

análisis y desarrollo social consultores

EVALUACIÓN EXTERNA FINAL

“PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD Y PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO DE EL SALVA- DOR. SLV-041-B”

MARZO 2018



MARN

Ministerio de Medio Ambiente
y Recursos Naturales



EL SALVADOR
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
DE EL SALVADOR



SLV-041-B

PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD Y PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO DE EL SALVADOR.

Evaluación final.

Informe final.

Marzo 2018.

ANÁLISIS Y DESARROLLO SOCIAL EL SALVADOR SA DE CV

Autores:

- Carlos Lobo.
- Víctor Parada.
- Raúl Artiga.
- Ricardo Calles.
- Osvaldo Nolasco.
- Juana Jiménez.
- Luis Pemán.

LAS OPINIONES Y LOS POSICIONAMIENTOS EXPRESADOS EN ESTE INFORME DE EVALUACIÓN CORRESPONDEN AL EQUIPO EVALUADOR, NO TENIENDO QUE COINCIDIR NECESARIAMENTE CON LOS DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS Y FINANCIADORAS DEL PROGRAMA.

ACRÓNIMOS

AECID	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
AMSS	ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR
ANDA	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AOD	AYUDA OFICAL AL DESARROLLO
APSB	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BM	BANCO MUNDIAL
CAD OCDE	COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
CEL	COMISIÓN EJECUTIVA HIDROELÉCTRICA DEL RÍO LEMPA
CINACH	COMITÉ INTERINSTITUCIONAL NACIONAL PARA LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS
CONAPS	COMISIÓN NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
CONASAV	CONSEJO NACIONAL DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y VULNERABILIDAD
FAO	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA
FCAS	FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO
FISDL	FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL
GASCR	GERENCIA DE ATENCIÓN A SISTEMAS Y COMUNIDADES RURALES
GIRH	GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO
GOES	GOBIERNO DE EL SALVADOR
GSV	GABINETE DE SUSTENTABILIDAD Y VULNERABILIDAD
GWP	<i>GLOBAL WATER PARTNERSHIP</i>
ISDEM	INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL
MAG	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
MAP	MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS
MAPAS	MONITOREO DE AVANCE PAÍS EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
MARN	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
MINEC	MINISTERIO DE ECONOMÍA
MINSAL	MINISTERIO DE SALUD

MOP	MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS
ONGD	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO
ODS	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
PLANAPS	PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
PFGL	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE GOBIERNOS LOCALES
PNGIRH	PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS
PNUD	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
POAS	PLANES ANUALES OPERATIVOS
POG	PLAN OPERATIVO GENERAL
ROP	REGLAMENTO OPERATIVO
SETEPLAN	SECRETARIA TÉCNICA Y DEPLANIFICACION
SIHI	SISTEMA DE INFORMACIÓN HÍDRICA
SNET	SERVICIO NACIONAL DE ESTUDIOS TERRITORIALES
STP	SECRETARÍA TÉCNICA DE PRESIDENCIA
VMRREE	VICEMINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	6
1.2. PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO.	6
2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	8
3. METODOLOGÍA	12
4. RESULTADOS (RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN)	21
4.1. ANÁLISIS DEL DISEÑO.	21
4.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	26
5. CONCLUSIONES	49
6. LECCIONES APRENDIDAS	59
7. RECOMENDACIONES	62
8. ANEXOS(EN FORMATO DIGITAL)	66

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El **Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico de El Salvador (Convenio SLV-041-B)** fue aprobado por el Consejo de Ministros de España el 30 de octubre de 2009, el Convenio de Financiación fue firmado el 3 de diciembre de 2009 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y el Instituto de Crédito Oficial de España.

El **Reglamento Operativo (ROP)** fue aprobado el 17 de diciembre de 2010 y el periodo de ejecución se inició con la aprobación del **Plan Operativo Global (POG)**, el 24 de junio de 2011. El periodo de ejecución inicial era de 48 meses, teniendo su fecha de finalización el 23 de julio del 2015. El programa ha sufrido dos ampliaciones autorizadas, la primera de 24 meses, y la segunda ampliación de 6 meses más, siendo el periodo final de ejecución de 78 meses, con finalización el 24 de diciembre de 2017.

1.2. PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO.

Para el desarrollo del contrato de evaluación (que incluye los programas antes mencionados) AID Social ha propuesto un equipo de 7 personas, cuatro evaluadores principales y tres evaluadores complementarios.

Expertos principales.

Carlos Lobo.	<p>Coordinador y Especialista en desarrollo comunitario en proyectos de agua y saneamiento.</p> <p>Licenciado en Administración y Dirección de Empresas, Máster en RSC y sostenibilidad, experto universitario en Evaluación de Políticas y Públicas, cuenta con un diplomado en iniciativas emprendedoras solidarias por la IESE <i>Business School</i>. Ha realizado diferentes manuales de cooperación y participado como evaluador y/o coordinador en más de 80 evaluaciones de proyectos y convenios, posee una amplia experiencia de evaluación de programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en Guatemala, Honduras, Nicaragua y México.</p>
Víctor Parada.	<p>Especialista en proyectos de infraestructura de agua y saneamiento.</p> <p>Mexicano, Ingeniero Civil y Máster en evaluación socioeconómica de proyectos. 15 años de experiencia en el ámbito de la evaluación y desarrollo de estudios y análisis de inversiones. Experiencia en evaluación de programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en México y Honduras.</p>
Ricardo Calles.	<p>Especialista en planificación hídrica y análisis cuantitativo.</p> <p>Salvadoreño, Ingeniero agrónomo, Investigador Asociado de la Universidad Tecnológica de El Salvador; Catedrático de Manejo Integrado de Cuencas en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. Amplia experiencia en elaboración de diagnósticos y planes de gestión de cuencas. Ha realizado evaluaciones dentro del ámbito de la gestión ambiental y es experto en estudios de impactos socioeconómicos entorno al</p>

Raúl Artiga.	valor del agua y recursos hídricos.
	<p>Especialista en institucionalidad del recurso hídrico. Salvadoreño. Economista institucional, especialista en políticas y estrategias en medio ambiente y desarrollo. Con amplia experiencia en coordinación, gerencia de proyectos y programas de asistencia técnica y desarrollo institucional en desarrollo sostenible y medio ambiente. Experiencia en evaluación de proyectos de la cooperación internacional y en el fortalecimiento de capacidades de actores en el área ambiental y del desarrollo económico inclusivo en el territorio. Ha participado en evaluación de dos programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en El Salvador.</p>

Expertos complementarios.

Juana Jiménez.	<p>Especialista en género. Nacionalidad española. 22 años de experiencia en proyectos de desarrollo, seguimiento, sistematización y evaluación de proyectos en las áreas de agua y saneamiento, educación, género, economía solidaria, productivos con enfoque agroecológico y ambientales, levantamiento de líneas de base con metodologías cualitativas (grupos focales y entrevistas) y cuantitativas (encuestas), construcción de indicadores de desarrollo y género en desarrollo y sistemas de monitoreo y evaluación. Diseño curricular, formulación y gestión de proyectos, seguimiento, evaluación y sistematización, levantamiento de líneas de base, diagnósticos, elaboración de materiales didácticos, teoría de género, construcción de indicadores de desarrollo y género y sistemas de monitoreo y evaluación.</p>
	<p>Especialista en medio ambiente y derecho humano al agua. Nacionalidad española. Licenciado en Ciencias Biológicas, Experto Universitario en Evaluación de Políticas Públicas (actualmente cursando máster) y maestría en medioambiente y desarrollo. 15 años de experiencia de trabajo en cooperación, habiendo residido 4 años en El Salvador. Ha coordinado más de 60 procesos evaluativos, facilitando y conduciendo equipos multidisciplinarios orientados a resultados. De estos procesos evaluativos más de 9 son de proyectos de agua, saneamiento y salud. Experiencia en evaluación de cuatro programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en El Salvador y experto en medioambiente y desarrollo.</p>
Oswaldo Nolasco.	<p>Responsable de coordinación análisis cuantitativo en campo. Salvadoreño, Ingeniero agrícola, con amplia experiencia en procesos de desarrollo comunitario y coordinación de proyectos con amplia participación comunitaria en acciones de salud comunitaria, conservación de suelo y gestión del recurso hídrico. Ha participado en evaluación de tres programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en El Salvador, Guatemala y Honduras.</p>

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

El programa se diseñó dentro del marco del **Plan de Gobierno de El Salvador (GOES) 2009-2014**, referente a la Política Nacional Medio Ambiental y de Reducción del Riesgo, donde se plantea fortalecer la gestión ambiental con un enfoque de reducción del riesgo social y económico. Además de reducir el impacto del cambio climático y la fragilidad de los ecosistemas producida por los desórdenes urbanos prevalentes en el país hasta la fecha.

Uno de los elementos clave que plantea el Plan de Gobierno, es que la población asuma su responsabilidad ambiental en las actividades que desarrolla, en este sentido se contempla un programa de desarrollo nacional que tiene como base la inclusión social, disminuir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de la población.

Específicamente en lo referente a la gestión hídrica y ordenamiento del territorio, el Plan de Gobierno establece la construcción de directrices y planes, para el ordenamiento, conservación y protección de los recursos hídricos a nivel de cuencas y sub-cuencas. A su vez, se incluye la formulación del Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas y Ecosistemas Acuáticos, y se pretende la creación de la institucionalidad del agua, con participación de la sociedad civil y considera también, acciones para la prevención de la contaminación de los recursos hídricos.

Características del sector.¹

En El Salvador, la deforestación, el uso inadecuado de los suelos, la contaminación hídrica, la sobreexplotación de acuíferos, la mala distribución de los recursos hídricos, aunado a una migración interna hacia las ciudades y un alto índice de crecimiento poblacional, han ocasionado una disminución per cápita de la disponibilidad hídrica por interacción de factores sociales, ambientales y climáticos.

Los cambios climatológicos presentan una tendencia estadística hacia el incremento de los valores de temperatura que han modificado los patrones del comportamiento del ciclo hidrológico, generando de una forma más frecuente y con mayor intensidad, eventos extremos de sequías e inundaciones, que pueden contribuir a una disminución per cápita de la disponibilidad de agua.

De acuerdo a los resultados de investigaciones realizadas por el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) en el año 2002, en los temas cantidad y calidad hídrica, el caudal de algunos ríos a nivel nacional ha presentado una reducción gradual en los últimos 30 años, como consecuencia de la interacción de fenómenos antrópicos y naturales, relacionados con cambios en el uso del suelo, aumentos de la demanda, la modificación en el

¹Extraído del análisis del sector realizado en el POG del Programa

patrón de lluvias y de evapotranspiración, agravados por el aumento de los niveles de contaminación de las aguas superficiales.

Las estadísticas nacionales² indican el bajo nivel de cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento, con una marcada diferencia entre los niveles de cobertura del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y las demás regiones del país. La cobertura de saneamiento que se reporta no incluye en su totalidad los sistemas de depuración previo a su descarga; los niveles de contaminación del agua, son debido principalmente a las descargas de aguas residuales domésticas e industriales, limitando la posibilidad de aprovechamiento del recurso hídrico superficial, al no cumplir con los requisitos de calidad para algunos tipos de usos productivos o de abastecimiento, haciendo presión sobre la explotación de los recursos hídricos subterráneos.

Por otra parte, el sector hídrico cuenta con información del consumo de agua en el sector turismo, industria, agroindustria y riego, como resultado del diseño del PNGIRH, aún están pendientes el doméstico energético; la información generada con el PNGIRH se encuentra centralizada, sistematizada y con consulta accesible a través del SIHI, quedando pendiente la actualización de dicha información en el período considerado desde la elaboración de dicho Plan.

En El Salvador, la competencia entre sectores por el uso del agua no favorece un buen desarrollo de la agricultura, ya que aunque el uso del agua para riego es importante en la obtención de mayores rendimientos de los cultivos, ha sido un foco generador de conflictos, vinculados no solo a la disminución de caudales, sino también al manejo de los sistemas de regadío.

La producción de energía a partir de fuentes hidroeléctricas enfrenta crecientes dificultades por la sedimentación de los embalses que incrementa los costos de operación y disminuye la vida útil de las presas.

En cuanto a la industria, existen dificultades de disponibilidad de agua para el abastecimiento de sus procesos de producción; relacionada con esta problemática está la mala calidad del agua, debido entre otros, a la contaminación que ellos generan.

Las fuentes de agua superficial, como manantiales, nacimientos, lagos y lagunas, son un atractivo turístico que requiere de estrategias de manejo sostenible con la participación de las comunidades locales. La contaminación y la escasez de agua en época de verano afectan el potencial turístico.

Dentro de este contexto y marco de mejora en la gestión integral del recurso hídrico, se enmarca el programa objeto de evaluación, en el que dentro de su estrategia de interven-

²Encuesta de hogares con propósitos múltiples. 2013. ANDA. Boletín Estadístico nº 35-año2013.

ción y planificación se han tenido en cuenta las competencias institucionales de las entidades ejecutoras Manny ANDA para propiciar una gestión integral de los recursos hídricos en El Salvador, priorizándose el acceso sostenible a los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, presentando las siguientes características y lógica de intervención, que aquí se muestran, a modo de resumen.

Tabla 1. Resumen Programa.

Nombre del Programa	Programa de Gobernabilidad y Planificación de la gestión de los recursos hídricos de El Salvador	Código
Entidad Beneficiaria	– Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador	
Entidad Ejecutora	– Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales-MARN y Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados- ANDA.	
Tipo de Programa	– Gobernabilidad.	
Línea de actuación FCAS	– Inclusión social y lucha contra la pobreza, género y desarrollo, sostenibilidad ambiental.	
Titulares de derecho	– Se estima como titulares directos, al menos 30.000 personas, constituidos por: los representantes de los sectores de usuarios, los visitantes que consulten el observatorio y el segmento de la población a la que se divulgan los instrumentos de gestión.	
Área geográfica de intervención	– Nivel Nacional.	
Presupuesto total	– 9.641.407,82 EUR/13.822.878,46 \$.	
Aporte FCAS	– 7.713.125,85 EUR/11.058.302,83 \$.	
Contrapartida Nacional	– 1.982.281,97 EUR/2.764.575,63 \$.	

Tabla 2. Lógica de intervención.

OBJETIVO DEL PROGRAMA	Fortalecida las capacidades de las instituciones locales y fomentada la gobernabilidad en el sector hídrico y en el subsector agua potable y saneamiento.
INDICADORES DEL OBJETIVO	
<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del MARN fortalecida con la creación de la Dirección de Gestión Hídrica, aplicando el 80% de Planes Estratégicos e instrumentos elaborados bajo el programa a la finalización del programa. - Se han creado mecanismos de participación ciudadana en el manejo de los recursos hídricos. 	

RESULTADOS	INDICADORES
R.1. SE HAN ELABORADO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN QUE CONTRIBUYEN A LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR HÍDRICO, CON PARTICIPACIÓN LIDERADA POR EL MARN.	R.1.1. El 100% de las instituciones gubernamentales claves en la Gestión del Recurso Hídrico participan en la elaboración y validación de los Planes Estratégicos y de los nuevos instrumentos de gestión hídrica generados por el programa.
	R.1.2. El 100% de los planes elaborados por el programa son aprobados y oficializados por el MARN.
	R.1.3. La Dirección de Gestión Hídrica funciona como un ente coordinador de la Política Hídrica.
	R.1.4. El 90% del personal capacitado no rota durante la ejecución del programa.
R.2. SE CUENTA CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE PERMITA AL MARN, REGULAR EL USO, PROTECCIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.	R.2.1. Al término del programa el Observatorio cuenta con la información hídrica de las zonas de intervención.
	R.2.2. Aumento gradual del número de visitantes al observatorio
	R.2.3. El observatorio de recursos hídricos satisface la demanda de información de los usuarios. Al menos el 40%.
R.3. SE HAN CONFORMADO MESAS DE USUARIOS QUE PARTICIPAN EN LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN HÍDRICA, EN LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN.	R.3.1. Al menos tres (3) mesas de usuarios en las áreas de intervención.
	R.3.2. 70% de cumplimiento de eventos de capacitación y formación realizados respecto a los programados.
R4. SE HA ELABORADO E INICIADO LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.	R.4.1. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento elaborado.
	R.4.2. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento con al menos un 5 % de avance en la implementación de las actividades programadas del Plan.

3. METODOLOGÍA, CONDICIONANTES Y LIMITANTES DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Metodología

El Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico de El Salvador (Convenio SLV-041-B), es un programa centrado en el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernabilidad, en el marco de la gestión integral del recurso hídrico. Las entidades implementadoras del mismo fueron MARN y ANDA.

El programa se concibe como un trabajo articulado, donde los productos esperados se integran para la consecución del resultado esperado, que no es otro que el establecimiento de un sistema de gobernabilidad del sector hídrico en el país.

A partir de este marco conceptual del programa, la metodología de trabajo de la evaluación se estructuró a partir del **objetivo general** de la Evaluación Final y sus **4 resultados esperados**.

1. Medir el grado de logro de los objetivos generales y específicos y su aporte a los objetivos sectoriales nacionales:
 - a. Agua potable y saneamiento.
 - b. Gobernabilidad y gestión integral de los recursos hídricos.
2. Analizar la tendencia de la sostenibilidad de las buenas prácticas relacionadas a la GIRH.
3. Analizar los posibles cambios en la cultura institucional de las entidades ejecutoras:
 - a. Planificación y sostenibilidad de acciones.
 - b. Participación de usuarios finales (titulares de derechos).
 - c. Incorporación de perspectiva de género.
4. Recomendaciones estratégicas para el Gobierno de El Salvador.

En ese sentido, la evaluación final se diseñó bajo un proceso metodológico que nos permitiera considerar básicamente tres criterios de evaluación centrales, la **Pertinencia**, el **Impacto** y la **Sostenibilidad**. Esto se plasma en el uso de la matriz de evaluación que el equipo evaluador estructuró por niveles y en los tres criterios de evaluación, partiendo de las preguntas de evaluación emitidas en los términos de referencia³.

³Estos niveles y criterios de evaluación permiten estructurar una evaluación consistente de acuerdo a los lineamientos CAD de la OCDE.

Adicionalmente, a los indicadores relacionados con los 4 resultados esperados del programa, se añadieron 10 indicadores de referencia que nos permitieran ahondar en las 5 preguntas de evaluación, incorporando a las mismas, otra batería de preguntas que coadyuvaran en la línea de valoración de los resultados obtenidos. Estos indicadores y preguntas orientaron el uso de las herramientas utilizadas para la recolección de la información, procesos de consultas, análisis y valoración a lo largo de la evaluación tal como se detalla en el cuadro siguiente.

Tabla 3. Preguntas e indicadores de evaluación.

Niveles de Análisis	Criterio Vinculado al nivel de análisis.	Preguntas de evaluación	Aspectos que matizan las preguntas	Indicadores	Herramientas (para recolectar la información)
Diseño	Pertinencia	¿Existe diálogo y armonización entre las instituciones nacionales y los diversos actores de desarrollo?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El programa ha respondido objetivamente a las necesidades y obstáculos que enfrenta la gobernabilidad del sector hídrico? • ¿La intervención facilitó la participación e inclusión activa de sectores y actores usuarios del agua a nivel nacional y/o territorial? • ¿Qué cambios ha habido a nivel de políticas y programas nacionales para apoyar las iniciativas o actividades que las entidades sectoriales han venido ejecutando con la cooperación del programa? • ¿Existen experiencias exitosas resultado de la coordinación con otros gestores y/o donantes? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. N^o. de productos del programa que se han institucionalizado y armonizado con la agenda y políticas públicas nacionales de desarrollo. 2. N^o. de acuerdos inter-institucionales de cooperación/coordination que se han generado a partir del programa 	<p>Análisis Documental. Entrevistas semiestructuradas. FODA. Guión Grupo Focal. Cuestionario Delphi. Encuesta en línea.</p>
Resultados	Impacto	¿En qué medida se ha mejorado la institucionalidad pública y el marco normativo para la gestión integral del recurso hídrico?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el nivel de aplicación /funcionamiento de los productos, promovidos por el programa, para la mejora de la gestión del recurso hídrico? • ¿Los usuarios del agua conocen los productos, herramientas o instrumentos generados por el programa? • ¿Cuáles son los principales logros del programa con los diferentes actores y participantes? 	<ol style="list-style-type: none"> 3. N^o. de nuevos instrumentos de gestión hídrica implementándose a nivel nacional/territorial 4. N^o. de entidades públicas que conocen y utilizan o aplican en su ámbito respectivo de competencias los productos o instrumentos de gestión generados por el programa. 5. N^o. de buenas prácticas 	<p>Análisis Documental. Entrevistas semiestructuradas. FODA. Guión Grupo Focal Cuestionario Delphi. Encuesta en línea.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué cambios se perciben a nivel de las instituciones meta con la ejecución del programa? • ¿Qué acciones sectoriales se han concretado con el apoyo del Programa que anteriormente no se tenían en relación a la protección y uso del agua, certidumbre jurídica, relaciones de género, etc.? • ¿Cuál es la percepción de las entidades meta de los beneficios alcanzados con el apoyo del programa? • ¿Cuáles son las principales causas de insatisfacción de las entidades meta de del Programa, si las hubiera? 	cas de GIRH y/o acuerdos entre usuarios del agua que han sido implementadas a nivel de zonas hidrográficas.	
	¿Y del subsector agua potable y saneamiento?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el nivel de aplicación /funcionamiento de los productos, promovidos por el programa, para la mejora de la gestión del agua potable, tanto a nivel urbano como rural? • ¿Los prestadores de servicios y usuarios de AN-DA conocen los productos, herramientas o instrumentos generados por el programa? • ¿Cuáles son los principales logros del programa con los diferentes actores y participantes? • ¿Qué cambios se perciben a nivel de las instituciones del subsector con la ejecución del programa? • ¿Qué acciones en el subsector agua y saneamiento se han concretado con el apoyo del programa que anteriormente no se tenían en relación a la calidad de los servicios, la certidumbre jurídica, las relaciones de género, etc.? • ¿Cuál es la percepción de 	<p>6. N^o. de nuevos instrumentos de gestión para la prestación de los servicios de agua y saneamiento implementándose a nivel nacional/ territorial</p> <p>7. N^o. de entidades públicas que conocen y utilizan o aplican en su ámbito respectivo de competencias los productos o instrumentos de gestión para la prestación de servicios de agua y saneamiento generados por el programa.</p> <p>8. N^o. de buenas prácticas de gestión de servicios de agua y saneamiento y/o acuerdos entre prestadores de servicios han sido implementadas.</p>	<p>Análisis Documental. Entrevistas Semiestructuradas. FODA. Guión Grupo Focal. Cuestionario Delphi. Encuesta en línea.</p>

			<p>las entidades del subsector agua y saneamiento de los beneficios alcanzados con el apoyo del programa?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales causas de insatisfacción de las entidades del subsector agua y saneamiento del programa, si las hubiera? 		
	Sostenibilidad	<p>1. ¿Se ha contribuido a la planificación de los recursos hídricos?, ¿cuáles son las proyecciones de aplicación del PNGIRH y el PLANAPS?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué posibilidad hay de sostener los productos/resultados generados por el programa una vez finalizada la cooperación? • Bajo las condiciones y resultados obtenidos a la fecha del programa, ¿sus resultados y logros son irreversibles? • ¿En qué medida las entidades públicas responsables tienen la capacidad técnica y financiera para consolidar las actividades y mantener los resultados alcanzados una vez que el programa finalice? • ¿Cuáles son las enseñanzas aprendidas sobre el diseño, ejecución y gestión del programa? • ¿Qué acciones o recomendaciones harían para mantener los logros o resultados del Programa? • ¿Cuáles casos de éxito puede mostrar el programa? • ¿Ha sido adecuado y suficiente el apoyo político-institucional (internacional, nacional y local) en el Programa? 	<p>9. Existencia de planes operativos técnicos y presupuestarios para la aplicación del PNGIR</p> <p>10. Existencia de planes operativos técnicos y presupuestarios para la aplicación del PLANAPS.</p>	<p>Análisis Documental. Entrevistas Semiestructuradas. FODA. Guión Grupo Focal. Cuestionario Delphi. Encuesta en línea.</p>

Entre las herramientas utilizadas en la metodología están: Revisión y análisis documental, entrevistas semi-estructuradas, talleres FODA con equipos técnicos del programa, grupos focales sectoriales; grupos focales territoriales, encuestas en línea y cuestionario Delphi con panel de expertos. Este conjunto de herramientas se basaron en el análisis y valoración de la consecución de productos, los resultados esperados y los indicadores base y de referencia.

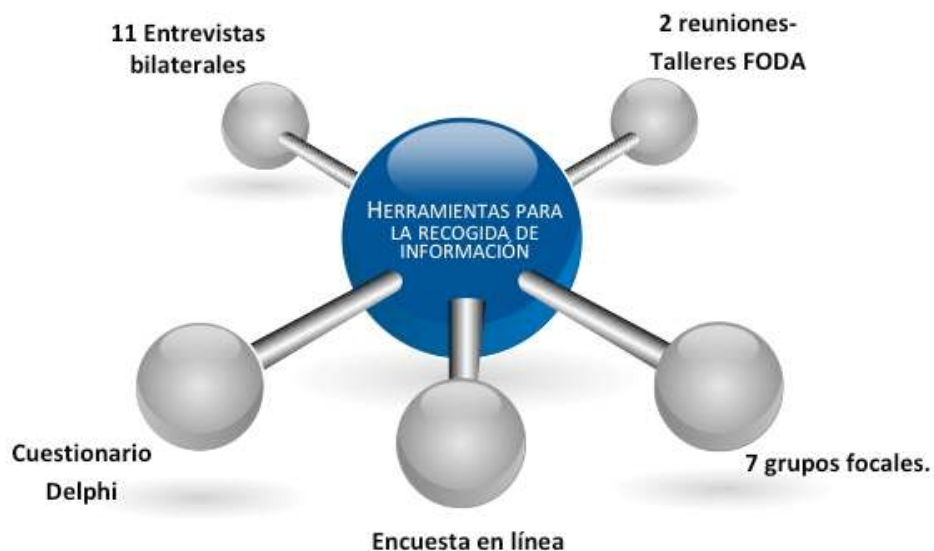
- *Revisión documental:* comprendió la revisión y análisis de información institucional pertinente a los objetivos de la evaluación, la información generada por el programa y sus productos. Entre la información revisada se tuvo acceso a documentos oficiales generados por el MARN, ANDA, relacionados con informes semestrales y Planes Operativos Anuales; Políticas sectoriales; Estrategias y normativas relevantes al marco de actuación del programa; entre ellas: la Política Nacional del recurso hídrico, la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, Propuesta de Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas Superficiales y Subterráneas, el Plan Nacional de Gestión integrada del Recurso Hídrico, documentos sobre los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel institucional, el Sistema de Información Hídrica. También con el diagnóstico de organizaciones de usuarios de agua, el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones de usuarios de las zonas de intervención, el catastro de sistemas de agua no administrados por ANDA, así como con el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS) y la propuesta de Política Nacional de Agua y Saneamiento, documentación sobre acciones iniciales del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, entre otras.
- *Entrevistas semi-estructuradas,* donde se siguió el orden de un conjunto de preguntas predefinidas, preparadas de antemano y presentadas en orden determinado; para ello se puso a disposición del(a) entrevistado(a) la información central del objeto de la evaluación. Se aplicó a personas responsables de la ejecución y seguimiento del programa, así como al resto de actores claves considerados como Titulares de Obligaciones (entidades públicas). Se realizaron 11 entrevistas bilaterales con titulares de las entidades públicas y funcionarios de alto nivel de entidades del sector hídrico del gobierno con relevantes responsabilidades en el uso y gestión del agua y los servicios de agua y saneamiento. (Ver anexo del guión de entrevistas).
- *Grupos Focales,* esta técnica cualitativa de recolección de información de tipo exploratoria consistió en realizar entrevistas colectivas sobre el programa, sus resultados y productos con un pequeño número de personas (de 5 a 10). Se realizaron 7 Grupos Focales: 1 con entidades del sector público o Institucional ; 1 con Sector privado-gremiales; 1 con ONG relacionadas al tema; 3 con Actores territoriales participantes del proceso de elaboración del PNGIRH en 3 regiones hidrográficas; 1 con actores sectoriales participantes del proceso de elaboración del PLANAPS (Ver anexo del guión de grupos focales)
- *Taller Análisis FODA,* esta herramienta de estudio de la situación de un programa permitió analizar tanto las Debilidades y Fortalezas como las Amenazas y Oportunidades que el programa enfrentó, éste se realizó con la unidad ejecutora del MARN responsable de implementar el componente bajo su responsabilidad y también con el equipo técnico de ANDA que coordinó las actividades del componente de agua y saneamiento del programa. En base a este ejercicio se permitió identificar recomendaciones o estrategias de apoyo al trabajo futuro en el tema y a la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

- **Encuesta en Línea:** El equipo evaluador preparó la herramienta con un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas al conjunto consolidado total de la bases de datos de personas que participaron en algunas actividades del programa, particularmente las que fueron participes en los procesos de consulta, aporte y retroalimentación de los planes PNGIRH y PLANAPS. Esta base de datos facilitados por MARN y ANDA alcanzó un total de 320 personas participantes a las cuales se les remitió la encuesta.
- **Cuestionario Delphi:** El equipo evaluador diseñó el cuestionario Delphi y seleccionó de la base de datos del MARN y ANDA, especialistas o expertos que participaron en actividades del programa. Esta técnica de comunicación estructurada, desarrollada como un método sistemático e interactivo de predicción, que se basa en establecer valoraciones del panel de expertos se dirigió a 18 profesionales de diferentes ámbitos relacionados con la gestión del recurso hídrico.

En síntesis la evaluación implicó la realización de las siguientes actividades para la recogida de información:

- 11 entrevistas bilaterales** entre funcionarios del sector público y del sector de la cooperación al desarrollo.
- 2 reuniones –taller FODA** con equipos técnicos responsables del programa del MARN y de ANDA.
- 7 Grupos Focales:** 1-Institucional del sector público; 1-Gremiales y sector privado; 1-ONGs y academia; 3- actores territoriales en las 3 regiones hidrográficas y 1 con actores sectoriales del subsector agua potable y saneamiento.
- Encuesta en línea** (10 preguntas) – dirigida a 320 contactos de la base de datos facilitada por MARN y ANDA.
- Cuestionario Delphi** dirigido a 15 expertos en recursos hídricos tomados de la base de datos de MARN y ANDA.

Herramientas:



El proceso de revisión y análisis documental requirió 3 semanas de trabajo y la fase de campo y entrevistas con actores clave, uso de herramientas de consulta, etc., requirió al menos de dos semanas de preparación y se ejecutó en 2 semanas y media.

Condiciones y limitantes de la evaluación

En general, el proceso de evaluación se cumplió de acuerdo a lo programado, y para ello se requirió de un apoyo importante de los funcionarios de ANDA y MARN responsables de coordinar con el equipo evaluador todos los aspectos de remisión de documentación en tiempo, coordinación logística y operativa, y el apoyo necesario en las gestiones requeridas para reuniones bilaterales, convocatoria a reuniones territoriales, grupos focales, etc.

Por lo tanto, se lograron desarrollar todas las actividades planificadas con pequeñas excepciones. En ese sentido, se considera que el proceso ha sido exitoso en asegurar que contamos con los elementos informativos, analíticos y valorativos sustentados con evidencias de los productos generados por el programa y los resultados derivados de ello para el sector de los recursos hídricos del país.

Entre las condiciones determinantes para que el proceso metodológico propuesto para la evaluación externa fuera efectivo se encuentran; (i) el nivel de acceso y disponibilidad de información sobre el programa; (ii) el grado de conocimiento de los productos que el programa financió, y (iii) la voluntad de los participantes en el proceso de compartir sus valoraciones sobre las actividades y resultados del programa. En general, estas 3 condiciones se cumplieron adecuadamente y por lo tanto, el equipo evaluador contó con un escenario apropiado para llevar adelante el proceso, de acuerdo a la metodología propuesta.

Finalmente, considerar algunas limitaciones que encontramos en la puesta en marcha de la evaluación:

Limitada participación de actores clave en algunos grupos focales. Esto puede deberse a problemas en la convocatoria previa y su seguimiento sistemático o a la falta de interés de los invitados, lo cual sería un indicador. La convocatoria en los grupos focales con gremiales y de sector privado fue inferior a tres personas, por lo que se procedió a modificar la herramienta evaluativa y sustituir la dinámica grupal por entrevista bilateral.

Respuesta débil al uso de las herramientas informáticas en proceso de consulta. Particularmente, llama la atención la limitada respuesta a la encuesta *on line* remitida a más de 300 contactos (los resultados fueron muy limitados alcanzado un porcentaje de respuestas y participación menor al 30% de los encuestados) y la escasa participación en el cuestionario Deplhi remitida a 18 profesionales expertos, invitados a participar para valorar los resultados del programa, donde sólo se recibieron 5 contestaciones.

Esta situación puede tener varias explicaciones, entre ellas: i) falta de interés en el tema (lo cual no es muy probable porque todos son parte de la base de datos de MARN y ANDA y en algún momento participaron de las actividades relacionadas al programa); ii) la limita-

da credibilidad al uso de estas herramientas en el país y un formato de consulta no amigable – nos parece que no es el caso, ya que se explicaba fácilmente el ejercicio y eran solo 10 preguntas cerradas; y finalmente, iii) el desconocimiento, en varios casos, de los aspectos consultados sobre el programa, que probablemente sea lo más explicativo.

Independientemente de lo anterior, como se mencionó al inicio de este punto, estas limitantes se subsanaron ajustando las herramientas de recogida de información a las situaciones acontecidas, por lo que se considera que el proceso ha sido satisfactorio y ha permitido llegar a la información necesaria para un adecuado análisis del programa.

4. RESULTADOS (RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN)

Para el desarrollo de la valoración de los ámbitos de análisis establecidos, el equipo de evaluación se guió por las preguntas de evaluación consensuadas en el informe preliminar, las cuales se vincularon con los criterios de evaluación que corresponden a los intereses y necesidades informativas de los diferentes actores involucrados en la presente evaluación y complementó el ejercicio con otra batería de preguntas e indicadores que sumados a los establecidos inicialmente en el programa aportan un panorama más amplio para el análisis de cada criterio.

En el siguiente apartado, y en base a la metodología de evaluación establecida, se da respuesta a dichas preguntas para cada nivel de análisis.

4.1. ANÁLISIS DEL DISEÑO.

¿Existe diálogo y armonización entre las instituciones nacionales y los diversos actores de desarrollo?

El programa por su naturaleza y alcance requirió el establecimiento de una instancia de **coordinación interinstitucional** que le permitiera facilitar la implementación del mismo. En ese sentido, se constituyeron espacios de trabajo conjunto para su seguimiento a nivel ejecutivo, conformados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de la Presidencia (posteriormente Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN); el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN); la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y AECID. Adicionalmente, otro **espacio de coordinación más operativo** entre las entidades nacionales implementadoras de los Fondos FCAS y la Secretaría Técnica. **Esta dinámica permitió ir construyendo un diálogo de políticas, generación de acuerdos y armonización de líneas de trabajo.**

Este proceso de coordinación interinstitucional fue progresivamente fortaleciendo el diálogo de políticas sectorial, en materia de recursos hídricos, y después de poco más de 6 años muestra resultados positivos, altamente valorados por los titulares de las entidades implementadoras del programa, también de los actores consultados, y **evidencia de manera positiva el desarrollo de arreglos institucionales**, así como de acuerdos políticos relativos a la conducción estratégica del tema en El Salvador.

Los productos del programa en su conjunto, tales como el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PNGIRH), Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS), los estudios técnicos especializados sobre caudal ecológico, la base de información hídrica sobre la situación de los cuerpos superficiales y acuíferos; o el censo y catastro de sistemas de agua rurales no administrados por ANDA, **han representado insumos relevantes para los diversos actores del desarrollo**, mejorando no solo la generación de in-

formación técnica, sino también criterios de gestión del agua para facilitar una discusión y valoración desde una perspectiva integral y también sectorial.

En ese sentido, **la implementación del programa ha sido el vehículo para facilitar un diálogo informado y propositivo sobre la gestión del agua y sus diversos usos** tanto entre las entidades de gobierno a distintos niveles, como con los actores usuarios del agua, ya sea sectores productivos, como organizaciones sociales y actores no organizados.

¿El programa ha respondido objetivamente a las necesidades y obstáculos que enfrenta la gobernabilidad del sector hídrico?

El diseño del programa partió de un diagnóstico general de la problemática hídrica en El Salvador y sus implicaciones para el desarrollo. A partir de ello, se reconoce que el país enfrenta además del enorme déficit histórico de inversión en infraestructura hidráulica, una alta vulnerabilidad asociada al agua y una creciente tensión social asociada. Es por esto, por lo que las autoridades nacionales conciben y diseñan el programa de gobernabilidad del sector hídrico.

En ese sentido, **la concepción y diseño del programa SLV -041-B del FCAS respondió a los desafíos identificados en el análisis diagnóstico de la problemática hídrica que ha caracterizado al país.** Estos desafíos son especialmente relevantes en materia de conocimiento del estado de los recursos hídricos y en lo referente al limitado desarrollo de políticas e instrumentos de gestión hídrica que posibiliten y establezcan mecanismos de gobernabilidad para el agua.

El programa vino a llenar el enorme déficit existente en términos de ordenamiento de un sector estratégico para el desarrollo. La administración de gobierno asumió el reto y compromiso de orientar recursos importantes para promover la gobernabilidad y la planificación del sector del recurso hídrico.

De esta manera, el programa muestra la decisión de contar con los instrumentos de planificación y gestión del agua que le permitan al país priorizar, programar las inversiones y optimizar los recursos futuros en la materia, a la vez que ha sentado las bases de un modelo de gestión hídrica participativo que perfila mecanismos de apoyo a la gobernabilidad del sector hídrico en el nivel territorial.

En el diseño del Programa SLV-041-B no se incluye claramente el enfoque territorial, sin embargo el desarrollo de la ejecución incorporó parte de la agenda institucional para el MARN, por considerarse de importancia para el logro de los resultados. Este enfoque se encuentra más presente en el diseño del Proyecto SLV-056-B.

Por otro lado, **los instrumentos de gestión integral del agua generados por el programa** han sido diseñados con la participación de distintos sectores clave vinculados al tema hídrico, pero a la fecha de la evaluación, **aún no está claramente definida la instituciona-**

lidad para liderar y conducir la implementación de las acciones propuestas en los planes, aunque algunas de las cuales ya están siendo implementadas por el MARN.

Por lo tanto, **el Programa SLV-041-B ha sido totalmente pertinente en cuanto a que respondió a un vacío nacional** de política e instrumentos (Estrategia, Plan, Política, etc.), **pero de no conformarse dicha instancia se limitará la efectividad de las medidas a implementar**, que permitan superar los desafíos de la gobernabilidad del agua a escala nacional y territorial.

¿La intervención facilitó la participación e inclusión activa de sectores y actores usuarios del agua a nivel nacional y/o territorial?

En general el programa fue diseñado para implementarse desde un **fuerte enfoque participativo** y con ello fortalecer el capital social existente a nivel nacional alrededor del agua, fomentando con ello mecanismos de gobernabilidad efectiva. En ese sentido, tanto el componente de recursos hídricos y sus productos a cargo del MARN, como el componente de agua y saneamiento, a cargo de ANDA, contaron con sendas estrategias para facilitar la participación e inclusión de los actores del desarrollo a nivel nacional y territorial.

Se realizaron importantes esfuerzos para la incorporación de actores sectoriales en la elaboración de la estrategia, políticas y planes, como el PNGIRH y del PLANAPS, así como la participación en la generación de los instrumentos de gestión hídrica que promovió el programa, tal como las mesas de usuarios, estudios técnicos especializados y el Observatorio del Agua. Se enfatizó en temas de coordinación operativa y en particular, en compartir información con diversos actores.

Durante la evaluación, se identificó que en algunos casos el proceso de elaboración de instrumentos de política o de planificación contó con la limitada participación de algunas entidades clave, tales como MINSAL, MAG, CEL, entre otras, aun cuando fueron invitados o convocados a participar, desconociéndose las razones de ello, aunque ello no ha sido inconveniente para que dichas entidades valoren de manera positiva los procesos de planificación realizados.

Hay evidencia documental y en el territorio de los esfuerzos realizados, base de datos de actores partícipes de las actividades, así como espacios o plataformas multi-actores en el territorio, los cuales persisten en atender la temática y articularse para acciones relacionadas al propio programa y otras propias de la temática.

Según la información recabada en las entrevistas y grupos focales, **no hubo una estrategia diferenciada entre hombres y mujeres** en las actividades en el marco del programa, tanto a nivel de procesos de consulta, retroalimentación, validación de instrumentos o formación técnica. Todas las actividades se realizaron en grupos mixtos.

No encontramos evidencia que en el abordaje de los procesos de elaboración de los productos, y en particular de los planes hídrico y de agua y saneamiento, hubiera **considera-**

ción sobre aspectos culturales, como por ejemplo, la amplia presencia indígena en la Zona Hidrográfica 1 – occidente, con valoraciones culturales propias que no se sienten del todo apropiados.

¿Qué cambios ha habido a nivel de políticas y programas nacionales para apoyar las iniciativas o actividades que las entidades sectoriales han venido ejecutando con la cooperación del programa?

A lo largo de los seis años y medio de ejecución del programa, sucedieron una serie de iniciativas, programas, políticas y espacios de trabajo, tanto desde el ámbito público como desde sectores diversos (cooperación internacional, sector social, sector productivo, etc.), que han venido a fortalecer o complementar el alcance del programa en materia de mejora de las condiciones para una gobernabilidad efectiva, así como una planificación de los recursos hídricos acorde a los objetivos de desarrollo nacional.

Un ejemplo es la conformación, durante la actual administración de gobierno y bajo la coordinación del MARN, del **Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad (GSV)** y el mismo **Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)**, siendo el primero un espacio de coordinación estratégica a nivel público, y el segundo, una plataforma amplia público-privada, donde el tema del agua y los productos del programa han sido socializados, y forman parte de la agenda de retos nacionales.

Los productos generados por el programa representan un marco de referencia para la definición de políticas, estrategias o lineamientos sectoriales, como en el caso de obras públicas, energía y SIGET, la Estrategia Nacional de Cuencas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) que responde a esta lógica, así como otros programas relacionados con la seguridad hídrica y cambio climático, que van desde la propia agenda de cambio climático, a la reciente iniciativa de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el Objetivo 6.

Adicionalmente, a nivel sectorial la evaluación identificó una valoración positiva al papel de la **Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales (GASCR) de ANDA**, encabezando el proceso de levantamiento catastral de sistemas no administrados por ANDA, y en paralelo, **abriendo líneas de trabajo y coordinación para el fortalecimiento de juntas rurales de agua y el trabajo de ONGD en esta materia.**

¿Existen experiencias exitosas resultado de la coordinación con otros gestores y/o donantes?

Se han encontrado evidencias de coordinación de la agenda de trabajo del programa con esfuerzos de otros donantes. Entre ellos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Global Water Partnership (GWP)*, Banco Mundial (BM), FAO, entre otros.

Tanto PNUD como BID, aportaron recursos adicionales para apoyar los procesos de coordinación interinstitucional a nivel de Secretaria Técnica de la Presidencia, las entidades implementadoras (MARN, ANDA y FISDL) y otras entidades clave para el sector hídrico como el MAG, MINSAL, entre otros.

El apoyo del PNUD fue particularmente relevante entre 2011-2013, a los inicios del programa y bajo la administración del gobierno anterior, apoyando el espacio de un comité interinstitucional de agua, así como la formulación de propuestas de política y legislación en materia hídrica.

El BID aportó durante el año 2014 asistencia técnica para sistematizar los esfuerzos del gobierno para promover elementos de reforma del sector hídrico, desde el cabildeo institucional hasta propuestas de legislación y políticas.

BID también ha apoyado el Componente 2: Mejoramiento de fuentes y conservación de suelos en cuencas prioritarias, a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en relación al Programa de Agua y Saneamiento Rural, según lo establecido en el contrato de Préstamo 2358/ OC-ES y el Convenio de Financiamiento No Reembolsable FECASALC No. GRT/WS 12281- ES.

FAO, durante este periodo, apoyó en materia de políticas para el sector de riego agrícola; el **Banco Mundial** trabajó junto al gobierno en la formulación de planes de gobernanza territorial de cuencas, como el Programa de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL), y la elaboración del Informe 1 y 2 de MAPAS (Monitoreo de Avance País en Agua Potable y Saneamiento); GWP desarrolló diversos estudios temáticos relacionados a Seguridad Hídrica y la iniciativa del ODS 6, entre otros.

Es importante señalar que todas **estas iniciativas de otros donantes tuvieron como referencia la agenda de trabajo del programa de Gobernabilidad**. Estos buscaron en la práctica aportar, complementar o añadir valor agregado desde sus propios objetivos a los productos y resultados esperados del programa.

En general, con base a las consultas realizadas durante el proceso de evaluación encontramos **la valoración positiva y la existencia de una coordinación y/o comunicación entre esos esfuerzos y los procesos conducidos por el MARN o ANDA**.

Igualmente, quedó reflejada la **alta expectativa existente sobre el programa** y lo que esto supone como avance en la planificación y gestión del agua. Un mayor conocimiento de los productos generados por parte de los actores clave, se habría traducido **en una apreciación muy favorable y positiva de su impacto directo en la gestión**.

4.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este apartado se presenta un análisis de los cambios en la realidad atribuibles a la puesta en marcha del programa. Siguiendo la vinculación con una evaluación por criterios, el presente ámbito se vincula con el criterio de **IMPACTO y de SOSTENIBILIDAD**, el cual se matiza a través de las siguientes preguntas.

IMPACTO

GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

¿En qué medida se ha mejorado la institucionalidad pública y el marco normativo para la gestión integral del recurso hídrico?

El Programa SLV-041-B, en el componente a cargo del MARN, enfocado a fortalecer la gobernabilidad y planificación del agua ha representado **un salto de calidad para el sector de recursos hídricos de El Salvador** con la consecución de los productos siguientes:

- (i) Política Nacional del recurso hídrico;
- (ii) Estrategia nacional de gestión integral de recursos hídricos;
- (iii) Reglamento nacional de gestión integral de recursos hídricos⁴;
- (iv) Plan nacional de gestión integral del recurso hídrico;
- (v) Diseñar, implementar y poner en marcha el Sistema de Información Hídrica;
- (vi) Estudios técnicos específicos a nivel territorial;
- (vii) Diagnóstico de organizaciones de usuarios;
- (viii) Conformar y consolidar mesas actores usuarios.

El apoyo financiero y las inversiones realizadas en incrementar la información técnica sobre el agua para su planificación nacional, el diseño e implementación de instrumentos de gestión de orden estratégico, operativo y normativo para ordenar y regular los diversos usos y su aprovechamiento generados con el soporte económico de este programa, son actualmente el **marco de referencia para abordar cualquier intervención pública o privada en relación al recurso hídrico**.

⁴Se desarrolló la reglamentación que establece el Art. 70 de la Ley de Medio Ambiente para fortalecer la normativa existente en Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas y Ecosistemas Acuáticos, como alternativa a la falta de aprobación del Anteproyecto de Ley General de Agua; ya que dicha aprobación le corresponde a la Asamblea Legislativa, escapando a las atribuciones del MARN. En dicho artículo se estipula que el Ministerio, elaborará y propondrá al Presidente de la República para su aprobación los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas tomando en cuenta la legislación Vigente y los criterios siguientes: a) Su manejo se realizará en condiciones que prioricen el consumo humano, guardando un equilibrio con los demás recursos naturales; b) Los ecosistemas acuáticos deben ser manejados tomando en cuenta las interrelaciones de sus elementos y el equilibrio con otros; c) Se promoverán acciones para asegurar que el equilibrio del ciclo hidrológico no sufra alteraciones negativas para la productividad, el equilibrio de los ecosistemas, la conservación del medio ambiente, la calidad de vida y para mantener el régimen climático; d) Asegurar la cantidad y calidad del agua, mediante un sistema que regule sus diferentes usos; e) Se establecerán las medidas para la protección del recurso hídrico de los efectos de la contaminación; y f) Todo concesionario de un recurso hídrico para su explotación será responsable de su preservación.

Desde esa perspectiva la **institucionalidad efectivamente se ha visto mejorada**. La evidencia se encuentra no solo en la existencia de los productos alcanzados por el programa; sino también en la naturaleza de los mismos; un plan nacional de mediano plazo con prioridades temáticas y de inversiones; una estrategia consecuente con la problemática y desafíos del sector y con perspectiva de mediano largo plazo y considerando los factores externos que inciden en el sector; una política hídrica que incluye un plan de acción orientado a facilitar su cumplimiento desde el enfoque de gestión por resultados y el diseño y establecimiento de un sistema de información hídrica concebido para convertirse en la base de la información pública en la materia; representan avances sustantivos en mejorar la capacidad del Estado salvadoreño para gestionar un recurso estratégico para el desarrollo.

Adicionalmente, la mayor parte de **los productos generados** por el programa se oficializaron a partir de ser aprobados por el Consejo de Ministros, y conocidos por el Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad. En ese sentido, **cuentan con el reconocimiento político institucional necesario al más alto nivel**.

A pesar que el programa tenía entre sus resultados esperados la constitución de una Dirección de Gestión Hídrica que funcionaría como un ente coordinador de la Política Hídrica, esto se concretó hasta febrero del 2018, constituyéndose la Dirección de Agua y Saneamiento y la Gerencia Hídrica.

Previamente, el Ministerio avanzó en dar vida, vía Decreto Ejecutivo en octubre del 2015, al Comité Interinstitucional Nacional para las Cuencas Hidrográficas (CINACH) basado en el art.48 de la Ley de Medio Ambiente, que no se constituyó formalmente, ni se activó, a pesar del enorme potencial para constituir una instancia colegiada que asumiera la implementación del PNGRH, fortaleciendo aún más la institucionalidad del sector.

En ese sentido, **la consolidación de este avance en términos de institucionalidad demanda urgentemente una legislación hídrica** ausente por hoy⁵ --que le permita articular todos los instrumentos de gestión existentes y darle la fuerza de obligatoriedad que supone una normativa para poner en marcha y asegurar la efectividad de la administración del agua por parte del estado salvadoreño.

¿Cuál es el nivel de aplicación /funcionamiento de los productos, promovidos por el programa, para la mejora de la gestión del recurso hídrico? ¿Los usuarios del agua conocen los productos, herramientas o instrumentos generados por el programa?

De acuerdo al proceso de evaluación y las consultas realizadas, **el uso o aplicación de los productos generados por el programa son aún muy limitados por parte de los usuarios del agua, no así por parte del Ministerio de Ambiente y algunas entidades gubernamen-**

⁵ Se encuentra en el Congreso desde el 2012 un anteproyecto de Ley General del Agua que sigue en estudio.

tales que hacen uso de la información, especialmente de la proporcionada por el PNGIRH.

En el caso del MARN, tanto la estrategia, el plan, la política, los estudios técnicos, el sistema de información hídrica y los espacios territoriales con actores, forman parte de la agenda de trabajo institucional y son relevantes para las direcciones generales y unidades de gestión de la entidad. Existe coordinación con la Unidad Ejecutora del Programa, y una demanda sostenida de contribución y aporte a la luz de los productos generados.

En otras entidades de gobierno su aplicación y uso son relativos. El análisis realizado evidencia que esto se debe a que, si bien son conocidos los productos del programa, **no ha existido una estrategia de promoción de socialización y uso efectivo** ante diversas problemáticas de la gestión del recurso hídrico que demanda respuestas técnicas por parte de varias instancias gubernamentales. Al realizar las consultas entre entidades gubernamentales sobre el conocimiento de la estrategia, la política, plan nacional o el sistema de información hídrica, hay diferencias del nivel de conocimiento y de su utilización como marco de referencia o consideración de las directrices que emanan de estos. **La mayoría conoce los productos generados por el programa, pero su uso es limitado en la propia gestión institucional, aun y cuando puedan existir coordinación y seguimiento con el MARN en estos aspectos.**

Por ejemplo, los estudios y directrices generadas sobre caudal ecológico son un tema muy vigente a nivel de la gestión pública, e incluso de la jurisdicción ambiental escasamente desarrollada y demandada por los tribunales ambientales y la cámara ambiental, que apelan a la necesidad de la Ley General del Agua para asegurar que esos instrumentos se internalicen en sus actividades.

Hay un particular desconocimiento de la existencia, alcance y desarrollo del Sistema de Información Hídrica a nivel de entidades públicas y actores usuarios del agua que fueron consultados en la evaluación a nivel del territorio y funcionarios que participaron del proceso, como representantes de MINSAL, gremiales profesionales, academia, entre otros; los que conocen de él como el MAG y ANDA reconocen su carácter estratégico y en base a Convenios con el MARN se encuentran en ruta a desarrollar una relación de cooperación estrecha en compartir información pública y utilizarla

¿Cuáles son los principales logros del programa con los diferentes actores y participantes (Sector)?

Los principales logros evidenciados y valorados por los actores consultados se relacionan con:

- (i) **La mejora en la dotación de información hídrica** que se evidencia en el PNGIRH y que permite tener una visión de conjunto de la problemática, las oportunidades y retos en la materia.

- (ii) Los **lineamientos y directrices de gestión hídrica**, generados por la estrategia nacional, el PNGIRH y la política se posicionan como marcos de referencia y de trabajo para los distintos actores relacionados a la protección, uso y aprovechamiento del agua.
- (iii) Los **espacios de amplia participación** para aportar, retroalimentar y/o validar los instrumentos generados; y finalmente.
- (iv) Los **estudios técnicos especializados** en materia hídrica con enfoque territorial que aportan criterios para la toma de decisión en materia de gestión hídrica.

Estos logros van acompañados de diferentes percepciones de avances, según el actor consultado, las cuales se comentan en los apartados siguientes.

¿Qué cambios se perciben a nivel de las instituciones meta con la ejecución del programa?

El proceso de evaluación ha permitido tomar contacto con diversas entidades públicas relacionadas con la gestión del programa, organizaciones sociales, académicas y actores territoriales usuarios del agua. En general, **hay un consenso entre estos actores de valorar positivamente el avance en el tema del agua que el país ha tenido con el apoyo del programa.**

La implementación del programa **ha dejado fortalecida las capacidades e imagen del rol del MARN** en la materia, esto se evidencia tanto técnicamente como en la perspectiva y percepción de otras instituciones, y actores involucrados en el tema (SETEPLAN, MAG, MOP, MINSAL, CEL, principalmente).

¿Qué acciones sectoriales se han concretado con el apoyo del programa que anteriormente no se tenían en relación a la protección y uso del agua, certidumbre jurídica, relaciones de género, etc.?

Los productos del programa le han permitido, particularmente al **MARN**, contar con **información técnico-científica que apoye sus procesos de gestión del agua en el territorio** desde la dimensión ambiental, aportar elementos técnicos para el área de evaluación y cumplimiento, fortalecer la estrategia de conservación y gestión de la biodiversidad; brindando información y herramientas en apoyo a la agenda de saneamiento y canalizar el enorme capital social existente a nivel nacional alrededor del agua por medio de las mesas de usuarios, todo ello redundando en la protección y conservación del recurso.

El **observatorio del agua** ahora denominado Sistema de Información Hídrica, es un **avance sustantivo para la provisión de información** en cuanto a cantidad y calidad de agua a nivel nacional y viene a llenar un vacío enorme de información técnica validada.

La concepción original de observatorio ha dado pie a un modelo mucho más institucional que se estará desarrollando y consolidando en fases, una primera de consolidación de la información generada y procesada por el MARN; una segunda fase que supone la inclusión de información oficial de otras entidades públicas usuarios o reguladores del agua, como

CEL, MAG, ANDA, entre otros, por medio de protocolos de información. Finalmente, una tercera fase que podría suponer un sistema más interactivo abierto a considerar nodos de información con otra información generada relativa a la gestión del agua por otros usuarios.

El programa elaboró el **Diagnóstico de Usuarios de Agua en el 2011**; con ello el MARN dispuso de un “directorio” muy general de usuarios de agua, con una caracterización de los mismos que no profundizaba en información técnica en cuanto a volúmenes de agua utilizada, tipo y condición de infraestructura, entre otras cosas. Sin embargo, de acuerdo a funcionarios del MARN, esta información fue tomada de base y ampliada en el proceso de formulación del PNGIRH y mejorada entre el 2015 y 2017 con un esfuerzo importante de levantamiento de información sectorial.

Justamente, se reconoce por las autoridades la necesidad de mejorar e incrementar la información de demandas y se actualizó el diagnóstico inicial de usuarios de agua especialmente en los sectores, Industria, Agroindustria, Turismo y Agrícola, esta información ha dado pie a desarrollar el padrón de usuarios del recurso hídrico, que vendría a alimentar los sistemas de balance hídrico.

La Propuesta de **Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas Superficiales y Subterráneas es un importante avance** en cuanto a la regulación a través de instrumentos de gestión y directrices, el uso, aprovechamiento y protección del recurso hídrico, **pero requiere de un proceso de institucionalización** en las principales carteras de Estado, incluyendo el Órgano Judicial, para que logre transformaciones efectivas en la gestión integral de recursos hídricos.

El programa, con sus productos, **ha fortalecido enormemente la institucionalidad del sector** como se ha señalado. **Sin embargo**, la ausencia de la Ley General de Aguas, con su consecuente definición del Ente Rector y los Entes Reguladores de los sub sectores, limitan considerablemente el abordaje de acciones de tipo legal y sancionatorio ante infracciones cometidas por los usuarios del recurso hídrico.

Por un lado, la ausencia de legislación específica en la materia sigue afectando la gestión y regulación del uso sostenible de los recursos hídricos, y por otro lado, el abordaje y la implementación del programa en su componente hídrico no consideró el enfoque de género explícitamente, tal como se describe en el apartado específico de este tema del presente informe de evaluación.

¿Cuál es la percepción de las entidades meta de los beneficios alcanzados con el apoyo del programa?

El programa comprende resultados esperados en beneficio del ordenamiento, protección y gestión del recurso hídrico, por ende se espera que sus productos aporten o coadyuven

las acciones de las instituciones públicas con atribuciones o competencias en relación a la gestión hídrica y a los distintos usuarios del agua.

En general, encontramos en los diversos espacios de consulta realizados en la evaluación, **una valoración altamente positiva de contar con los productos generados por el programa.** Esto es ampliamente aceptado tanto por actores públicos, sociales como productivos.

Sin embargo, al ser productos intangibles la mayoría de ellos (documentos, planes, plataformas de información, etc.), **el reto planteado es la implementación efectiva,** y la necesidad de poner en marcha las medidas ahí propuestas, de manera que ayuden a revertir la dinámica existente en relación al uso y aprovechamiento del agua.

Adicionalmente, **persiste la valoración** a nivel de varias entidades de gobierno que los productos generados **son instrumentos ambientales para apoyar la gestión ambiental del uso del agua, y no instrumentos para la gestión hídrica** –considerando todos los usos y dimensiones del agua. **Este factor puede representar un limitante en términos de apropiarse y hacer uso de los productos generados** por el programa, ya que explícita o implícitamente no se consideran productos de carácter multisectorial, reduciendo con ello su verdadero alcance, esta percepción se evidenció también en representantes del sector privado y/o gremiales profesionales.

Otro elemento que estuvo presente en las reflexiones y valoraciones de los actores fue la coordinación institucional; ésta es aún limitada, tanto para garantizar arreglos institucionales funcionales que apoyen la gestión o regulación, como para la resolución de conflictos en torno al uso del agua muy presentes en el territorio.

¿Cuáles son las principales causas de insatisfacción de las entidades meta del programa, si las hubiera?

Durante el diseño de la política hídrica y sus instrumentos, se crearon espacios de participación de los usuarios del agua, pero hasta la fecha muchos de sus participantes desconocen la estrategia de trabajo o seguimiento que se le dará a dichos espacios. Esta inquietud está presente entre las personas participantes del proceso de evaluación en las tres zonas visitadas.

Aunque la elaboración de los instrumentos de política, planificación y gestión hídrica fue en general altamente participativa, se identificaron ciertas debilidades alrededor de los procesos de consulta y retroalimentación. Diversos actores consultados señalaron que no siempre se realizó la devolución de los resultados finales de políticas o planes a los espacios de trabajo o mesas de actores que se conformaron, limitando el conocimiento final de los productos generados y con ello, su posible utilización y apropiación.

Por otro lado, este componente del programa indicaba un producto que era la elaboración o sistematización de **estudios de caso sobre solución de conflictos** asociados al agua. Se menciona un esfuerzo en ese sentido que se realizó para el río Sensunapan, al cual el equipo evaluador no tuvo acceso. El MARN enfocó las actividades en este tema al fortalecimiento de capacidades para la resolución de conflictos mejorando la gestión de la información hídrica y con ello dotando de instrumentos, herramientas y metodología para la resolución de conflictos asociados al agua a diversos actores en el territorio. Estas acciones se ejecutaron estableciendo un convenio firmado entre el MARN y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) con resultados muy positivos y altamente valorados por los participantes.

A pesar de ello, actores consultados consideran muy importante y necesario realizar algunos estudios de caso específicos en el país mostrando buenas prácticas y lecciones aprendidas de conflictos relacionados al agua, ya que es un tema muy presente en el territorio.

GESTION Y PLANIFICACION DEL SUBSECTOR AGUA Y SANEAMIENTO.

¿En qué medida se ha mejorado la institucionalidad pública y el marco normativo para el subsector agua potable y saneamiento?

El componente del Programa SLV-041-B, enfocado al subsector agua potable y saneamiento estuvo a cargo de ANDA. Los productos de conocimiento, planificación y gestión:

- (i) Diagnóstico y catastro de sistemas no administrados por ANDA.
- (ii) Catastro comercial regiones ANDA excepto Área Metro de San Salvador⁶.
- (ii) Plan nacional de agua potable y saneamiento (PLANAPS) y sus acciones iniciales que fueron generados por el programa han aportado, no solo al fortalecimiento de las capacidades de ANDA como empresa pública responsable de facilitar el abastecimiento y distribución de los servicios de agua y alcantarillado a nivel nacional, sino al fortalecimiento de la institucionalidad del subsector en su totalidad.

Por primera vez, el país cuenta con un conocimiento más certero y basado en criterios técnicos sobre la situación de los servicios de agua y saneamiento en su conjunto. El programa ayudó a superar el déficit de conocimiento del subsector, y a partir de ello, avanzar hacia la planificación del mismo. De acuerdo al personal de ANDA que coordinó el proceso, desde su concepción se estableció que El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador, debe entenderse como una estrategia de dimensión nacional que constituye la respuesta del Gobierno a las múltiples necesidades que enfrentan la

⁶Realizado con fondos del programa multilateral gestionado por el BID.

mayoría de operadores a nivel nacional, sean estos: estatal, municipales, comunitarios y privados.

En ese sentido, tanto el diagnóstico como las respuestas a esas necesidades se enfocan en todos los factores que han condicionado el avance en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento, es decir, representa el reordenamiento del sub sector de agua potable y saneamiento de El Salvador, desde el punto de vista normativo, institucional, técnico, social y financiero. Si bien el objetivo final es que todos los y las salvadoreñas reciban agua en cantidad y calidad suficiente y a un precio acorde a la situación financiera de cada familia, el Plan espera contribuir con todos los operadores para que brinden servicios sostenibles integralmente y a un precio accesible para toda la población salvadoreña.

En general, y en base a la documentación compartida sobre el Plan, el tema del saneamiento, ha sido evaluado en la misma dimensión del de abastecimiento de agua potable, a tal grado que la propuesta financiera propone una inversión superior para el saneamiento (61.1%) del total de inversión requerido.

Adicionalmente, **como resultado del proceso generado por el programa** y sus productos, las autoridades nacionales de gobierno al más alto nivel (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia-SETEPLAN) se han planteado un **marco de trabajo para implementar el plan, y poner en marcha el desarrollo y la modernización de los servicios de agua y saneamiento**, más allá de los que presta ANDA en la actualidad, lo que representa una importante noticia para más del 50% de población que es abastecida por otros operadores.

En ese sentido, el programa ha venido a establecer las bases para avanzar en la modernización de la institucionalidad del subsector y evidenciar el peso del mismo en la calidad de vida de las personas y el desarrollo nacional.

¿Cuál es el nivel de aplicación /funcionamiento de los productos, promovidos por el programa, para la mejora de la gestión del agua potable, tanto a nivel urbano como rural?

De acuerdo a la evidencia mostrada, los productos de este componente del programa se han generado en los últimos dos años, y el principal usuario hasta la fecha de la información y planes generados es ANDA. En especial se identificarían tres unidades de ANDA.

- (i) La Presidencia Dirección Ejecutiva de la entidad, accediendo gracias al levantamiento del censo de sistemas no administrados por ANDA a una información actualizada a nivel nacional de la situación de estos sistemas y con ello, dimensionar la gravedad de la problemática del subsector y los retos que supone superarlos; asumiendo un mayor compromiso con la necesidad de avanzar en la formulación del PLANAPS.
- (ii) La Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA, que lideró el proceso de levantamiento del censo y la formulación del PLANAPS. El primer producto le permitió tener una

base de datos actualizada y establecer lineamientos de trabajo y prioridades para el periodo. Adicionalmente, fortaleció su capacidad de cooperación y asistencia a los sistemas rurales o comunitarios mejorando la credibilidad de ANDA a nivel territorial. Por otro lado, el proceso del PLANAPS le facilitó a la GASCR los espacios de dialogo de políticas y coordinación con otras entidades y actores relevantes para el subsector.

- (iii) El área comercial de ANDA; la cual accedió a información catastral de usuarios de las regionales, fortaleciendo con ello su gestión comercial, de servicios y financiera.

A pesar de la utilidad evidente que ha tenido para ANDA el programa, **otras entidades relacionadas a la gestión del agua y los servicios de agua y saneamiento han resentido el no aprovechamiento y uso potencial de los productos generados por el programa.** La decisión de ANDA de no compartir ampliamente la información y la base de datos del censo y catastro de sistemas no administrados por ANDA, ha limitado el impacto positivo que estos productos pueden generar en el sector y sus diferentes ámbitos de gestión. Entidades como MINSAL, FISDL, MARN y Municipalidades, no han podido acceder a la información limitando el alcance y efectividad en sus respectivos roles o competencias tales como; el monitoreo del saneamiento ambiental y la calidad del agua por parte de MINSAL, la priorización de inversiones por parte de FISDL, la consolidación de información hídrica y protección de fuentes por parte del MARN y la gestión e inversión en sistemas municipales y rurales por parte de los gobiernos locales. Lamentablemente, ANDA ha mantenido una fuerte discreción con esa información, aunque la GASCR ha brindado parcialmente la información requerida cuando ésta ha sido solicitada puntualmente por ONG o municipalidades.

De acuerdo a las consultas realizadas en el proceso de evaluación con funcionarios de ANDA esto **se espera sea superado al constituir en el corto plazo el CONAPS, instancia que tendría plenos poderes y control de este tipo de información estratégica para el desarrollo del subsector.**

La relación de trabajo en terreno con MINSAL y MARN en materia de saneamiento podría haber sido mayor. Por ejemplo, en el **Catastro de sistemas no administrados por ANDA** la información sobre saneamiento se limitó a sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, sin recopilar información sobre saneamiento **básico**⁷. En el PLANAPS el tema del saneamiento fue ampliamente abordado y desarrollado en varios documentos con la misma prioridad que el abastecimiento.

¿Los prestadores de servicios y usuarios de ANDA conocen los productos, herramientas o instrumentos generados por el programa?

⁷que se refiere más que todo a los sistemas unifamiliares (letrinas)

No se encontró evidencia de una estrategia elaborada o implementada por ANDA para socializar y difundir los productos del programa. Tras haber sido entregado al Presidente de la República, será la Comisión Especial para la creación del CONAPS, integrada por SETEPLAN, ANDA, MARN, MINSAL Y MIGOBVT, quienes deberán diseñar la estrategia de divulgación del PLANAPS.

En las consultas sectoriales y a nivel territorial realizadas en el marco de la evaluación, los actores consultados desconocían en muchos casos el PLANAPS, a pesar de haberse realizado un lanzamiento nacional del mismo y la entrega oficial a la Presidencia de la República. Por otro lado, conocían que se había estado realizando un censo de sistemas no administrados por ANDA pero no conocieron el informe final; esto debido a la decisión expresa de las autoridades de ANDA que decidieron tener una limitada socialización del mismo, a pesar de la relevancia de este para diversos actores.

En el caso del PLANAPS su presentación pública y entrega oficial fue apenas una semana antes de realizar el trabajo de campo de la evaluación externa.

¿Cuáles son los principales logros del programa con los diferentes actores y participantes (Subsector)?.

Los logros están concentrados en la generación de los siguientes puntos:

- i) Información actualizada y técnicamente validada sobre el estado de los sistemas de agua y saneamiento a nivel nacional.
- ii) Plan nacional de agua y saneamiento con inversiones prioritarias e incluyendo una estrategia para apoyar a los sistemas rurales.
- iii) Mejorada la base catastral en apoyo al área comercial de la empresa y por ende a la sostenibilidad de la misma.
- iv) Una estimación presupuestaria y de financiamiento de largo plazo, orientadora de los esfuerzos requeridos en la materia.

¿Qué cambios se perciben a nivel de las instituciones del subsector con la ejecución del programa?

La evaluación permitió contrastar las expectativas y perspectivas que diversos actores tienen respecto a los resultados del programa.

En general, **a nivel de las altas autoridades del subsector y del gobierno central expectativas son muy positivas** y evidencian un compromiso firme en avanzar para fortalecer el subsector, poner en marcha su plan y diseñar los instrumentos necesarios para enfrentar los enormes retos de financiamiento para las inversiones priorizadas y la universalización de los servicios.

En los sectores del nivel ejecutivo-operativo hay voluntad por continuar en el proceso de implementación efectiva del PLANAPS y confianza en los compromisos asumidos por las autoridades.

En ese sentido, incluso se ha avanzado en la formulación de una propuesta de política del subsector que vendría a sustentar la visión, enfoques y estrategias establecidas en el PLANAPS e institucionalizar el mismo.

¿Qué acciones en el subsector agua y saneamiento se han concretado con el apoyo del programa que anteriormente no se tenían en relación a la calidad de los servicios, la certidumbre jurídica, las relaciones de género, etc.?

Gracias al programa, ANDA y en particular su Gerencia de Atención a Sistemas y Comunidades Rurales (GASCR) cuenta con **una base de datos de información relevante**, y brinda apoyo a los sistemas rurales aportando a las metas de cobertura sostenible y de calidad en el ámbito rural.

Este fortalecimiento del posicionamiento de la GASCR al interior de la empresa le permite desarrollar una estrategia de coordinación y colaboración en el territorio, la cual ha generado mayor credibilidad y legitimidad a ANDA en los espacios rurales, y con otras entidades como FISDL, MINSAL y organizaciones de la sociedad civil, como el Foro del Agua.

¿Cuál es la percepción de las entidades del subsector agua y saneamiento de los beneficios alcanzados con el apoyo del programa?

En general, **las entidades que participan en el desarrollo del subsector**, y que conocen los productos que han sido generados por el programa – MINSAL, FISDL, ISDEM, MARN, SETEPLAN, entre otros, **valoran positivamente los mismos**. Consideran que es un primer paso estratégico en el camino del fortalecer el subsector y tienen muchas expectativas acerca de los pasos siguientes en el nivel ejecutivo con la conformación del Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONAPS).

Particularmente, hay una disposición positiva de MINSAL para fortalecer las estrategias de trabajo conjunto con ANDA en relación al tema rural y su monitoreo y apoyo; así como la promoción efectiva la elaboración e implementación de los planes de seguridad del agua a nivel nacional. Estos son temas que se valoran en términos de oportunidad futura bajo el marco del PLANAPS.

¿Cuáles son las principales causas de insatisfacción de las entidades del subsector agua y saneamiento del programa, si las hubiera?

Los puntos recurrentemente señalados de insatisfacción durante el proceso de evaluación entre los actores involucrados en el programa y en el subsector, son:

- (i) Limitado o nulo acceso a la información generada sobre el catastro de sistemas no administrados por ANDA que puede ser muy útil para varias entidades con atribuciones o competencias relacionadas a los servicios de agua y saneamiento.
- (ii) Procesos de consulta del PLANAPS con baja representatividad de algunos actores relevantes para el subsector, a pesar del interés de ANDA en hacerles participe del proceso tales como: gobiernos locales que administran sus propios sistemas y algunas instituciones del gobierno⁸.

¿Se ha contribuido a la planificación del recurso hídrico?, ¿cuáles son las proyecciones de aplicación del PNGIRH y el PLANAPS?

Definitivamente ambos productos, PNGIRH y PLANAPS, representan una contribución central y directa a la planificación sectorial y son instrumentos determinantes en la modernización y desarrollo del sector hídrico.

En cuanto a su implementación, su situación es muy diferente. En el caso del **PNGIRH**, **este se encuentra en pleno proceso de ejecución** con acciones apoyadas durante el año pasado y el actual ejercicio por el Proyecto SLV-056-B del FCAS. Adicionalmente, el MARN y otras entidades de gobierno han logrado poner en marcha acciones del plan, que si bien es cierto no se visibilizan como tal públicamente, se encuentran enmarcadas entre las líneas de acción del mismo, tales como el programa de ríos urbanos; rescate del río Acelhuate, plan maestro de Drenajes de Aguas Lluvias del AMSS; estudios técnicos sobre planta de tratamiento, entre otros.

Entre **las limitaciones en la implementación del PNGIRH** se tiene la necesaria **conducción interinstitucional y la movilización de recursos de inversión**. El PNGIRH al ser un plan generado por la cartera de ambiente se ha delegado en esta la responsabilidad de su ejecución, -sin que este sea un instrumento ambiental (no es un plan ambiental).

En ese sentido, dado el carácter del plan, **se requiere de una conducción estratégica con mayor soporte político institucional que asuma lo multidimensional de las acciones** hay propuestas, llámese SETEPLAN, Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad y/o el mismo CINACH -entre las figuras existentes actuales. En todo caso, la instancia que lidere el proceso debe ser determinada a la brevedad por el Ejecutivo. Dicha instancia debería coordinar la implementación intersectorial del plan y su monitoreo, y con ello, incrementar la capacidad de gestión de acciones y recursos para las inversiones prioritarias.

En el caso del PLANAPS, este es un instrumento de reciente generación, que justamente ha identificado desde su finalización, que su implementación depende de una institucionalidad superior a la ANDA, y en ese sentido, **se encaminan a conformar el Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (CONAPS)**, espacio de coordinación interinstitucional

⁸ Entidades que fueron ampliamente invitadas a participar durante el proceso, sin embargo su ausencia fue notoria desconociéndose las razones de ello a pesar de ser consultado durante la evaluación externa.

entre las entidades con roles alrededor de los servicios de agua y saneamiento. **Este inicio puede determinar en buena parte la capacidad de implementación del plan.**

SOSTENIBILIDAD.

¿Qué posibilidad hay de sostener los productos/resultados generados por el programa una vez finalizada la cooperación? Bajo las condiciones y resultados obtenidos a la fecha del programa, ¿sus resultados y logros son irreversibles?, ¿Qué acciones o recomendaciones harían para mantener los logros o resultados del programa?

Los instrumentos de política pública generados por el Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico de El Salvador por su naturaleza pueden ser altamente vulnerables a cambios de administración de gobierno. Para reducir esta vulnerabilidad, el proceso de generación de las mismas debe descansar en una amplia participación de los actores directamente involucrados. Esto garantiza ser reconocidos, referentes y finalmente, defendidos por los beneficiarios. En general, este es el caso de los productos generados tanto a nivel del sector hídrico como del subsector en el Programa. Es importante en ese sentido, desarrollar y mantener hasta el fin del mandato una estrategia sostenida de socialización y difusión que fortalezca el conocimiento, la valoración y la utilización de los productos.

Por otro lado, el territorializar los planes y sus acciones en el marco de una estrategia de posicionamiento de los mismos entre los usuarios, puede ser una estrategia igualmente exitosa en la línea del reconocimiento de los actores de ese marco de referencia para abordar el tema.

En El Salvador la ausencia de políticas en muchos temas ha sido deliberada, "la política es o has sido no tener política". En el caso del agua sin embargo; será muy difícil con los avances logrados en el tema a nivel de políticas, estrategias e instrumentos de planificación que fueron apoyados por el FCAS, que se pueda retroceder en la materia y el escenario más probable es que se realicen adaptaciones y ajustes a los instrumentos para alinear ciertas directrices a la visión y perspectiva ideológica de una nueva administración de gobierno.

Otro factor determinante en apoyo a la sostenibilidad de los productos generados por el programa, es fortalecer el marco de institucionalidad de los mismos. Esto pasa por la aprobación a nivel de Consejo de Ministros, Decretos Ejecutivos, etc., los cuales representan mecanismos idóneos para el establecimiento de acuerdos político-institucionales que fijan agenda en función del objetivo concreto de política pública. Esta acción permite constituir modelos de gestión anclados en arreglos institucionales con mandatos claros, y dan respaldo a los espacios de coordinación interinstitucionales a nivel ejecutivo y operativo, tan necesarios en esta temática hídrica.

Finalmente, otro factor no menos relevante es el hecho que **el país responde a una agenda de compromisos globales. Este es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Entre estos tenemos el objetivo 6: *Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.***

Este es un compromiso que el Gobierno salvadoreño se ha comprometido a alcanzar al 2030. Al revisar en detalle todos los productos del programa estos apuntan y aportan en esa dirección. En ese sentido, los instrumentos de política, planes y de gestión provistos por el programa representan un avance de cumplimiento que no puede ser negado y debe ser considerado apoyando la continuidad de los mismos ante un posible cambio de administración de gobierno.

¿En qué medida las entidades públicas responsables tienen la capacidad técnica y financiera para consolidar las actividades y mantener los resultados alcanzados una vez que el programa finalice?

Las principales entidades implementadoras del Programa de Gobernabilidad y Planificación de la Gestión del Recurso Hídrico de El Salvador fueron MARN y ANDA. Ambas instituciones fueron fortalecidas en materia de gestión y planificación de recursos hídricos, y servicios de agua y saneamiento. En ambos casos se contó con un equipo técnico responsable de implementar el programa, establecer las coordinaciones necesarias, preparar los términos de referencia y contrataciones necesarias, supervisar y monitorear acciones; revisar productos, diseñar y ejecutar procesos participativos multi-actores, facilitar diálogo de políticas, entre otros.

En general, se considera que **la experiencia de ejecutar y asumir todas estas responsabilidades ha dejado una capacidad instalada en ambas instituciones que permite enfrentar los retos de implementar y/o poner en marcha productos técnicamente complejos como el PNGIRH y PLANAPS.**

En el caso del **MARN, la institución ha desarrollado a lo largo de casi siete años una fuerte capacidad tecnológica, base de información, instrumentos de gestión y mecanismos de presencia territorial**, que le posicionan muy bien en materia de gestión hídrica lo cual permitirá a la nueva Gerencia del Agua, recién constituida, un rápido y amplio margen de gestión operativa en beneficio de las competencias y atribuciones propias del MARN.

Si bien la institución constituyó una Unidad Ejecutora del programa con un equipo técnico multidisciplinario para conducir el complejo proceso técnico, político y participativo que supuso la formulación del PNGIRH, al finalizar dicho producto el equipo fue sustituido en buena parte y en particular, en las posiciones de mayor responsabilidad.

Esta decisión que afectó el ritmo y tiempo de ejecución de la última etapa del programa, dado que el nuevo equipo técnico de la unidad ejecutora del MARN se vio disminuido en su cantidad y capacidad multidisciplinaria. A pesar de ello, durante el proceso de evaluación se evidenció que a aunque oficialmente el MARN no contaba aún con una Dirección,

Gerencia o Unidad Hídrica, el tema ha sido claramente transversalizado a nivel de las diversas unidades del ministerio y el papel de la Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP) ha logrado suplir la demanda de necesidades de cooperación y asistencia en la temática. Es evidente ello, en las áreas temáticas tales como; Cambio Climático, Evaluación y Cumplimiento ambiental, Saneamiento, ecosistemas, monitoreo y calidad de agua., entre otras.

Este factor es central en términos de la capacidad instalada real que tenga el MARN para conducir la implementación efectiva del PNGIRH y desarrollar los instrumentos requeridos para atender la agenda hídrica. De acuerdo a la información brindada por la Ministra durante el proceso de consulta, se ha creado una Gerencia Hídrica al interior del MARN, colocar el Sistema de Información Hídrica bajo el Observatorio Ambiental y fortalecer la coordinación con las direcciones al interior del MARN y con las otras entidades públicas para abordar esta agenda.

En el caso de ANDA, la GASCR se vio fortalecida al incorporar el PLANAPS bajo su responsabilidad, y adicionalmente, incorporó una perspectiva estratégica sobre el desarrollo del subsector a varios niveles técnicos de la institución en síntesis el programa facilitó el desarrollo de capacidades técnicas y de planificación sectorial.

Hay retos naturales que aún no están resueltos asociados al rol final de ANDA frente al PLANAPS, la institucionalización de ciertos procesos relacionados al tema rural al interior de la empresa, pero el escenario se vislumbra positivo, con compromisos firmes.

En ambas instituciones es necesario definir el status y/o requerimientos de consolidación de la unidad o instancia responsable de apoyar el proceso de implementación de los planes y otros productos generados por el programa o derivados de éste. Esto implica partidas presupuestarias para el funcionamiento y operación de las unidades, gerencias o direcciones (Gerencia Hídrica en el caso del MARN).

Por otro lado, la capacidad financiera para hacer frente a los retos de inversión plasmados en los planes, requiere una fuerte capacidad de gestión y movilización de recursos más allá de los expresados en sus presupuestos institucionales. Esto supone la generación de mecanismos para atraer recursos de inversión tanto de donaciones internacionales, crédito público e inversión público-privada.

¿Ha sido adecuado y suficiente el apoyo político-institucional (internacional, nacional y local) en el programa?

El apoyo al programa por parte de las entidades nacionales y la cooperación internacional ha sido muy positivo. A nivel nacional la implementación del programa requirió la conformación de espacios de coordinación interinstitucional que funcionaron progresivamente cada vez mejor, se establecieron acuerdos políticos para respaldar acciones y se contó con la atención a la agenda de trabajo de varios niveles de gobierno, desde los titulares de carteras directamente involucrados hasta mandos medios y operativos que realizaron esfuerzo para apoyar las acciones del programa.

El papel de SETEPLAN, tanto durante la administración pasada (STP) como en la actual, coadyuvo a facilitar los procesos de coordinación; el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyando el diálogo político al más alto nivel y reforzando la cooperación, entre otros.

Adicionalmente, como se describió antes, donantes y agencias de cooperación se sumaron en apoyo a ciertos componentes y facilitaron recursos técnicos y financieros en iniciativas sinérgicas o complementarias a los productos y resultados esperados del programa.

ENFOQUE DE GÉNERO - ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN POR CRITERIOS ESTABLECIDOS.

A continuación se realizará un análisis del enfoque de género dentro del **Programa SLV-041-B**, principalmente en el abordaje de sus principales productos bajo responsabilidad del MARN y referidos a la política, instrumentos de gestión y planificación hídrica; mediante el análisis de tres cuestiones: lenguaje, necesidades prácticas y participación.

A pesar de que el Programa SLV-041-B no cuenta con un indicador para medir la incorporación de la equidad de género, la ejecución del mismo sí contempla aspectos que consideren dicho enfoque.

1. Lenguaje sexista.

Teniendo como marco de referencia la **Ley de Igualdad, Equidad y No Discriminación 2011** y lo expresado en su Art. 15: *“Erradicación del sexismo en el lenguaje institucional y social”*. A los efectos de esta ley, se entenderá por **uso no sexista del lenguaje** la utilización de aquellas expresiones lingüísticamente correctas sustitutivas de aquellas que, aun siendo correctas o no, ocultan lo femenino o lo sitúan en un plano secundario o de menor valor respecto al masculino.

Tabla 4. Uso no sexista del lenguaje.

Año	Documento	Uso no sexista del lenguaje	
		Hallazgo	Recomendación
2013	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.	El documento intenta utilizar un lenguaje inclusivo y no sexista en el documento, sin embargo, se presenta lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> En algunos apartados se utiliza lenguaje genérico para referirse a la “población”. En la mayoría de los apartados del documento se utiliza lenguaje no inclusivo que oculta a las mujeres haciendo referencia solo a los hombres y excluyendo a las mujeres: “Todos”; “Agua segura para todos”; “Los pobladores”, “Los habitantes”, “El usuario”, “Todos los ribereños”, “Los distintos usuarios”. 	Revisar el uso del lenguaje mediante la utilización de un lenguaje inclusivo y no sexista a través del uso de genéricos (la población), artículos para referirse a “las y los” (las usuarias y los usuarios), abstractos (“la población usuaria”, “las personas habitantes de la ribera”), entre otros.
2015	Plan Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico.	El documento presenta algunos apartados en los que se intenta incluir lenguaje inclusivo. Sin embargo, en buena parte del documento se hace referencia a “usuarios” de manera generalizada, haciendo invisibles a las mujeres como usuarias de los servicios hídricos.	
2016	Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas Superfi-	Se utiliza un lenguaje inclusivo y no sexista en la mayor parte del documento. Sin embargo, aún existen algunos apartados en los que se hace referencia a lo masculino como lo único, dejando de lado a las mujeres (“los usuarios”)	Profundizar en la utilización de lenguaje inclusivo y no sexista a través del uso de genéricos.

	ciales y Subterráneas.		
2017	Política Nacional del Recurso Hídrico.	En la mayor parte del documento se utiliza un lenguaje inclusivo de manera generalizada. Sin embargo, es necesario modificar algunos apartados en donde aún se utilizan lenguaje no inclusivo referido exclusivamente a hombres y que no incluyen a las mujeres y a la población en su conjunto (“registro de usuarios”, “los usuarios”, “actuaciones de usuarios”, “usuarios y tomadores de decisión”).	Revisar el uso del lenguaje mediante la utilización de un lenguaje inclusivo y no sexista a través del uso de genéricos.

2. Necesidades prácticas.

Las **necesidades prácticas de las mujeres** están orientadas a cambiar las condiciones de las mujeres, *a facilitar el cumplimiento de los roles tradicionales de las mujeres y hombres, para satisfacer las condiciones básicas de la vida.* (Glosario en el sitio web de ISDEMU), no implica un cambio en las posiciones de las mujeres.

Tabla 5. Necesidades prácticas.

Año	Documento	Necesidades Prácticas	
		Hallazgo	Recomendación
2013	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.	<ul style="list-style-type: none"> El documento no realiza un análisis diferenciado sobre si son hombres o mujeres quienes acceden más al agua potable, así como quienes tienen mayores afectaciones en el acceso. No se hace referencia a las implicaciones que tiene la escasez de agua para mujeres y para hombres. Cuando se presentan datos de población, se manejan como un agregado. Sin embargo, al final del documento se hace referencia a que “las mujeres son las más afectadas por las carencias en el acceso a agua y la escasez del recurso para usos domésticos” (pág. 32). 	<p>Presentar datos desagregados por sexo.</p> <p>Plantear la forma en que afecta la escasez del servicio de agua potable en mujeres y hombres.</p> <p>Retomar artículo 32 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.</p>
2015	Plan Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico.	En el documento se menciona que dentro de los principios de la gestión integrada de recursos hídricos de Dublín se establece un principio sobre que “las mujeres tienen un papel central en la provisión, la gestión y el cuidado de los recursos hídricos” (pág. 39). Sin embargo, el documento en su	<p>Es necesario resaltar las necesidades específicas que tienen las mujeres en el acceso y uso del recurso hídrico.</p> <p>Retomar artículo 32 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las</p>

		conjunto no toma en consideración este elemento a la hora de describir los servicios y usos, así como los ejes temáticos.	Mujeres.
2016	Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas Superficiales y Subterráneas	El documento presenta un análisis generalizado sobre el uso y aprovechamiento del recurso hídrico de la población en su conjunto y no se presenta un análisis diferenciado sobre la forma en que mujeres y hombres puede utilizarlo.	Resaltar algunos usos específicos que pueden tener las mujeres del recurso hídrico en cada uno de los cinco elementos planteados, o resaltando el consumo humano o doméstico, la sostenibilidad de ecosistemas y agropecuario. Retomar artículo 32 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.
2017	Política Nacional del Recurso Hídrico.	En el documento se plantean en general las necesidades de la población en cuanto al acceso, uso y protección del recurso hídrico, pero no se plantean las necesidades específicas de las mujeres en este sentido. Por otro lado, se resalta que dentro de la política se establece el principio de acceso equitativo para todos los sectores de la población considerando aspectos de equidad de género (pág. 20)	Resaltar qué grupo poblacional es el que tiene mayor acceso al agua potable y saneamiento. Plantear las necesidades específicas que tienen las mujeres para el acceso y uso del recurso hídrico. Agregar un eje transversal vinculado a la incorporación del enfoque de género en toda la estrategia, resaltando las necesidades de las mujeres en el acceso y uso del agua, así como sus aportes en la protección del recurso. Retomar artículo 32 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

3. Participación.

Diseñar una estrategia nacional para atender la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, que garantice la incorporación del enfoque de género y la **participación activa de las mujeres en la gestión, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales** (Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, 2011).













Art. 4. Alcances de la Ley: **Eliminación de los obstáculos** al desempeño e intervención de las mujeres en todas las áreas del quehacer colectivo e individual y a la **creación de condi-**

ciones que faciliten, propicien y promuevan la participación igualitaria de las mujeres y hombres en el pleno ejercicio de todos sus derechos.

Tabla 6. Participación.

Año	Documento	Participación	
		Hallazgo	Recomendación
2013	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.	El documento no presenta un análisis sobre la participación que tienen mujeres y hombres en cada uno de los ejes de la estrategia. Cabe resaltar que en algún párrafo del documento se reconoce la participación que tienen mujeres y niñas en el acarreo del agua para sus hogares.	Resaltar la participación que tienen las mujeres en la sensibilización y educación sobre al manejo del agua en cada uno de los ejes de la estrategia.
2015	Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico.	En el tema de gobernanza, el documento hace referencia a la participación ciudadana en la gestión del recurso hídrico, sin hacer referencia a la participación específica de las mujeres en ello.	Resaltar la participación y el aporte que tienen las mujeres en el uso, la protección y conservación del recurso hídrico.
2016	Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas superficiales y subterráneas	El documento plantea un análisis general sobre la participación de la población en el uso, la protección y conservación del recurso hídrico.	Resaltar el rol específico que pueden tener mujeres y hombres en el uso, la protección y conservación del recurso hídrico, y en la educación de la población para ello.
2017	Política Nacional del Recurso Hídrico.	En el documento se hace una breve mención a la participación de la población en la solución de conflictos, pero no se hace mención a la participación específica de las mujeres.	El documento hace mención a un levantamiento de información de la demanda de agua de los diferentes sectores de usuarios, por lo que es primordial tomar en consideración las demandas específicas que tienen las mujeres usuarias, a nivel urbano y rural, en los distintos usos del recurso hídrico. Se debe resaltar la participación que pueden tener las mujeres en la protección del recurso hídrico.

Tabla 7. Cuadro resumen criterios.

Año	Documento	Criterio		
		Lenguaje inclusivo	Necesidades Prácticas	Participación
2013	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos			
2015	Plan Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico			
2016	Reglamento Especial de Gestión, Uso, Protección y Manejo de las Aguas y Ecosistemas Acuáticos			
2017	Política Nacional de los Recursos Hídricos			

ROJO: No se hace referencia alguna sobre las mujeres.

NARANJA: Se mencionan algún elemento referente a las mujeres.

VERDE: La mayor parte del documento hace referencia a las mujeres.

Ficha de análisis de documento Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador, 2017

Tabla 8.

CRITERIO DE ANALISIS	HALLAZGOS	RECOMENDACIONES
<p>1. Lenguaje sexista</p> <p>Art. 15: Erradicación del sexismo en el lenguaje institucional y social: A los efectos de esta ley, se entenderá por uso no sexista del lenguaje la utilización de aquellas expresiones lingüísticamente correctas sustitutivas de aquellas que, aun siendo correctas o</p>	<p>En la mayor parte del documento se utiliza un lenguaje inclusivo de manera generalizada. Sin embargo, es necesario modificar algunos apartados en donde aún se utilizan lenguaje no inclu-</p>	<p>Revisar el uso del lenguaje mediante la utilización de un lenguaje inclusivo y no sexista a través del uso de genéricos.</p>

<p>no, ocultan lo femenino o lo sitúan en un plano secundario o de menor valor respecto al masculino. (Ley de Igualdad, Equidad y No Discriminación 2011).</p>	<p>sivo referido exclusivamente a hombres y que no incluyen a las mujeres y a la población en su conjunto (“defensa del consumidor, “consumidores”)</p>	
<p>2. Necesidades prácticas de las mujeres Las necesidades prácticas de las mujeres están orientadas a cambiar las condiciones de las mujeres, <i>a facilitar el cumplimiento de los roles tradicionales de las mujeres y hombres, para satisfacer las condiciones básicas de la vida.</i> (Glosario en el sitio web de IS-DEMU), no implica un cambio en las posiciones de las mujeres.</p>	<p>En el documento se plantean en general las necesidades de la población en cuanto al acceso, uso y protección del recurso hídrico, pero no se plantean las necesidades específicas de las mujeres en este sentido.</p>	<p>Resaltar qué grupo poblacional es el que tiene mayor acceso al agua potable y saneamiento. Plantear las necesidades específicas que tienen las mujeres para el acceso y uso de los recursos hídricos.</p> <p>Retomar artículo 32 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.</p>
<p>3. Participación Diseñar una estrategia nacional para atender la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, que garantice la incorporación del enfoque de género y la participación activa de las mujeres en la gestión, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. (Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, 2011). Art. 4. Alcances de la Ley: Eliminación de los obstáculos al desempeño e intervención de las mujeres en todas las áreas del quehacer colectivo e individual y a la creación de condiciones que faciliten, propicien y promuevan la participación igualitaria de las mujeres y hombres en el pleno ejercicio de todos sus derechos.</p>	<p>No hace referencia a participación de las mujeres en ningún ámbito de actuación</p>	<p>Retomar la participación de las mujeres en la gestión, manejo y aprovechamiento del agua, como recurso natural, según lo establecido por la LIE.</p> <p>Establecer mecanismos para la eliminación de obstáculos y facilitación de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres en espacios de toma de decisión sobre el recurso agua.</p>

Cuadro resumen de criterios

Criterio		
Lenguaje inclusivo	Necesidades Prácticas	Participación
		

ROJO: No se hace referencia alguna sobre las mujeres.

NARANJA: Se mencionan algún elemento referente a las mujeres.

Tabla 8. Logros de resultados.

Objetivo específico	<i>Fortalecer las capacidades de las instituciones locales y fortalecer la gobernabilidad en el sector agua potable y saneamiento.</i>	
Indicadores	Logro ⁹	Comentarios
<p>Indicador 1. Gestión del MARN fortalecida con la creación de la Dirección General de Aguas, aplicando el 80% de Planes Estratégicos e instrumentos elaborados bajo el programa a la finalización del programa.</p>	ALTO	<p>Existe una carta de entendimiento suscrita en 2017 para conformar dentro de la estructura del MARN la Gerencia de Agua, y se ha diseñado un presupuesto para su funcionamiento. Con fecha 28 de febrero se hizo llegar al equipo evaluador documentación oficial que informa sobre la creación de la Gerencia Hídrica</p> <p>La implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH), presenta acciones ejecutadas pero en general su porcentaje de implementación es bajo en relación a todas sus prioridades y metas.</p> <p>Se recomienda fortalecer la conducción estratégica del PNGIRH lo cual se facilitará ahora con una Dirección y una Gerencia Hídrica interior del MARN; pero al ser un plan nacional y no ambiental; este no depende únicamente del MARN, su implementación efectiva demanda mecanismos de coordinación interinstitucional consolidados y activos que permita ir alineando las acciones directas o relacionadas a los recursos hídricos con su ejecución y su reporte como parte del PNGIRH.</p>
<p>Indicador 2. 1.2. Se han creado mecanismos de participación ciudadana en el manejo de los recursos hídricos.</p>	ALTO	<p>Sí hubo una amplia participación ciudadana e institucional en la elaboración y validación de la Estrategia Hídrica, la Política Nacional Hídrica, y el PNGIRH. Esta base de actores usuarios que participaron en esos procesos se mantiene en los territorios y se encuentran pendientes de las orientaciones del MARN en relación a la implementación de medidas o acciones relacionadas con los instrumentos de política y planificación elaborados.</p> <p>De acuerdo a la información proporcionada por el MARN se evidencian estrategias y acciones concretas para mantener vigentes y actuando a las mesas de actores en el territorio en coordinación con otras unidades de gestión del MARN. Se pudo constatar que los Coordinadores Territoriales del MARN que responden a la Dirección de Atención Ciudadana con presencia a nivel nacional y en las 3 zonas hidrográficas propuestas por el PNGIRH tienen entre</p>

⁹Muy Alto: El indicador se ha logrado y su sostenibilidad está asegurada; Alto: el indicador se ha logrado pero hay dudas de su sostenibilidad; Medio: el indicador no se ha logrado plenamente pero se observan avances desde la situación inicial; Bajo: el indicador no se ha logrado y los avances son aún incipientes; Muy Bajo: indicador no logrado y sin avances.

sus tareas apoyar estas mesas. De acuerdo a lo manifestado por los coordinadores territoriales su área de actuación en el territorio se corresponde con las áreas de conservación y no con cuencas hidrográficas ni con la división política administrativa oficial de tipo departamental o regional

Se recomienda al MARN fortalecer su estrategia territorial con las mesas y la implementación del PNGIRH; promoviendo ante otras entidades públicas y/o privadas usuarias del agua, la consideración de la participación y aporte de estos actores en el territorio en relación a la protección, conservación y gestión del agua

Resultado 1		
<i>Elaborar instrumentos de gestión que contribuyan a la gobernabilidad del sector hídrico, con participación liderada por el MARN.</i>		
Indicadores	Logro	Comentarios
Indicador 1. El 100% de las instituciones gubernamentales claves en la Gestión del Recurso Hídrico participan en la elaboración y validación de los Planes Estratégicos y de los nuevos instrumentos de gestión hídrica generados por el programa.	ALTO	Hubo participación de muchos sectores privados y sociales y de las principales instituciones públicas vinculadas con la gestión del agua. Sin embargo, en el proceso de evaluación externa se manifestó reiteradamente que participaron en espacios de consulta, pero que en algunos casos está pendiente la devolución de los instrumentos, como el caso de la Política Hídrica y su plan de acción, los planes operativos del PNGIRH y del Sistema de Información Hídrica (SIHI) entre otros instrumentos. Otro factor a considerar es que no siempre participaron los mismos actores y en algunos casos, no necesariamente se tuvo una validación ampliamente participativa de los instrumentos generados. Esto puede limitar por desconocimiento el uso y aplicación de los productos. Se recomienda al MARN diseñar una estrategia orientada a socializar, visibilizar y facilitar la aplicación de las directrices y lineamientos surgidos de los instrumentos generados por el programa y ejecutar la misma durante el 2018. La misma debe identificar claramente auditorios a los que ira dirigidos (sectoriales) y el mensaje adecuado y pertinente para mejorar el conocimiento y la apropiación de los aspectos relevantes para dicho sector.
Indicador 2. El 100% de los planes elaborados por el programa son aprobados y oficializados por el MARN.	MUY ALTO	La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el PNGIRH y la Política Hídrica fue oficializada por el MARN y por el Consejo de Ministros otorgándole el reconocimiento oficial requerido. Igualmente, estos instrumentos fueron socializados y divulgados ante el Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad.
Indicador 3. La Dirección General de Aguas funciona como un ente coordinador de la Política Hídrica.	MEDIO	En fecha 2 de junio de 2017, se inician las gestiones para incorporar en el anteproyecto de Ley de presupuesto la creación de la Gerencia Hídrica; mismo que fue aprobado el 5 de enero 2018. Posteriormente, mediante el Acuerdo No. 55 de fecha 23 de febrero de 2018, se crea la Gerencia Hídrica; este acuerdo entró en vigencia en la fecha antes mencionada. El indicador señala que dicha instancia funciona y a pesar de dicho acuerdo no ha sido conformada sino hasta el 2018. Con fecha 28 de febrero se hizo llegar al equipo evaluador documentación oficial que informa sobre la creación de la Gerencia Hídrica cumpliendo el indicador aunque posteriormente a la finalización oficial del programa. Se recomienda al MARN activar a la brevedad la Gerencia Hídrica y dotar a la misma de las capacidades y

respaldo político institucional necesario para complementar las acciones que están siendo ejecutadas desde la Unidad Ejecutora del programa en el marco del PNGIRH y la política hídrica al interior del MARN y hacia afuera.

Indicador 4. El 90% del personal capacitado no rota durante la ejecución del programa.

MEDIO

La Unidad Ejecutora del programa del MARN ha experimentado una alta rotación de personal. El equipo inicial que recibió una fuerte capacitación para el desarrollo de sus capacidades fue cambiado en buena parte. El cambio de personal no representó afectaciones a la ejecución del proyecto, pues el seguimiento y cumplimiento fue conforme a la ejecución del mismo.

Con la nueva Gerencia Hídrica, el MARN define la institucionalidad en su organización interna para atención del tema, lo cual reducirá la incertidumbre y potenciará capacidades en recursos humanos y fortalecerá una respuesta más institucional y sostenible en la materia tanto al interior del mismo ministerio como hacia afuera. Además, se cuenta con la incorporación del planificador hídrico que entre sus funciones principales está la implementación de acciones del PNGIRH

Resultado 2		
<i>Desarrollar un sistema de información que permita al MARN, regular el uso, protección y manejo de los recursos hídricos.</i>		
Indicadores	Logro	Comentarios
Indicador 1. Al término del programa el Observatorio del Agua cuenta con la información hídrica de las zonas de intervención.	ALTO	<p>Se cuenta con un Sistema de Información Hídrica (SIHI), diseñado y desarrollado para compilar, manejar y generar información del recurso hídrico de fuentes oficiales, con el objetivo principal de servir como la herramienta informática en apoyo a la implementación y seguimiento del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH), es decir, una herramienta para la Gestión, análisis y consulta de información hídrica, como base para la toma de decisiones. De hecho, el SIHI, con base en la información consultada, ya cuenta con capacidad de monitoreo, reporte y divulgación de información oficial relevante en términos de cantidad y calidad del agua en distintos momentos. No obstante, si bien se dispone del sistema, aún es un desafío para el MARN que a través de este se logre la regulación del uso, protección y manejo de los recursos hídricos.</p> <p>También es oportuno señalar que el SIHI no ha sido diseñado para recuperar, incorporar y compartir información generada por fuentes no oficiales, limitando la capacidad de intercambio interactivo de información hídrica.</p> <p>Se recomienda al MARN preparar un nodo de información abierta para usuarios del agua, que permita tanto a entidades públicas, privadas y sociales compartir información de acuerdo a un protocolo de intercambio de información básico y accesible y con ello fortalecer y potenciar el capital social existente comprometido y trabajando en temas hídricos.</p>
Indicador 2. Aumento gradual del número de visitantes al observatorio.	BAJO	<p>Por ahora, el acceso al SIHI es únicamente desde la red local del MARN, utilizando una dirección IP local (192.168.6.204:8086/sihi/public) y no puede monitorear sistemáticamente los visitantes y usuarios que recibe. Se están realizando pruebas con los principales usuarios del sistema en el MARN, respetando el procedimiento de desarrollo y lanzamiento de una pieza de software, para poder lanzarlo con acceso a otras instituciones y al público en general. Según el diseño del MARN el SIHI tiene como objetivo compilar, organizar y poner a disposición la información sobre el recurso hídrico. Para monitorear y analizar directamente sensores sociales relacionados al recurso hídrico desde el MARN se proponen herramientas como el <i>Crowdsourcing</i>, desarrollada con otro programa del Fondo de Agua.</p>

Indicador 3. El observatorio de recursos hídricos satisface la demanda de información de los usuarios en cantidad al menos el 40%.

MEDIO

Retomando la conceptualización del Observatorio de recursos hídricos establecida por el MARN –descrita a pie de página¹⁰– donde expresa que dicho instrumento “ Permite recolectar, organizar y poner a disposición la información de diferentes instituciones vinculadas en la gestión del agua con el propósito de mejorar el conocimiento, así como difundir y crear nuevos modelos para su gestión, respondiendo a las necesidades de los diferentes sectores.” se considera que el logro en este indicador es MEDIO, ya que si bien es cierto hay una demanda y uso importante de una Unidad del MARN (Gerencia de Evaluación Ambiental), el alcance del instrumento es mucho mayor por definición expresa del mismo MARN.

La evaluación realizada mostró el escaso conocimiento y el uso limitado hasta la fecha de la información existente en el SIHI por parte de los actores públicos y privados consultados en el proceso. Adicionalmente, no se cuenta con un mecanismo de medición o monitoreo de la demanda. Se logró identificar un fuerte interés para acceder a información por parte del sector de obras públicas, salud, agricultura, SIGET, y actores sectoriales o territoriales en las zonas hidrográficas. En todo caso, sí hay que señalar que el MARN está trabajando para disponer de mecanismos para compartir información de carácter oficial entre las diferentes dependencias del MARN y entre las instituciones y usuarios que manejan información del recurso hídrico en El Salvador, muestra de ello son los convenios suscritos en la materia.

¹⁰El MARN define el Observatorio del agua como el mecanismo/sistema para la generación, análisis y divulgación de información hídrica, orientado a generar insumos para la gestión integrada de los recursos hídricos que incluyan cantidad y calidad, además de la evaluación de riesgos e investigaciones. Permite recolectar, organizar y poner a disposición la información de diferentes instituciones vinculadas en la gestión del agua con el propósito de mejorar el conocimiento, así como difundir y crear nuevos modelos para su gestión, respondiendo a las necesidades de los diferentes sectores. Incorpora los procesos y protocolos, metodologías y procedimientos para la generación e intercambio de la información con las diferentes entidades a nivel nacional mejorando el conocimiento, acceso y divulgación de los datos hídricos.

El SIHI ha sido diseñado y desarrollado para compilar, manejar y generar información del recurso hídrico en El Salvador, con el objetivo principal de servir como herramienta informática en apoyo a la implementación y seguimiento del PNGIRH. El conjunto de herramientas e información que propone la primera versión del SIHI, están agrupados en los temas de: inventario hídrico, gestión del recurso (balance, asignaciones y reservas), mapas temáticos y aplicaciones para la consulta y visualización de fenómenos e indicadores hidrológicos en [especifico](#)[especifico](#).

Resultado 3		
<i>Conformar mesas de usuarios que participan en la aplicación de los instrumentos de gestión hídrica, en las áreas de intervención.</i>		
Indicadores	Logro	Comentarios
Indicador 1. Al menos tres (3) mesas de usuarios en las áreas de intervención, establecidas.	ALTO	<p>En el proceso de evaluación se logró establecer contacto con las tres mesas de usuarios territoriales. Existen los actores y son usuarios activos y con fuertes expectativas de participar en procesos de gestión de los recursos hídricos, especialmente enfocados a su protección y conservación. Sin embargo, las mesas carecen de un plan de trabajo o mecanismos que fortalezcan su existencia y sostenibilidad en el territorio.</p> <p>La consolidación de estos espacios requiere de fortalecer la estrategia planteada originalmente por parte del MARN. Se identificaron alternativas y oportunidades interesantes con las recientes instaladas Red de Observadores Locales Ambientales (ROLAS); sin embargo aún no es muy preciso el alcance que estos pueden jugar en el marco de la institucionalidad y los instrumentos de gestión hídrica que generó el programa.</p> <p>Se recomienda al MARN el diseño de una estrategia de gestión territorial y participación ciudadana adonde alinee políticas, estrategias, planes e instrumentos de sus diversas áreas de gestión incluyendo el sector de los recursos hídricos.</p>
Indicador 2. 70% de cumplimiento de eventos de capacitación y formación realizados respecto a los programados.	MUY ALTO	<p>Importante número de funcionarios públicos de las entidades clave para la gestión del sector hídrico y un grupo importante de actores usuarios del agua de las mesas de usuarios a nivel territorial fueron capacitados en materia de recursos hídricos y sus instrumentos de gestión. Estas capacitaciones se desarrollaron a lo largo de la ejecución del programa.</p> <p>Se recomienda revisar o diseñar estrategia de gestión de conocimiento y desarrollo de capacidades a grupos meta y el establecimiento de un mecanismo de evaluación y monitoreo vinculado con los instrumentos de planificación y gestión.</p>

Resultado 4		
Elaborar el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento		
Indicadores	Logro	Comentarios
Indicador 1 .Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento elaborado.	MUY ALTO	<p>El PLANAPS ha sido elaborado a finales del 2017, después de un proceso de consulta con actores relevantes del subsector. Sin embargo, aún es poco conocido. No hay hasta la fecha de la evaluación evidencia de una estrategia de divulgación a nivel sectorial del mismo.</p> <p>Se recomienda a SETEPLAN que coordine una estrategia conjunta con ANDA, MINSAL, MARN, MINGOBDT y otras entidades clave del subsector para divulgar los principales lineamientos del PLANAPS.</p>
Indicador 2. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento con al menos un 5 % de avance en la implementación de las actividades programadas del Plan.	BAJO	<p>El PLANAPS plantea ciertas prioridades. Al equipo de evaluación, solo se ha informado de la puesta en marcha de 1 estudio sobre catastro técnico que se ha priorizado y se ejecuta como parte de las acciones iniciales del PLANAPS.</p> <p>No se encontró evidencia que ANDA contará hasta la fecha con un programa o plan de implementación del PLANAPS, más bien de acuerdo al mismo PLANAPS, será el CONAPS instancia a ser conformada la que conducirá su implementación. Se informó al equipo evaluador que a finales de febrero se ha constituido una Comisión Especial que estará preparando la constitución y la agenda de trabajo del CONAPS.</p> <p>Se recomienda a SETEPLAN, liderar dicha Comisión para formular un plan de ejecución del PLANAPS y su respectivo mecanismo de monitoreo, reporte y verificación.</p>

5. CONCLUSIONES

1. **El Programa SLV-041-B, fomentó el diálogo, acuerdos y armonización de líneas de trabajo entre instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de la Presidencia (posteriormente Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia SETEPLAN), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y otros.** Un ejemplo de ello es el Comité Técnico Interinstitucional para la elaboración del Plan Nacional de GIRH, conformado por la ANDA, MOP, MINSAL, MAG, MINEC, CEL, SIGET, Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría Técnica de la Presidencia. Otro ejemplo lo constituye el **Convenio de Cooperación entre el MARN y la ANDA** firmado en 2015 para la gestión del recurso hídrico, en el ámbito normativo, de investigaciones y publicaciones, capacitación, de proyectos, e institucional. Finalmente, destacan los convenios firmados entre **MARN-MAG y MARN-ANDA** para el intercambio de información sobre recursos hídricos.
2. **El programa ha sido pertinente, en tanto que ha respondido a un déficit histórico de política e instrumentos estratégicos y de planificación** que priorizan y programan las acciones e inversiones en materia de aprovechamiento de recursos hídricos y preservación del medio hídrico, calidad de agua, riesgo por fenómenos extremos y gobernanza. Esto, sobre la base de un diagnóstico detallado sobre la problemática hídrica del país y sus implicaciones para el desarrollo.
3. **Aún está latente el desafío de integrar territorialmente la política hídrica y sus instrumentos, con otras políticas, planes y programas,** como por ejemplo los de infraestructura, aprovechamiento productivo y energético (entre otros), lo cual hubiera potenciado el empoderamiento de los espacios de participación constituidos por las mesas de actores clave por Regiones hidrográficas y zonas prioritarias.
4. **Una evidencia del impacto generado por el programa es la participación e inclusión de los actores nacionales y territoriales en la elaboración de la Política, Estrategia, y Planes (PNGIRH y PLANAPS).** Justamente las mesas de actores clave constituyen la expresión más clara de esa participación, aunque hoy en día se plantea el reto de que sean vinculantes y constituyan espacios resolutivos, en los que sus integrantes se involucren y asuman compromisos y acuerdos concertados para la resolución de conflictos en torno al recurso hídrico.
5. **La institucionalidad dotada de liderazgo para la implementación de la Política y sus instrumentos es una tarea pendiente,** lo cual no permite establecer un avance sustantivo hacia la gobernabilidad del agua, a escala nacional y territorial. Si bien por un lado se tiene al Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad como un espacio de coordinación estratégica a nivel público, y al Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), como una plataforma amplia con participación

público, privada y social, no existe suficiente claridad sobre la Rectoría que estos espacios podrían asumir, a fin de normar, controlar y fiscalizar la GIRH.

6. **Se han suscrito políticas y marcos programáticos nacionales que favorecen la GIRH, y que las entidades sectoriales han venido ejecutando con la cooperación del Proyecto.** Un ejemplo es la Estrategia Nacional de Cuencas del MAG; asimismo, destacan otros programas relacionados a seguridad hídrica y cambio climático y la reciente iniciativa de implementación de los ODS, en particular el ODS 6. También destaca el avance sustancial que ha experimentado la Gerencia de Sistemas Rurales de ANDA, encabezando el proceso de levantamiento catastral de sistemas no administrados por ANDA y en paralelo, abriendo líneas de trabajo y coordinación para el fortalecimiento de juntas rurales y el trabajo de ONG.
7. **La complementariedad y alineación de la Cooperación Internacional al Desarrollo del sector hídrico impulsado por el programa ha sido clave,** y constituye una experiencia exitosa que ha resultado de la coordinación con gestores y donantes como el BID, el BM, el PNUD, la FAO, GWP y otros. Estos esfuerzos, a su vez desencadenaron procesos de coordinación interinstitucional, formulación de propuestas de política y legislación en materia hídrica, asistencia técnica y diseño de estudios de interés para la GIRH.
8. **La consolidación de la institucionalidad en torno al sector hídrico está supeditada a un marco normativo que defina las reglas y la normativa,** así como las obligaciones institucionales para asegurar el derecho humano al agua y saneamiento; la rectoría y regulación; las asignaciones públicas y permisos, y sus cobros; la información y planificación; y la gobernabilidad local.
9. **La Política Nacional de GIRH y sus instrumentos son referencia para la definición de otros instrumentos de gestión ambiental, elaborados en otras dependencias al interior del MARN;** para lo cual, existe coordinación con la Unidad Ejecutora del proyecto y una demanda sostenida de contribución y aporte a la luz de los productos generados. Sin embargo, no ocurre lo mismo en otros ramos del Órgano Ejecutivo, cuya aplicación de la Política Hídrica y sus instrumentos es limitada, ya que no ha existido una promoción efectiva de cómo se vinculan con el quehacer de otros sectores.
10. **Un logro fundamental del programa es la dotación de información hídrica** que ha servido de base para la formulación de lineamientos y directrices de gestión hídrica en sectores como la generación de hidro-energía, diseño y construcción de obras públicas, y abastecimiento de agua; así como para fortalecer otras acciones de protección, uso y aprovechamiento de agua.
11. Se han concretado algunas otras acciones sectoriales con el apoyo del programa. Por ejemplo, **el observatorio del agua- SIHI, como proveedor de información sobre cantidad y calidad de agua, contribuye a los procesos de evaluación ambiental, ordenamiento del territorio, conservación y gestión de la biodiversidad y a que el MARN pueda dar respuesta a los requerimientos de los juzgados ambientales.** De hecho, en

el corto y mediano plazo, se prevé la inclusión de información oficial de otras entidades públicas usuarios o reguladores del agua, como CEL, MAG, ANDA, entre otros, por medio de protocolos de información.

12. En vista de todo lo anterior, **la percepción de las entidades meta sobre los beneficios alcanzados con el apoyo del programa es positiva, aunque también se detectaron algunas insatisfacciones**, entre las que destacan: la ausencia de estrategias de sostenibilidad de los beneficios, limitada devolución de resultados finales de estudios, diagnósticos y bases de datos y procesos incompletos de consulta y retroalimentación en el diseño de la Política Hídrica y sus instrumentos¹¹.
13. **La institucionalidad pública y el marco normativo para el subsector de agua potable y saneamiento ha mejorado** a partir de una serie de productos que aportan al conocimiento, planificación y gestión, a saber: (i) Diagnóstico y catastro de sistemas no administrados por ANDA; (ii) Catastro comercial regiones ANDA excepto Área Metro de San Salvador¹²; y (iii) Plan nacional agua potable y saneamiento (PLANAPS) y sus acciones iniciales. Adicionalmente, como resultado del proceso generado por el programa y sus productos, las autoridades nacionales de gobierno al más alto nivel (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia) se han planteado un marco de trabajo para implementar el plan y poner en marcha el desarrollo y la modernización de los servicios de agua y saneamiento más allá de los que presta ANDA en la actualidad.
14. **Una de las principales acciones** que se han concretado con el aporte del programa en el subsector de agua potable y saneamiento es el **apoyo a los sistemas rurales no administrados por la ANDA**, aportando a las metas de cobertura sostenible y de calidad en el ámbito rural. Esto a su vez, ha generado mayor credibilidad y legitimidad a la institución en los espacios rurales y con otras entidades como FISDL y MINSAL.
15. **En materia de sostenibilidad**, de manera contundente es posible afirmar **que los instrumentos de política generados por el programa son altamente vulnerables a cambios de gobierno**, en tanto que no se han institucionalizado de manera sistemática, y el empoderamiento de los sectores y actores territoriales usuarios del agua es aún débil. Por otra parte, el reconocimiento y empoderamiento de estos instrumentos aún es un desafío, y determina la suscripción de compromisos de provisión de recursos humanos y financieros que no necesariamente redundan en beneficios tangibles.
16. **La experiencia lograda en la ejecución del programa ha provisto de capacidad a MARN y ANDA para consolidar las actividades y mantener los resultados alcanzados**. Por su parte, MARN posee capacidad tecnológica; base de información; instrumentos de gestión y mecanismos de presencia territorial que le posicionan muy bien en mate-

¹¹Con el proyecto SLV-056-B se prevé implementar una estrategia de los instrumentos y productos generados, con los actores involucrados en el sector.

¹² Estudio que se realizó con fondos de otro programa

ria de gestión hídrica. Mientras que ANDA, a través de la Gerencia de Sistemas Rurales, se fortaleció en sus capacidades de planificación.

17. **El abordaje del enfoque de género en los diferentes productos generados por el programa ha sido desigual**, evidenciándose una mayor sensibilidad en la utilización de un lenguaje inclusivo, importancia media en la consideración de las necesidades prácticas de las mujeres y a partir del proceso de consulta realizado durante la evaluación, se tuvo una baja apreciación en la participación de las mujeres en el diseño y planificación de las políticas, a pesar de la invitación que se les realizó a organizaciones de mujeres en los territorios.

6. LECCIONES APRENDIDAS

- ***Contar con una base de información diagnóstica sobre el estado de los recursos hídricos, favorece una mejor definición de Políticas de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) y sus instrumentos.***

El inventario de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, la descripción de los usos, demandas y presiones, así como los balances hídricos y el diagnóstico de la calidad del agua, en las zonas prioritarias, contribuyó a un diseño coherente de la Política, Estrategia y Plan Nacional de GIRH, permitiendo programar medidas, así como los responsables de su implementación, logrando cubrir un vacío histórico de aspiración a la preservación y conservación del medio ambiente con la satisfacción de las necesidades de agua en cantidad y calidad.

- ***El apoyo coordinado de gestores y donantes sobre un mismo eje de trabajo garantiza el éxito de los programas de cooperación en el tema hídrico.***

Tanto el BID, el BM, el PNUD, la FAO, GWP y otros donantes acompañaron los esfuerzos nacionales de la SETEPLAN, MARN, MAG, ANDA y FISDL, en el marco de este programa financiado por AECID, a través de recursos financieros, asistencia técnica, elaboración de instrumentos de gobernanza territorial y estudios temáticos que aunaron al desarrollo de una agenda nacional en el tema de Gobernabilidad del agua. Esto prueba, por un lado, la alineación de la cooperación al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos nacionales que buscan avanzar hacia la GIRH, ayudando a fortalecer sus capacidades; la mutua responsabilidad de donantes para mejorar el desempeño nacional en la protección y conservación del recurso hídrico; el ímpetu de la cooperación internacional para eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades que permitan alcanzar el máximo rendimiento posible de las inversiones que se hacen en materia de gobernabilidad del sector hídrico en El Salvador.

- ***La Política Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y su plan de acción, sin un marco legal que propicie un entorno de seguridad jurídica, limita en gran medida la gobernanza del sector hídrico nacional.***

Si bien la Política de GIRH y su plan de acción constituyen el marco de gestión del sector hídrico con que cuenta el país para atender y solventar a largo plazo los problemas en la protección y conservación del agua, desde la perspectiva de agua como recurso y como servicio; este propósito puede quedar sin el efecto deseado con la ausencia de una Ley General de Aguas que establezca las reglas, normas y directrices para la consecución de resultados de la política; además de que no se asegura el cumplimiento de las obligaciones en materia de rendición de cuentas, respecto al derecho a la información y a la investigación de las cuestiones relativas al agua.

Por definición, una buena gobernanza del agua existe cuando los entes gubernamentales responsables y otros actores del agua establecen conjuntamente una política legítima y un

marco legal e institucional efectivo para asignar, administrar y manejar el recurso hídrico de manera tal que responda a las necesidades sociales, económicas y la sostenibilidad del medio ambiente a largo plazo. De tal forma que el avance logrado a partir del programa en cuanto a la formulación de la Política hídrica y su plan de acción, es relevante e inédito, pero supone un reto ineludible que el país avance en la aprobación del marco legal y de esa forma abrir la posibilidad de una gestión efectiva del agua.

- ***La institucionalización de los productos generados por el programa es un factor clave para el logro de la sostenibilidad de los mismos.***

Tanto la Política y sus instrumentos fueron elaborados con la participación de varios actores, y en buena medida, ese carácter participativo promovió experiencias de intercambio de información, aprendizaje y diálogo social; de ahí que a estos instrumentos de política se les pueda reconocer una figura de legitimidad muy importante. De hecho, la conformación de las mesas de actores clave por Regiones hidrográficas y zonas prioritarias, fueron concebidas como espacios de articulación y coordinación, para aportar a la elaboración y ejecución de propuestas, la asunción de compromisos en actuaciones territoriales y la gestión sostenible del recurso hídrico. En ese sentido, el que estos instrumentos cuenten con la aprobación de Decretos Ejecutivos, permite fortalecer su implementación y facilitar espacios de coordinación interinstitucional necesarios.

- ***Los espacios de participación de actores territoriales requieren que sean dotados de facultades que favorezcan su incidencia en la toma de decisiones relacionadas a la gestión hídrica.***

En la actualidad, las mesas de actores clave por Regiones hidrográficas y zonas prioritarias operan de forma limitada, y su incidencia en la promoción de medidas y mecanismos de resolución de conflictos en torno al uso del agua es débil; básicamente porque desde un inicio, su reconocimiento, facultades y competencias se limitaron a roles propositivos y de colaboración, antes que para la toma de decisiones en cuanto a la gestión del agua en los distintos territorios. De ahí la importancia de que estos espacios de participación sean vinculantes y constituyan espacios resolutivos, en los que sus integrantes se involucren y asuman compromisos y acuerdos para resolver la problemática de uso, protección, conservación y recuperación del recurso hídrico.

- ***La formulación de los instrumentos de gestión integral del recurso hídrico debe ir acompañada de una estrategia de promoción y divulgación sistemática y dirigida a los usuarios y sectores del recurso hídrico.***

El esfuerzo que el MARN ha dedicado a la divulgación de los instrumentos de gestión hídrica formulados en el marco del programa, debe mantenerse y fortalecerse; ya que aún es limitado su conocimiento y consideración por parte de otras entidades públicas que utilizan o gestionan el recurso hídrico; particularmente, es importante asegurar que la información hídrica generada se encuentra accesible para las distintas actividades y decisiones sobre su uso.

De ahí la trascendencia de una estrategia de promoción y divulgación de la política de gestión integral del agua y sus instrumentos, así como el PLANAPS, enfocada hacia las instituciones, los usuarios y sectores vinculados al recurso, y enmarcada dentro de los postulados de la “comunicación para el cambio”, que busca poner en manos de los receptores de la información, las herramientas necesarias para que puedan participar de manera eficaz en las distintas etapas y actividades que supone la gestión integral del recurso hídrico. Asimismo, la estrategia deberá proponer la creación de canales que permitan que esos receptores se conviertan, a su vez, en generadores permanentes de información para alimentar el proceso comunicativo de la política y sus instrumentos.

- ***La indefinición de un Ente Rector que norme, controle y fiscalice la gestión integrada del recurso hídrico y vele por el cumplimiento de los instrumentos diseñados, es una limitante para la implementación de la Política Nacional de GIRH.***

Si bien el país cuenta con la Política, la Estrategia y Plan Nacional de GIRH, aún no se ha definido la Autoridad competente que conduzca su implementación, con liderazgo y asegurando la promoción efectiva de procesos de concertación interinstitucional para superar los problemas de la gestión del agua, hasta la fecha este papel lo viene jugando el MARN, retomando la coordinación para el seguimiento e implementación de las diferentes acciones.

A pesar del importante esfuerzo del MARN, la ausencia de la Ley General del Agua constituye una barrera para avanzar hacia una gobernabilidad del agua más efectiva, que reduzca el carácter sectorial en la elaboración y ejecución de políticas y planes que redundan en prácticas fragmentadas de gestión. Y aunque la multi-dimensionalidad propia de la GIRH requiere una conducción estratégica acompañada de apoyo político, por ahora no se ha definido en el seno de la SETEPLAN, ni del Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad, esa instancia que asumirá la rectoría, mientras tanto el MARN está asumiendo la implementación de la Política nacional hídrica.

7. RECOMENDACIONES

- 1. Se requiere continuar fortaleciendo el Sistema de Información Hídrica en la generación, actualización, e intercambio oportuno de datos e información** consistentes, comparables y relevantes relativos al tema hídrico, a fin de que puedan utilizarse para guiar, evaluar y mejorar la política del agua y sus instrumentos. Esto se puede lograr con el involucramiento de las partes interesadas en el diseño e implementación de sistemas de información sobre el agua (prioritariamente con entidades de gobierno generadoras y usuarias de información, ONGD, academia y otras organizaciones de usuarios del sector privado), y proporcionar orientación sobre cómo esa información debe ser compartida para impulsar un proceso sostenido de gestión de conocimiento en materia hídrica basado en la transparencia, la confianza y la comparabilidad.
- 2. Fortalecer a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores y SETEPLAN para liderar los procesos de diálogo y coordinación con la cooperación y garantizar que se cumplan los lineamientos de armonización y alineación**, dotando a las instancias públicas responsables de la gestión hídrica de los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura necesarias para la implementación de la Política Hídrica y sus instrumentos respectivos. Establecer un mecanismo articulado al interior del Gobierno entre los gestores de la política y planificación hídrica y los equipos de SETEPLAN responsables de monitorear y reportar el cumplimiento de los ODS y en particular del ODS 6, con el objetivo de apoyar su cumplimiento basándose en los avances en la materia apoyados por el programa y garantizando con ello la continuidad de los mismos por parte de la próxima administración de gobierno.
- 3. Mantener los esfuerzos necesarios en el corto plazo para la aprobación de un marco legal e institucional en el tema hídrico (Ley General de Aguas)**, que sea coherente con la problemática del país y que aporte certidumbre jurídica y establezca las reglas, normas y directrices para la administración del agua consecuente con la Política Nacional Hídrica. Para ello, es fundamental que se aseguren las funciones regulatorias clave de las organizaciones públicas como el MARN, la ANDA, el MAG, el MOP (y otras), y además que se fomente el uso de herramientas (mecanismos de consulta y evaluación) para impulsar la gobernabilidad efectiva y la calidad de los procesos de regulación y poner los resultados a disposición del público, según proceda. El referido marco legal también deberá asegurar que los tomadores de decisiones rindan cuentas, en lo relativo al derecho a la información y a la investigación de las cuestiones relativas al agua, y al cumplimiento de la ley por parte de otras autoridades territoriales, como las municipalidades y microrregiones, entre otras.
- 4. Dotar de los apoyos técnicos necesarios a la Dirección y Gerencia del Agua al interior del MARN para atender la dimensión ambiental del agua bajo el marco**

del PNGIRH. Adicionalmente, es igualmente importante la definición y consolidación de la instancia de conducción estratégica del PNGIRH, llámese CINACH y/o Gabinete de Sustentabilidad y Vulnerabilidad. Es urgente consolidar una institucionalidad de carácter interinstitucional que ante la ausencia de una normativa específica apoye las decisiones y la articulación efectiva de todos los instrumentos de gestión existentes y aporte las decisiones para poner en marcha las medidas necesarias que aseguren la efectividad de la administración del agua por parte del Estado salvadoreño.

- 5. Es necesario continuar vinculando la agenda hídrica con la de cambio climático, y enfocar esfuerzos en la gestión de programas de adaptación y mitigación que incluyan componentes de la gestión integral del agua,** favoreciendo las sinergias y los procesos de gobernanza territorial y la actualización de información sobre la cantidad y calidad del recurso hídrico ante un entorno de alta vulnerabilidad ante fenómenos hidro-meteorológicos, la cual es una tarea ya iniciada por el MARN. El desarrollo de esta agenda relativa a la seguridad hídrica es particularmente prioritaria, en tanto el flujo de recursos de financiamiento estarán en función de esta relación agua –clima y puede derivar en el acceso a recursos importantes que apunten y financien acciones planteadas ya en el PNGIRH, el Plan Nacional de Cambio Climático (PNCC), o el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), como es el caso de las propuestas que están siendo diseñadas para su gestión ante el Fondo Verde del Clima.
- 6. Es imperativa la implementación efectiva de la Política Nacional Hídrica y sus instrumentos, mediante la asignación de presupuestos y cualquier otro mecanismo que garantice su aplicabilidad.** La institucionalización también deberá incluir los mecanismos de participación de los usuarios a nivel de cuencas o zonas hidrográficas en concordancia con el PNGIRH. Se recomienda al MARN que revise su estrategia de atención ciudadana, las modalidades de intervención existente y las prioridades existentes para incluir y recuperar todo el capital social alrededor del agua que se generó a nivel territorial entre el 2012-2015 durante el proceso de formulación del PNGIRH. Estos grupos de personas usuarias e instituciones organizados en el territorio, deben de mantenerse y definirse cuanto antes su status en relación al agua y su gestión. Esto puede ser desde solo un espacio de coordinación e información hasta un espacio de decisión y/o resolución. Todo ello está por definirse, pero mientras tanto el MARN no debe de perder el contacto y definir a la brevedad el tipo de relación y/o acciones que estas mesas pueden jugar en función del agua.
- 7. La sostenibilidad de las mesas territoriales está en función de consolidar su organización mediante algún mecanismo,** llámese reglamentos, normas de funcionamiento, comisiones (y otros mecanismos); pero también, mediante el reconocimiento legal, para hacerlas funcionar efectivamente, mostrando y evaluando resultados y beneficios de disponer de estas mesas. Entre tanto, no se deberá olvidar del fortalecimiento de sus capacidades de gestión, mediante un programa de

capacitación permanente, y el intercambio de experiencias. El enorme potencial de las ROLAS debe ser considerado como una modalidad que apoye el mantener vivos y actuando estos espacios multiactores en el territorio.

8. **Se requiere urgentemente de la implementación de una estrategia de divulgación de los instrumentos de gestión integral del agua, principalmente la política hídrica, el PNGIRH y el PLANAPS**, por sector y usuario del agua, para dar a conocer las líneas estratégicas de acción y los compromisos que derivan de los mismos. Esta acción es prioritaria como parte de la estrategia de sostenibilidad de los productos generados por el programa.
9. Una apuesta importante es **la suscripción de acuerdos con el sector privado y en zonas piloto o con intereses estratégicos para la implementación del PNGIRH**, por ejemplo en cuencas productoras de agua desde el punto de vista energético, o cuencas agrícolas que permitan echar a andar procesos de gobernanza y la resolución de conflictos por el uso del agua.
10. De fundamental importancia es el resguardo de la memoria institucional, las experiencias y conocimientos de los funcionarios públicos involucrados en el programa. Para ello, se recomienda **la sistematización de las lecciones aprendidas en los procesos de construcción de la Política Hídrica y sus instrumentos, pero también en “lo vivido” para el logro de los resultados del programa**. Una opción es por medio de casos, entendidos como piezas contextualizadas de conocimiento que representan una o más experiencias, y que contienen lecciones aprendidas, y las situaciones en las que pueden ser invocadas.
11. **El PLANAPS requiere cuanto antes la definición sobre la entidad pública que conducirá su implementación, quienes lo conformarán y su agenda de prioridades**. En cualquier caso, ANDA debe jugar un papel protagónico en el espacio y asegurar que su representante cuente con esa perspectiva de estratégica de desarrollo del sector. Además, la divulgación y socialización de este plan es prioritaria, sobre la base de una estrategia de difusión, vinculándolo con su aporte a la salud humana en coordinación con MINSAL. Finalmente, es urgente determinar cuáles acciones iniciales del PLANAPS son factibles de implementarse para mostrar resultados de corto plazo y de conocimiento de los actores nacionales y territoriales validando el instrumento.
12. **Consulta y Aprobación de Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento**. Entre los productos generados por el Programa no previstos pero de alta relevancia que surgió en el marco del proceso de elaboración del PLANAPS es una propuesta de “Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, la misma fue también presentada la Presidencia de la República como parte del PLANAPS, esta debe ser consultada por medio de un proceso participativo a nivel nacional y aprobada por el Presidente a través de un Decreto Ejecutivo, fortaleciendo con ello el respaldo político al PLANAPS.

- 13. Finalmente, se recomienda establecer en coordinación con AECID y las entidades implementadoras (MARN y ANDA) un acuerdo de seguimiento y monitoreo de avance para garantizar la implementación y/o fortalecimiento de 3 recomendaciones:** i) La elaboración e implementación de las estrategia de divulgación y posicionamiento de los productos del programa (la Política Hídrica, el PNGIRH y el PLANAPS) ante actores clave para promover su efectiva implementación. ii) La consolidación y fortalecimiento de la Gerencia Hídrica al interior del MARN y, iii) La puesta en marcha de la institucionalidad nacional para conducir la implementación de la PLANAPS.

8. ANEXOS (EN FORMATO DIGITAL)

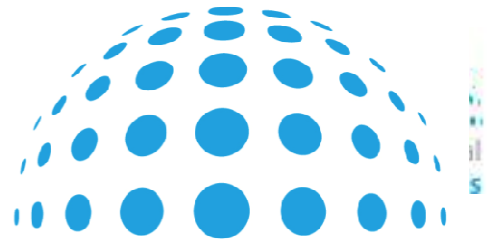
1. Informe Preliminar.
2. Relación de entrevistas y grupos focales.
3. Herramientas de investigación.
4. Ficha CAD.
5. Fotografías

**“PROGRAMA DE GOVERNABILIDAD Y PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL
RECURSO HÍDRICO DE EL SALVADOR. SLV-041-B**



ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS.

<u>TABLA 1. RESUMEN PROGRAMA.</u>	<u>10</u>
<u>TABLA 2. LÓGICA DE INTERVENCIÓN.</u>	<u>11</u>
<u>TABLA 3. PREGUNTAS E INDICADORES DE EVALUACIÓN.</u>	<u>13</u>
<u>TABLA 4. USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE.</u>	<u>42</u>
<u>TABLA 5. NECESIDADES PRÁCTICAS.</u>	<u>43</u>
<u>TABLA 6. PARTICIPACIÓN.</u>	<u>45</u>
<u>TABLA 7. CUADRO RESUMEN CRITERIOS .</u>	<u>46</u>
<u>TABLA 8. LOGROS DE RESULTADOS.</u>	<u>49</u>



análisis y desarrollo social consultores

En Asturias:

Avenida de Portugal 11 – 1º D

33207 Gijón – Asturias

TEL. +34.984. 39.23.57

Fax. +34.984. 39. 25.37

Carlos Lobo. clobo@aidsocial.com

TEL. +34.619.026.091

En Galicia:

Luis Pemán. lpeman@aidsocial.com

TEL+34.646.129.514

En Madrid:

HUB Madrid - C/ Gobernador 26

28014 Madrid

Javier Fernández. contacto.madrid@aidsocial.com

TEL. +34.647.461.097

En El Salvador:

Oswaldo Nolasco. Onolasco@aidsocial.com

TEL. (+503) 2639-1107

TEL. (+503) 7989-4925

En Nicaragua:

Guillermo Cárdenas. aidnica@aidsocial.com

TEL. (+505) 8837-1110