



10 AÑOS

análisis y desarrollo social
consultores

EVALUACIÓN INTERMEDIA

“PROYECTO DE MEJORA DEL ACCESO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO MEDIANTE SISTEMAS SOSTENIBLES DE GESTIÓN DE ESTOS SERVICIOS EN COMUNIDADES RURALES INDÍGENAS KAQCHIQUEL DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DE LA SUBCUENCA NORESTE DEL LAGO ATITLÁN.”

GTM-010-B

Desarrollado para:



ACRÓNIMOS

AECID	AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO
AMSCLAE	AUTORIDAD PARA EL MANEJO SUSTENTABLE DE LA CUENCA DEL LAGO ATITLÁN Y SU ENTORNO
AOD	AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO
AOyM	ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO
APYS	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CAPS	COMITÉS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
CB	COMITÉ BILATERAL
CE	COOPERACIÓN ESPAÑOLA
CG	COMITÉ DE GESTIÓN
CO	COMITÉ OPERATIVO
COCODE	CONCEJO COMUNITARIO DE DESARROLLO
CODEDE	CONCEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO
COMUDE	CONCEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO
CONAP	CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS
CTI	COMITÉ TÉCNICO INSTITUCIONAL
EBDH	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS
EDAR	ESTACIÓN DEPURADORA DE AGUAS RESIDUALES
IEC	INFORMACIÓN EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN
FCAS	FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO
GAR	GESTIÓN AMBIENTAL Y RIESGOS
GIRH	GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO
IDH	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
INAB	INSTITUTO NACIONAL DE BOSQUES
INFOM	INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL
LDB	LÍNEA DE BASE
MAP	MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS
MSPAS	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL
MARN	MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
OFCAS	OFICINA FONDO DE AGUA

OMAS	OFICINAS MUNICIPALES DE AGUA Y SANEAMIENTO
OMD	OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
OMM	OFICINA MUNICIPAL DE LA MUJER
ONGD	ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO
OSC	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
OTC	OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN
PDLS	PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE
PNUD	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
POAS	PLANES ANUALES OPERATIVOS
POG	PLAN OPERATIVO GENERAL
ROP	REGLAMENTO OPERATIVO
SEGEPLAN	SECRETARIA GENERALDE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA
SIG	SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA
TDR	TÉRMINOS DE REFERENCIA

ÍNDICE

<u>1. INTRODUCCIÓN</u>	<u>5</u>
1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	5
1.2. PRESENTACIÓN EQUIPO DE TRABAJO.	7
1.3. CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO	8
<u>2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</u>	<u>9</u>
<u>3. METODOLOGÍA</u>	<u>12</u>
<u>4. RESULTADOS (ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS)</u>	<u>16</u>
<u>5. CONCLUSIONES</u>	<u>52</u>
<u>6. LECCIONES APRENDIDAS</u>	<u>55</u>
<u>7. RECOMENDACIONES</u>	<u>56</u>
<u>8. ANEXOS (EN FORMATO DIGITAL)</u>	<u>66</u>

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

En 2007 durante la XVII Cumbre Iberoamericana, el Presidente del Gobierno de España anunció la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) destinado a América Latina y el Caribe, y comprometió el desembolso de 1.500 millones de dólares a lo largo de cuatro años. En Guatemala el FCAS va a invertir 100 millones de dólares con el objetivo de reducir la pobreza y aumentar la calidad de vida de la población mejorando y ampliando el acceso a los servicios públicos de agua potable y saneamiento en las zonas más necesitadas del país.

En Guatemala, el FCAS está presente mediante un total de siete programas, seis de ellos bilaterales y uno multilateral con el BID, con el objetivo de dotar de agua y saneamiento básico a 800.000 personas en Guatemala, los programas inciden en las tres líneas estratégicas definidas en el Plan de Actuación Sectorial de Agua y Saneamiento de AECID:

- Gestión integral de los recursos hídricos, con una incidencia especial en la gestión de cuencas.
- Acceso a agua potable y saneamiento.
- Gobernabilidad y derecho al agua.

Las carteras multilateral y bilateral trabajan desde dos perspectivas complementarias: Desde los **programas bilaterales** se incide en el desarrollo de modelos mancomunales, poniendo el acento en el refuerzo de mancomunidades y municipios; son programas de naturaleza rural. Desde el **programa multilateral** se incide en la institucionalidad central y se incluyen intervenciones tanto urbanas como rurales.

En ambas carteras se trabaja con soluciones integrales de agua y saneamiento y se trabaja con una óptica de servicio, por lo que los programas incluyen un componente importante de refuerzo institucional.

La presente evaluación intermedia se centra en los **cinco programas bilaterales** ejecutados por Mancomunidades, la cual tiene prevista la ejecución de 115 proyectos agrupados en 30 lotes con un total de 184.163 beneficiarios directos. En términos de obra, el FCAS bilateral lleva 31 proyectos ejecutados o en ejecución, agrupados en 6 lotes localizados en las mancomunidades de Mankatitlán, CopanChorti, Manclalaguna, Manctzolojya y Mancuerna.

Los objetivos del programa se centran en:

Objetivo general:

Reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de los municipios de la MANIKATITLAN, COPAN CHORTI, MANCUERNA, MANCLALAGUNA, MANCTZOLOJYA a tra-

vés de la mejora de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Para ello, se financian las actividades siguientes:

- **Componente I**, implementación de sistemas de agua potable y saneamiento gestionados de forma sostenible en las comunidades pobres rurales e indígenas de los municipios mencionados.
- **Componente II**, sensibilización de la población beneficiaria sobre el buen uso de los sistemas y la conservación y protección del recurso hídrico.

Y a tal fin, se persigue mejorar el acceso a agua potable y saneamiento, fortaleciendo la gestión integral del agua y aplicando buenas prácticas en el manejo de recursos hídricos en las áreas priorizadas en la región”.

Siguiendo los Planes Operativos Generales (POG) del Programa, y tal como se establece en su apartado 6 contratará la evaluación intermedia del Programa cuando se haya comprometido al menos el 50% de los recursos del Programa, habiéndose cumplido este requisito se han publicado los términos de referencia y seleccionado a la empresa consultora que desarrollará dicho proceso evaluativo, el cual se centrará en verificar el grado de cumplimiento de los resultados previstos, identificar los problemas y desfases en su ejecución y recomendar las medidas correctivas necesarias para reencauzar la ejecución hacia el logro de los objetivos esperados, analizar la eficiencia y efectividad de los mecanismos de ejecución del programa, analizar el diseño de los procedimientos y herramientas de gestión, así como la sostenibilidad del programa.

El **objetivo general de la evaluación** es: Analizar el estado actual de 5 Programas bilaterales del FCAS en Guatemala logrando obtener insumos para una gestión más eficaz.

La evaluación deberá tener en cuenta los principios establecidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, y fundamentarse en los estándares de calidad de evaluación determinados por el CAD.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Valorar la implementación del Programa identificando sus efectos de contribución a resultados de desarrollo.
- Valorar la adecuación de los mecanismos e instrumentos de gestión implementados.
- Analizar el grado de transparencia y su capacidad de rendición de cuentas.
- Valorar la coherencia del alcance del Programa en base al tiempo y presupuesto de cada programa.
- Identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, especialmente en integración de enfoques transversales como el derecho humano al agua y saneamiento.

1.2. PRESENTACIÓN EQUIPO DE TRABAJO.

En la composición del equipo de trabajo que **AID Social** seleccionó para el desarrollo de la evaluación se mantuvieron los siguientes criterios:

- Conocimiento específico del entorno de la cooperación al desarrollo y en aspectos de evaluación y sistematización de proyectos
- Conocimiento de la temática de intervención
- Conocimiento de las zonas de intervención y su contexto

Sobre dichos criterios se configuró un equipo de CUATRO personas con perfiles complementarios todos ellos, con experiencia en cooperación al desarrollo y metodología evaluativa y de sistematización de proyectos, además del conocimiento de la realidad guatemalteca, ya que los cuatro miembros del equipo han trabajado previamente en el país.

Tabla 1. Equipo evaluador.

 <p>análisis y desarrollo social consultores</p>	<p>→ Luis Pemán. Coordinador Nacionalidad española. 15 años de experiencia de trabajo en cooperación, habiendo residido 4 años en El Salvador. Experiencia en evaluación de programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en El Salvador y experto en medioambiente y desarrollo.</p>
	<p>→ Rosa Gallego. Evaluadora experta en género Nacionalidad española. 20 años de experiencia en el ámbito de la cooperación, con amplio conocimiento de Guatemala, donde ha residido durante 7 años. Experta en Derechos humanos y género.</p>
	<p>→ Oswaldo Nolasco. Evaluador experto en cambio climático Salvadoreño, Ingeniero agrícola, con amplia experiencia en procesos de desarrollo comunitario y coordinación de proyectos con amplia participación comunitaria en acciones de preparación al cambio climático, conservación de suelo y agua, riego y gestión del recurso hídrico. Ha participado en evaluación de programas de agua y saneamiento y gestión de recursos hídricos del FCAS en El Salvador.</p>
	<p>→ Carlos Lobo. Evaluador experto en enfoque multicultural Nacionalidad española. 15 años de experiencia de trabajo en cooperación. Ha residido en El Salvador y Nicaragua. Postgrado en desarrollo sostenible, con experiencia en evaluación de proyectos con enfoque multicultural y género</p>

1.3.CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO

Durante el proceso de trabajo de campo parte de la agenda no se pudo cumplir¹. No fue posible reunirse con Titulares de Derechos sobre los que se trabajó proyectos de agua y saneamiento de las diferentes comunidades, sólo con miembros de COCODES. Así mismo el equipo evaluador tampoco se pudo reunir con promotores o personal de salud de las zonas rurales.

La información financiera recibida dificulta el poder realizar un análisis y seguimiento en base a los resultados que permita tener una visión clara de su planificación, desarrollo y avance.

Asimismo, la deficiente recopilación de fuentes de verificación que permitan contrastar la información facilitada por el personal de FCAS Mankatitlán y el débil procesamiento de datos útiles para el análisis de alcances, limitan y condicionan el proceso evaluativo.

¹ Ver anexo agenda definitiva.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

La Mancomunidad Mankatitlán se encuentra en el Departamento de Sololá, en el occidente del país. De acuerdo a las divisiones hidrográficas, el área se localiza en la Vertiente del Pacífico, Cuenca del Lago Atitlán, abarcando territorio de las subcuencas de los ríos San Francisco y Madre Vieja.

La cuenca del Lago Atitlán, cuenta con una extensión territorial de 1,247.22km², comprende 15 de los 19 municipios de Sololá. La intervención completa para la cuenca del lago incluye 10 municipios de los 15 que la conforman, ya que además de los 4 municipios agrupados en la Mankatitlán (Panajachel, San Andrés Semetabaj, Santa Catalina Palopó y San Antonio Palopó y Concepción, integrada en la Mancomunidad en el año 2012 y que no participa en el FCAS), 6 más están agrupados en las otras dos mancomunidades del lago (Manctzolojya y Manclalaguna), que también desarrollan sus correspondientes proyectos de agua potable y saneamiento pero son objeto de otros planes de trabajo.



Mapa Ubicación Geográfica Zona Intervención

Tabla 2. Descripción programa.

ANTECEDENTES	
Nombre de Programa	<p>"Mejora del acceso a agua potable y saneamiento en comunidades rurales indígenas Kakchiquel de la Mancomunidad de municipios de la Subcuenca noreste del Lago Atitlán (MANKATITLÁN) mediante sistemas gestionados de forma sostenible".</p> <p>Código GTM-010-B</p>
País Beneficiario	Guatemala
Entidad Beneficiaria	Municipios asociados a la Mancomunidad MANKATITLÁN (Subcuenca noreste del Lago Atitlán)
Entidad Ejecutora	Municipios asociados a la Mancomunidad MANKATITLÁN (Subcuenca noreste del Lago Atitlán)
Tipo de Proyecto	Agua potable, saneamiento (planta de tratamiento de aguas servidas) Gestión de recursos hídricos, Fortalecimiento institucional, y formación y generación de capacidades.
Presupuesto	Inversión FCAS: 3,16 millones de euros Inversión Local: 0,79 millones de euros
Líneas de Actuación FCAS	<p>Garantizar el acceso al agua potable</p> <p>Garantizar el acceso a saneamiento</p> <p>Fortalecimiento institucional. Gestión pública y participativa</p> <p>Gestión integral del recurso hídrico</p>
Objetivo	<p>Objetivo general: "Reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población de los municipios de la MANKATITLÁN a través de la mejora de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento".</p> <p>Objetivo específico: "Aumentar la cobertura de agua potable y saneamiento de manera sostenible en comunidades pobres, rurales e indígenas de los municipios de la MANKATITLAN".</p>
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de sistemas de agua potable gestionados de forma sostenible en las comunidades pobres rurales e indígenas del Municipio. 2. Sensibilización de la población beneficiaria sobre el buen uso de los sistemas y la conservación y protección del recurso hídrico.

Resultados	<p>Resultado 1: Sistemas de agua potable y saneamiento en comunidades mejoran la cobertura de acceso a agua potable y saneamiento.</p> <p>Resultado 2: Las comunidades beneficiarias administran, operan y mantienen los servicios de agua potable y saneamiento.</p> <p>Resultado 3: Las municipalidades de MANKATITLAN operan, administran, mantienen y regulan los servicios de agua potable y saneamiento de manera sostenible.</p> <p>Resultado 4: La población beneficiaria usa de manera adecuada los sistemas de agua potable y saneamiento.</p> <p>Resultado 5: La población beneficiaria cuenta con sistemas con fuentes de aguas protegidas</p>
Beneficiarios	<p>Población pobre, rural e indígena de los municipios asociados a la MANKATITLÁN, con un total de 47.107 habitantes (21.198 hombres; 25.909 mujeres) (proyecciones en base al censo de población 2002).</p>
Área Geográfica de Intervención	<p>Departamento de Sololá / Municipios Kakchiqueles asociados a la Mancomunidad de la cuenca norte del Lago Atitlán, (MANKATITLÁN): Santa Catarina Palopó, San Antonio Palopó, San Andrés Semetabaj y Panajachel</p>

3. METODOLOGÍA

La metodología evaluativa empleada emana del interés expresado en los términos de referencia (TdR), donde se dice que ésta tome en cuenta a los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades como protagonistas y asegure un planteamiento coherente entre los objetivos, los niveles de análisis y las preguntas de evaluación. Para ello se ha planteado un enfoque de evaluación, que ha integrado:

- **Aspectos participativos:** La participación de los/as titulares, técnicos/as de las entidades participantes, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proyecto, fue fundamental en la evaluación no solo como informantes sino como protagonistas de un proceso de análisis y reflexión conjunta; donde se ha dado importancia a los puntos de vista de los/as participantes en el programa, recogiendo los diferentes puntos de vista (críticos, positivos, reivindicativos) valorándose e interpretando estas expresiones.
- **Vinculación de los niveles análisis con criterios de evaluación:** mediante una *operativa* de los niveles de análisis a través de un **desglose de las preguntas de evaluación organizadas por criterios**, e incluyendo **aspectos que definen las preguntas, variables de análisis y métodos de recolección de datos**, los cuales para su diseño tienen en cuenta el perfil del actor implicado, su rol en el programa y posibilidades informativas.

Cuadro 1. Operatividad del análisis.



Como referentes para la gestión de la evaluación se ha establecido **el Comité de seguimiento de la Evaluación intermedia**, conformado por el equipo de la OTC vinculado al FCAS y por un representante de cada Mancomunidad (en su mayoría son los Responsables del área de monitoreo y seguimiento de su Mancomunidad), teniendo entre sus función

es asegurar la interlocución permanente con la Firma Consultora y facilitarle los contactos y el acceso a toda la información relevante para la revisión, así como recibir, comentar y validar los productos elaborados por la firma consultora, asegurar la difusión de los resultados de la evaluación, e impulsar la utilización de las recomendaciones de la revisión.

– **Fases y Calendario de Trabajo:**

El proceso de trabajo desarrollado en la evaluación se organizó en tres fases bien marcadas, trabajo de gabinete, trabajo de campo y elaboración de informe, y se estructura del siguiente modo:

Tabla 3. Fases de la evaluación.

FECHAS	FASES	ACCIONES	PRODUCTOS/RESULTADOS
DEL 15 DE JUNIO AL 15 DE JULIO	DISEÑO	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Mapa de actores - Matriz de Evaluación - Opciones y herramientas metodológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe preliminar: Matriz de Evaluación consensuada, metodología, plan de trabajo, agenda, cronograma
DEL 15 DE JULIO AL 5 DE AGOSTO	RECOPILACIÓN DE DATOS. Gabinete y fase de Campo	<ul style="list-style-type: none"> - Recopilación de datos según Matriz de Evaluación - Contraste y triangulación de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de primeros avances: Presentación Taller de Contraste
DEL 6 DE AGOSTO AL 31 DE SEPTIEMBRE	INFORMES. Transferencia	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de datos - Contraste y validación de Resultados - Elaboración de documentos finales 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe preliminar - Informe final

– **Técnicas de investigación**

El diseño evaluativo fue formativo, de tipo no-experimental, sustentado en la compilación y triangulación de información a través de fuentes primarias y secundarias, y de tipo cualitativo.

Este diseño permitió recoger las opiniones y percepciones de las partes involucradas, así como observar procesos, dinámicas de cambio y aprendizaje y un panorama general de los resultados obtenidos.

El equipo de evaluación ha utilizado cuatro herramientas de recogida de información (análisis documental, entrevistas, grupos focales y observación directa), siempre buscando evidencias que permitieran sustentar los procesos de triangulación con el fin de elevar la objetividad del análisis de los datos y a ganar una relativa mayor credibilidad de los hallazgos.

Análisis documental

Durante las primeras semanas del trabajo de evaluación, y el propio periodo de trabajo en campo se realizó un análisis documental de la información suministrada por la OTC de AECID en Guatemala y la Mancomunidad además del análisis de fuentes secundarias sobre el contexto y el desarrollo del proyecto.

El objetivo de contar con dicha documentación era poder analizar las evidencias generadas por el proyecto, así como la gestión de conocimiento del mismo, de manera que permitiera sustentar información cualitativa con información cuantitativa.

Entrevistas individuales y grupales

Se han realizado 6 entrevistas semiestructuradas bajo el principio de confidencialidad y privacidad, donde se ha trabajado principalmente con los Titulares de Obligaciones y Responsabilidades, así como para otros actores presentes en la zona de intervención, diferenciándose actores por categorías en relación a la implementación del programa, y su implicación, con el objetivo de garantizar la representatividad de entidades socias. También se ha utilizado con Titulares de Derechos en casos que la confidencialidad así lo requiera. La información referente a las personas entrevistadas se puede analizar en el Anexo 2.

El objetivo de dichas estrategias era tener información de primera mano, principalmente titulares de obligaciones, ejecutores y financiadores, sobre el desarrollo del proyecto.

Grupos focales

Se han realizado 7 grupos focales, principalmente enfocados a recabar información que no pudo ser accesible a través de entrevistas con Titulares de Derechos y de Responsabilidades. La información referente a los grupos focales se puede analizar en el Anexo 2.

La intención de trabajar con esta herramienta era conocer las expectativas de los titulares de derechos, así como la valoración que realizan de los proyectos en los que participan.

Observación directa

A través de la observación directa realizada se ha podido observar el desarrollo de los proyectos, y se ha fomentado el desarrollo de la línea del tiempo con los titulares de derechos. Además ha permitido verificar en campo las actividades realizadas y tener una composición de lugar sobre las dificultades de las propias intervenciones.

MANCOMUNIDAD	COMUNIDAD
Mankatitlán	Sistema de agua Comunidad Xejuyu I
	Sistema de agua Cabecera Panajachel
	Sistema de agua Comunidad Chipop.

Véase Anexos y de fotografías y fichas de proyectos.

Triangulación metodológica

A su vez y como estrategia de análisis se ha optado por una **triangulación metodológica** que facilite el contraste de la información asegurando la fiabilidad de la misma y a maximize las cualidades de las técnicas de recopilación de la información:

- Las técnicas cuantitativas ponen el énfasis en la medición objetiva, la demostración de la causalidad y la generalización de los resultados.
- Las técnicas cualitativas se centran en la descripción y comprensión interpretativas de la conducta humana en el marco de referencia del individuo o del grupo social en el que actúa.
- Y las técnicas participativas se utilizan como fomento de la implicación de la población.

Atendiendo a lo anterior, el equipo de evaluación trianguló la información obtenida comparando:

- Lo que los diferentes entrevistados y grupos focales expresen.
- Los documentos contra la información obtenida de entrevistas y grupos focales.
- La investigación y el análisis contra entrevistas y grupos focales.
- EL conocimiento previo de las intervenciones contra entrevistas y grupos focales.
- La observación contra entrevistas y grupos focales.

Cuadro 2. Resumen de entrevistas y grupos focales.



4. RESULTADOS (ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS)

Para el desarrollo de la valoración de los criterios establecidos, el equipo de trabajo se ha guiado por las preguntas de evaluación consensuadas en el plan de trabajo, las cuales se corresponden a los intereses y necesidades informativas de los diferentes actores involucrados en la presente evaluación.

En el siguiente apartado, y en base a la metodología de evaluación establecida, se muestran las evidencias identificadas respecto a los diferentes criterios.

4.1 PERTINENCIA

Adecuación de los resultados y los objetivos de las intervenciones al contexto en el que se realiza. Con su análisis se estudia la calidad en la adecuación al problema.

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento –FCAS- se enmarca en el **derecho humano al agua y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**.

En el marco internacional, la Asamblea de las Naciones Unidas, mediante Resolución No. 64/292 de fecha 28 de julio de 2010, reconoció explícitamente el derecho humano al agua y saneamiento, reafirmando que el agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Por otra parte, el **derecho de los pueblos indígenas** establecido en el Convenio 169 de la OIT, destaca el aporte de los indígenas a la armonía social y ecológica, y reconoce sus derechos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que da seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, indica que no podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia, los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas.

También, en lo que respecta a los pueblos indígenas como parte de los sectores marginados y vulnerables, está contemplado que el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y derecho, incluso los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.

Pertinencia respecto a los socios y las prioridades nacionales y locales

En este marco, el programa FCAS en Guatemala se articula en base a la reducción de la pobreza y el aumento de la calidad de vida de la población a través de la mejora y ampliación del acceso a los servicios públicos de agua potable y saneamiento en las zonas más necesitadas del país.

Bajo un enfoque de derechos y de gestión integral del recurso hídrico (manejo integral de las cuencas de los ríos), las actuaciones del FCAS se enmarcan dentro de un programa bilateral que incluye la protección del medioambiente, la educación medioambiental, la sostenibilidad, la gestión de riesgos y la formación en salud e higiene; con enfoques transversales de multiculturalidad y de género y la educación.

El programa bilateral incide en las tres líneas estratégicas definidas en el **Plan de Actuación Sectorial de Agua y Saneamiento de AECID**:

- Gestión integral de los recursos hídricos, con una incidencia especial en la gestión de cuencas.
- Acceso a agua potable y saneamiento
- Gobernabilidad y derecho al agua.

Asimismo, se enfoca en el desarrollo de un modelo mancomunal, poniendo el acento en el refuerzo de la mancomunidad, municipios y comunidades; y priorizándose el sector rural frente al urbano y periurbano. Se priorizan soluciones integrales de agua y saneamiento y se trabaja con una óptica de servicio donde es esencial el componente de fortalecimiento institucional y comunitario.

Las actuaciones se centran en zonas rurales y tienen tres componentes principales:

- Fortalecimiento institucional y comunitarios
- Inversión en sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales
- Manejo integral de cuencas

El programa se adecúa a las necesidades municipales, mancomunales y estatales en cuanto a acceso al agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se enmarca la identificación y formulación en el marco de los **Planes de Desarrollo Municipal, Plan Director de Agua y Saneamiento y PE de la mancomunidad**.

En relación a los titulares de obligaciones, el programa se alinea con la **Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, (Acuerdo Gubernativo 418-2013)** marco de referencia que establece las prioridades, estrategias y objetivos para lograr que toda la población guatemalteca cuente con acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento, enfocando esfuerzos prioritariamente en aquellos sectores con un bajo IDH. A la vez, la Política Nacional es parte de la Agenda Guatemalteca del Agua y, **no existiendo una ley de agua, la articulación legal e institucional de los órganos rectores del recurso hídrico se puede estructurar sobre:**

- La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 253 que a los municipios les corresponde atender los servicios públicos locales, entre los que se encuentran los servicios de agua potable y saneamiento.

- El Código Municipal, Decreto N° 12-2002, y su Reforma, Decreto N° 56-2002, expresa claramente en su Capítulo 1 del Título V, al referirse a las competencias municipales, que éstas “podrán cumplirse por un municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por

mancomunidad de municipios”, indicando que la primera de ellas es la de: “a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; alcantarillado;...”

- El Código de Salud, Decreto No. 90-97 del Congreso de la República, establece que le compete al Estado, a través del MSPAS, en coordinación con las instituciones del Sector, velar por la protección, conservación, aprovechamiento, uso racional de las fuentes de agua potable y por la calidad del agua para consumo humano y en ese sentido establece la obligación a las prestatarías del servicio, de clorar el agua, prohíbe la tala de árboles y la utilización de agua contaminada para cultivo de vegetales para consumo humano (Artículos 80, 84, 87, 89 y 90 del Código de Salud).

- El Código de Salud, además, en el Artículo 78, establece que el Estado, a través del MSPAS, en coordinación con el INFOM y otras instituciones del sector, debe impulsar una Política prioritaria y de necesidad pública, que garantice el acceso y cobertura universal de la población a los servicios de agua potable. De igual manera, en el artículo 93 se indica que el MSPAS, de manera conjunta con las instituciones del Sector, las Municipalidades y la comunidad organizada, promoverá la cobertura universal de la población a servicios para la disposición final de excretas, la conducción y tratamiento de aguas residuales y fomentará acciones de educación sanitaria para el correcto uso de las mismas.

- El MARN, fue creado por medio del Decreto No. 90-2000 del Congreso de la República, correspondiéndole formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo, cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.

- Mediante el decreto número 1132 del Congreso de la República, se creó al INFOM para promover el progreso de los municipios, dándoles asistencia técnica y financiera.... que incluye lo concerniente a los servicios de agua potable y saneamiento.

- El Reglamento Orgánico Interno de SEGEPLAN, Acuerdo Gubernativo número 271-2010, establece entre sus funciones la coordinación de la formulación de la política pública, planificación, programación e inversión pública.

- Otras leyes que regulan aspectos relacionados con la institucionalidad de los servicios públicos son, la Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002 (mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública; universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población; facilitar la participación y control social en la gestión pública; asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida); y La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002, del Congreso de la República, que indica que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

- Decreto 12/2012 reformado por medio del decreto legislativo 22/2010 (abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado).
- Norma COGUANOR NGO 29 001-99 sobre agua potable.
- Acuerdo Ministerial n° 1148-09 que establece manual de normas sanitarias para purificación de agua.
- Acuerdo Ministerial No. 523-2013 que establece el Manual de Especificaciones para la Vigilancia y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, en el marco de las acciones pertinentes para la prevención y control de las enfermedades causadas por microorganismos patógenos, sustancias químicas y toxinas naturales, transmitidas a través del agua.
- Acuerdo Gubernativo n° 113-09 sobre Calidad de agua para consumo humano, lo cual refuerza el código de salud, elaborado en el año 2009.

La **Política Nacional del Sector de agua potable y saneamiento** define tres retos importantes:

- a) Contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud y calidad de vida, a través del mejoramiento de las coberturas y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento. Para ello se pretende asegurar que la dotación de agua cumpla con las especificaciones en cantidad, continuidad, calidad sanitaria, accesibilidad y costos, así como la provisión de servicios de saneamiento adecuados a los sectores de la población más vulnerables;
- b) Lograr la institucionalidad del sector de agua potable y saneamiento, principalmente, a través del fortalecimiento de las funciones de rectoría, regulación y ejecución en las instituciones correspondientes a nivel nacional y local;
- c) Promover el uso adecuado y racional del recurso hídrico para consumo humano, la conservación del mismo dentro de su entorno natural, así como la prevención de la contaminación, con pertinencia cultural.

En relación a los **titulares de responsabilidades, y pese a que la estrategia de intervención se define como Mancomunidad-Municipalidad-Comunidad**, y teniendo las intervenciones del Fondo un enfoque de fortalecimiento de las instituciones que comparten la responsabilidad de gestionar el agua y el saneamiento en Guatemala, muy especialmente, tanto a los municipios asociados en Mancomunidades alrededor de cuencas hidrográficas, como a las organizaciones comunitarias que se ocuparán de operar y mantener los sistemas; la mayor parte del programa se enfoca en una intervención comunitaria, delegando responsabilidades propias de las municipalidades, en temas de GIRH, en las estructuras organizadas y legalizadas de las comunidades.

Pertinencia respecto a los contextos locales y las necesidades de los beneficiarios

La priorización de trabajo en Agua y Saneamiento en Mankatitlán tiene su origen tras la aprobación del FCAS para la mancomunidad. Pese a encontrarse en un enclave especialmente sensible a la GIRH, éste sector de trabajo no entraba dentro de sus prioridades estratégicas en los momentos iniciales, incorporándose posteriormente.

Con el proyecto se pretende intervenir en 26 comunidades con proyectos de agua y saneamiento, distribuidas en 5 lotes de licitación, además del trabajo a realizar en el componente ambiental que difiera de la propia identificación de comunidades, ya que implica intervenciones en áreas de recarga hídrica o fuentes, que en muchos casos están en municipios distintos a la propia comunidad.

De los 5 lotes previstos finalmente se han ejecutado dos lotes (lote 0 y lote 1), que abarcan 15 proyectos de obras. 12 de estos 15 proyectos de obras son proyectos de rehabilitación o mejora, que intervienen sobre zonas puntuales de los sistemas, principalmente sobre las zonas de captación, y puntualmente sobre la línea de conducción y tanques de almacenamiento, y no intervienen sobre líneas de distribución, tomas domiciliarias o sobre los sistemas de saneamiento. Sólo hay dos casos cuya intervención es más amplia, Sucun y Patanatic que si incluye líneas de distribución; y un proyecto de saneamiento Individual en Choquec. A esta situación debe sumarse la intervención en el ámbito urbano, cuando el proyecto tiene un enfoque eminentemente rural.

Esta intervención enfocada a la rehabilitación implica que en los componentes de infraestructura y social el enfoque quede limitado en ámbitos como la calidad del agua, la accesibilidad o la propia cobertura. Se mantienen los sistemas de gestión establecidos previamente.

La priorización dada a la rehabilitación de sistemas frente a la vulnerabilidad de otras comunidades sin acceso a agua domiciliar limita el enfoque del proyecto en el ámbito de los Titulares de Derechos.

Se considera que la **pertinencia del proyecto es MEDIA**, debilitada por el componente de trabajo con Titulares de Derechos.

4.2 EFICIENCIA

Se analizará de qué manera el programa ha realizado un uso de los medios disponibles, cómo se han realizado las actividades y de qué modo se han alcanzado los resultados esperados, se tendrá en cuenta la relación costo-beneficio de los programas.

→ RECURSOS FINANCIEROS.

A la hora de realizar un análisis de eficiencia, el equipo evaluador pretendía enfocar la eficiencia en base a tres ámbitos de análisis: presupuesto aprobado en base a resultados, presupuesto ejecutado por POAS en base a resultados, y grado de ejecución presupuestaria de los resultados.

Con dichos análisis se pretendía realizar una comparativa entre:

1. la distribución presupuestaria en base a los resultados, lo que nos permitiría tener información respecto al proceso conceptual del proyecto.
2. una comparativa en base a POAS que nos permitiera analizar los flujos de ejecución presupuestaria de manera que se pudiera analizar la lógica de ejecución técnica.
3. Una comparativa de la ejecución en base a resultados, que nos permitiera analizar el costo - eficacia del proyecto.

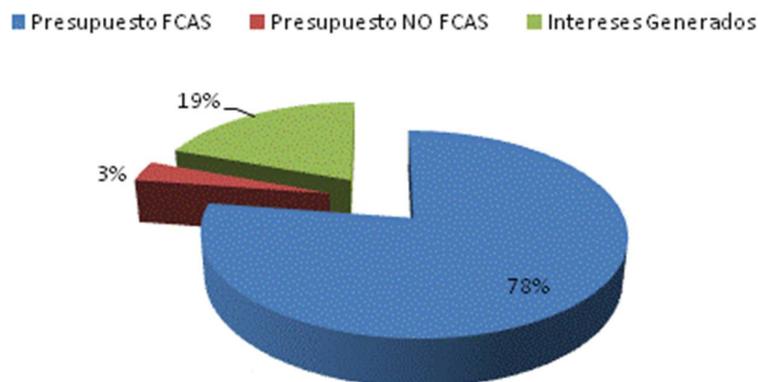
Este nivel de análisis ha sido muy complejo de analizar por diferentes motivos:

1. No se ha podido obtener un presupuesto inicial desglosado por resultados.
2. No se ha podido obtener una información verificada en base a la ejecución de los POA por resultados, ya que se realiza en base a actividades.
3. La ejecución por resultados del presupuesto se define en un segundo nivel, ya que se ejecuta en base a tareas y productos, quedando los gastos de personal, independientemente del componente o resultado en el que se devengue, dentro de la partida de funcionamiento.

A continuación se intenta realizar un análisis financiero de la eficiencia partiendo de la información contrastada, y obtenida de los informes de seguimiento de TRAGSATEC sobre el seguimiento económico de los programas bilaterales con fecha de cierre económica de marzo del 2015.

El proyecto de MANKATITLÁN **cuenta con un presupuesto global** de 4.090.481€, que incluye tanto la aportación del FCAS, como los intereses generados y la contrapartida local.

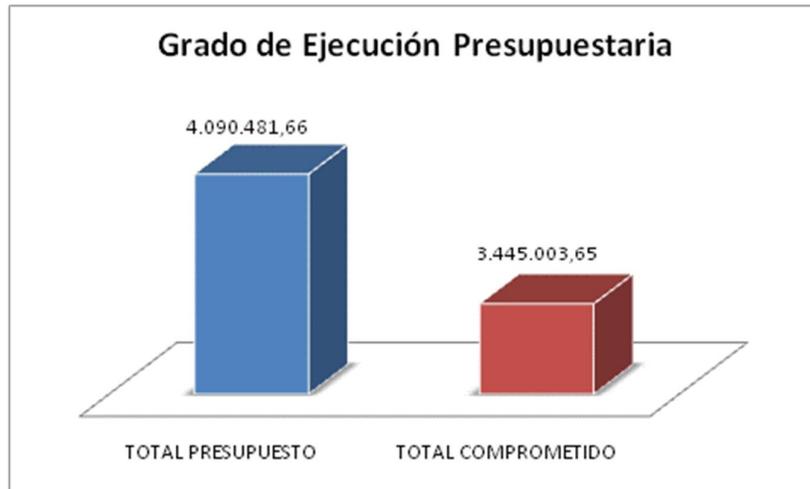
Cuadro 3. Desglose presupuestario.



Esta distribución presupuestaria está acorde las condiciones establecidas en el POG correspondiente.

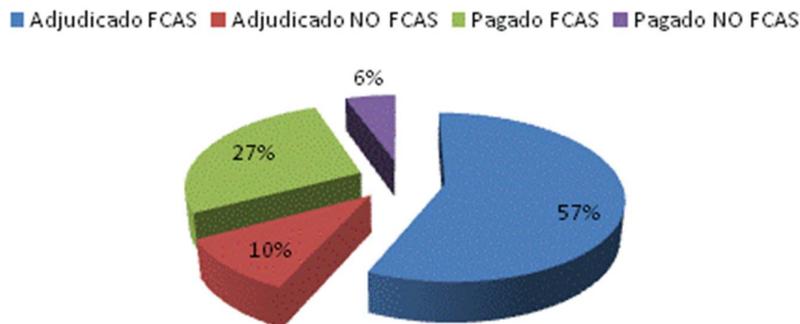
A fecha de 31 de marzo del 2015 se había ejecutado aproximadamente el 32% del presupuesto aprobado, estando ejecutado y comprometido el 8% del presupuesto, cuando el periodo de ejecución está a punto de entrar en una prórroga ya concedida de 6 meses:

Cuadro 4. Grado de ejecución presupuestaria.



De todo el presupuesto comprometido, debemos diferenciar aquella parte que corresponde a presupuesto ya ejecutado, y aquellos gastos que estarían pendientes de ejecución pero ya sujetos a compromisos de obra o servicios:

Cuadro 5. Gasto realizado por origen y situación de ejecución.



Se puede observar que del presupuesto comprometido apenas se ha pagado el 27%, correspondiendo mayormente a fondos FCAS, y estando pendiente de pago el 57%. Esta situación nos puede indicar que los procesos ya están iniciados, y viene a responder a una ejecución de gastos desordenada, dado el nivel de compromiso presupuestario del proyecto, dejando poco margen para ajustes en los procesos de ejecución

→ CRONOGRAMA.

Los tiempos y procesos del proyecto han sufrido retrasos desde su concepción inicial. Los hitos de partida son los siguientes:

→ Aprobación Consejo de Ministros 11/09/2009

- Firma del Convenio de Financiación 27/11/2009
- Modificación 1 del Convenio de Financiación 12/04/2011
- Modificación 2 del Convenio de Financiación (Anexo II) 12/04/2011
- Aprobación del ROP 17/01/2011
- Aprobación Plan de Trabajo --
- Aprobación POG y POA1: POG 22/12/2011; POA 1 24/05/2012
- Aprobación POA2: 31/07/2013
- Aprobación POA3: 24/11/2014
- Aprobación POA 4 (pendiente a la fecha)
- Inicio de la Ejecución 24/05/2012
- Plazo Inicial 24
- Plazo con ampliación 36
- Final de la ejecución 09/05/2015
- Plazo con ampliación 2: 42 meses
- Final de la ejecución: 09/11/2015

Para el inicio del proceso de ejecución (mayo de 2012) se partía de los diagnósticos comunitarios del PDAS (selección de comunidades), pero no se contaba con estudios de prefactibilidad y factibilidad de las infraestructuras. Esto conlleva a una planificación que se alarga en el tiempo y que supone la concatenación de actividades, saturación del equipo y retrasos en el cronograma. Asimismo, la propia matriz de tiempos que se acuerda entre EG y OTC-TRAGSATE apenas agiliza los procesos porque no es realista y es muy complicado que se pueda cumplir por ninguna de las partes.

Por otra parte, se dan otras incidencias en el desarrollo del programa que suponen retrasos acumulados en el cronograma, algunas de ellas son:

- Los diferentes proyectos que se aprueban en cada lote contienen estudios de prefactibilidad y factibilidad con importantes debilidades, y en base a estimaciones, por ejemplo, se carece de los derechos de paso lo que obliga en el momento de ejecución a negociar ese derecho de paso o buscar alternativas.

- La contrapartida del 20% exigida a las municipalidades fue un grave impedimento hasta el año 2014 que, gracias a la negociación entre AMSCLAE, las Mancomunidades del Lago Atitlán, y la Vicepresidencia de la República, se recibe ese 20% por parte del INFOM.

- El proceso de evaluación y anulación del Lote 2 que se demora 6 meses, ha supuesto que no se pueda ejecutar por falta de tiempo y ante la denegación de la prórroga solicitada.

A la fecha de la evaluación, se ha iniciado el plan de cierre y de transferencia del programa con actividades de seguimiento y consolidación de conocimientos del POA4 (2º semestre), pese a no estar aprobado, pero se cuenta con autorización verbal de la OTC.

A raíz de la comunicación de la no concesión de la prórroga solicitada, el EG de la Mancomunidad establece un plan de cierre orientado a consolidar las acciones ejecutadas en torno al Lote 1, especialmente en el ámbito de trabajo del componente social: cloración, tarifas y operación-administración-mantenimiento de los sistemas.

Asimismo, y teniendo en cuenta que no se ha procesado la información generada durante el proyecto, en el mes de agosto se tiene previsto realizar grupos focales para medir los resultados alcanzados, en base a la información de la LdB. Se priorizarán grupos focales comunitarios y entes recortes que han participado en el componente de fortalecimiento institucional.

Por último, y ante la incipiente renovación de los COCODEs, y para garantizar los procesos de transferencia de los conocimientos, se van a realizar acciones de sensibilización y acompañamiento a los nuevos COCODEs. En general, no se prevén problemas con los consejos en los que se produzca una renovación parcial de sus miembros. Caso contrario será en aquellos en los que se renueve el 100% de la JD.

A la fecha de la evaluación, no se tienen evidencias que permitan valorar objetivamente la adecuación de este plan de cierre aunque se considera oportuno, cara a consolidar lo iniciado y dejar una mínima capacidad en la comunidad en orden a operar, mantener y administrar adecuadamente los sistemas de agua.

Sin embargo, se observan limitantes y vacíos que deberían ser tenidos en cuenta en ese plan de cierre:

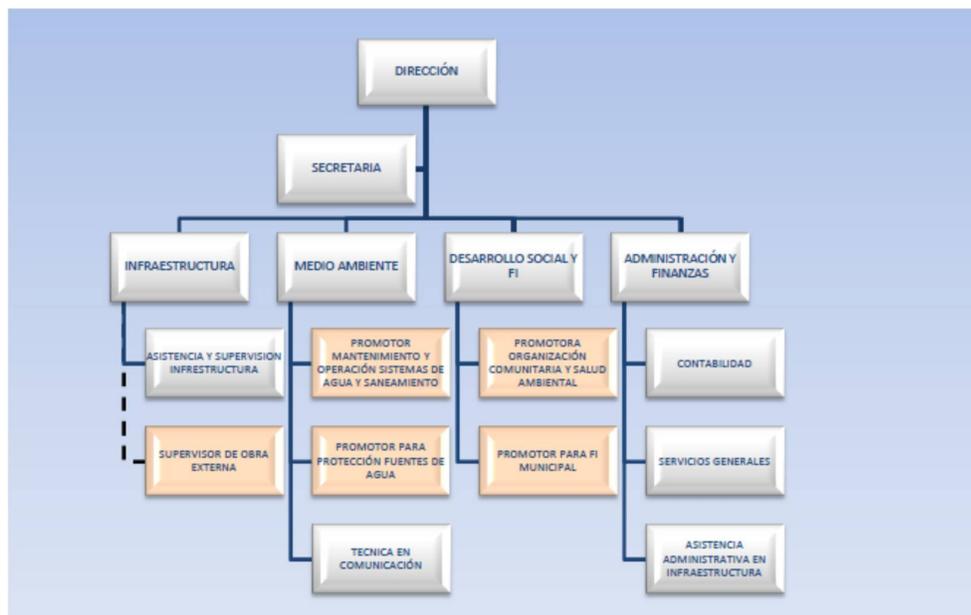
- involucración de las municipalidades y MSPAS para vigilar y controlar aspectos clave como la cloración, tarifas y potenciales impactos negativos de los sistemas.
- información y transparencia del proceso a las comunidades que, por no concederse la prórroga, no va a poder ejecutarse el correspondiente proyecto.

→ RECURSOS HUMANOS

En el **Reglamento Operativo del Proyecto (ROP)** se define la estructura organizacional para la ejecución del proyecto.

- ✓ El **Equipo de Gestión del Programa (EG)**, que se integra dentro de la estructura de la mancomunidad, está compuesto por Dirección, Administración, Contable y personal técnico, administrativo y de servicios. La dirección del EG es la encargada de dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de la intervención; y coordinar con las unidades de la mancomunidad. En total **el EG está compuesto por 14 personas**, y presenta **rotación en algunos puestos clave** como coordinación de infraestructuras y promotor social.

Cuadro 3. Organigrama.





Si bien el EG se considera suficiente para la gestión del programa, se identifican diversas debilidades a lo interno del mismo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Existe una **concentración de responsabilidades y funciones** en el coordinador de ambiente, quien a su vez ejerce de coordinador del área social y de responsable de monitoreo seguimiento y evaluación - MSE, lo que se considera una alta centralización de funciones en una sola persona lo que puede conllevar a un desempeño bajo en cuanto a eficiencia y eficacia.
- El **departamento de infraestructuras**, no ha cubierto el puesto vacante de la 3ª persona del departamento, lo que ha **limitado su capacidad operativa**.
- En caso de que se revise la denegación de la prórroga y se la concedan, será necesario un **reajuste del personal** haciendo una gestión del mismo **más eficiente**.
- El departamento de comunicación funciona como eje transversal al resto de departamentos lo que favorece la **coordinación intersectorial, la fluidez de comunicación y coordinación con los diferentes actores** con participación en el proyecto. Sin embargo, este liderazgo está dependiente de la persona que ejerce la dirección de comunicación, no generándose conocimiento ni transferencia a lo interno del EG (gestión del conocimiento, desarrollo de protocolos y rendición de cuentas).

Estos aspectos mencionados han implicado un enfoque de trabajo más destinado a hacer actividades, que a recogida y procesamientos de datos e información con utilidad para la toma de decisiones a nivel estratégico y operativo que permita dar más eficiencia y eficacia a las acciones.

Por lo que respecta a la coordinación, establece un **Grupo de Trabajo Bilateral- GTB** entre Mancomunidad y AECID con diversas funciones técnicas y administrativas. Está conformado por la Junta Directiva de la Mancomunidad y representantes AECID, pudiendo participar, con voz, pero no voto, el Gerente de la Mancomunidad y el Director del FCAS. Este GTB se debe reunir al menos cada 3 meses, pero en la práctica, conforme a la documentación entregada para análisis, esa periodicidad se ha ido diluyendo con el tiempo.

Partiendo de que el FCAS es un programa bilateral entre dos socios (mancomunidad y OTC), y existiendo este espacio de coordinación, el seguimiento y acompañamiento de la OTC muestra debilidades en cuanto a los procedimientos, mecanismos y herramientas de coordinación, planificación, agenda común y reparto de roles, lo que ha ido desgastando los espacios de coordinación que se evidencia en debilidades como retraso en las contestaciones, poco seguimiento y acompañamiento en terreno, percepción (por Mancomunidad) de un seguimiento fiscalizador más que de colaboración, etc.

A nivel más **operativo**, se realizan reuniones de las 5 mancomunidades con el objeto de ver avances, herramientas y socialización de los programas, que se complementan con visitas puntuales de seguimiento.

Conforme a la información facilitada por todos los EG de las mancomunidades, desde la OTC se han realizado reuniones/encuentros entre personal de los EG de FCAS de las mancomunidades con el objeto descrito en el informe. La periodicidad de la realización ha variado de entre cada 6 meses o una por año. Estos encuentros se han complementado con visitas de seguimiento del equipo de FCAS OTC, visitas muy esporádicas en los dos últimos años.

Las reuniones semestrales se realizaron en Antigua, Xela, Copán, Panajachel, Guatemala Ciudad y San Marcos. Cuestión diferente es la valoración que desde las mancomunidades se hace de estas reuniones. Para unas, como es el caso de Mankatitlán, estas reuniones no se consideran de fortalecimiento de capacidades ni de asistencia técnica de la OTC a los EG.

Por su parte, **el Comité Interinstitucional** se constituirá con organismos/instituciones nacionales e internacionales con el objeto de coordinar acciones y participarán el INFOM y la AECID, reuniéndose al menos cada 4 meses. Si bien este comité no se ha llegado a constituir, se han dado acciones de coordinación operativas con los diversos entes rectores en agua y saneamiento y GIRH.

→ MECANISMOS DE SEGUIMIENTO TÉCNICO Y ADMINISTRATIVA.

Los mecanismos de seguimiento técnico y administrativo están claramente establecidos en el ROP y en el POG, y sobre ellos se está trabajando.

Dichos mecanismos han sido aceptados por cada parte, y en principio están asumidos. Su incorporación está dentro de los propios sistemas de gestión guatemaltecos.

Los procesos de compras se realizan a través de Guatecompras, y los procesos de seguimiento de infraestructuras siguen los formatos y sistemas establecidos por el INFOM.

El elevado número de productos, e indicadores de productos, está provocando a un seguimiento en base a las actividades, y en muchos casos a las tareas, generado a partir del propio diseño y aprobación de los POA, muy centrado en la gestión por tareas y no tanto por resultados.

El equipo de MANKATITLÁN no cuenta con un referente técnico para seguimiento y monitoreo, ni un sistema informático que permite realizar un seguimiento de forma objetiva, disponible en el tiempo, y que cruza datos técnicos con datos financieros.

En general, se puede considerar la **eficiencia del proyecto como BAJA**.

4.3 EFICACIA

Grado de consecución de objetivos previstos. Se valorará tanto el alcance de resultados en términos de gestión de la intervención, como la consecución de los objetivos específicos en

la planificación del programa, teniendo en cuenta los factores externos e internos que hayan podido influir en su alcance.

De cara al análisis de la eficacia se pretende analizar la proyección enfocada al alcance de los resultados a partir del análisis de sus indicadores. Dado que se trata de una evaluación intermedia, resulta muy complicado valorar el alcance del resultado de manera conclusa.

La estructura **diseñada de intervención está estructurada bajo dos lógicas de indicadores**; por un lado se disponen de indicadores de productos que nos permiten valorar el alcance de determinadas acciones realizadas a partir de las actividades, y que deben concluir en un producto concreto. Cada resultado tiene varios indicadores de productos.

Por otro lado tenemos los indicadores de resultados, que nos deberían permitir valorar el alcance del resultado, es decir, el cambio provocado en los diferentes titulares hacia nuestros objetivos intermedios para solucionar el problema sobre el que quiere actuar el proyecto.

Como punto de arranque del estudio se cuenta con un diagnóstico previo que tienen un enfoque mancomunado, y con la **información obtenida de la línea base**. Esta información obtenida de la línea base (año 2013) da información de partida de las comunidades y familias sobre diferentes ámbitos del proyecto, pero en su informe se observa que para su construcción no ha tomado en cuenta la lógica del proyecto, y pese a dar información sobre aspectos clave de acceso al agua, sus informes no cubren la totalidad de los indicadores de resultados del proyecto.

Resultado 1. Ampliada/Aumentada y mejorada la cobertura de AP&S

De cara al desarrollo del Resultado 1 se realizará un análisis sobre el trabajo realizado en este periodo. Dentro del desarrollo de este resultado se han identificado 4 productos:

- a. Sistemas de APyS nuevos construidos
- b. Sistemas/infraestructura de saneamiento individual construidos
- c. Sistemas de APyS mejorados (ampliados y/o rehabilitados).
- d. Sistema de Alcantarillado Sanitario y Depuración de aguas Residuales / Infraestructura para gestión de aguas residuales urbanas y periurbanas.

El proyecto ha desarrollado diferentes acciones enfocadas a la consecución de cada uno de estos productos.

De las 27 obras perfiladas inicialmente se ha anulado una obra, correspondiente al trabajo en potabilización de aguas de Panajachel, y se han realizado estudios de factibilidad de 26 obras.

Estas 26 obras se han organizado en 5 lotes (0, 1, 2, 3a, 3b), los cuales cuentan con estudios previos realizados, así como aporte local para su ejecución. De estos 5 lotes se han licitado y ejecutado (o están en proceso de entrega) los lotes 0 y 1, correspondiente casi en su totalidad a obras de rehabilitación de agua, 12 proyectos corresponden a mejoras o

rehabilitación, 2 que incluyen todo el sistema, incluida red de distribución, conexiones domiciliarias, etc., y 1 a saneamiento básico.

El lote 2 ha sido licitado, pero dicha licitación ha quedado desierta la primera vez, siendo una de las razones que la empresa concesionaria cuenta con una experiencia negativa previa en otra mancomunidad. Se licitó nuevamente y se culminó el proceso de evaluación y adjudicación, pero ante el poco tiempo autorizado de ampliación al programa, no se ejecutará. Este lote, y los lotes 3a y 3b no se tiene previsto ejecutarlos, ya que el proyecto finalizará en el mes de noviembre.

Con estos antecedentes, y tras el análisis de campo, se ha podido observar que el trabajo realizado en este resultado se ha enmarcado en acciones de rehabilitación, principalmente en sistemas de captación, líneas de conducción (y no en su totalidad) y en algunos casos tanque de distribución.

En el resto de obras previstas, que tenían establecidas la realización de acciones integrales, no ha habido ejecución. Los productos esperados en este resultados no se han alcanzado, a excepción del referente a los APyS mejoras que se ha alcanzado de forma muy parcial, ya que sólo ha afectado al sistema de agua, y no en su totalidad. Así mismo de los proyectos ejecutados un 67% corresponden a proyectos en el ámbito rural y un 33% en el ámbito urbano, cuando en el objetivo específico del programa se establecía el ámbito rural como sector meta.

Tabla 4. Alcance de resultados.

INDICADOR	COMENTARIOS	VALORACIÓN DE PROYECCIÓN ²
Incremento de cobertura de agua potable en el territorio de la mancomunidad	Los proyectos de rehabilitación sobre los que se ha trabajado no implican una mayor cobertura de agua potable ya que se ha intervenido sobre partes específicas de los sistemas, y en contadas ocasiones sobre tanque de captación y/o sistema de distribución o toma domiciliar, quedando dichos abordajes para proyectos futuros de otras entidades, pendientes de definir y concretar.	BAJA
Cobertura de la disposición de excretas	En los proyectos sobre los que se ha trabajado en ejecución de obra no ha habido abordaje en sistemas de saneamiento, a excepción de la comunidad de Choquec donde se	MUY BAJA

²MUY ALTA: alcanzado; ALTA: en proyección adecuada de ser alcanzado; MEDIA: dudas sobre su alcance con el sistema actual de abordaje; BAJA: dudas sobre su alcance; MUY BAJA: imposible de alcanzar

Sistemas que funcionan según especificaciones de diseño definidos para sistemas de AP&S en la Manco	trabajó saneamiento individual con 132 letrinas. Hay algún caso que dicho trabajo se ha realizado a posteriori por otras entidades o municipalidad, pero ajeno a los aportes del proyecto.	MUY BAJA
	El proyecto no ha intervenido sobre sistemas integrales, a excepción del Choquec, y sólo sobre rehabilitación de sistemas	

La eficacia de este resultado se considera como **MUY BAJA**.

Resultado 2. Comunidades Administran, operan y mantienen los servicios de AP&S

El Resultado 2 se aborda sobre el enfoque de fortalecimiento comunitario de cara a reforzar las propias estructuras comunitarias en la gestión de los sistemas de Agua y Saneamiento.

Este resultado se ha estructurado en base a tres productos:

1. Estructuras/Organizaciones comunitarias para la administración, operación y mantenimiento establecidos con participación equitativa de hombres y mujeres.
2. Sistemas tarifarios definidos, aprobados e implementados.
3. Capacitada la población beneficiaria y el comité para la correcta administración, operación y mantenimiento de los sistemas.

El proyecto ha trabajado con las organizaciones comunitarias en 3 modos:

- A través de los COCODES, incorporando dentro de dichas estructuras las Comisiones de Agua Potable y Saneamiento. Esta acertada estrategia permite a las comunidades aprovechar los procesos ya creados, haciéndolos más sostenibles dentro de sus propias estructuras
- A través de la constitución y legalización de Comités de Agua, que se muestran como procesos menos sostenibles.
- A través de los COCODES.

Paralelamente, el enfoque de trabajo ha quedado circunscrito alrededor de la infraestructura, es decir, se ha trabajado con las comunidades para prepararlas antes del inicio de la obra física, para responder al proceso de ejecución de obra física, y para el periodo posterior de la obra física. Este enfoque ha limitado en parte la capacidad de empoderamiento de las comunidades, ya que está pensado más para el proceso de ejecución que para la propia sostenibilidad y gestión de sistemas de agua potable, que implican acciones intensivas de acompañamiento en procesos, como la cloración o la tarifa.

Estos enfoques también han quedado limitados en el trabajo realizado, ya que al trabajar el proyecto en obras de rehabilitación se ha incidido sobre estructuras ya existentes, por lo que el trabajo se ha centrado en la gestión de la mano de obra comunitaria. Esta situa-

ción se ha hecho evidente en el momento de realizar la evaluación, ya que las convocatorias a las reuniones tuvieron un éxito limitado, y sólo se pudieron hacer reuniones con los COCODES, porque “al resto de la comunidad no les interesa mucho, porque ya tienen el proyecto” según nos indicó el presidente de un COCODE.

Ejemplos de esta debilidad del proceso de empoderamiento de las comunidades son la no aprobación del 100% de los reglamentos de operación y mantenimientos (únicamente 5 de 9 proyectos finalizados en el Lote 0), la mora en el pago de tarifas y la no cloración de los sistemas conforma a normativa, por el rechazo cultural.

En el resto de las obras el trabajo comunitario ha quedado centrado en el trabajo antes de la ejecución de la obra física. Se ha podido constatar que en las comunidades en las que se ha trabajado y no se ha ejecutado infraestructura, la decepción y desazón de las comunidades con el proyecto es muy alta, ya que además no han recibido procesos de comunicación e información fluida.

INDICADOR	COMENTARIOS	VALORACIÓN DE PROYECCIÓN
Sistemas de APyS son administrativa y financieramente sostenibles	El proyecto ha intervenido con comunidades que previamente contaban con organizaciones de gestión de APyS, y la incidencia observada en limitada en cuanto al uso de cloro, mientras que en otras áreas apenas se ha modificado la gestión existente. Asimismo, el proceso de capacitación en operación, mantenimiento, tarifas y reglamento se ha dado en la fase posterior a la obra, lo que limita el compromiso e interés de las comunidades.	BAJA

La eficacia de este **Resultado 2 se considera como BAJA.**

Resultado 3. Municipalidades operan, administran, mantienen y regulan los servicios de AP&S

Respecto al Resultado 3, el proyecto articula 6 productos a desarrollar como paso previo para obtener resultados y efectos de la intervención:

1. Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento equipadas y en funcionamiento
2. Capacitado personal municipal para una correcta administración, operación y mantenimiento del servicio de agua potable y saneamiento y para el seguimiento de los servicios de agua potable y saneamiento comunitarios
3. Reglamentos municipales de agua potable y saneamiento mejorados
4. Establecido un sistema de seguimiento municipal de los servicios comunitarios de agua y saneamiento
5. Modelo Municipal de Gestión de los servicios de agua potable y saneamiento

6. Experiencias sistematizadas y publicadas sobre estrategias de intervención, metodologías, tecnologías aplicadas, lecciones aprendidas, alrededor de la GIRH, desarrolladas durante la ejecución del Programa/Proyecto de AyS.

Conforme a la **información** facilitada por el **EG**, dichos productos **no han podido** ser contrastados **por las fuentes de verificación** correspondiente (actas y acuerdos municipales más allá de los acuerdos específicos para las infraestructuras y para entrega de equipos e insumos). Su alcance se traduce **en propuestas de reglamentos**, que están en fase de aprobación por los consejos municipales, **en manuales de funciones** acompañados por capacitaciones puntuales a OMAS (con sus correspondientes equipos e insumos) y un **acompañamiento puntual**, no periódico o permanente y principalmente en el área urbana, de los equipos de estas oficinas a las actividades de operación y mantenimiento preventivo y correctivo de los sistemas, y la calidad del agua.

En relación al tema de cloración, y ante la resistencia de las comunidades, se trabaja con las municipalidades para que éstas asuman su responsabilidad y compromiso de dar seguimiento al uso adecuado de los sistemas de cloración, pero sin resultados concretos.

A través del trabajo de campo realizado se ha podido observar que el fortalecimiento de las municipalidades ha sido muy diferente en cada caso, no ha habido un proceso común en base a objetivos a alcanzar, más bien un trabajo de acuerdo a las necesidades concretas de cada municipalidad u OMAS.

En el caso de Panajachel, la OMAS está enfocada al ámbito de la cabecera municipal, y apenas trabaja con las comunidades. Esta oficina cuenta con el reglamento aprobado por el Consejo Municipal, así como con los planes de trabajo y realiza las tareas de seguimiento de estados de fuentes y presencia de cloro (aunque no se han podido ver los últimos análisis del 2015). Apenas se realiza un trabajo coordinado con la unidad de salud en lo referente a la calidad de las aguas, trabajando cada una de forma independiente.

En el caso de San Andrés Semetabaj el enfoque municipal está más integrado, incluye a la Oficina de la Mujer o a la Oficina Medioambiental, y realiza dos visitas (una concertada y otra sin preaviso) mensualmente a los sistemas comunitarios para verificar los procesos de cloración y calidad del agua. Se cuenta con el compromiso municipal de dar apoyo a los sistemas de cloración en coordinación el Centro de Salud, pero apenas se ha cumplido.

En el caso de San Antonio Palopó el trabajo es aún incipiente. Se alcanza un acuerdo municipal que obliga a las comunidades a clorar el agua, pero al que se da seguimiento mínimo por parte de la OMAS.

En el caso de Santa Catarina Palopó, cuya OMAS cuenta con apenas 6 meses, el proyecto no ha dado ningún apoyo en capacitaciones, equipamiento o asistencia técnica. Este municipio ha estado unos años alejado de MANKATITLÁN, aunque sin llegar a estar excluido.

En las charlas de cloración los equipos de las OMAS han acompañado al personal de MANKATITLÁN, pero dicho personal no participa en las acciones previstas por la mancomunidad en las comunidades ni conoce el trabajo que se realiza de forma programada.

INDICADOR	COMENTARIOS	VALORACIÓN DE PROYECCIÓN
Municipalidades administran, operan, mantienen y regulan los Servicios de AP&S.	Las cuatro municipalidades cuentan con OMAS y reglamentos, pero a excepción del caso de San Andrés Semetabaj el enfoque es más urbano que rural. En el caso de Panajachel y contrastando las analíticas de la Unidad de Salud, se observa que en las últimas analíticas del mes de julio, el nivel de cloro residual a nivel viviendas es bajo con la consiguiente aparición de colonias de coliformes (Agua no potable)	MEDIA
Municipios de la Manco cuentan con Planes Directores de A&S actualizados, aprobados y aplicados	No se ha tenido acceso a los PD de Agua y Saneamiento aprobados.	MUY BAJA

En resumen, la eficacia del Resultado 3 es BAJA debido al enfoque urbano de las actividades de acompañamiento, a las debilidades en el proceso de fortalecimiento de capacidades de las OMAS y al cumplimiento parcial de los compromisos municipales.

Resultado 4. Población capacitada y sensibilizada para el buen uso de los sistemas de agua potable.

El Resultado 4 se articula en dos productos:

1. Capacitada la población beneficiaria en buenos hábitos higiénicos y ambientales
2. Informada la población en buenos hábitos higiénicos y ambientales

Las actividades de estos productos se diseñan en un plan de comunicación, se ejecuta en coordinación con el social y se articula en tres fases:

1. Información: se enfoca a un trabajo con medios de comunicación (radio, TV, perifoneo y red de comunicadoras), ferias y juegos del agua aprovechando las ferias titulares tanto de comunidades como de cabeceras, y la expo del agua en escuelas de básico, primaria y diversificada.
2. Sensibilización: se enfoca principalmente a la valorización del un buen uso y cuidado del agua, salud e higiene, y a derribar barreras culturales en el uso del cloro.
3. Visibilización: campañas enfocadas a dar visibilizada a todas a las acciones del FCAS utilizando medios radiales y TV.

Las acciones tienen un enfoque del derecho al agua con pertinencia cultural que se materializa en uso de idiomas nativos, simbologías/rituales mayas y respeto de los tiempos mayas para las diferentes campañas (tanto de obras como de capacitaciones). Asimismo,

todas las capacitaciones son consensuadas y avaladas por las comunidades, tanto la metodología como la adaptación cultural.

Las capacitaciones en el ámbito de la salud se realizan con la metodología PHAST, están dirigidas a las comisiones de salud y de la mujer, y se realizan en coordinación con los centros de convergencia, a los que se les entregan manuales para que sean utilizados por promotores en la réplica de las capacitaciones.

Valorar el alcance de estos resultado es complicado debido a que no ha existido una estrategia de IECI tampoco ningún tipo de monitoreo sobre el cambio de actitudes. Asimismo, el hecho de no haber generado ningún material de información/ comunicación en papel (afiches, trifoliales, etc.) unido a los procesos de capacitación puntuales y con débil proceso de acompañamiento, limita sustancialmente el nivel de apropiación de los contenidos, como muestra el problema del uso del cloro y la no obtención a la fecha de la certificación del agua por parte del Centro de Salud.

De los testimonios recogidos en los grupos focales, se evidencia reticencia por parte de la población en el uso del cloro, especialmente en aquellos proyectos nuevos donde la población no lo utilizaba con anterioridad (Chichop) y ahora lo realizan porque la empresa les ha facilitado las pastillas, considerándose necesario el realizar un mayor seguimiento de esta práctica de cara a una vez se finalicen las pastillas.

En el caso de proyectos de rehabilitación como Xejuyú, la comunidad ya venía haciendo la cloración con anterioridad y actualmente continúan haciéndolo.

Asimismo, y conforme a los datos de Morbilidad Prioritaria (Primeras consultas) de las comunidades de Sucun, María del Carmen, Panimatlam, Choquec y Canoas facilitados por el EG, no existe una disminución del número de casos de enfermedades relacionadas con el agua ni se han eliminado dentro de las 10 primeras causas de morbilidad. En el caso de Panajachel y en base a los datos facilitados por la unidad de salud, el índice de enfermedades de origen hídrico se mantiene en los niveles del año 2014.

Por lo que respecta a acciones de auditoría social en cuanto al costo de las obras, calidad de los materiales, etc., se ha evidenciado que en los carteles no se establece el monto del proyecto y su distribución por actor participante, así mismo desde la población entrevistada se manifiesta el interés en contar con una mayor información al respecto ya que desconocen, a nivel general de comunidad, tanto del coste de la obra como de las calidades y características técnicas de los materiales, aspecto que señalan como de interés desde el inicio y durante la ejecución y no sólo al finalizar las obras.

Conforme a lo manifestado por el EG, cuando se finaliza una obra se entrega un acta, la de entrega, a la comunidad donde se especifican los renglones de trabajo, el costo por renglón, los jornales de trabajo como aporte comunitario y el costo del proyecto, aspecto que no se ha podido contrastar a través de las fuentes de verificación.

INDICADOR	COMENTARIOS	VALORACIÓN DE PROYECCIÓN
Población beneficiaria de los sistemas integrales, aplica conocimientos sobre	Al no existir un seguimiento ni a la LdB ni monitoreo de los indicado-	BAJA

el uso responsable del agua	res, se limita la medición del logro de este indicador en su totalidad. Nos centramos en los datos objetivos de uso de cloro y de morbilidad para su valoración.	
Familias de la Mancomunidad han mejorado sus hábitos higiénicos básicos de saneamiento y su entorno ambiental	Al no existir un seguimiento ni a la LdB ni monitoreo de los indicadores, se limita la medición del logro de este indicador en su totalidad. Nos centramos en los datos objetivos de uso de cloro y de morbilidad para su valoración.	BAJA

La valoración de la eficacia de este resultado es **BAJA**, limitada por la ausencia de monitoreo de indicadores y en base a los datos objetivos verificados.

Resultado 5. Población cuenta con sistemas con fuentes de agua protegidas

Finalmente, el Resultado 5 se ha ejecutado en base a tres productos:

1. Planes de reforestación elaborados e implementados en zonas de regulación hídrica vinculados a los sistemas de agua potable implementados.
2. Zonas de recarga hídrica y Fuentes de agua protegidas
3. Beneficiarios y beneficiarias de los proyectos y población escolar realizan un manejo integrado de desechos sólidos

Se trata del resultado que tiene una mayor incidencia sobre el componente ambiental entendido desde un enfoque de reforestación.

Este resultado tiene un enfoque comunitario y municipal, ya que incide directamente sobre el trabajo de las comunidades en la reforestación de las áreas de recarga hídrica y también en la protección de suelo y entorno en las áreas de de las fuentes y captaciones.

Un punto clave de este resultado es el trabajo en red con INAB, CONAP, AMSCLAE y las propias municipalidades, principalmente Panajachel y San Andrés Semetabaj.

El proyecto ha trabajado los **planes de manejo municipales y comunitarios que son necesarios para el desarrollo de los incentivos forestales**. Gracias a la intervención del programa se han realizado 51 proyectos para incorporar en el sistema PINPEP (extensiones de terreno de entre 0,1 y 15 hectáreas) de incentivos forestales, 12 de los cuales ya están recibiendo ingresos de seguimiento derivados del manejo de los bosques. Hay un total de 22 hectáreas incorporadas en dicho programa, lo que está generando a diferentes personas Q 108.000. Estos procesos incluyen la capacitación en manejo de agroquímicos y la realización de rondas cortafuegos.

Dentro de dicho proceso se han incorporado las municipalidades de Panajachel y San Andrés Semetabaj, que cuentan con su propio PINPEP.

El proyecto, además de la realización de los planes de manejo, ha apoyado en la capacitación de técnicos forestales, las reuniones de formación,...

Este componente se ha reforzado con la realización de **un sistema SIG sobre manejo forestal de las fuentes de agua**, con una visión a largo plazo, que articula las diferentes fuentes en base a dos criterios:

- a. Conservación de suelo en los 500 metros de diámetro sobre las fuentes
- b. Reforestación con especies autóctonas a partir de los 500 metros de diámetro.

Otro punto clave para el desarrollo del componente ambiental es el **fortalecimiento de viveros forestales**, tanto en el ámbito municipal (principalmente Panajachel y San Andrés Semetabaj, y en menor medida Santa Catarina Palopó). En estos viveros se trabaja con especies propias y está enfocado directamente al desarrollo de procesos de reforestación.

Mención especial tiene el vivero de Sucún, que cuenta con 25.000 árboles y está situado en una zona estratégica que acumula el 60% de las fuentes de agua de Atitlán, además ser accesible a las comunidades, ya que se encuentra en una zona intermedia de varias zonas específicas.

INDICADOR	COMENTARIOS	VALORACIÓN DE PROYECCIÓN
Fuentes de agua protegidas.	La calidad de este indicador no permite visibilizar el trabajo realizado en este resultado, que va más allá de la propia protección de fuentes, y está articulado de manera estratégica y coordinada con varios actores.	MUY ALTA

La valoración de la eficacia de este resultado es **MUY ALTA**.

4.4 IMPACTO

Nivel de avances y tendencias conseguidos y su traducción y correspondencia con los indicadores previstos en la formulación del programa. Se analizarán estos aspectos sobre dimensiones como: mejora en la calidad de vida, empoderamiento y participación. Sobre este criterio se hace necesario matizar que el tratarse de una evaluación intermedia, los efectos e impactos deberán medirse al final de la intervención

Pese a que es muy pronto para poder analizar los impactos del proyecto, el equipo evaluador ha intentado analizar la proyección de los mismos.

En primer lugar, indicar que el propio seguimiento del proyecto, la información que se ha obtenido y la construcción de indicadores de efecto o impacto, **van a hacer muy difícil poder medirlo**. Se ha hecho un seguimiento muy centrado en la actividad, y apenas se ha generado información a partir de dicho seguimiento de actividad, el cual presenta dificultades de análisis tal y como está gestionado.

Resaltar que **no hay condiciones para realizar mediciones de impacto basado en género**, ya que no hay indicadores disgregados o que permiten analizar el género de forma específica, y la información para poder analizarla es muy débil.

En el **componente de infraestructuras**, y dado que el trabajo realizado se ha centrado casi y exclusivamente en la rehabilitación parcial de sistemas de agua, principalmente en la captación y conducción, los impactos en ámbitos como calidad, cantidad, cobertura, accesibilidad son mínimos, y sujetos a intervenciones futuras. Hay casos donde la intervención puede provocar impactos negativos futuros en las comunidades, generando mayores gastos y deficiencias en los sistemas, ya que al solucionar puntos críticos menores de los sistemas, y mejorar la captación, se ha aumentado la presión sobre otros puntos ya débiles con escasa vida útil, lo que está provocando varias incidencias relacionadas con roturas de tuberías o cajas.

Como **punto crítico de análisis se considera la comunidad de Chipop**, que cuenta con un sistema de 15 años de antigüedad, y donde se rehabilitó el sistema de captación de agua y los pasos aéreos (uno 400 metros de los 14 kilómetros del sistema), no trabajándose saneamiento: "Al momento de levantar el diseño, el ingeniero responsable nos advirtió que la vida útil del sistema estaba por finalizar, que las juntas o uniones de la tubería conducción podrían ceder ante el aumento de presión". Al momento la realización del grupo focal, la comunidad tenía ya diez días sin el servicio de agua debido a las reparaciones. Desde el 1 (entrada en funcionamiento de las reparaciones) al 31 de julio, se generaron 10 rompimientos de la tubería por la presión. La comunidad tiene una cuota de Q25 anuales. Cuando surge una emergencia que requiere fondos, piden una cuota extraordinaria para solventar, ese mismo mecanismo planean implementar siempre. Anteriormente no cloran el agua, la única experiencia es el mes de julio, gracias a las pastillas de cloro que poseen que fueron provistas por la empresa responsable de la rehabilitación. No tienen fontaneros capacitados, las personas del Comité de Agua hacen esta función. Tienen instalados micro-medidores pero no los leen, se cree que ya no funcionan. El tanque de distribución, que desconocen su capacidad, rebalsa desde las 7 de la noche hasta las 5 de la mañana.

En el **componente social** la intervención ha trabajado con un enfoque de comunicación (información, sensibilización y visibilización), pero con carencias en educación e incidencia, de forma muy puntual y sujeta al proceso de infraestructuras. La organización social se ha desarrollado dentro de los propios COCODE, o con incipientes comités de agua, pero se ha gestionado en base al antes, durante y después de la ejecución de la infraestructura, y no con una visión de sostenibilidad.

El **componente ambiental** los impactos pueden ser positivos y mucho más amplios, derivados de la propia intervención en zonas de recarga hídrica o sobre las fuentes, lo que tiene un enfoque de sostenibilidad claro gracias al acompañamiento de los incentivos forestales. En este punto es clave destacar el impacto de los viveros, situados en zonas estratégicas y con un importante volumen de gestión de plantas.

El impacto del proyecto se considera **BAJO**.

4.5 SOSTENIBILIDAD

Se analizará los procesos establecidos para promover la continuidad en el tiempo de los efectos positivos generados con la intervención una vez retirada la ayuda

El FCAS, de manera general, partiendo desde su diseño y en la promoción de sus productos esperados, considera la generación de procesos que cuenten con la sostenibilidad necesaria a medio plazo. Este matiz de sostenibilidad del FCAS es visible en la integralidad de las tres líneas estratégicas de actuación en Guatemala, **(i)** agua potable y saneamiento, **(ii)** fortalecimiento institucional y, **(iii)** formación y generación de capacidades.

El Programa consideró la línea del fortalecimiento de capacidades, como una estrategia para continuar acompañando los procesos de empoderamiento, en la relación generada en la implementación del PDLS, y al definir a las Asociaciones de Municipalidades (Mancomunidades) como ente técnico de apoyo a las diferentes gestiones municipales. La estrategia de considerar a las Mancomunidades como socios de desarrollo en los territorios vulnerables, favorece además el proceso de generación de competencias locales de cara a la sostenibilidad.

Sobre la marcha del Programa, el rumbo que éste ha tomado ha estado centrado en procesos de obras civiles como un fin en sí mismas, a pesar de que hay evidencia de acciones importantes en las áreas sociales y ambientales, el equipo evaluador valora que los procesos de implementación del Programa no han estado acordes para el adecuado balance de la gestión, los esfuerzos desarrollados para abonar a la sostenibilidad no han sido sinérgicos, lo que ha generado un debilitamiento de la sostenibilidad, incluso aún, en etapas tempranas del Programa. Es importante destacar que el análisis de la sostenibilidad no sólo se basa en el funcionamiento a futuro de un sistema de distribución de agua, sino en un ámbito holístico relacionado a la gestión integral del recurso hídrico.

Entre los aspectos clave a destacar para asegurar la sostenibilidad de los procesos están:

Tabla 5. Factores de sostenibilidad.

Marco Político y Legal	<p>Por mandato institucional las Municipalidades tienen la competencia legal para gestionar los sistemas de agua establecidos en el marco del Programa, sin embargo, debido a la escasa capacidad, las municipalidades han centrado sus recursos a administrar los sistemas urbanos, delegando a los COCODES la gestión de los sistemas comunitarios. El esquema anterior se ha visto acentuado con los proyectos impulsados por las Mancomunidades, y apenas se han encontrado evidencias de acciones que hayan intentado incidir en el cambio de este tradicional esquema. Se reportan algunos esfuerzos encaminados a definir ciertos niveles de coordinación entre las Municipalidades y las Comunidades, sin embargo esta relación aún es incipiente. Por otra parte, se observó una baja implicación del Ministerio de Salud en aspectos clave como el monitoreo de la calidad del agua, y a nivel de saneamiento la ausencia del Ministerio de Salud es total en la zona de influencia de las cinco Mancomunidades. Se previene la importancia para la sostenibilidad la participación activa del área de salud en el acompañamiento a las familias sobre la adecuada gestión de las aguas grises, proceso que aún no ha iniciado. En el caso</p>
-------------------------------	--

	<p>específico de MANKATITLAN la intervención en los proyectos apenas ha supuesto modificaciones en las capacidades legales de los diferentes actores, ya que la casi totalidad de las intervenciones han sido de rehabilitación.</p>
Capacidad Institucional	<p>Como se ha mencionado, las Municipalidades han delegado en el área rural la gestión de los sistemas de agua a los COCODES. En Mankatitlán lo que se ha hecho es conformar y fortalecer las comisiones de agua que son parte del COCODE, no siendo estructuras paralelas. Es necesario desarrollar aún más el vínculo entre las Municipalidades (OMAS) y los COCODES, con la intención que las OMAS desarrollen un rol de asesoría técnica y apunten los puntos débiles de los Comités de Agua, además de continuar ofreciendo otras acciones estratégicas del enfoque integrado, como las acciones de protección de las zonas de recarga hídrica.</p> <p>En el caso del fortalecimiento de las OMAS en MANKATITLÁN, en líneas generales éstas tienen un enfoque eminentemente urbano, hacia la cabecera municipal, especialmente Panajachel. Los procesos de fortalecimiento han sido muy puntuales (capacitación a solicitud y equipamiento) quedando fuera de dichos procesos Santa Catarina. Como excepción de este análisis sobresale el papel de la municipalidad de San Andrés Semetabaj, que tiene una proyección más municipal.</p> <p>El Ministerio de Salud por su parte ha visto fortalecida su capacidad institucional en el monitoreo a la calidad del agua desde Santa Lucía Utatlán, lo que ha fortalecido en el ámbito de control y vigilancia a MANKATILÁN. Para el caso de las Mancomunidades Copan Chorti y MANCUERNA no se observa participación real, en temas de calidad de agua y ni en saneamiento..</p> <p>Las acciones de protección de las zonas de recarga hídrica es un tema que debe seguir reforzándose en la misma línea, de hecho el INAB ha incrementado su cartera de gestión con el aumento de áreas de reforestación con fines conservacionistas en todo el ámbito de MANKATITLÁN.</p>
Factores Tecnológicos	<p>Este aspecto se valora desde múltiples ópticas, la primera relacionada con las acciones implementadas del enfoque de cuencas, por lo cual, se valora de manera positiva la promoción de protección de las zonas de recarga hídrica mediante la implementación de obras de protección de suelo y agua como el establecimiento de áreas de reforestación con especies nativas de la zona, y siembra de barreras vivas para estabilizar taludes alrededor de las cajas colectoras. Por otra parte la capacitación y adiestramiento de fontaneros es una buena práctica que incidirá en reparaciones a tiempo de la red de distribución. En el caso de los nuevos sistemas las obras poseen una buena calidad en cuanto a su estructura, lo que favorecerá el buen funcionamiento de los sistemas.</p> <p>En MANKATITLAN la instalación de equipos hipocloradores en los tanques fue sustituido por un sistema propio diseñado desde la misma mancomunidad, buscando facilitar el proceso.</p>
Factores Sociales y Político	<p>Uno de los factores que pone en riesgo la sostenibilidad de los nuevos sistemas de distribución de agua es lo relacionada a la calidad, a pesar que en el discurso el tema de la necesidad e importancia de la cloración ya se escucha entre los titulares de derechos, no se puede afirmar que</p>

sea una práctica habitual, sobre todo el riesgo es más alto en los sistemas rehabilitados o mejorados. Aún es muy temprano para afirmar que el agua a distribuir contará con los niveles adecuados de cloro, que certifique agua segura para las poblaciones. El punto es que la práctica de cloración únicamente recae en los fontaneros, no se observa un compromiso real por parte de las municipalidades que genere confianza que será una práctica habitual, acompañada por las OMAS y verificadas por el Ministerio de Salud.

Es necesario realizar un acompañamiento sistemático por parte de las Mancomunidades (entre cuatro a seis meses) una vez entre en operación los sistemas de agua, con la finalidad de asesorar en el uso sostenible de sistemas de cloración, de igual manera verificar presiones, horarios, lectura de medidores, cobros por el sistema, entre otras acciones propias de la operación del sistema. Lo anterior ofrecerá a los equipos técnicos de las Mancomunidades la oportunidad de realizar ajustes a todos los procesos de operación. De igual manera para el caso de los modelos de gestión generados por las MANCOS, a pesar que en alguna medida han sido promocionados en Asambleas Comunitarias, son procesos que requieren de tiempos más largos de acompañamiento, con lo cual, los equipos sociales juegan un papel determinante en la evolución/implementación de dichos modelos de gestión.

En el momento actual de ejecución del programa, fase final, se considera que la sostenibilidad es **MEDIA** relacionada más con la propia **capacidad y voluntad de los COCODES y comités de agua** (intervención operativa Mancomunidad-Comunidad) que con las **obligaciones del gobierno local y central como entes rectores de la GIRH** (intervención estratégica Mancomunidad-Municipalidad-Comunidad).

4.6 COHERENCIA

Refiriéndose la misma tanto a la coherencia interna del programa (calidad del diseño o lógica de intervención) como a la coherencia externa (análisis del programa en función de las prioridades estratégicas del país socio, y de las de la Cooperación Española).

La estructura del programa se considera adecuada, presentado una lógica de intervención equilibrada en lo que respecta al número y tipo actividades establecidas para el alcance de los resultados, los cuales tributan a dar solución a una de las principales necesidades identificadas por la Mancomunidad, como es el aumento de la cobertura en agua potable y saneamiento de la población asociada.

En referencia a la lógica horizontal del programa y más concretamente en lo respectivo a **los indicadores**, señalar que la matriz de marco lógico contempla indicadores de producto, de resultado y de objetivo específico, echándose en falta indicadores de proceso que permitan enlazar los indicadores de producto con los indicadores de resultado (efecto).

Se considera que la brecha entre lo que se establece como consecuencia de la suma de los productos y lo que se quiere conseguir (efecto) es amplia, siendo necesario incluir posibles indicadores intermedios sobre los que sería conveniente realizar seguimiento. Como

ejemplo de lo comentado, mostramos la siguiente tabla donde se plantean posibles variables genéricas para indicadores de proceso:

Indicador de Producto		Posibles variables de indicadores de proceso		Indicador de resultado
<ul style="list-style-type: none"> - Plan Director de Agua y Saneamiento de la Mancomunidad. - Planes Directores de Agua y Saneamiento Municipales. 	→	<ul style="list-style-type: none"> Avances sobre compromisos establecidos en los planes. Asignación presupuestaria establecida para el desarrollo de los planes. 	→	<ul style="list-style-type: none"> Los Municipios de la Mancomunidad cuentan con Planes Directores de Agua y Saneamiento actualizados, aprobados y aplicados.
<ul style="list-style-type: none"> - Formadores comunitarios en educación sanitaria y medio ambiente. - Talleres de capacitación sobre prácticas de higiene y saneamiento 	→	<ul style="list-style-type: none"> Grado de réplica de los contenidos por parte de los formadores comunitarios a las familias. Nivel de apropiación de buenas prácticas higiénicas por las familias 	→	<ul style="list-style-type: none"> Las familias de la Mancomunidad han mejorado sus hábitos higiénicos básicos de saneamiento y su entorno ambiental al finalizar el proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> - Talleres de sensibilización sobre la conservación del agua y recursos asociados con actores clave. - Hectáreas reforestadas, como parte de los procesos de sensibilización con miembros de la comunidad escolar. 	→	<ul style="list-style-type: none"> Grado de participación de la población meta. Contraste entre las hectáreas reforestadas y su correspondencia con las zonas de fuentes de agua de los sistemas. 	→	<ul style="list-style-type: none"> Hectáreas protegidas, reforestadas, alrededor de las fuentes de agua y zonas de amortiguamiento de los sistemas implementados, al finalizar el proyecto.

Por lo que respecta a la **formulación de los indicadores de producto**, esta se considera adecuada incluyendo elementos como cantidad/calidad, sujeto y lugar, en los indicadores de objetivo y resultados, aunque algunas de las variables de estos últimos se corresponden más con la consecución de productos (suma) que con los efectos esperados de su ejecución.

Se evidencia que el elevado número de indicadores de producto condiciona que el seguimiento se realice en base a actividad, dejándose en un segundo plano el procesamiento de la información y posterior análisis para conocer el avance sobre los resultados.

Este hecho acentúa la importancia de tener en cuenta el establecimiento de indicadores de proceso que nos permitirán, por una parte, reducir el número de indicadores de producto y por otra, encaminar el procesamiento de la información de cara a medir el alcance de los resultados.

Los **indicadores de resultados**, en líneas generales adolecen de concreción, falta de definiciones específicas que permitan definir el objeto, cantidad, calidad o tiempo.

Los indicadores de resultados tienen una relación muy estrecha con los propios indicadores de Objetivo Específico, principalmente con el Resultado 1., los cuales se analizarán en el criterio de impacto junto con los indicadores de Objetivo General.

Entrando en la valoración de la coherencia respecto a **ejes transversales**, señalar que el programa en su diseño no presenta sensibilidad a **género**, principalmente en lo concerniente a objetivos, resultados e indicadores, echándose en falta en la formulación de los mismos componentes y/o variables que permitan explicitar los propósitos significativos del programa de cara mejorar los niveles de igualdad entre los hombres y las mujeres vinculadas a la intervención, así como la paridad en el poder y toma de decisiones y corresponsabilidad respecto a salud e higiene familiar.

Por lo que respecta a la existencia de **diagnósticos comunitarios sensibles a género** en el programa, destacar que la línea de base establecida no cuenta con aspectos específicos de género como:

- **Participación** equitativa de hombres y mujeres en la gestión de agua (Comités de agua o saneamiento).
- Existencia de **estereotipos u obstáculos** para la participación de mujeres.
- **Uso diferenciado** del agua, hombres – mujeres, en el trabajo doméstico.
- Indicadores de **género y pertinencia étnico-cultural**

De igual manera ocurre con la visualización del **Enfoque Basado en Derechos Humanos** (EBDH) en el proyecto, el cual no se identifica explícito a nivel de objetivos e indicadores y no integra entre sus resultados, un trabajo específico con Titulares de Responsabilidades como OSC, las cuales pueden tener un papel importante a la hora de promover la conciencia de la población entorno al derecho al agua y crear una base social que sujete y de coherencia a las políticas públicas.

En la misma línea está el **enfoque medioambiental**, donde posibles efectos promovidos por la intervención no quedan recogidos en la lógica de intervención a través, al menos, de indicadores, los cuales se centran exclusivamente en reforestación.

Por lo que respecta a la **coordinación interinstitucional** dentro del programa, señalar que dentro del Reglamento Operativo (ROP) se establece como órgano dirigido a promover esta coordinación al **Comité Técnico Interinstitucional** (CTI), el cual está integrado por órganos públicos, privados, nacionales o internacionales y de la comunidad, con una periodicidad en su convocatoria de reuniones de al menos cuatro veces al año.

Según lo analizado en la documentación y manifestado por diferentes actores, el número de reuniones establecidas por el CTI durante la ejecución del programa no ha mantenido esta periodicidad, lo que genera que la coordinación interinstitucional se quede a un nivel más operativo, centrándose en acciones puntuales para el desarrollo de diferentes actividades y promovidas desde el departamento de comunicación.

En referencia a esta **coordinación operativa**, destaca la establecida para la ejecución del **programa Escuelas Saludables y campañas de sensibilización**, Expo del Agua, dentro de las cuales la Mancomunidad ha participado estableciendo sinergias para el desarrollo de las campañas de sensibilización sobre el uso racional del agua y educación sanitaria dirigida a población escolar y general, así como para la capacitación de profesorado y alumnado.

Por último y en referencia **coherencia externa**, la estructura de componentes y resultados establecida en el programa se alinea con las necesidades **municipales, mancomunales y estatales** en cuanto a acceso al agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se enmarca dentro de los **Planes de Desarrollo Municipal, Plan Director de Agua y Saneamiento y PE de la mancomunidad**, estableciendo acciones dirigidas al fortalecimiento institucional y comunitario, inversión en infraestructuras de agua y saneamiento y manejo de cuencas.

Por lo que respecta al **alineamiento con las prioridades estratégicas de la Cooperación Española**, en su diseño el programa contempla acciones dirigidas a promover el acceso a agua potable y saneamiento, gobernabilidad y gestión integral de los recursos hídricos, los cuales son líneas definidas el Plan de Actuación Sectorial de Agua y Saneamiento de AECID.

Esta coherencia externa, como se ha mencionado, se visibiliza a nivel de diseño del programa, perdiéndose gran parte de la misma durante la ejecución del mismo, debido a que la intervención se ha centrado principalmente en la ejecución de las infraestructuras dejando en un segundo plano otros componentes como el de fortalecimiento institucional y el de fortalecimiento comunitario, elementos claves para sostenibilidad del programa, estos aspectos se analizarán en otros apartados del presente informe.

Como valoración del criterio señalar que la **coherencia del programa presenta ciertas debilidades** en cuanto a su diseño original (sensibilidad a enfoques transversales, indicadores de proceso que permitan enlazar los indicadores de producto con los indicadores de resultado), y vacíos en lo referente a la coordinación estratégica interinstitucional y estrategias de abordaje, por lo que se considera como **MEDIA**.

4.7 APROPIACIÓN

Entendida como el rol protagónico de las entidades implicadas y nivel de participación de las mismas en las diferentes fases del ciclo del proyecto

El desarrollo de las intervenciones se articula con un **claro enfoque de respuesta a las necesidades** planteadas por la población, principalmente a través de sus COCODE, o a través de las municipalidades, principalmente en el ámbito de las intervenciones urbanas.

A la hora de analizar la apropiación **se estructurara en base a tres modelos de trabajo en las infraestructuras**, las cuales condicionarán el trabajo en el resto de los componentes del proyecto.

En **los proyectos de nueva creación**, que en el caso de MANKATITLÁN sólo se han diseñado, pero no ejecutado, con un marcado enfoque integrado (agua potable, saneamiento de aguas negras y grises, y medidas forestales, junto a acciones de fortalecimiento comunitario o/y organizativo) se ha podido observar un alto protagonismo de las organizaciones comunitarias, que surge a raíz de darse respuesta a unas necesidades reclamadas desde hace años, y en muchos casos en las que se han realizado inversiones y estudios para conocer las mejores alternativas de los sistemas o ver la posibilidad de adquisición de fuentes.

Este proceso, generalmente sustentado en el trabajo del COCODE y aprobado por los Auxiliadores municipales, se refuerza con un marcado interés en la gestión comunitaria de los sistemas, y se evidencia con una amplia organización para el desarrollo de acciones de mano de obra comunitaria, supervisión de las acciones de las empresas en el proyecto, y participación en las acciones de organización social.

El nivel de organización varía de una comunidad a otra, por lo que el nivel de acompañamiento social también estaría sujeto a cambios en relación a la fortaleza comunitaria.

En el **caso de los proyectos de mejora o rehabilitación, la apropiación de los mismos** se ha enfocado principalmente al ámbito de la infraestructura, se han entendido en la mayoría de los casos como proyectos que van a mejorar o restablecer un sistema previo. Así se ha podido observar que la participación en los procesos de evaluación en dichas intervenciones ha sido menor que cuando se convocaba en los proyectos de nueva ejecución. En estos casos, como es lógico, existe una estrecha relación con el sistema de gestión comunitaria previo, ya que el proyecto apenas ha intervenido en cambios en dicho ámbito, fomentando procesos como el cloro o la tarifa, pero con importante resistencia o indiferencia desde el ámbito de la comunidad.

La necesidad de estos proyectos nace principalmente de la propia comunidad aunque con una canalización desde el ámbito municipal.

Finalmente, **en los proyectos urbanos, las necesidades y las estructuras** de gestión emanan de las propias municipalidades, y en contadas ocasiones se observa una intervención directa de los COCODE distritales o de las COMUDE. Se trata de proyectos con marcado matiz de infraestructura, donde el resto de los componentes tienen un papel marginal o nulo.

Un punto común en los proyectos analizados **en las intervenciones rurales es que estos se han articulado principalmente bajo la necesidad de la población**, y todo el sistema planteado se ha estructurado bajo el parámetro de la gestión comunitaria de los sistemas, la cual es valorada como la mejor propuesta de gestión por parte de las comunidades, siendo esta la única alternativa que ven factible para poder pagar la tarifa o realizar las inversiones necesarias para disponer de agua. Las comunidades sólo aceptan pagar esas tarifas si son ellas quienes van a gestionar esos fondos, habiendo casos en los que las comunidades estarían dispuestas a renunciar al proyecto si se produjese una gestión municipal del sistema financiado por las personas comunitarias.

Este proceso refuerza la apropiación del sistema en cuanto al método tarifario, pero también deja a personas de la comunidad fuera del sistema, principalmente a las personas más vulnerables que no pueden hacer frente al pago de tarifas o sufragar la derrama para la compra de terrenos o derechos de paso.

A la vez, obliga a una mayor incidencia en aspectos como el uso de los contadores o del sistema de cloro, ya que se dan los pasos para una autogestión comunitaria del agua desde el punto de vista comunitaria.

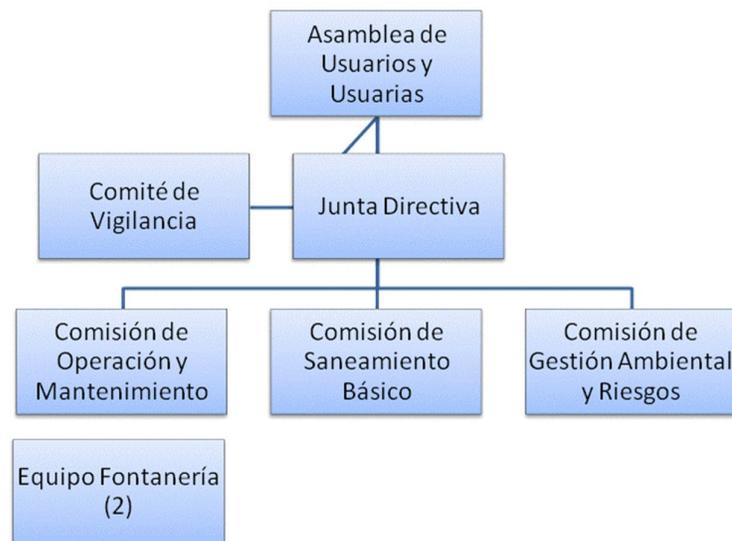
Aun así, **no está claramente establecido el sistema de distribución de funciones o tareas entre los ámbitos municipales y los ámbitos comunitarios**. Se han estado desarrollando y elaborando reglamentos sobre los sistemas de gestión a realizar, pero esos procesos aún presentan varias dudas.

No existe un sistema único, ya que en muchos casos se ha optado por la gestión desde el COCODE, en otros casos a través de una Comisión de Agua y Saneamiento integrada en el COCODE o a través de un Comité de Agua independiente.

En el caso de **MANKATITLÁN** el sistema de gestión del agua se integra dentro de los COCODE a través de una Comisión de Agua y Saneamiento o de Comités de Agua. En los proyectos de rehabilitación no se ha intervenido de forma explícita en procesos organizativos, ya que los sistemas de organización comunitaria estaban funcionando desde hace 10-15 años.

Existe **variedad de subsistemas de organización dentro de las mancomunidades**. Por ejemplo, en el caso de MANCUERNA, donde la definición del sistema de gestión comunitaria está más definida y estructurada se han creado dentro de la organización comunitaria a partir de la Asamblea de Usuarios, con Comité de Vigilancia, Comisión de Saneamiento, Comisión de Gestión Ambiental y Riesgos y Comisión de Operación y Mantenimiento, de la que dependen las personas designadas como fontaneros o fontaneras. En otros casos, dentro de la misma mancomunidad, hay variedad se dan las tres propuestas de organización, y su estructuración aún es débil, siendo necesario potenciar el acompañamiento según el caso o la fortaleza de cada comunidad.

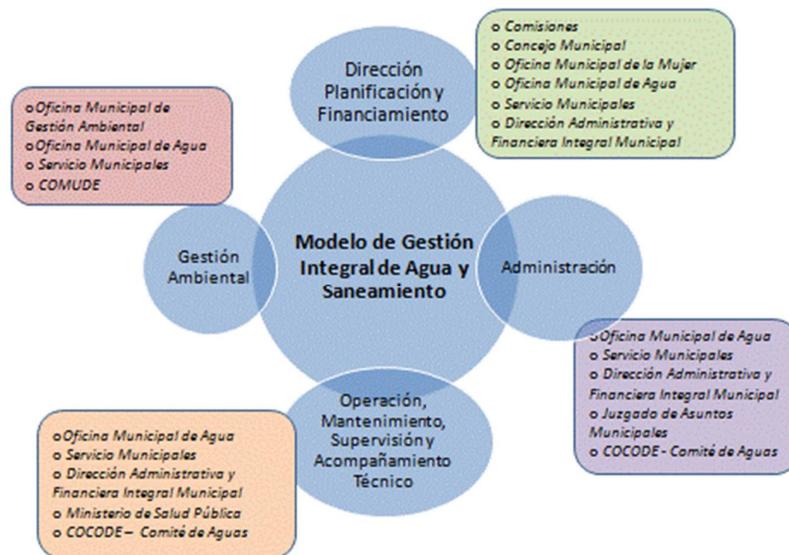
Figura 7. Estructura Responsable de la Organización y Mantenimiento del Sistema de Agua y Saneamiento Sanitario



Menor definición tiene el papel de las Municipalidades dentro del sistema propuesto, siendo estas los entes rectores y responsables del recurso agua. Pese a ser común la estructura de gestión MANCOMUNIDAD-MUNICIPALIDAD-COMUNIDAD, no están claros los

parámetros que llevan a los procesos de comunicación y relación. Si tomamos el caso de MANKATITLAN, el trabajo con las municipalidades en el fortalecimiento del sistema o de las propias OMAS es muy débil, y muy enfocado a las cabeceras municipales, así como muy difuso el sistema o el flujo de información/tareas/responsabilidades/comunicación entre las comunidades y las municipalidades, más allá del propio definido en los procesos de participación y organización municipal. Este proceso se ha visto más fortalecido en el trabajo de fortalecimiento institucional de MANTZOLOJYA, donde se ha creado un sistema marco de gestión con enfoque al agua y saneamiento.

Figura 8. Modelo Municipal de Gestión Integral de Agua Potable y Saneamiento



El apoyo desde las municipales a la intervención en infraestructura es indudable, como muestra está el proceso seguido con las aportaciones, al que se ha dado mucha importancia durante la intervención. Este apoyo se visualiza principalmente en los procesos de identificación y financiación, y se va diluyendo en los procesos de ejecución y seguimiento, donde el papel primordial lo tienen las propias mancomunidades.

En el **resto de los ámbitos su papel está más diluido**, habiendo una amplia delegación de funciones y responsabilidades a las comunidades. En general, el papel de las municipalidades queda reducido al control y supervisión de la calidad del agua centrado al casco urbano, sin una estructuración mayor en estos momentos.

Dentro del proceso se observa **una brecha en el proceso de intervención con enfoque de derecho en cuanto a la débil participación de titulares de responsabilidades**. El proyecto se articula entre titulares de derechos, principalmente organizados a través de los COCODE, que en muchos casos tienen un marcado componente de organización municipal, y las municipalidades, pero hay una débil presencia de entes de las organizaciones de la sociedad civil en el proyecto. Esta débil presencia se ha visto debilitado por el escaso abordaje realizado desde el ámbito de la incidencia, así como la articulación de mecanismos de participación, que se verá más adelante, en mesas sectoriales.

Los mayores niveles de coordinación a otros ámbitos se han visto en el ámbito ambiental, aunque con un marcado enfoque de trabajo con títulos de obligaciones (INAB, Ministerio de Educación,...), y de educación en escuelas.

Como punto final de análisis de la apropiación, **se analizará el papel de la AECID en Guatemala**. Desde hace casi 10 años, la OTC de AECID en Guatemala lleva desarrollando proyectos de fortalecimiento de las mancomunidades gestoras y ejecutoras del FCAS. Estos procesos se han articulado principalmente a través del PDL, finalizado en el 2014. Estos procesos hacen que haya una larga experiencia de cooperación entre la cooperación española y estas mancomunidades.

La entrada en ejecución del FCAS modificó la relación entre la OTC y las Mancomunidades, ya que se establecieron sistemas de control y gestión más estrictos de acuerdo al ROP y al POG, que abarcan tanto al componente administrativo como al técnico. Las diferentes dificultades que ha tenido el proyecto en su definición e interpretación han dificultado los canales de comunicación, y en muchos casos las municipalidades y las propias mancomunidades han tachado el papel de AECID de injerencia, llegando en algún momento a indicarse que con alguna propuesta se estaba debilitando la autonomía municipal.

El propio desarrollo del proyecto, condicionado por el retraso en infraestructura, que representan tres cuartas partes del proyecto, ha hecho que la AECID se haya enfocado más a la exigencia y verificación del cumplimiento de procedimientos que a un acompañamiento y/o asistencia técnica, según el caso, siendo visto por las mancomunidades y municipales más como ente fiscalizador que como entidad socia.

Como es normal, esta sensación de injerencia se acentúa cuando mayores son los problemas que se presentan en los procesos de infraestructura, siendo necesario recordar o redefinir el papel de los diferentes actores en el proyecto, incluso la propia estructura de toma de decisiones y gestión del FCAS dentro de la OTC de AECID en Guatemala.

Se considera la apropiación de las comunidades como ALTA, siendo en el ámbito municipal de MEDIO-ALTA.

4.8 COBERTURA

Análisis de los colectivos beneficiarios y valoración de la adecuación de la intervención a los destinatarios.

A la hora de analizar la cobertura, el equipo evaluador se centrará en la relación existente entre cada componente y la participación de los diferentes colectivos beneficiados, principalmente analizando el alcance del proyecto a los colectivos más vulnerables y la incorporación de criterios positivos de género.

Por lo que respecto al **componente de infraestructuras**, tal y como se ha analizado en el criterio previo, la participación y cobertura del mismo varía según el ámbito en que se haya trabajado.

En el *caso de las intervenciones urbanas*, éstas tienen una cobertura poblacional total, no se exigen contraprestaciones a las personas o familias beneficiadas de los servicios ofreci-

dos, y las tarifas suelen estar subvencionadas por el ámbito municipal. En estos casos no se incorporan criterios de vulnerabilidad en la definición de la cobertura.

Si el análisis se enfoca *a las intervenciones de rehabilitación y/o mejora* tampoco se observa la incorporación de un análisis de cobertura basado en criterios de vulnerabilidad, ya que en estos casos las intervenciones generalmente no son integrales, y se actúa sobre las áreas de captación de agua, conducción o tanques de captación, y apenas se interviene sobre la distribución. A no ser de manera excepcional, tampoco se ha realizado un abordaje sobre saneamiento.

En el caso de *intervenciones en comunidades rurales donde previamente no se contaba con sistemas de agua potable* (caso de Choquec) la intervención tienen un enfoque más integrado, desde la captación hasta la toma domiciliar. En estos casos sí que se observa una priorización basada en criterios de vulnerabilidad en base a enfoque de derecho al agua (no existe posibilidad de agua potable, deficiente o nulos sistemas de saneamiento), ya que se trata de comunidades con amplios años de demanda de sistemas de agua potable, y que en muchos casos han realizado varias inversiones en estudios o adquisición de fuentes.

Estos criterios de vulnerabilidad de las comunidades se van diluyendo según se analiza como la intervención se articula dentro de la propia comunidad. En este punto se incluye la necesidad de aportación comunitaria en dos ámbitos, económica para la compra de fuentes, derechos de paso o predios, y por otro lado la aportación de mano de obra comunitaria.

Por otro lado hay familias que ya no pueden realizar aportes económicos para la adquisición de las propiedades comunitarias, y en este caso dichas familias, las de mayor vulnerabilidad económica quedan excluidas del proyecto. Se ha dado el caso con personas mayores en los que el COCODE ha decidido suplir las obligaciones de aportación de mano de obra, pero esta aportación en muchos casos es otra razón de exclusión dentro de la comunidad.

De esta forma nos encontramos con comunidades donde los sistemas apenas llegan al 60% o 70% de las familias, como el caso de la comunidad de Chipop, visitada durante la evaluación.

En los sistemas en los que es necesario el uso de mecanismos de bombeo dichas tarifas se disparan, llegando en algunos casos observados en MANCUERNA a superar los Q100. Sin embargo, en otras mancomunidades, como MANTZOLOJYA y MANKATITLÁN, se han diseñado sistemas de compensación eléctrica para reducir la tarifa hasta los Q50-Q60.

En el **caso del componente social**, este se ha articulado con las organizaciones comunitarias y a través del fortalecimiento institucional de las municipalidades. Este componente se ha articulado principalmente a través de los COCODES y apenas ha intervenido con un enfoque positivo de género, evidenciando debilidades en el abordaje de la incidencia de género o en medidas positivas de género.

A la hora de intervenir ámbitos de vulnerabilidad la estrategia en el ámbito social ha sido de no injerencia, de manera que se ha dejado que la propia comunidad articule medidas según su mejor conocimiento de la realidad de la comunidad y la lógica de convivencia.

En el caso **del componente ambiental**, el proceso se ha diseñado de manera global, con un enfoque de cuenca, protección de áreas de recarga y suelos, y reforestación de áreas anexas a fuentes. Este enfoque es acompañado con trabajo en el ámbito educativo, lo cual refuerza su incidencia de futuro, como el resto de las actuaciones.

Debido a que la mayoría de las infraestructuras son de rehabilitación y /o mejora, se considera la cobertura del proyecto como BAJA.

4.9 ENFOQUES TRANSVERSALES

→ GÉNERO.

En el desarrollo del proyecto se observa una importante limitante respecto a la incorporación de un enfoque de género, que apenas incorpora indicadores específicos de género, y los pocos indicadores que incorpora hacen referencia a participación en CAPS, sin valorar los grados o roles en la participación. Tampoco **se han asignado recursos económicos y humanos** para prestar servicios y promover oportunidades para mujeres y hombres (presupuesto, estrategias de participación, cronogramas, expertos de género, etc).

Es importante considerar el limitado papel que tienen las mujeres en la mayoría de las comunidades y organizaciones comunitarias, donde el patriarcado está muy marcado.

Por otra parte, si se analiza la participación de las mujeres y hombres en las actividades del programa, siempre en base a lo manifestado por EG y grupos focales debido a la ausencia de monitoreo de indicadores, se vienen a **reforzar los roles tradicionales** p.e. en el cuidado de la salud e higiene familiar (capacitaciones a los comités de mujeres) aunque se han dado **cambios en la división del trabajo en las infraestructuras** (acarreo de material y fontaneras) y en el proceso de **conformación de los COCODES/comités de agua, se ha promovido una participación democrática y equitativa de mujeres y hombres**. Es de destacar el acuerdo municipal de San Andrés Semetabaj en el que se establece un mandato de cuotas de participación en COCODES.

Incluso así, el proyecto no ha trabajado acciones positivas de incidencia con los líderes comunitarios ni con los COCODE. Tampoco ha fomentado la discriminación positiva de las mujeres o ha diseñado acciones positivas para fortalecer el papel de la mujer o su empoderamiento.

En los procesos de comunicación se da importancia al papel igualitario, pero dicho papel no es trabajado con la comunidad, ni se explica lo que se espera que las organizaciones comunitarias consigan.

→ ENFOQUE DE DERECHOS.

En lo referente al derecho al agua, la temática no está contemplada de forma específica en la intervención (sólo se ha evidenciado este tema como un contenido dentro del programa de capacitación dirigido a COCODES y comités) y su implementación en el momento de la evaluación es incipiente, como aspectos generales y comunes referidos al cumplimiento de los criterios vinculados al cumplimiento del derecho podemos señalar que:

Información	Los/as titulares de derechos conocen, de una u otra forma (y varía según si la intervención es el ámbito urbano o rural), que tienen derecho al servicio de agua, saneamiento, etc., pero carecen de un peso organizativo y el acompañamiento realizado aún no es el suficiente para poder ejercer este derecho y que puedan de una otra forma ser atendidos, como consideran en sus demandas y respecto a una estrategia Mancomunidad-Municipalidad-Comunidad. Esto se hace necesario tanto en un tipo de gestión comunitaria como en un tipo de gestión municipal. En el primero de ellos con el fin promover una capacidad de incidencia, de las organizaciones comunitarias, de cara a reclamar (hacia las instituciones responsables) aquellos proyectos complementarios que estaban previstos realizar para complementar los ejecutados. Y en el caso de la gestión municipal promover que estas organizaciones actúen como entidades con capacidad de incidencia ante la Municipalidad independientemente de la voluntad y línea política del gobierno.
Accesibilidad	Las diferencias de alcances existente entre sistemas de mejora o sistemas nuevos, limita en cierta medida, en el caso de los proyectos de mejora, la accesibilidad de la población al agua. Como ejemplo tenemos el caso de Chipop donde el tipo de mejoras realizadas puede acarrear problemas de presión en el resto de la línea de distribución con las consiguiente roturas y posteriores pérdidas de agua que disminuyen la accesibilidad, así como genera cargas económicas para el mantenimiento y reparación, habiendo sido necesario una intervención más integral.
Disponibilidad	El programa está priorizando la disponibilidad de agua para uso personal y doméstico, consiguiendo suministrar la cantidad establecida en los parámetros municipales y con el objeto de ofrecer una disponibilidad de 24 horas día. Los aforos de las fuentes que suministran el agua cuentan con la capacidad para ofrecer dicha demanda.
Calidad	El control sobre la calidad de agua vería según la Municipalidad y/o Comunidad, evidenciando algunos casos, como Panajachel donde y según lo contrastado con las analíticas de la unidad de salud, actualmente los sistemas de agua apenas están cumpliendo con las condiciones de calidad requeridas por la normativa nacional. En la construcción de las mejoras se ha contemplado la incorporación de sistemas de cloración, pero por lo observado no existe una adecuada gestión del mismo registrando bajos niveles de cloro residual en la zona de viviendas lo que provoca aparición de contaminación bacteriológica. Así mismo el nivel de coordinación con las unidades de salud correspondiente es bajo, lo que resta la complementariedad entre los titulares para supervisar la calidad del agua.
Asequibilidad	Se evidencia una clara diferencia respecto a la capacidad de la población en cuanto a la asequibilidad del servicio. En el caso de las poblaciones urbanas existe un pliego tarifario con cuotas subvencionadas no existiendo un criterio de vulnerabilidad para la asequibilidad y a su vez no se exige contrapartida (mano de obra) por

la comunidad, siendo en algunos casos contratada y pagada.

Por el contrario en el ámbito rural la tarifa varía y según el tipo de sistema su cuota oscilar entre 10 a 18 Q lo que genera que familias o personas con mayor grado de vulnerabilidad tenga dificultad para el pago de la cuota. Así mismo en el ámbito rural se establece contrapartida comunitaria, bien como mano de obra, compra de fuentes, o pago de permisos de pasos, otro elemento que limita una adecuada asequibilidad de los grupos más vulnerables.

Aspectos como estos refuerzan la necesidad de una mayor capacidad de incidencia de la población.

Otro aspecto relevante sobre el enfoque de derechos que el programa no ha tenido en cuenta y que sin duda hubiese contribuido a mejorar algunos de las debilidades descritas anteriormente sobre los criterios, es la inclusión de Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC), independientemente de los COCODES, vinculadas a la GIRH, que ofreciesen a estas organizaciones comunitarias información sobre sus derechos, así como apoyo y acompañamiento posterior de cara a posibles acciones de incidencia entorno a políticas locales relacionadas con la GIRH.

→ MULTICULTURALIDAD-PUEBLOS INDÍGENAS.

A pesar de que el programa carece de una estrategia específica, todos los componentes incorporan una perspectiva de multiculturalidad, siendo esencial **su transversalización** como medio para sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de mantener **la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos**.

Para poder analizar la inclusión de un enfoque de multiculturalidad, partimos de que no se han elaborado **ni herramientas específicas ni indicadores pertinentes** en las diferentes actividades llevadas a cabo en el marco del programa. Sin embargo, todos los materiales de IEC y la planificación de actividades se han realizado con pertinencia cultural.

Aspectos tenidos en cuenta por el programa:

- En los **sistemas de AyS**, las actuaciones han ido acompañadas de una **simbología/ rituales que respeta los hábitos y costumbres de las comunidades indígenas**, y que debe ser acorde con sus sistemas de conocimiento y de valores.
- En la **obtención de agua y en las prácticas de saneamiento, las mujeres indígenas** son las responsables contándose con **su participación activa y sus conocimientos particulares**.
- En relación a los **procesos de IEC**, además de hacer materiales bilingües, las actividades desarrolladas se han basado en una **educación intercultural**, y no en la exclusión o la asimilación cultural.
- En el trabajo con las **mujeres/hombres indígenas** se han **respetado los tiempos, objetivos y medios** que ha repercutido en una mayor participación.

En pro de fortalecer este enfoque multicultural, se deben tener en cuenta **para futuras acciones** en la **planificación de actividades con pertinencia multicultural**:

- En relación a los **proyectos de infraestructuras**, al igual que se han realizado estudios de impacto ambiental y social, se debe incluir un **estudio de impacto cultural** que permita conocer las pautas culturales básicas de la población maya, evitando actuaciones contrarias a sus pautas culturales y formas de vida.

- Por otro lado, y teniendo en cuenta el rechazo cultural al cloro, se debe de analizar si la población maya dispone de **mecanismos propios de tratamiento de agua** (desde la selección de puntos de agua no contaminada, hasta procesos activos de purificación no agresivos con el medio ambiente) y estudiada su potencial aplicación en el desarrollo de los proyectos de AyS.

- Respecto a las **actividades de GIRH**, es importante identificar y analizar los **modelos de autodesarrollo, los conocimientos y prácticas, y la capacidad de adaptación** de la población maya, como elementos fundamentales para la conservación medioambiental.

Analizando los diversos elementos que se deberían haber tomado en cuenta en un programa, y teniendo en cuenta que no existen indicadores específicos, cabe concluir que **el enfoque transversal género es BAJO y de multiculturalidad es ALTO.**

5. CONCLUSIONES

CONCLUSIONES ESTRATÉGICAS³

CE1. La intervención ha estado muy enfocada hacia la infraestructura limitando su visión como enfoque de derechos, se ha priorizado el medio sobre el fin.

CE2. Los procesos de seguimiento se están realizando en base a tareas y actividades, y se valoran por productos. El seguimiento presupuestario se realiza también en base a actividades, lo que dificulta la visión de resultado y su propio seguimiento, incluyendo un análisis costo-resultado, que puede permitir valorar acciones enfocadas a la sostenibilidad de los proyectos

CE3. Los procesos de coordinación y relación entre OTC-AECID y MANCOMUNIDADES se han debilitado, y en muchos casos se han perdido los ámbitos de confianza alcanzados en otras acciones. Desde las alcaldías se considera que se pone en cuestión la autonomía municipal.

CE4. Los procesos de Asistencia Técnica de OTC-AECID no son visualizados por parte de las MANCOMUNIDADES, se percibe más un proceso fiscalizador que un proceso de asociación y apoyo técnico.

CE5. El trabajo entre las MANCOMUNIDADES es estanco, apenas hay espacios de coordinación a nivel técnico, a excepción de encuentros relacionados con el ámbito de infraestructuras y dirección.

CE6. El componente de infraestructuras presenta varios retrasos que condicionan a todo el proceso. Las MANCOMUNIDADES tienen dificultades de negociación con las empresas, en muchos casos se ven condicionados por las empresas dado el volumen de fondos que maneja una sola empresa, lo que limita la toma de decisiones ante deficiencias o retrasos en obras concretas.

CE7. El proyecto apenas trabaja con enfoque de género, habiendo casos en los que la brecha de género se ha abierto aún más. En enfoque multicultural es tenido en cuenta en la mayor parte de las MANCOMUNIDADES aunque su visibilidad como estrategia es limitada.

CE8. Es necesario mejorar los procesos de comunicación e información con las comunidades. Los procesos se están haciendo muy largos, se están creando espacios de incertidumbre sobre la ejecución de obras lo que está causando malestar y desconfianza en las comunidades.

CE9. La OTC-AECID apenas participa en espacios nacionales relacionados con la temática de la GIRH, lo que en muchos casos invisibiliza la acción en el ámbito departamental.

³Común para todas las MANCOMUNIDADES

CONCLUSIONES OPERATIVAS⁴

PERTINENCIA.

CO1. La **pertinencia del proyecto se considera alta** desde el punto de vista de titulares de obligaciones y ámbito político y legal. Se observa una pertinencia adecuada en los proyectos rurales, pero con un enfoque menor en los urbanos y de rehabilitación, que o bien no se tenían en cuenta en la concepción del proyecto o bien no tienen influencia en aspectos como cobertura, calidad o accesibilidad del recurso hídrico, tal y como están planteados.

EFICACIA.

CO2. La **eficacia del proyecto es limitada**, en muchos casos ausente de integralidad, y articulando su acción en el ámbito social en base a la gestión de la infraestructura.

CO3. El componente de **fortalecimiento institucional tiene un enfoque de acción**, apenas se concibe una visión estratégica de sostenibilidad, y sólo ha trabajado en tres de las cuatro municipalidades, y en intensidad diferente, siendo más intenso en la municipalidad más empoderada, San Andrés Semetabaj.

CO4. El **componente ambiental está muy bien trabajado desde el punto de vista integral** y de coordinación entre actores.

EFICIENCIA.

CO5. La eficiencia del proyecto se considera baja, tanto en lo referente a la gestión de recursos financieros, como de recursos humanos y de gestión de tiempo. El equipo presenta una fuerte **concentración de responsabilidades y funciones** en el coordinador de ambiente, que supone desempeño bajo en cuanto a eficiencia y eficacia; y una **concentración de liderazgo** en la coordinadora de comunicación, que favorece la coordinación intersectorial, la fluidez de comunicación y coordinación, pero no genera conocimiento ni transferencia a lo interno del EG (gestión del conocimiento, desarrollo de protocolos y rendición de cuentas).

CO6. La **posibilidad de medir el alcance de los resultados es baja**, ya que no se cuenta con información de base de calidad, ni con estructura de seguimiento que permita su medición. La calidad de los indicadores de resultados es muy débil, le faltan componentes como cantidad, tiempo, factores de calidad o población objeto.

IMPACTO.

CO7. El **programa apenas creará impactos positivos**, a no ser en el componente ambiental, corriendo el riesgo de crear impactos negativos en algunos de los proyectos de rehabilitación, ya que se han concebido de manera poco integral.

⁴Para Mankatitlán y entidades socias

SOSTENIBILIDAD.

CO8. La sostenibilidad del proyecto apenas se ha trabajado, ni en el ámbito municipal ni en el comunitario, a excepción del componente ambiental. El trabajo en obras de rehabilitación hace que dicho criterio quede en manos de las propias comunidades.

COHERENCIA.

CO9. La coherencia del programa presenta ciertas debilidades en cuanto a su diseño original (sensibilidad a enfoques transversales, indicadores de proceso que permitan enlazar los indicadores de producto con los indicadores de resultado), y vacíos en lo referente a la coordinación estratégica interinstitucional y estrategias de abordaje.

APROPIACIÓN.

CO10. La apropiación del proyecto con titulares de derechos presenta varias debilidades. En los proyectos de rehabilitación el sistema de gestión comunitaria seguido apenas ha trabajado sobre aspectos de gestión de recurso hídrico o cloración, se ha asentado en el proceso de infraestructura; las comunidades que iban a verse beneficiadas de los proyectos nuevos muestran un gran nivel de decepción y enfado por lo que consideran promesas incumplidas, cuando las propias comunidades han cumplido sus compromisos de participación y adquisición de terrenos o derechos de paso.

COBERTURA.

CO11. El proyecto se ha centrado en procesos de rehabilitación, principalmente parciales enfocados en captación de agua y sistema de conducción, por lo que apenas se ha incidido en incremento o mejora de cobertura, acompañado de la ausencia de trabajo en saneamiento.

ENFOQUES TRANSVERSALES.

CO12. A pesar de carecer de estrategias de **enfoque de género y de multicultural**, en ambos aspectos se han realizado acciones desde esa perspectiva, siendo más puntuales las de género y destacando las de pertinencia cultural. Por lo que respecta al **enfoque de derechos**, el trabajo dirigido al fortalecimiento de la capacidad de incidencia de los titulares de derecho ha sido bajo, no se ha trabajado con un enfoque de derecho al agua, centrándose en un trabajo hacia la gestión y mantenimiento de los sistemas

6. LECCIONES APRENDIDAS

LE1. Se considera como una lección aprendida y buena práctica el trabajo realizado en el componente ambiental, en el que se ha incluido ámbitos como:

- a. Coordinación con varios actores: INAB, CONAP, MAR, Municipalidades.
- b. Fortalecimiento e capacidades de los diferentes actores: apoyo en asistencias técnicas y capacitación de personal técnico.
- c. Aprovechamiento de sinergias para el desarrollo de acciones complementarias, como el sistema SIG de gestión de fuentes.
- d. Realización de asistencias técnicas enfocadas a la incorporación de estrategias de generación de ingresos, como puede ser el programa PINPEP.
- e. Desarrollo de acciones de apoyo a viveros comunitarios y municipales, con especial mención del vivero de Sucún.

LE2. Se considera como una lección aprendida y buena práctica el trabajo realizado en el departamento de comunicación, en el que se han incluido aspectos como:

- a. Coordinación con actores locales, nacionales e internacionales.
- b. Transversalización de la comunicación que favorece la coordinación entre departamentos y la fluidez de comunicación.

La “expo del agua” y metodología PHAST como experiencias de metodologías participativas en derecho al agua y educación sanitaria que favorece el aprendizaje y la reflexión.

LE3. El realizar una compra conjunta con la Mancomunidad de Mantzolojya de un software para la gestión administrativa ha contribuido a homogenizar y mejorar los procedimientos, y debería verse como un primer paso para el uso de aplicaciones en red en otros ámbitos del programa y con las demás Mancomunidades, este tipo de prácticas facilitan el intercambio de información y la gestión del conocimiento.

7. RECOMENDACIONES⁵

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS⁶

OTC-AECID / MANCOMUNIDADES

RE1. La base del **proyecto debe articularse en base en enfoque de derecho al agua**: calidad, cantidad, accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad.

Desarrollo

Los procesos de ejecución deberían establecerse desde la persona/familia/comunidad más que desde la obra física. El análisis de las intervenciones se debe de articular en base al enfoque de derecho al agua, y dicho enfoque deber de priorizar calidad, cantidad, accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad.

La estrategia para encauzar dicha actuación se puede articular reforzando el papel social en las comunidades, principalmente a partir del proceso de entrada en funcionamiento de los sistemas, principalmente los de nueva construcción, que son más integrales y completos, y están enfocados a cubrir los cinco criterios de derecho al agua.

Este acompañamiento debe de realizarse durante 4 o 6 meses después de finalizada la obra de infraestructura, y debe de ser variable de una comunidad a otra pero bajo un marco común:

- Reforzar el uso racional del agua.
- Cloración,
- Apoyar en la fijación de la tarifa.
- Reforzar la lectura de la tarifa y la gestión contable de los ingresos y gastos desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas
- Apoyo en procesos de legalización y pago de tasas

Para la ejecución de esta recomendación se debería re-presupuestar cada uno de los 5 proyectos, de cara a conocer el presupuesto real comprometidos y pendientes de ejecutar en cada componente, así como el coste de realizar una intervención enfocada a trabajar en base al derecho al agua en lugar de trabajar en base a la realización de obras de infraestructura.

PRIORIDAD 1

⁵En el apartado anexo se adjunta el modelo de ficha de mejora como herramienta a utilizar por el Comité de Seguimiento de la Evaluación para promover la puesta en práctica de las recomendaciones de la evaluación que consideren prioritarias.

⁶Común para todas las MANCOMUNIDADES

RE2. Se debe trabajar con un **seguimiento basado en resultado de desarrollo**. Dicho seguimiento afecta tanto al ámbito técnico como presupuestario.

Desarrollo

Sería necesario que se realice un seguimiento en base a resultados, considerando que en estos momentos se está realizando en base a actividades/tareas, y sobre el logro de productos, aunque no sobre efectos y resultados.

Es clave establecer las herramientas para que el seguimiento por resultados se incorpore a la estrategia de ejecución de los equipos, definiendo correctamente los indicadores a lograr en cada resultado, más allá de indicadores de producto, y valorando como el proyecto está participando en su alcance implicando a equipos técnicos y personal específico de seguimiento y monitoreo.

Por ello y de cara a un mejor seguimiento de los POG, se considera conveniente introducir indicadores de procesos que permitan disminuir la brecha existente entre lo que se establece como consecuencia de la suma de los productos y lo que se quiere conseguir (efecto), y evidenciar los hitos intermedios sobre los que sería conveniente realizar seguimiento. Como ejemplo de lo comentado en los informes por Mancomunidades se establece una tabla de posibles variables de indicadores de proceso a tener en cuenta.

Así mismo, y con el objeto de adaptar la matriz de marco lógico y las herramientas para el seguimiento (informes semestrales) a lo establecido en las líneas de base elaboradas y con el fin de hacerlas operativas para el seguimiento, estas deben contener los indicadores actualizados a las variables, parámetros y metas establecidos en dichas líneas con el fin de homogenizar dichas herramientas.

Financieramente es importante incluir al personal en cada resultado, y no dentro de la partida de funcionamiento, ya que en la mayoría de los casos hay una relación directamente entre personal y resultado, a excepción de Director FCAS o personal administrativa y de apoyo.

PRIORIDAD 2

RE3. Crear **un espacio de arbitraje vinculante para dirimir** las diferencias entre MANCOMUNIDADES – OTC- AECID de manera que la toma de decisiones pueda fluir, evitando posturas encontradas que evitan el avance.

Desarrollo

Retomar los espacios de debate y encuentro semestrales bajo agendas y priorización de temas de tratar de forma conjunta.

Y en caso necesario fijar una entidad o persona que pueda articular espacios de arbitraje vinculantes entre las partes. Dicho ente o persona debe de ser reconocido entre las partes, y sería bueno que no estuviera posicionado ni en el ámbito de la cooperación ni de las municipalidades.

La idea es que dicho espacio sirva para resolver aquellas cuestiones que están dificultando

avances o se refieren a temas concretos en los que no hay acuerdos.

PRIORIDAD 1

RE4. Establecer **un referente de la AT de TRAGSATEC en cada una de las tres zonas de intervención con capacidad de decisión y límites amplios para agilizar los procesos**, así como la toma de decisiones dentro de los márgenes de la partida de imprevistos.

Desarrollo

Se hace necesario reforzar el papel de TRAGSATEC como asistencia técnica (AT) del proyecto de manera que deje de ser visto como una entidad fiscalizadora y que es más AT de OTC-AECID.

Se están observando varios cuellos de botella en los procesos de ejecución de infraestructura, y una gran cantidad de órdenes de cambio en los mismos, lo que hace que los procesos se alarguen y las decisiones se tomen en muchas ocasiones a posteriori fuera de tiempo. Se recomienda la presencia de personal de TRAGSATEC en las tres zonas, de forma continua en las mancomunidades apoyando a los equipos de infraestructura y dirimiendo en terreno dudas, así como tomando decisiones sobre cambios puntuales, teniendo capacidad de decisión y de gestión sobre la partida de imprevistos con el objeto de agilizar los procesos.

Situación similar se evidencia en el caso del componente de fortalecimiento institucional, social y ambiental, por lo que este papel de acompañamiento también debería abrirse a los tres componentes, de manera que hubiera personal de OTC-AECID en cada una de las tres zonas, con el objeto de orientar los procesos y promover una complementariedad entre los mismos otorgando un valor añadido al trabajo de las mancomunidades. Así mismo, este acompañamiento debe servir para orientar la integración en las intervenciones de los enfoques transversales siguiendo las directrices establecidas por la Cooperación Española y recogidas en el POG de cada Mancomunidad.

Es importante desarrollar una estrategia de acompañamiento en todo el proceso de seguimiento del proyecto, desde la elaboración de los POA hasta su seguimiento en el alcance de los resultados, realizar un seguimiento conjunto, donde la ejecución de las actividades siga recayendo en las mancomunidades pero la toma de decisiones sea conjunta y coordinada.

PRIORIDAD 1

RE5. Se debería fortalecer la **coordinación técnica por componentes entre MANCOMUNIDADES** para una adecuada gestión del conocimiento, buenas prácticas, sinergias e intercambios de procesos, liderado por un punto focal en las Mancomunidades en relación a los valores añadidos/expertise en cada mancomunidad, y un referente en la OTC.

Desarrollo

Es necesario buscar espacio de intercambios técnicos que promuevan el intercambio de

conocimientos, la búsqueda de sinergias o de economías de escala, así como la complementariedad de actuaciones.

Se recomienda crear al menos 5 espacios de trabajo on line, que pueden desarrollarse a través de moodle, google + o el propio dropbox, con un espacio de foro dinamizador, un punto focal de cada mancomunidad, un dinamizador seleccionado entre los puntos focales en relación al valor añadido o expertise de cada mancomunidad y un referente de la OTC.

- Infraestructura
- Social y Fortalecimiento Institucional
- Ambiental
- Seguimiento y Monitoreo
- Administración
- Comunicación

PRIORIDAD 1

RE6. Sería **positivo buscar alternativas en los procesos de ejecución de obras**, como lotes más pequeños que permitan incluir empresas más especializadas y de la zona o la posibilidad de realizar un proceso de pre-calificación de empresas a nivel nacional.

Desarrollo

Los procesos de ejecución deberían de ser más ágiles, se recomienda hacer licitaciones de lotes más pequeños para dar cabida a más empresas locales, lo que permitiría reinvertir fondos en el terreno, así como para agilizar los procesos constructivos, de manera que las mancomunidades tendrían más capacidad de negociación con las empresas y más posibilidades de ajustes ante posibles incumplimientos contractuales.

Aunque puede ser tarde, sería positivo realizar una precalificación administrativa de empresas a nivel nacional con una vigencia de al menos dos años, de manera que los procesos de licitación sean más ágiles y se centren específicamente en cuestiones técnicas.

El proceso de trabajar con empresas precalificadas agiliza el proceso de verificación administrativa, la cual se realiza en el proceso de precalificación, así como la propia revisión de propietarios de las empresas en base a familiaridades con alcaldes o concejales. Estos procesos de precalificación permiten agilizar los procesos de licitación posterior enfocándolos en las prescripciones técnicas, siempre de forma pública y a través de GUATECOMPRAS.

Se facilita la intervención de empresas más pequeñas y cercanas a la zona de intervención, lo que podría dinamizar la economía local, aunque se corre el riesgo de fomentar “amiguismos”, riesgo que no se evita con el sistema actual. En los grandes contratos el importe de sobrepagos es mayor que en contratos de menor volumen, y se pueden cerrar más los alcances del trabajo al disponer de una mayor capacidad de negociación desde las mancomunidades. También se permite la participación de más empresas y se evita el reparto de licitaciones entre empresas que puedan llegar a acuerdos de trabajo.

PRIORIDAD 2

MANCOMUNIDADES

RE7. Establecer **acciones estratégicas positivas de género** de cara a mejorar la participación de la mujer en procesos de toma de decisiones, y poder obtener impactos de género.

Desarrollo

Todo proyecto debería incorporar acciones positivas de género que permitan una mayor participación de las mujeres en las tomas de decisiones, y confieran a las mujeres un mayor rol en los procesos de gestión.

Es clave fortalecer la incidencia en género los COCODES y las organizaciones comunitarias, para que tengan una actitud proactiva en la propuesta de mujeres para cargos de decisión, y paralelamente se debe capacitar a dichas mujeres para empoderarlas en sus capacidades y den respuesta a las demandas de dichos cargos.

Así mismo se deben **evitar o minimizar acciones que incrementen las brechas de género** como las señaladas en la CE7 y de cara a **visibilizar en la lógica** de intervención del programa aspectos sensibles al enfoque de género se recomienda a las entidades ejecutoras incluir indicadores con variables que permitan poner de manifiesto los avances que el programa consigue al respecto, como ejemplo podemos mencionar las siguientes variables⁷ :

- Participación de la mujer en los órganos comunitarios de gestión del recurso (más factible para proyectos rurales).
- División sexual del trabajo en mantener los sistemas de agua y saneamiento y salud e higiene familiar.
- Disminución de brechas de género que obstaculizan la participación de la mujer en los proyectos.
- Adecuación de los sistemas a las necesidades prácticas y estratégicas de hombres y mujeres.

Como complemento a lo anterior y de cara a la sistematización de la información respecto a la contribución del programa sobre la integración de género, se recomienda que en los diagnósticos comunitarios / LdB se introduzcan parámetros referentes a género como:

- *Participación equitativa de hombres y mujeres en la gestión de agua (Comités de agua, mantenimiento,..).*
- *Existencia de estereotipos u obstáculos para la participación de mujeres.*
- *Uso diferenciado del agua, hombres – mujeres, en el trabajo doméstico.*

Así mismo y como referencia a las direcciones del componente social de los EG, se debe socializar entre las mismas el **manual que la AECID utiliza como guía para la integración**

⁷Extraído de la Guía: "Avanzando en la equidad de género en la gestión comunitaria del agua ". Clara Murguialday. Manual para la integración del medioambiente en proyectos de desarrollo. Fundación IPADE. El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo. CIDEAL.

de género dentro de los proyectos de agua y saneamiento: “Avanzando en la equidad de género en la gestión comunitaria del agua”, teniendo en cuenta sus recomendaciones para la integración del género en los momentos actuales del programa: ejecución y cierre.

PRIORIDAD 2

RE8. Transversalizar la multiculturalidad como medio de sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de mantener **la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos.**

Desarrollo

Siendo un programa con enfoque de GIRH ejecutado en zonas con alta población indígena, es relevante la relación que los pueblos indígenas tienen con sus tierras y territorios, y su impacto positivo en la conservación del medio ambiente y de la biodiversidad, evitando actuaciones contrarias a sus pautas culturales y formas de vida.

Se deberían incorporar herramientas específicas, como estudios de impacto cultural, que permitan identificar y analizar los modelos de autodesarrollo, los conocimientos y prácticas, y la capacidad de adaptación de la población indígena, como elementos fundamentales para la conservación medioambiental.

Es clave mejorar la posición y condición de la mujer indígena en los espacios de participación y toma de decisiones, por su triple condición de vulnerabilidad: como mujer, como indígena y como pobre.

PRIORIDAD 3

RE9. Es clave la definición de una **estrategia de salida con visión integral en el 100%** de las comunidades, ajustando dicha estrategia a la situación que se da en cada caso, según sean obras finalizadas u obras pendientes de ejecutar.

Desarrollo

Se debe contar con una estrategia de salida del 100% de las comunidades en las que se ha participado, tanto aquellas con las que se trabaje todo el proceso, donde la estrategia de salida estaría enfocada a una salida lógica y ordenada, donde aquellas comunidades en las que el proceso ha quedado inconcluso, donde la estrategia de salida debe estar enfocada a dotarlas de información y conocimiento para que dichas comunidades puedan canalizar la inversión realizada en ellas a otros posibles financiadores.

En todas las estrategias de salida el papel de las municipalidades es clave, tanto como apoyo en el seguimiento como en canalizador de demandas.

Los procesos de salida deberían trabajarse en base a:

i) phasing down de manera que se permita mantener los procesos iniciados reduciendo la intensidad de dedicación y trabajo y aumentando la delegación de tareas y res-

ponsabilidades en la municipalidad, para los proyectos que no se vaya a continuar.

ii) phasin gover en los casos en los que el trabajo con comunidades estén avanzados y esté previsto que existan procesos establecidos de colaboración continúa en el mantenimiento y supervisión de los sistemas con las municipalidades.

PRIORIDAD 1

OTC-AECID

RE10. Se recomienda **participar a nivel nacional en los espacios de coordinación interinstitucional** relacionados con el ámbito GIRH para poder respaldar y dar visibilidad a las intervenciones y coordinaciones realizadas a nivel departamental.

Desarrollo

Es necesario que AECID esté presente en los ámbitos de debate nacional relacionados con la GIRH, en muchos de ellos como un papel de liderazgo, aprovechando su expertise y el valor añadido que le otorga en FCAS ante el estado y otras agencias internacionales, dándole un valor estratégico al agua potable y saneamiento en el desarrollo humano.

PRIORIDAD 3

RECOMENDACIONES OPERATIVAS⁸.

RO1. Se debería mejorar el sistema de medición de indicadores de resultado definiendo claramente la estructura para realizar su medición, similar al sistema utilizado en Manctzolojya.

Código del Indicador	IR1.1.
Nombre del indicador.	% de incremento de la cobertura de agua potable en el territorio de la MANCTZOLOJYA.
Resultado a medir	R.1. Los municipios beneficiarios del Programa de Agua Potable y Saneamiento de la Manctzolojya aumentan la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento.
DESCRIPCIÓN	
Descripción	% de la población que debido a las intervenciones realizadas con el programa acceden (en términos de calidad, cantidad, continuidad y distancia) a servicios de agua potable.
Tipo de indicador	Efecto
Fórmula de cálculo	No. de personas que acceden a agua potable / No. total de personas en el territorio de la MANCTZOLOJYA * 100.
Unidad de medida	Cobertura de agua potable.
Descripción complementaria	Se entiende por acceso contar con agua al menos 12 horas al día, con una dotación mínima de 60lts./persona/día, con conexión predial en el patio de la vivienda. En términos de calidad el agua debe cumplir con lo establecido en las normativas nacionales (COGUANOR 29:001, Acuerdo Ministerial 1148-09, Acuerdo Gubernativo No. 113-2009) El acceso a agua con base a distancia que hay que recorrer, según la OMS y la UNICEF, definen lo siguiente: Uno tiene acceso al agua potable si la fuente de la misma se encuentra a menos de 1 kilómetro de distancia del lugar de utilización y si uno puede obtener de manera fiable al menos 20 litros diarios para cada miembro de la familia.
Justificación de inclusión	Medir el porcentaje de incremento de la cobertura de agua potable derivada de las intervenciones del programa.
Nivel de desagregación	Mancomunidad, Municipios, Comunidad, Viviendas, Personas (hombres / mujeres, niños/niñas)
METODOLOGÍA PARA RECOPILAR INFORMACIÓN	
Datos requeridos	% de la población que cuenta con conexión al sistema de agua que cumple con los parámetros y requisitos de calidad y servicio final de los sistemas de agua, acorde a la descripción detallada.
Fuente	Línea basal Censos comunitarios de población beneficiaria por programa Análisis de control de la calidad de agua por sistema Parámetros de diseño de los programas -acorde a requisitos establecidos- Informe de funcionamiento de los sistemas.
Frecuencia	Semestral
Limitaciones	La medición de este indicador depende de la medición de otros para asegurar los parámetros de calidad, cantidad, continuidad y distancia.
Informes donde se utiliza	Informes semestrales y reportes al Grupo de trabajo bilateral.
Instrumentos de medición de Indicador propuestos:	Guía de entrevista, Guía de observación.

⁸Para Mankatitlán y entidades socias.

PRIORIDAD 1.

RO2. En puntos clave del trabajo comunitario es **importante establecer un sistema de Información, Educación, Comunicación e Incidencia** para que las acciones críticas relacionadas con la cantidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad del agua tengan un mayor impacto. Sería bueno establecer estrategias en tal sentido en acciones relacionadas con la cloración, la tarifa o el uso responsable del agua.

PRIORIDAD 2.

RO3. **Debe reforzarse el sistema de fortalecimiento y acompañamiento a las comunidades en base a sus capacidades.** La presencia en las diferentes comunidades debe de ser de 4 a 6 meses más a partir de la finalización de la infraestructura. Sería positivo fijar a una persona técnica referente de cada comunidad (independientemente del componente en el que esté incorporada) para todos los flujos de comunicación.

PRIORIDAD 2.

RO4. **El trabajo de fortalecimiento de los OMAS debería tener un enfoque más estratégico y menos de trabajo puntual**, similar al sistema utilizado por la Mancomunidad de MANTZOLOJYA, de manera que se engloba a más actores en base a procesos operativos, administrativos, estratégicos,... y como estrategia para minimizar los efectos de los cambios en las municipalidades tras los procesos electorales (véase figura 8).

PRIORIDAD 3.

RO5. Los proyectos de rehabilitación deben de integrar la misma visión de integralidad, tanto en agua como en saneamiento, que los proyectos de nueva construcción, y/o velar por el cumplimiento de los compromisos (acciones complementarias) adquiridos por socios o terceros en cuanto a garantizar la integralidad del servicio, de esta manera estamos contribuyendo al cumplimiento del derecho al agua desde todos sus componentes.

PRIORIDAD 3.

RO6. En futuros proyectos a la hora de distribuir funciones a lo interno del equipo, debe haber una **mayor delegación de tareas entre las personas que lo integran** con el objeto de promover una gestión más horizontal y promover una visión dentro del EG tanto operativa como estratégica. Para ello es recomendable el integrar una persona con funciones de evaluación y seguimiento dentro del EG, con el objeto de descargar de esta tarea a otras coordinaciones, y centrar en la dirección (nivel estratégico) la toma de decisiones en función de los resultados generados por el procesamiento útil de la información de seguimiento.

PRIORIDAD 3.

RO7. Teniendo en cuenta el alto grado de rechazo cultural al cloro, se debe de analizar si la población maya dispone de **mecanismos propios de tratamiento de agua** (desde la selección de puntos de agua no contaminada, hasta procesos activos de purificación no agresivos).

vos con el medio ambiente) y estudiada su potencial aplicación en el desarrollo de los proyectos de AyS.

PRIORIDAD 2.

RO8. Con el objeto de aprovechar las fortalezas del Plan de Comunicación, se recomienda dar un valor añadido al mismo generando conocimiento a lo interno del EG y fortalecer la capacidad de incidencia en comunidades a través de una información y formación sobre su derecho al agua, y acercándolas a organizaciones de la OSC con conocimiento sobre la GIRH en Guatemala y capacidad de incidencia.

PRIORIDAD 3.

8. ANEXOS (EN FORMATO DIGITAL)

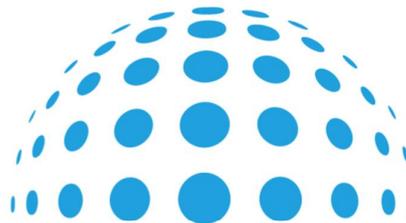
1. Informe Preliminar.
2. Relación de entrevistas y grupos focales.
3. Material analizado
4. Agenda definitiva.
5. Fichas de visitas de proyecto.
6. Ficha de mejora.
7. Ficha CAD.
8. Fotografías.

**“PROYECTO DE MEJORA DEL ACCESO AL AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
MEDIANTE SISTEMAS SOSTENIBLES DE GESTIÓN DE ESTOS SERVICIOS EN
COMUNIDADES RURALES INDÍGENAS KAOCHIQUEL DE LA MANCOMUNIDAD
DE MUNICIPIOS DE LA SUBCUENCA NORESTE DEL LAGO ATITLÁN”**



ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS.

<u>TABLA 1. EQUIPO EVALUADOR.</u>	<u>7</u>
<u>TABLA 2. DESCRIPCIÓN PROGRAMA.</u>	<u>10</u>
<u>CUADRO 1. OPERATIVIDAD DEL ANÁLISIS.</u>	<u>12</u>
<u>TABLA 3. FASES DE LA EVALUACIÓN.</u>	<u>13</u>
<u>CUADRO 2. RESUMEN DE ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES.</u>	<u>15</u>
<u>CUADRO 3. DESGLOSE PRESUPUESTARIO.</u>	<u>21</u>
<u>CUADRO 4. GRADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.</u>	<u>22</u>
<u>CUADRO 5. GASTO REALIZADO POR ORIGEN Y SITUACIÓN DE EJECUCIÓN.</u>	<u>22</u>
<u>CUADRO 3. ORGANIGRAMA.</u>	<u>24</u>
<u>TABLA 4. ALCANCE DE RESULTADOS.</u>	<u>28</u>
<u>TABLA 5. FACTORES DE SOSTENIBILIDAD.</u>	<u>37</u>
<u>FIGURA 7. ESTRUCTURA RESPONSABLE DE LA ORGANIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA Y SANEAMIENTO.</u>	<u>44</u>
<u>FIGURA 8. MODELO MUNICIPAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.</u>	<u>45</u>



análisis y desarrollo social consultores

En Asturias:

c/ Álvaro de Albornoz, 1 – 4º 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 Honduras:

Carlos Santos. aydescoh@aidsocial.com

TEL. (+504) 9559-0372

En Nicaragua:

Guillermo Cárdenas. aidnica@aidsocial.com

TEL. (+505) 8837-1110

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