñado en cuanto a enfoque. La mayoría de las actividades son de gestión y no suponen cargo al presupuesto. Se trata de actividades estratégicas de cara a favorecer la sostenibilidad de las líneas de trabajo puestas en marcha. Son actividades que tienen que ver con mecanismos de coordinación, establecimiento de redes y alianzas, sistemas de monitoreo, e institucionalización de prácticas y normativas. También otras como capacitaciones que están en la línea de las actividades propuestas desde el Programa. El Plan es sencillo y apegado a la programación, por lo tanto fácilmente alcanzable. Una debilidad notable es que carece de definición de metas, responsables y actividades de monitoreo.

El Plan estableció 8 Líneas Estratégicas. Algunas de las principales acciones contenidas en este Plan son:

a) *Institucionalizar las Unidades de Agua, Saneamiento e Higiene en ambos Gobiernos Regionales y gestionar los recursos financieros para su operatividad. Aprobar la creación de al menos 5 UMAS.* Todas ellas se conformaron. Además se legalizaron, pero no todas alcanzaron un debido grado de desarrollo. Hubo experiencias destacables en las UMAS de Laguna de Perlas, el Tortuguero, Waspam y Bonanza. Respecto a las URAS, obtuvo un adecuado rendimiento el de la RAAS, no así en la RAAN.

b) *A nivel Regional, operativizar los recursos a través del FIAS mediante una estrategia de captación y gestión de recursos económicos para su capitalización en el mediano y largo plazo.* Se insistió, pero no se consiguió. Cuando se consiguió conformar los instrumentos del FIAS, el Programa ya estaba llegando a su fin.

c) *Conformar al menos 3 redes municipales de CAPS, a través de las cuales se promueva la legalización de dichas organizaciones y la coordinación de acciones que permitan una participación e incidencia más*

activa en la toma de decisiones sobre el sector. Fueron creados 39 CAPS y están funcionando, de los cuales 21 fueron legalizados.

d) *Realizar incidencia política en los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Regional y Municipal) para que se invierta mayor cantidad de recursos en la gestión del sector y en la construcción de sistemas de agua y saneamiento.* Se creó la Estrategia Regional de Agua y Saneamiento en la Costa Caribe como instrumento de incidencia política. No obstante, esta línea estratégica no fue debidamente desarrollada y fue una de las grandes carencias desde el punto de vista de la sostenibilidad.

e) *Organizar sesiones de trabajo entre los Gobiernos Regionales y el grupo de donantes del sector, a fin de presentar los avances y las prioridades para la consolidación del sector en la Costa Caribe.* Relacionada con la anterior, tuvo similar rendimiento.

Aunque existe un conjunto importante de acciones estratégicas que han sido ejecutadas en el Plan de Sostenibilidad, se requiere de un permanente monitoreo y sostenimiento para mantener dichos resultados y productos logrados. El Plan de Sostenibilidad enfrenta dos desafíos:

- La dificultad para disponer de personal técnico con experiencia en la gestión de programas y proyectos sectoriales de agua y saneamiento, así como las herramientas técnicas y metodológicas para llevar a cabo la misma.
- La capitalización y operativización del Fondo de Inversiones en Agua y Saneamiento (FIAS) para la Costa Caribe representa el principal reto para las autoridades Regionales, siendo ésta la principal herramienta para movilizar recursos y armonizar las intervenciones en el sector.

En la búsqueda de soluciones para cumplir con los compromisos establecidos en el marco del Plan de Sostenibilidad del Programa y en la implementación de los proyectos financiados por el FIAS, se organizó una visita del CDN a las Regiones a fin de apoyar a los Gobiernos Regionales y Municipales .

IV. Principales lecciones aprendidas

- ✓ La acción interagencial e interinstitucional es un proceso lento y complejo. Las Agencias e instituciones tienen grandes retos todavía para la acción conjunta y supone un aprendizaje que deberá seguir construyéndose. Esta circunstancia complejiza la ejecución de los Programas. Por este motivo es necesario que un Programa de estas características tenga la

menor complejidad posible en su concepción programática y operativa, más cuando se le une la complejidad del trabajo en la Costa Caribe en todos los sentidos ya señalados.

- ✓ El seguimiento de la Comisión Coordinadora fue una buena práctica y permitió que la acción estuviera constantemente reorientada en función de las necesidades. Además, potenció el trabajo conjunto, interagencial e interinstitucional. La planificación conjunta de actividades entre el PC de Gobernabilidad y el de Cultura y Desarrollo, permitió hacer un uso más eficiente de los recursos económicos y del tiempo de los socios involucrados.
- ✓ Este tipo de Programas no pueden ser diseñados de forma rápida. La complejidad de los procesos conjuntos requiere de un grado extra de pensamiento estratégico y prestar una atención especial a prever los pormenores de los procesos operativos. Por otro lado, por el hecho de ser conjuntos, exigen un alto grado de consenso en el diseño y una consulta más amplia que los Programas regulares.
- ✓ La movilización y participación social se lograron, tanto en la RAAN como en la RAAS, facilitados por la Promoción Social, que se impulsó desde el personal contratado por las Alcaldías para esos fines.
- ✓ La capacitación de mano de obra local para la construcción de la infraestructura fue un factor que contribuyó al empoderamiento comunitario y a crear condiciones para la sostenibilidad de las obras. El involucramiento de las comunidades en la implementación de los proyectos, reduce significativamente los niveles de inversión y esfuerzos de parte de las municipalidades y el mismo gobierno regional.
- ✓ Se logró una buena participación de los distintos actores en los lugares de intervención del Programa. Parte importante de este éxito fue una efectiva articulación entre autoridades Nacionales, Regionales, Municipales, Locales y Redes comunitarias, lo que de forma progresiva permitió la efectividad en la implementación del Programa.
- ✓ El liderazgo de los socios regionales en la implementación del PC ha permitido un mayor empoderamiento de los mismos en la gestión del sector y por ende en la armonización de las intervenciones sectoriales en los territorios.
- ✓ La elaboración de un plan de comunicación único para la Costa Caribe, ha permitido hacer un uso más eficiente de los recursos y las herramientas de cada uno de éstos. En este sentido, la

contratación de puntos focales de comunicación en cada una de las Regiones facilitó la generación de material de comunicación que refleja el impacto sinérgico de algunos de estos Programas.

- ✓ La utilización de herramientas sencillas como parte del sistema de monitoreo y seguimiento del programa, y la contratación de puntos focales por cada Región, permitieron mayor agilidad en la implementación del Sistema de Monitoreo de los PCs.
- ✓ El PC-A&S contenía algunos procesos programáticos que requieren de mucho mayor tiempo de ejecución, en concreto el Fondo Semilla FIAS. Requería de un tiempo superior para ser implementado y monitoreado, para poder valorar su desempeño y recoger aprendizajes.

V. Conclusiones

- ✓ El establecimiento de políticas, estrategias, normas, procedimientos, reglamentos, planes, y estructuras en la implementación del Programa, ha creado condiciones para la sostenibilidad y el establecimiento de una ruta lógica de mediano plazo, para la gerencia del sector A&S en la Costa Caribe.
- ✓ El diseño del Programa en cuanto a la lógica de intervención estuvo bien articulada en todos los ámbitos y apuntaba a la obtención de los resultados propuestos con enfoque de sostenibilidad. No obstante, no se consideró adecuadamente la dimensión de la intervención en cuanto a la magnitud del componente FIAS, tampoco la complejidad de su operativización. Esto provocó que la ejecución fuera más dificultosa, con constantes cambios de dirección operativa y en las estrategias de intervención.
- ✓ La concepción del Programa no midió en su diseño las capacidades reales de las instituciones y de las Agencias del SNU, algunas de ellas con debilidades y sin antecedentes de trabajo en la Costa Caribe. Esto significó la presencia de obstáculos para garantizar la calidad del enfoque hacia resultados y garantizar el seguimiento a algunos instrumentos de gestión estratégica como el sistema de monitoreo y evaluación, el plan de sostenibilidad y el plan de mejora surgido de la evaluación intermedia.

- ✓ Los cambios en el tejido institucional y el marco legal del sector de agua y saneamiento a nivel nacional no fueron los más adecuados para el logro de los resultados del programa a niveles más estratégicos.
- ✓ El marco legal del sector es bastante completo pero está más orientado hacia los temas relacionados con el agua potable. Las leyes existentes de saneamiento están contenidas en una serie de instrumentos e instituciones que dispersan las responsabilidades. No existe un marco legal claro para el saneamiento.
- ✓ La necesidad de reinventar constantemente el curso del Programa, dada la indefinición operativa en su diseño, supuso un reto para la implementación y consumió grandes esfuerzos de pensamiento y discusión estratégica.
- ✓ El Programa definitivamente ha instalado en la lógica del trabajo institucional de las Regiones Autónomas, los instrumentos para operativizar la temática de agua, saneamiento e higiene. Esto supone en sí mismo un fortalecimiento institucional, además de la puesta en práctica de la lógica del trabajo interinstitucional. A nivel local se proyecta esta coordinación alrededor de las Mesas Municipales de Agua y Saneamiento, que están llamadas a ser las articuladoras de esta dinámica en los municipios, con la conjunción de los esfuerzos de todos los actores locales.
- ✓ El objetivo del Programa de validar un modelo se materializa en dos ejemplos de buenas prácticas como son los municipios de Laguna de Perlas y Waspam. En ellos se practicó una acción coordinada desde todos los sectores y la acción del Programa se vio impulsada por un rol proactivo y comprometido de su gobierno local.
- ✓ El Programa creó las condiciones para el establecimiento de un diálogo y concertación amplia entre las autoridades y la población organizada. Este factor contribuyó al desarrollo de procesos efectivos de inversión sectorial, que mejoraron el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento básico.
- ✓ Pese a las características socioculturales de la Costa Caribe y la tradición de una baja participación de las mujeres en los espacios comunitarios, el Programa Conjunto destaca por el buen nivel de participación y empoderamiento de las mujeres, posibilitando una

participación equitativa de ambos sexos en la organización de los Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS), pero también en cuadros de dirección en los Gobiernos Regionales.

VI. Recomendaciones

- ✓ Antes de formular un Programa de esta naturaleza, será necesario realizar diagnósticos preliminares sobre la situación del sector. Estos diagnósticos sirven para identificar los municipios de intervención, evitan atrasos en el curso del Programa y permiten prever otros aspectos que tienen que ver con el entorno psico–social, cultural, político, socio-económico y logístico, y permiten mejorar la secuencia en la estrategia de intervención propuesta.
- ✓ Se debe elevar la importancia del elemento comunicativo en este tipo de Programas. Debe estar inserto en toda la Programación, la planificación de actividades y el presupuesto como un apoyo a la intervención en la movilización de apoyos sociales y políticos apuntando a cambios permanentes. Se debe prever la elaboración de un plan estratégico con metas concretas y la contratación desde el comienzo de un responsable de su seguimiento.
- ✓ Junto con el elemento comunicativo, se debe incluir el componente de gestión del conocimiento. Toda la información generada por el Programa debe ser difundida como información de utilidad para diseñar políticas públicas y la planificación estratégica de las diferentes instituciones, y agencias y organizaciones de cooperación. Pero también para poner de relevancia la intervención, divulgar sus logros y favorecer la movilización de recursos.
- ✓ Se debe dar una mayor importancia al seguimiento de los indicadores. La matriz de indicadores es el elemento esencial para la medición y puesta en evidencia de los logros alcanzados por el Programa. El monitoreo de los indicadores debe ser permanente desde todos los niveles con un énfasis en el acompañamiento a nivel territorial y recogida periódica de datos que sirvan como elementos para la toma de decisiones sobre el curso del Programa.
- ✓ En el marco del proceso de Reforma del SNU, se debe apuntar más hacia una Programación integrada en los Programas Conjuntos. A todos los niveles se debe evitar la compartimentación, de forma que se eviten visiones parciales de la intervención. Tanto en lo estratégico-programático como en lo operativo y en lo presupuestario se debe evitar la atomización. También se debe responder de forma integrada en los informes y reportes sobre

el avance hacia la consecución de los resultados o efectos propuestos. Las actividades deben tener un solo referente por el SNU y uno desde el socio de Gobierno, independientemente de que haya otras Agencias o instituciones que participen y aporten su experiencia y su aparato de intervención. Esto reduce además la carga administrativa.

- ✓ Para la sostenibilidad de la infraestructura construida se deben mantener funcionando estos espacios por medio de un dialogo permanente con los actores comunitarios. Además, las obras deben de partir de un diagnóstico previo a la inversión que garantice su pertinencia y viabilidad. Se debe incluir un monitoreo sistemático a los convenios con las empresas constructoras. En ese sentido, es oportuno poner el foco en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales en: elaboración de TdR y gestión de convenios, realización de estudios de pre-factibilidad y formación de técnicos.
- ✓ Para futuros Programas Conjuntos (PC) es necesario que para la fase de diseño se cuente con el tiempo suficiente, para consultar los mecanismos operativos con actores clave de los Gobiernos Regionales, Municipales y Líderes comunitarios.
- ✓ En vista de las debilidades estructurales en los diferentes niveles de Gobierno, se debe establecer un período de fortalecimiento de dichos gobiernos para poder iniciar la implementación operativa de cualquier programa.
- ✓ Los resultados del diagnóstico sectorial deben ser asumidos por ambos gobiernos regionales como la información oficial que desde las regiones se posee sobre el sector. Esto contribuirá a fomentar la apropiación de las estadísticas regionales por parte de las alcaldías, instituciones del gobierno central, y organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación. La información que resulte del diagnóstico debe ser divulgada por los medios que ambos gobiernos poseen así como por parte de las alcaldías municipales. No es conveniente continuar sin consensuar estadísticas regionales porque esto no permite avanzar en acciones claves tales como elaborar un plan de inversiones de mediano plazo, monitorear o evaluar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel de la Costa Caribe, entre otras acciones.
- ✓ Se debe dar un seguimiento desde los Consejos Regionales a los 47 proyectos comunitarios de agua y saneamiento instalados. Se debe promover la Evaluación y Auditoría del FIAS como componente principal del Programa. Deben fortalecerse mecanismos de control comunitario

(Auditoria Social) sobre el manejo del FIAS, así como de los fondos que están destinados a la sostenibilidad de las obras.

- ✓ Pensar, junto con donantes interesados, en una II FASE del Programa. Todo el esfuerzo del Programa y sus aprendizajes deben ser capitalizados a través de la puesta en marcha de otras iniciativas que vengan a dar continuidad a las diferentes líneas de intervención o una réplica del Programa que recoja y rentabilice las lecciones aprendidas.
- ✓ Es necesario contar con un Sistema de Información en Agua y Saneamiento –SINAS– y vincularlo a un mecanismo de gestión del conocimiento sobre temas críticos de saneamiento y promoción de la higiene.
- ✓ Se debe apoyar más la participación del Ministerio de Educación y enriquecer el currículum escolar, con temas de saneamiento y promoción de la higiene, adecuado a las características de la Costa Caribe

VII. Anexos

I. MATRIZ DE INDICADORES CON COMENTARIOS
II. DATOS DEL FONDO SEMILLA FIAS
III. LISTADO DE ENTREVISTAS
IV. DOCUMENTACIÓN CONSULTADA