



INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO BINACIONAL CATAMAYO CHIRA
(2001-2011)





INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO BINACIONAL CATAMAYO CHIRA
(2001-2011)

Programa de Cooperación Hispano Peruano
Evaluación Externa de Proyecto Binacional Catamayo Chira (2001-2011)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú
Agencia Peruana de Cooperación Internacional



**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO
EVALUACIÓN EXTERNA DE PROYECTO CATAMAYO-CHIRA (2001-2011)**

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
RUC: 20507098500

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Oficina Técnica de Cooperación
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 202 7000
Página web: www.aecid.pe

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Av. José Pardo 261 Miraflores
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 319 3600
Página web: www.apci.gob.pe

PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA ECUADOR PERÚ

Capítulo Perú: Av. Salaverry 2890 - San Isidro - Perú
Capítulo Ecuador: Rocafuerte y Guayas.
Edificio Gobernación. 5to. piso Machala - El Oro - Ecuador

RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

Equipo evaluador
Juan Peris-Mencheta Barrio
Oswaldo Quinde García
Ana María Mendieta
Lucy García
Juan Carlos Gavilanes

DISEÑO

Romy Kanashiro



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 Antecedentes y justificación de la evaluación	11
1.2 Síntesis de información sobre el proceso evaluador	13
2. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN	14
2.1 Enfoque general del proceso evaluador	14
2.2 Selecciones metodológicas: delimitación de áreas, componentes y zonas de evaluación	15
2.3 Enfoque de la evaluación por niveles, criterios y preguntas	19
2.4 Herramientas aplicadas	20
2.5 Cronograma cumplido según fases de la evaluación	22
3. CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN	23
4. CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN	26
4.1 Marco histórico, normativo y estratégico	26
4.2 Instancias de coordinación, seguimiento y evaluación	30
4.3 Evolución de las líneas de intervención	32
4.4 Comportamiento presupuestario	34



5.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	36
5.1	Explotación de herramientas evaluativas	36
5.2	Exposición de hallazgos de la evaluación según áreas y componentes de evaluación	37
5.3	Exposición de hallazgos por niveles, criterios y preguntas de evaluación	
6.	CONCLUSIONES	107
7.	RECOMENDACIONES	112
	OBSERVACIONES REALIZADAS POR LA CONTRAPARTE DEL PROYECTO	116



RESUMEN EJECUTIVO

El proceso evaluador que ha permitido la formulación del presente informe tiene su origen en el Comité de Seguimiento y Evaluación celebrado en diciembre del 2010, que resolvió que “La Unidad de Gestión presente una propuesta de Términos de Referencia para la evaluación final del Proyecto”. Los Términos de Referencia de la Convocatoria fueron publicados el 31 de agosto y la selección del equipo evaluador culminó el 7 de noviembre, con la firma del contrato.

El proceso evaluador se desarrolló desde el 7 de noviembre hasta el 29 de marzo, tras extensión del plazo original para la formulación del presente Informe, y su objetivo ha consistido en brindar herramientas de orientación para mejorar la gestión integral de la cuenca transfronteriza Catamayo-Chira por parte de las entidades con competencias en cada uno de los países, así como en extraer lecciones aprendidas sobre aspectos diversos de la intervención de cara a futuras intervenciones en el mismo sector y/o zona de intervención. En la medida en que los condicionantes institucionales y contextuales lo permitieron, se aplicó un enfoque participativo, crítico-constructivo y tendente a subrayar aquellos hallazgos y recomendaciones susceptibles de promover la mejora continua de las intervenciones de la cooperación española. El proceso evaluador se estructuró en base a dos lecturas o aproximaciones evaluativas: una según áreas y componentes de evaluación y otra, más ortodoxa, en función de niveles, criterios y preguntas integrados en la matriz de evaluación. En la fase de campo, desarrollada entre la Provincia de Loja, la Región de Piura y las ciudades de Quito y Lima, más de 210 personas de más de 50 instituciones y organizaciones fueron consultadas, aplicando más de 350 herramientas evaluativas, con porcentajes de cobertura geográfica, de instituciones y de actores de más del 75%.



El principal condicionante que enfrentó la evaluación fue la imposibilidad de acceder a información completa y detallada a nivel de las actividades proyectadas y efectivamente desarrolladas por el proyecto en ambas fases (ubicación, número y características socio-demográficas de la población beneficiaria, montos previstos y ejecutados, resultados cuantificados previstos y logrados). Tampoco pudo el equipo evaluador acceder a información sistematizada y desagregada por país en el nivel de actividad, lo cual impidió un cotejo efectivo entre el rendimiento de sus actividades en Ecuador y en Perú. La coincidencia del proceso evaluador con el período previsto para la rendición de Informes (anual y final) del proyecto, restó capacidad proactiva por parte del equipo directivo y técnico del proyecto de cara a una necesaria orientación, facilitación y acompañamiento oportunos, si bien hubo un apoyo reactivo efectivo, especialmente durante la segunda fase del proceso, llevada a cabo en Perú. Desde su inicio operativo en marzo de 2001, mediante la creación de la Unidad de Gestión Binacional del proyecto con base en las ciudades de Loja y Piura, el proyecto se fijó como objetivo general la generación de capacidades institucionales y sociales para la gestión concertada e integral de la cuenca Catamayo-Chira, aplicando los enfoques de cuenca, sostenibilidad ambiental y género e impulsando una serie de actuaciones que plasmaran y ejercitaran dinámicas binacionales integradoras de dichos enfoques: formación técnica para jóvenes, conservación y manejo de recursos naturales, apoyo a iniciativas productivas, obras de infraestructura hídrica y de saneamiento, entre otras.

Durante este primer período, el proyecto generó dos grandes productos: los estudios que sirvieron de soporte al Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Catamayo-Chira (POMD) y la conformación de un Centro Binacional de Formación Técnica con dos sedes, Mallares y Zapotepamba. La constitución del Organismo de Gestión Binacional de la cuenca, gran apuesta y pilar procesual del proyecto no fue completada, habiendo sido señalada esta debilidad como la principal del proyecto en la primera fase (Informe de Evaluación del período 2001-2007), así como en la segunda (ver actas de los Comités de Seguimiento y Coordinación).

A lo largo de 2008 se formula mediante contratación de consultoría externa el nuevo PRODOC 2008-2011, que introduce una serie de variaciones importantes en cuanto a las líneas de intervención y centra su principal objetivo en la aplicación del POMD sobre la base de procesos de institucionalización y apropiación que deberían ser impulsados desde la UNIGECC hacia las instituciones contraparte y ejecutoras. El marco lógico que da sustento a este segundo período presentó serias inconsistencias que tuvieron que ser corregidas con ocasión de la



formulación de los POAs 2010 y 2011 y que han sido ratificadas por la generalidad de actores consultados.

Durante la segunda fase (2008-2011), la estrategia del proyecto se orientó por una parte hacia la generación de dinámicas de apropiación e institucionalización del instrumento POMD en los actores locales, por medio del llamado proceso de transferencia. Además, se ejecutaron acciones con carácter de aplicación piloto en la cuenca, tanto en el ámbito de apoyo a la producción, a la conservación, al saneamiento y construcción de infraestructuras básicas (agua y saneamiento, prevención de riesgos), como de fortalecimiento de capacidades institucionales (provisión de equipamiento tecnológico, capacitación de funcionarios).

El ordenamiento de líneas de intervención durante el primer y segundo período sufrió importantes mutaciones del primer al segundo período, tanto en los formatos como en los contenidos. Para el período 2001-2007, la matriz de planificación se formuló en base a una estructura de 5 áreas de trabajo y 17 resultados perseguidos. Para el período 2008-2011, si bien la categoría “área” se mantuvo, se realizaron modificaciones categoriales y de contenidos por las cuales se delimitaron 7 Componentes y 25 Subcomponentes. El Área de Ordenamiento considerada en el primer período, se descompuso durante el segundo período en cuatro componentes (gestión de recursos hídricos, manejo de recursos naturales renovables, sistemas de información y gestión de riesgos) lo cual tuvo, a juicio del equipo evaluador, consecuencias sobre la dificultad del proyecto por actuar desde un enfoque sistémico y engranar adecuadamente líneas de intervención entre sí.

Asimismo, la zona de intervención directa se redujo durante el segundo período del proyecto, circunscribiéndose a los cantones de Loja, Espíndola, Quilanga y Calvas en Ecuador (subcuencas Catamayo y Macará) y a los distritos de la provincia de Ayabaca en Perú (subcuencas Quiroz y Chipillico).

El instrumento o gran producto sobre el cual se condujo el proceso fue el Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira, documento costoso en tiempo, recursos económicos y esfuerzos institucionales, técnicamente mejorable, y cuya inserción en los documentos de planificación territorial en la generalidad de la zona de intervención y aplicación efectiva están aún por demostrarse, mediante evaluación ex-post. El mayor obstáculo que encontró la aplicación del POMD y la de los enfoques incorporados, ha sido la falta de eficacia en la constitución de un organismo de gestión (o de concertación



y coordinación de actuaciones) de carácter binacional, con capacidad política y operativa efectivas para hacer del Plan una hoja de ruta con un carácter mínimamente vinculante. Ello debido en gran medida a factores ajenos a las posibilidades del proyecto frente a un marco normativo e institucional muy disímil entre ambos países sujeto de la intervención, complejo y cambiante, que tuvo reflejo en el seno del propio comité binacional orientador de la intervención, y que no actuó a favor del avance hacia una concertación efectiva, más allá de aquellas puntuales que el proyecto consiguió propiciar.

Los proyectos hidrológico-forestales asociados a la gestión de la cuenca, así como los de infraestructura de agua y saneamiento, los de formación técnica y los relacionados con fomento de actividades productivas, han tenido generalmente un grado de ejecución satisfactorio y, allí donde se han realizado, han logrado impactos positivos en términos de beneficios directos para las poblaciones sujeto, así como en la implicación de éstas y de las instituciones locales en la ejecución de las obras y en el sostenimiento de procesos de organización institucional y comunitaria, al menos en el corto plazo. El formato de generación de estos productos secundarios bajo la forma de cogestión ha propiciado el involucramiento de las instituciones fundamentales en los diferentes niveles de la administración ecuatoriana y peruana con competencia en la zona de intervención. De manera muy localizada, se lograron establecer procesos de apropiación y empoderamiento interesantes en lo referido a metodologías de intervención en ámbitos como la conservación de recursos naturales y la organización de capacidades socio-organizativas.

El análisis sobre cobertura geográfica efectiva revela que, a nivel de cantones y distritos y para aquellos indicadores y metas que contaban con datos de localización, el proyecto tuvo un buen desempeño.

El proyecto consiguió promover, extender y profundizar la conciencia general sobre la necesidad de abordar, desde el conocimiento y la planificación concertada, el ordenamiento de un área-recurso territorial de indudable importancia eco-sistémica (biológica, cultural, social y económica) y logró la inclusión - al menos nominal - en las agendas locales, de cuestiones como la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y la necesidad de la concertación binacional para la resolución de problemáticas complejas. Sus estudios y banco de programas y propuestas han inspirado la generación de normas, políticas, planes, y proyectos, y se han traducido en prácticas cotidianas en sectores de intervención puntuales y localizaciones específicas. Asimismo, el proyecto fortaleció las capacidades de algunas



de las instituciones públicas ecuatorianas y peruanas intervinientes en la cuenca, mediante asesoramiento y capacitación técnica y aportes de equipamiento tecnológico y logístico.

Sin embargo, el llamado proceso de transferencia, que significaba en sí mismo un reconocimiento expreso de las dificultades encontradas por el proyecto en el sentido de generar una apropiación institucional y un empoderamiento desde el origen de la intervención, no aseguró la consolidación de capacidades institucionales efectivas y realmente autónomas, que pudieran garantizar a futuro un ordenamiento territorial referencial para la planificación física en el espacio constituido por la cuenca; no se generaron sistemas de información capaces de medir las variables fundamentales (hidrológicas, de uso de suelo y para prevención de desastres de origen natural); ni se lograron promover metodologías de planificación física para la elaboración participativa y técnica de escenarios deseables para el sistema territorial futuro, estructurado en torno a la cuenca. Tampoco la escala en la que se elaboró el POMD proporcionó insumos válidos para posibilitar una planificación a nivel de micro-cuencas, por lo que las actuaciones directas promovidas en el territorio por el proyecto (conservación, desarrollo productivo, infraestructuras de agua y saneamiento y para la prevención de riesgos) no respondieron a una lógica integrada y sistémica como la que el propio POMD promovía discursivamente.

A nivel de su diseño, el proyecto adoleció de un correcto dimensionamiento de las amenazas o hipótesis contrarias a su viabilidad: a las dificultades normativas e institucionales para lograr constituir el Organismo de Gestión Binacional o de autoridades de cuenca nacionales que pudieran acordar binacionalmente actuaciones, se sumaron dificultades operativas para lograr dinámicas de binacionalidad en sectores como la formación técnica, la producción y comercialización o la conservación. Las dinámicas de binacionalidad que se pretendía pudieran abocar a una gradual co-gestión de recursos territoriales compartidos, si bien fueron una línea de trabajo promovida durante todo el ciclo de vida del proyecto, dependieron en gran medida de las convocatorias e intervenciones promovidas desde las Unidades Técnicas, y necesitarán de aportes sostenidos para consolidarse. Así mismo, encontró serias carencias en su formulación (sobre todo en el segundo período) resultado de la carencia de una línea de base realmente operativa y que pudiera dimensionar adecuadamente las metas y permitir un seguimiento de avance.

A nivel de su gestión, el proyecto encontró algunas dificultades tanto en los flujos de dirección (por una inestabilidad persistente en los cargos de co-dirección, sobre todo en Perú), como



en los de planificación y seguimiento técnico de actividades, sobre los cuales pesó hasta el último ejercicio la deficiente formulación del marco lógico, la inexistencia de línea de base y de indicadores completos y funcionales, y la inadecuación de los resultados esperados respecto de lo asumible desde los recursos disponibles. El seguimiento financiero y los procedimientos de administración de recursos fueron por lo general fluidos y transparentes.



1

INTRODUCCIÓN

El presente documento se entrega tras revisión por parte del Comité de Seguimiento de la Evaluación del Informe Preliminar y tras la revisión e integración de las observaciones realizadas por el Plan Binacional-Ecuador, el Plan Binacional-Perú y la AECID.

1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

- El tratamiento compartido de la cuenca transfronteriza Catamayo – Chira, surge a partir de la suscripción en el año 1971 del “Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Binacionales Puyango – Tumbes y Catamayo – Chira por parte del Ecuador y Perú”.
- El 26 de octubre de 1998 en la ciudad de Brasilia, los gobiernos de Ecuador y Perú suscribieron entre otros instrumentos bilaterales el Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que contempla el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, así como sus mecanismos de financiamiento.
- El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza se compone de cuatro programas, que tienen como filosofía lograr el desarrollo de la región fronteriza. De acuerdo a los cuatro programas en referencia, el Programa “A” corresponde a los programas binacionales, en cuyo contexto se ubica la ejecución del Proyecto Catamayo – Chira.
- La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) comprometió su apoyo para el desarrollo de la región fronteriza con éste y otros proyectos, por lo que en enero del año 2000 se destaca una Misión Técnica a la zona e integrada por miembros del Ministerio de Medio Ambiente de España y la



AECID, en coordinación con el Plan Binacional, capítulos ecuatoriano y peruano, con lo cual se inicia el trabajo de identificación y formulación del proyecto.

- En noviembre del año 2000, los gobiernos de Ecuador, Perú y España suscriben el documento inicial del proyecto, con lo cual se formaliza el compromiso de intervención por las partes.
- En el mes de marzo del 2001, se constituye la Unidad de Gestión (UNIGECC) iniciándose la fase pre-operativa del proyecto, etapa en la que se levantó la información de línea base y a partir del documento inicial suscrito, formular el Documento del proyecto.
- El Comité de Seguimiento y Evaluación, según se desprende del Acta de la reunión llevada a cabo en la ciudad de Quito (Ecuador), en los días treinta de noviembre y uno de diciembre del 2010, resuelve según lo constante en el apartado “OTRAS RECOMENDACIONES Y ACUERDOS” que *“La Unidad de Gestión presente una propuesta de Términos de Referencia para la evaluación final del proyecto”*, la misma que según se estipula en el acuerdo invocado señala que debe ser presentada en la siguiente reunión.
- Así mismo, según consta en el Acta de la reunión del Comité de Seguimiento y Evaluación realizada en la ciudad de Piura (Perú), durante los días 12 y 13 de julio de 2011, resuelve entre otros aspectos que la evaluación externa se realice para el período 2001 – 2011.



1.2 SINTESIS DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROCESO EVALUADOR

Momento	Evaluación Final sobre dos periodos 2001-2007 y 2008-2011
Ámbito Geográfico	Cuenca transfronteriza binacional Catamayo-Chira (Provincia de Loja y Región de Piura) Ciudades de Quito y Lima
Agente Ejecutor	EXTERNO
Agentes Convocantes	AECID - PLAN BINACIONAL - FONCHIP
Niveles	Diseño, Procesos y Resultados
Criterios Priorizados	Eficiencia, Eficacia, Pertinencia, Impacto y Sostenibilidad
Contenido	Todos las áreas y componentes, en las dos fases de la intervención
Objetivo General	Brindar herramientas de orientación para mejorar la gestión integral de la cuenca transfronteriza Catamayo-Chira por parte de las entidades con competencias en cada uno de los países, en aplicación a las actuaciones previstas en el "Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la cuenca transfronteriza Catamayo-Chira" y posibilidades de financiamiento (Cooperación Española-AECID y/o de otras fuentes de cooperación externa no reembolsable y/o reembolsable) para proyectos específicos ejecutables desde las propias instituciones de Ecuador y Perú.
Objetivos Específicos	Extraer lecciones aprendidas de los procesos de binacionalidad en el marco de: <ul style="list-style-type: none"> • La gestión binacional del proyecto. • La sostenibilidad del modelo de gestión binacional para la educación técnica • La articulación institucional, mecanismos de cogestión aplicados, proceso de transferencia iniciado y perspectiva de aplicación y cohesión de dicho proceso. • El aporte de líneas directrices para una gestión integral de la cuenca y su sostenibilidad en el tiempo. • La percepción del interés de otras instituciones por conocer las experiencias y poder replicarlas. • La réplica del modelo de gestión binacional, de su propuesta de Gestión Integral de la Cuenca (GIC) y del POMD en otros proyectos de cuencas transfronterizas, principalmente compartidas entre Ecuador y Perú.



2

METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

2.1 ENFOQUE GENERAL DEL PROCESO EVALUADOR

Tal y como se define en uno de los documentos metodológicos fundamentales de la cooperación española¹, la evaluación es aquella *“herramienta orientada a mejorar la planificación, fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones y facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados”*, orientándose en sus medios y productos hacia los principios de la “filosofía de evaluación” de la Cooperación Española: participación, aprendizaje e incorporación de lecciones de la experiencia, utilidad, y transparencia.

Desde su planteamiento como proceso analítico de las condiciones de desarrollo de la intervención a lo largo de su ciclo de vida, la evaluación final del Proyecto Catamayo-Chira se ha realizado desde un enfoque crítico-constructivo, con un especial énfasis en los procesos inducidos o fortalecidos desde el proyecto y que presentan un especial valor e interés para inspirar futuras réplicas en ésta y otras zonas de intervención. Por ello, más allá de repasar los avances y los límites en la realización de actividades y en el cumplimiento de las metas del proyecto, **este proceso ha tratado de concentrar su atención y su valor agregado en la exposición de aquellos hallazgos que abren perspectivas futuras para la mejora continua de los programas y proyectos de cooperación en Ecuador y en Perú, y entre ambos países.**

1 Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española, Madrid, 2007, p.20 y 21.



2.2 SELECCIONES METODOLÓGICAS: DELIMITACIÓN DE ÁREAS, COMPONENTES Y ZONAS DE EVALUACIÓN

Siendo el objeto de evaluación el Proyecto Catamayo-Chira, una intervención compleja por su historicidad, su heterogeneidad en cuanto a ejes de intervención, estrategias implementadas y actores implicados, la primera tarea del proceso evaluador ha sido la de tratar de recuperar una delimitación que recupere la unicidad del mismo. Se trataba con ello de superar las distorsiones provocadas por el cambiante marco de ordenamiento de categorías, nomenclaturas y actividades que ha sufrido el proyecto en su formulación operativa a lo largo de su ciclo, facilitando el análisis del conjunto. Por ello, se optó ya en el diseño de la evaluación por reducir la heterogeneidad de categorías temáticas y espaciales de la intervención, definiendo a efectos metodológicos del proceso evaluador, lo que se denominarán: **Áreas, Componentes y Zonas de Evaluación**. Además, esta delimitación ha permitido enriquecer tanto el análisis evaluativo (completando el siempre parcial e insuficiente análisis por niveles, criterios y preguntas de evaluación), como la lectura del Informe, a cuyos resultados se podrá acceder desde ambas aproximaciones. De este modo, la exposición de resultados en este Informe se hará desde dos entradas: desde las categorías de análisis que a continuación se explica (áreas y componentes) y desde la matriz de evaluación (niveles, criterios y preguntas), de acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia.

a. Enfoque por Áreas y Componentes de Evaluación

Esta categoría evaluativa distingue entre **procesos** que han sido transversalizados en la intervención (aún y cuando han sido categorizados de otra manera en los documentos de programación del proyecto) y **productos** específicos que la misma ha podido generar.

De este modo se obtienen tres **Áreas de Evaluación** (Productos generados por el proyecto, Procesos Institucionales promovidos desde el proyecto y Procesos internos a la UNIGECC), cada una de las cuales integra una serie de **Componentes de Evaluación** (un total de 10).



Gráfico 1. Áreas y componentes de la evaluación

ÁREA 1. PRODUCTOS DEL PROYECTO

- **Componente 1.** Producto Central: Plan de Ordenamiento, Desarrollo y Manejo de la cuenca Catamayo-Chira (POMD)
- **Componente 2.** Productos Secundarios : logros alcanzados en actuaciones sectoriales

AREA 2. PROCESOS INSTITUCIONALES BINACIONALES IMPULSADOS DESDE EL PROYECTO

- **Componente 3.** Concertación interinstitucional binacional para la gestión integral de la cuenca y fortalecimiento de capacidades institucionales
- **Componente 4.** Producción y Gestión de Información y Conocimiento
- **Componente 5.** Comunicación (desde y hacia el proyecto)
- **Componente 6.** Transversalización de enfoques (derechos humanos, género y sostenibilidad ambiental)

A3. PROCESOS INTERNOS A LA UNIDAD DE GESTIÓN DEL PROYECTO (UNIGECC)

- **Componente 7.** Flujo de dirección y coordinación
- **Componente 8.** Flujo de planificación y seguimiento
- **Componente 9.** Flujos de administración de recursos (humanos, financieros y materiales)
- **Componente 10.** Flujo de comunicación (al interior del proyecto)

(Fuente: Elaboración propia)

Esta organización de componentes no sólo es útil a efectos de la organización del proceso evaluador en sí, sino que se considera podría inspirar futuras intervenciones, por lo que se considerará como un primer subproducto (analítico) de la evaluación.

Las actuaciones agrupadas en el Área 1, corresponden a procesos agregadores de valor, es decir, aquellos que se transforman en productos que sirven de manera directa a los actores institucionales y sociales implicados en el proyecto, bien bajo la forma de insumos para la planificación, bien bajo la forma de obras, adquisiciones y servicios con impacto directo en la transformación de la realidad a la que el proyecto se refiere.

Las actuaciones agrupadas en el Área 2, son aquellas que corresponden a los principios, estrategias y procesos rectores que orientan la intervención y se desarrollan en el entramado institucional, teniendo un impacto sus resultados en el mediano y largo plazos.



El Área 3 agrupa los procesos habilitantes y de apoyo del proyecto, y que permiten la consecución de las actuaciones de las Áreas 1 y 2. Tienen que ver con flujos de dirección y administración de recursos.

b. Delimitación de Zonas de Evaluación

La gran extensión de la zona de intervención del proyecto y la elevada dispersión territorial de sus actuaciones ha obligado a operar una selección muestral de actividades que pudieran ser objeto de evaluación directa en terreno. Para ello, se procedió a realizar una zonificación (como nueva elección metodológica del proceso evaluador), de manera a poder organizar de cara a la Fase de Campo el relevamiento de información primaria y proceder a su cotejo con la información documental (generalmente dispersa y en muchos casos contradictoria e incompleta) contenida en POAs e Informes de Avance.

Para delimitar las Zonas de Evaluación se efectuó un primer trabajo de mapeo de aquellas actividades que habían podido ser ubicadas espacialmente, ya sea por estar contenidas en el documento "Mapa de intervenciones (período 2001-2007)", ya sea a través de la elaboración de un listado pormenorizado de actuaciones (correspondientes al período 2009-2011) y su posterior mapeo en base a información secundaria que el equipo evaluador ha podido extraer. En paralelo a la elaboración de esta labor de ubicación espacial de actividades, cuya consecución sólo pudo ser aproximativa (habida cuenta de la información puesta a disposición por el equipo técnico del proyecto) se procedió a un trabajo de priorización de actividades según su importancia relativa al interior de cada subcomponente del proyecto. Para asignar un grado de importancia o atención evaluativa priorizada a cada actividad, se ha empleado la única referencia existente, esto es, el monto de gasto estimado en los documentos PRODOC y POAs.

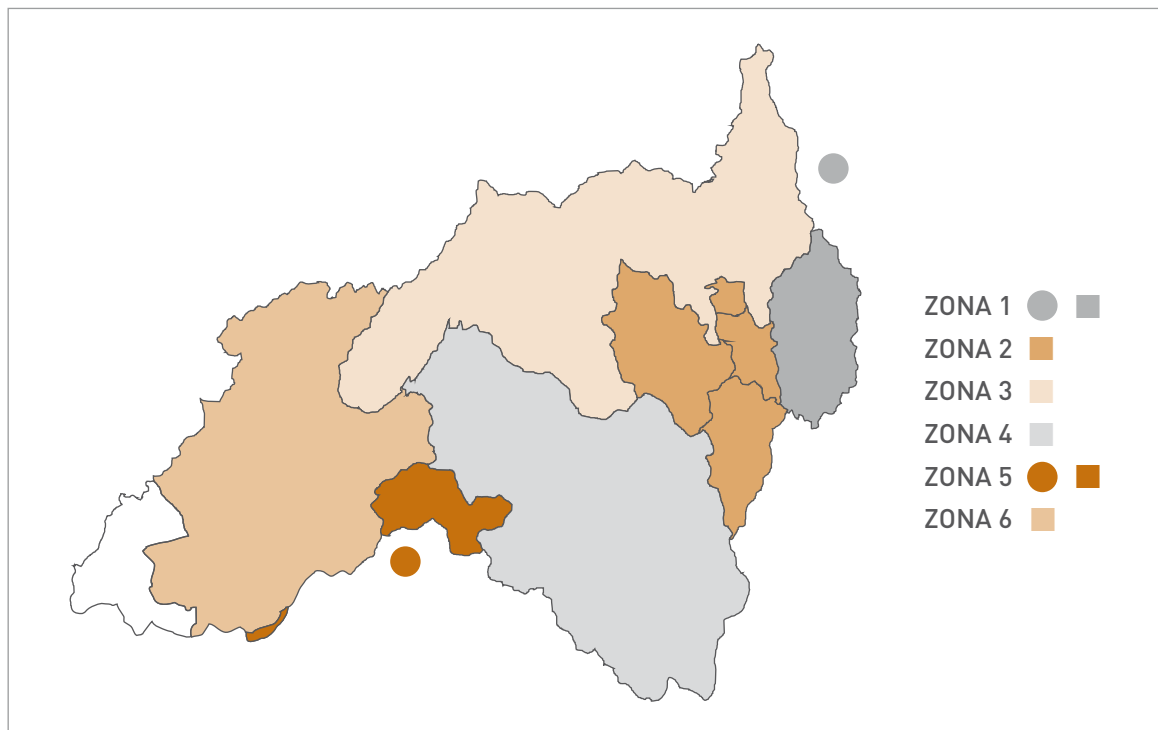
Finalmente, agrupando conjuntos de actuaciones priorizadas y según una lógica de distribución espacial, ha sido posible establecer las seis zonas de evaluación (tres en Ecuador y tres en Perú), que han estructurado la fase de campo y mediante las que se **obtuvo cuatro** zonas de prioridad evaluativa alta y dos zonas de prioridad evaluativa media-baja.

Además, se aplicaron herramientas evaluativas en las ciudades de Quito y Lima, para evaluar aspectos relacionados con el anclaje institucional del proyecto y su sostenibilidad.



ECUADOR	PERU
ZONA 1: cantón Loja <i>Prioridad: Alta</i>	ZONA 4: provincia Piura <i>Prioridad: Alta</i>
ZONA 2: cantones Gonzanamá, Quilanga, Calvas y Espíndola <i>Prioridad: Alta</i>	ZONA 5: comprende las actividades priorizadas ubicadas en la provincia de Ayabaca <i>Prioridad: Alta</i>
ZONA 3: resto de cantones pertenecientes a la cuenca <i>Prioridad: Media-baja</i>	ZONA 6: comprende las actividades priorizadas ubicadas en la provincia de Sullana <i>Prioridad: Media-baja</i>

Gráfico 2. Zonas de Evaluación



(Fuente: elaboración propia)



2.3 ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN POR NIVELES, CRITERIOS Y PREGUNTAS

- **Nivel de DISEÑO:** integra el análisis de la identificación, formulación y planificación estratégica de la intervención y de sus distintos componentes, determinando las brechas entre el “deber ser del proyecto” y la formulación real de la intervención, así como su adaptación a las necesidades y constreñimientos del entorno.
- **Nivel de PROCESOS:** se refiere a los procesos de gestión implementados en y desde el proyecto, incluyendo los flujos de dirección y coordinación, la planificación operativa, los mecanismos de seguimiento y evaluación, la gestión de personal, la administración de los recursos económicos y materiales, la participación de las instituciones y poblaciones implicadas, las relaciones de comunicación y coordinación con terceros, entre los principales.
- **Nivel de RESULTADOS:** concierne al alcance y grado de consecución de los resultados previstos de las actividades programadas, sobre la base de las baterías de indicadores de cada componente.

Sobre el conjunto de criterios de evaluación y a tenor de lo establecido en los TDR, el equipo proponente ha realizado una selección, asociando a cada uno de los 7 criterios retenidos una pregunta-guía. Del conjunto de preguntas-guía, se ha generado la serie de 26 preguntas de evaluación que sostienen la matriz de evaluación que acompaña este Informe:

- Criterio Pertinencia: ¿Ha respondido el proyecto en su planteamiento inicial y su evolución posterior a las necesidades institucionales y sociales expresadas?
- Criterio Alineamiento: ¿La intervención obedece a los lineamientos estratégicos de la Cooperación Española en Perú y en Ecuador?
- Criterio Coherencia: ¿El proyecto en sus diferentes fases ha sido convenientemente formulado?
- Criterio Eficacia: ¿Ha cumplido el proyecto las actividades programadas?
- Criterio Eficiencia: ¿Ha existido una adecuada utilización de recursos?
- Criterio Impacto: ¿Ha logrado el proyecto una mejora en la calidad de vida y las capacidades de la población sujeto y las instituciones?
- Criterio Sostenibilidad: ¿Ha logrado el proyecto inducir y/o fortalecer procesos institucionales y sociales que garanticen la perdurabilidad de los impactos positivos del proyecto? (NOTA: En este criterio se han incluido preguntas sobre Apropiación)



2.4 HERRAMIENTAS APLICADAS

A pesar de las dificultades señaladas en el siguiente epígrafe en cuanto al acceso de información al nivel de actividad, el equipo evaluador cumplió ampliamente con los resultados esperados de la fase de campo en términos de levantamiento de información primaria. Entre la Provincia de Loja, la Región de Piura y las ciudades de Quito y Lima, 210 personas de más de 50 instituciones y organizaciones fueron consultadas, habiéndose aplicado más de 350 herramientas evaluativas, con porcentajes de cobertura geográfica, de instituciones y de actores de más del 75%, tal y como se desprende de las tablas sintéticas presentadas a continuación.

En general, se pudo recoger satisfactoriamente la visión y valoración que las principales instituciones participantes tienen del proyecto, tanto para el primer período como para el segundo.

HERRAMIENTAS	INSTRUMENTOS	EFFECTIVIDAD	MODO DE APLICACIÓN
ANÁLISIS DOCUMENTAL	Documentos principales: Ver listado documental	100 %	En todas las fases del proceso.
ENCUESTAS	Modelo de encuesta a personal directivo y técnico del proyecto	63%	Antes y durante fase de campo, 30 respondidas y validadas sobre 47 enviadas
	Modelo de encuesta a personal de instituciones asociadas al proyecto	100%	Durante fase de campo, 92 respondidas y 84 validadas
	Modelo de encuesta a población-sujeto del proyecto		NO APLICADO por no haber podido disponer de información detallada sobre universos de población beneficiaria
ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS	Modelo de entrevista estructurada con guía de preguntas	100%	Fase de campo. 176 entrevistas
OBSERVACIÓN IN SITU	Visitas a instalaciones y obras realizadas por el proyecto.	77,5%	Fase de campo. 38 visitas realizadas.



HERRAMIENTAS	INSTRUMENTOS	EFFECTIVIDAD	MODO DE APLICACIÓN
GRUPOS FOCALES	Guión de grupo focal para personal de instituciones asociadas al proyecto Guión de grupo focal para población sujeto del proyecto	100%	Fase de campo 6 11
GRUPO DE EVALUACIÓN	Guía de discusión e instrumentos para construcción y sistematización del discurso evaluativo de conjunto generado	100%	Aplicados 1 en Loja y 1 en Piura con personal de UNIGECC

DATOS GENERALES DE LA FASE DE CAMPO			
	ECUADOR	PERÚ	TOTAL
Número de días empleados	14	13	25
Número de instituciones y organizaciones consultadas	30	27	57
Número de personas consultadas	112	98	210
Porcentaje de cobertura geográfica efectiva de la evaluación sobre zona de intervención	81%	74%	77,5%
Porcentaje de cobertura en consulta a instituciones-clave identificadas	92%	89%	90,5%
Porcentaje de cobertura en consulta a actores-clave identificados	87%	89%	88%

Número de herramientas evaluativas aplicadas	
Entrevistas	176
Cuestionarios Generales	26
Cuestionarios a Actores Asociados	93
Grupos focales	17
Visitas de Observación Directa	38
Grupos de Evaluación	2



3

CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

Se señalan a continuación las principales limitaciones que enfrentó el proceso evaluador y sus consecuencias sobre el rendimiento del ejercicio.

- Oportunidad del proceso evaluador

Debido a cuestiones relacionadas con el proceso de formalización del contrato de la consultoría, el proceso evaluador coincidió muy lamentablemente con el ejercicio de rendición de cuentas anuales y finales por parte del equipo técnico del proyecto, dificultando la posibilidad de liberar tiempo para asumir las necesarias tareas de orientación, acompañamiento y facilitación de las actividades evaluativas. A estas limitaciones habría que añadir la cercanía de la finalización del proyecto y de los contratos del personal técnico, así como una general falta de “cultura de evaluación”: para una mayoría de directivos y técnicos/as ésta era la primera vez que eran evaluados/as.

- Ausencia de un Comité de Seguimiento efectivo

En ausencia de un Comité de Seguimiento efectivo y funcional durante las fases inicial y de campo (sí se constituyó en la fase final y se expresó mediante observaciones al Informe Preliminar de Evaluación), no existió una orientación adecuada durante el proceso evaluador, y todo ello a pesar de la mejor disposición del equipo directivo y técnico del proyecto a la hora de tratar de dar respuesta de manera reactiva a los requerimientos del equipo consultor.



- Dificultades de acceso a información detallada

El equipo evaluador confrontó como principal constreñimiento la imposibilidad de acceder a información completa y detallada sobre las actividades desarrolladas por el proyecto. A pesar de las solicitudes reiteradas de información en este nivel de intervención ya desde la fase de gabinete, nunca se pudo contar en todo el proceso con un listado exhaustivo de actividades ordenadas por ubicación y área, población-sujeto implicada y actuaciones concretas, tanto en lo que tiene que ver con procesos de empoderamiento institucional de estas poblaciones, como en lo referido a obras, adquisición de bienes y contratación de servicios, y a montos de inversión efectiva. La evaluación realizada por la Secretaría de Cooperación Internacional del Ecuador, SETECI, reportó en su Informe la misma carencia. La entrega de información por parte del equipo técnico, tanto en lo concerniente a documentación específica de varias áreas de intervención, así como sobre actividades fue, en la mayoría de las ocasiones, meramente reactiva y generalmente parcial.

Estos constreñimientos tuvieron varias consecuencias:

- A nivel general, dificultó la optimización de la fase de campo al no poder proceder a una priorización afinada de las visitas de campo según la importancia relativa de éstas y de los actores implicados, que fueron listados pero no de manera jerárquica ni exhaustiva.
- La falta de priorización y la dosificación en la entrega de la información parcial sobre actividades, generó demoras y pérdidas de tiempo en el traslado del equipo hacia lugares de escaso interés evaluativo, en detrimento de una mayor atención a zonas y actividades de mayor relevancia.
- La fase de campo tuvo que ser alargada, con los consecuentes costes en términos financieros y de aprovechamiento del tiempo de cara a la entrega de los productos.

La ficha que a continuación se presenta recoge de manera sintética y en base a las preguntas-guía, el nivel de evaluabilidad del proyecto, a tenor de los recursos disponibles.



Preguntas-Guía de evaluación	ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD SEGÚN PREGUNTAS-GUÍA			
	Grado de incertidumbre	Influencia	Disponibilidad de información	Disponibilidad de recursos
¿Ha respondido el proyecto en su planteamiento inicial y su evolución posterior a las necesidades institucionales y sociales expresadas?	BAJO	ALTA	ALTA	ALTA
	El cotejo de la información de planificación y operativa del proyecto con la documentación disponible por parte de las instituciones ecuatorianas y peruanas y la opinión de los informantes-clave consultados, ha revelado con suficiencia el grado de pertinencia del proyecto en todo su ciclo de vida (períodos 2001-2007 y 2009-2011).			
¿La intervención obedece a los lineamientos estratégicos de la Cooperación Española en Ecuador y Perú?	BAJO	ALTA	ALTA	ALTA
	El cotejo de la documentación estratégica y de programación de la AECID contenida en Planes Directores y Estrategias Sectoriales, ha revelado con suficiencia el grado de alineamiento de la intervención respecto de los propósitos de la cooperación española			
¿El proyecto en sus diferentes fases ha sido convenientemente formulado?	BAJO	ALTA	MEDIA	ALTA
	Se dispone de toda la información operativa general, pero no se ha facilitado al equipo consultor la información operativa de nivel micro, concerniente a las actividades y tareas programadas y a aquéllas efectivamente ejecutadas (sólo parcialmente disponible en los informes del proyecto).			
¿Ha cumplido el proyecto las actividades programadas?	ALTO	ALTA	BAJA	BAJA
	Desde la primera reunión mantenida entre el Equipo Evaluador y el personal directivo y técnico del proyecto, se advirtió desde este segundo que la evaluación no podría descender al nivel de actividad por no disponibilidad de información detallada, lo cual comprometió determinantemente el análisis de eficacia del proyecto. El análisis de la documentación disponible ha ratificado esta gran restricción para el desarrollo del proceso evaluador.			
¿Ha existido una adecuada utilización de recursos?	BAJO	ALTA	MEDIA	MEDIA
	La alta disponibilidad de información relativa a procesos contables y de administración de gasto y de recursos en general en cada UT, ha permitido analizar la adecuación entre recursos empleados y resultados efectivamente alcanzados. Esta información se consolidó por los administradores de la Unidad de Gestión, a pedido del equipo evaluador.			
¿Ha logrado el proyecto una mejora en la calidad de vida y las capacidades de la población sujeto y las instituciones?	MEDIO	ALTA	MEDIA-BAJA	MEDIA-BAJA
	El proyecto no posee una línea de base. La escasa disponibilidad de información detallada sobre beneficiarios/as directos de las actividades previstas (número, ubicación espacial y características socio-demográficas), dificultará el análisis de impacto de la intervención, especialmente en aquellos componentes que se refieren a procesos institucionales. Para actividades desarrolladas durante el segundo período del proyecto, resulta prematuro poder proceder a una evaluación expost de impacto, por lo que no se realizará tal análisis.			
¿Ha logrado el proyecto inducir y/o fortalecer procesos institucionales y sociales que garanticen la perdurabilidad de los impactos positivos del proyecto?	MEDIA-ALTA	ALTA	MEDIA-ALTA	MEDIA-ALTA
	El grado de sostenibilidad y apropiación de los procesos inducidos desde el proyecto y la perdurabilidad de los efectos derivados de la instalación de capacidades y la ejecución de actividades podrá ser analizada, pero con evidentes limitaciones debidas a los cambios institucionales operados en Ecuador en los tres últimos años (normativos e institucionales) y a aquéllos que se producirán previsiblemente en Perú en los próximos dos años.			



4

CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

4.1 MARCO HISTÓRICO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO

El Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira se inscribe en un escenario post-conflicto de normalización de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Perú, signado por el “Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”, suscrito en 1998 entre Ecuador y Perú. Entre los instrumentos que comprendía este acuerdo, constaba el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, que se articula a su vez en cuatro Programas, uno de los cuales contempla intervenciones de carácter binacional entre las se incluyó el “Proyecto Binacional de la Cuenca Catamayo-Chira”. Sin embargo, la disposición para abordar la gestión de la cuenca binacional Catamayo-Chira data del año 1971, en que se suscribe el “Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Binacionales Puyango – Tumbes y Catamayo – Chira” por parte del Ecuador y Perú.

En enero de 2000, una misión técnica española convocada por la AECI y compuesta por técnicos/as del Ministerio del Medio Ambiente de España, en estrecha coordinación con las autoridades de los Capítulos ecuatoriano y peruano del Plan Binacional, trabajó en el proceso de identificación y formulación de líneas posibles de intervención, consideradas en el Título V Anexo 5 del Plan Binacional: Manejo de la Cuenca Hidrográfica Catamayo-Chira.

Período 2001-2007

El proyecto fue aprobado en la VIII Comisión Mixta Hispano-Peruana celebrada en Madrid el 15 de marzo de 1999 y en la X Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana realizada en Quito el 3 de Agosto de 2001. En noviembre de 2000, los Gobiernos de Ecuador, Perú y España



suscribieron el documento inicial del Proyecto Binacional (PRODOC 2001-2006); en marzo de 2001 se constituyó de forma binacional la Unidad de Gestión Catamayo-Chira (UNIGECC) con base en las ciudades de Loja y Piura, iniciándose la fase pre-operativa del proyecto, mientras que su puesta en marcha definitiva se produjo el 1 de enero de 2002 y su ejecución formal finalizó el 31 de Diciembre 2006.

En marzo de 2005, los Gobiernos de España y Ecuador acordaron un nuevo Programa de Cooperación para el periodo 2005-2008 en la Reunión de la XI Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, en la que el Proyecto Catamayo-Chira se enmarcaba en el sector enfocado a prevención de conflictos y construcción de la paz. Por otra parte, en noviembre de 2006, los Gobiernos de España y Perú acordaron un nuevo Programa de Cooperación para el periodo 2007 - 2010, en el marco de la IX Comisión Mixta Hispano-Peruana y en el que el proyecto se integraba en el sector relativo al aumento de las capacidades económicas.

Durante este primer período, el proyecto generó dos grandes productos: los estudios que sirvieron de soporte al Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Catamayo-Chira (POMD) y la conformación de un Centro Binacional de Formación Técnica (CBFT) con doble sede, Mallares y Zapotepamba, en Perú y Ecuador respectivamente. Sin embargo, la constitución del Organismo de Gestión Binacional de la cuenca, gran apuesta y pilar procesual del proyecto no fue completada, habiendo sido señalada esta debilidad como la principal del proyecto en la primera fase (Informe de Evaluación del período 2001-2007), así como en la segunda.

Período 2007- 2008

En agosto de 2006, el Comité de Seguimiento y Evaluación se propuso realizar las gestiones para proceder a impulsar una segunda fase del proyecto. En febrero de 2007, en el seno del mismo comité, la Agencia Peruana de Cooperación (APCI) y el entonces Instituto Nacional de Cooperación Internacional del Ecuador (INECI) se comprometen a presentar los lineamientos para el futuro proyecto, los cuales fueron recogidos en la siguiente Comisión (septiembre de 2007). En Junio de 2007 las instituciones ecuatorianas y peruanas miembros del Comité de Seguimiento hicieron llegar a la AECID una propuesta sobre líneas estratégicas para la fase 2008 – 2010, que coincidían esencialmente con las prioridades fijadas por el POMD. En la reunión de evaluación semestral del 26 y 27 de septiembre 2007, el Comité de Seguimiento



aprobó la propuesta de contenido de la segunda fase de la actuación de la Cooperación Española en la Cuenca Catamayo Chira 2008 – 2010. En diciembre 2007 se finalizó la formulación del POMD, en el cual se recogen programas y proyectos priorizados por las instituciones públicas contraparte. Desde entonces y hasta diciembre de 2008 se llevó a cabo la llamada fase pre-operativa de la segunda fase del proyecto.

A lo largo de 2008 se formula mediante contratación de consultoría externa el nuevo PRODOC 2008-2011, que introduce una serie de variaciones importantes en cuanto a las líneas de intervención y centra su principal objetivo en el denominado proceso de transferencia y en la aplicación de algunos de las líneas de intervención previstas en el Plan. El marco lógico que da sustento a este segundo período presentó serias inconsistencias que tuvieron que ser corregidas con ocasión de la formulación de los POAs 2010 y 2011.

Período 2009-2011

Durante esta segunda fase, la estrategia del proyecto se centra por una parte en generar apropiación del instrumento POMD en los actores locales, por medio del llamado proceso de transferencia. Además, se ejecutaron acciones con carácter piloto o ejemplarizante en la cuenca, tanto de apoyo a la producción, a la conservación, al saneamiento y construcción de infraestructuras básicas (aguasaneamiento, prevención de riesgos), como de fortalecimiento de capacidades institucionales (provisión de equipamiento tecnológico, capacitación de funcionarios).

El ciclo de vida del proyecto ha estado marcado por una lógica sucesión de cambios en el marco normativo e institucional de los países puestos en relación. Lo que se puede identificar como gran transformación en cuanto al objetivo general del proyecto es el paso de un proyecto coadyuvante a la resolución del conflicto a través de un ejercicio de la gestión compartida de un recurso territorial (cuenca binacional), hacia una intervención en la que el enfoque de gestión integrada de cuenca y de desarrollo integral fue ganando centralidad progresivamente.

En Ecuador, a una época marcada por una grave crisis económica y una acusada inestabilidad política e institucional, le sucedió un período marcado por la recuperación de los grandes agregados macro-económicos y, con la entrada en enero de 2007 del actual gobierno, una recuperación paulatina de las funciones de planificación y redistributiva del Estado. Marcaron



de manera fundamental el nuevo período la aprobación en septiembre de 2008 de la nueva Constitución ecuatoriana, y la posterior reforma legislativa, así como la reforma político-administrativa del Estado que establece un nuevo marco de competencias para los actores territoriales (Código Orgánico sobre Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y Leyes sectoriales).

En Perú, el primer decenio del siglo estuvo signado por la normalización democrática tras un período marcado por el conflicto político interno, un franco autoritarismo, y un retiro del Estado en cuanto a las funciones institucionales y social-distributivas. A pesar de los débiles avances en cuanto a la consolidación de la institucionalidad pública, se produjo desde entonces un ascendente ciclo de crecimiento económico y de normalización democrática, que posibilitó el abordaje de la necesaria reforma político-administrativa al interior del Estado.

En ambos países han existido y existen fuertes pulsiones centralizadoras, que han repercutido indudablemente sobre la viabilidad de los proyectos en el nivel operativo, y de manera marcada sobre la necesaria implicación de los actores territoriales, institucionales y sociales². Otra característica determinante de la institucionalidad en ambos países es la ausencia de articulación de políticas públicas entre la administración central y el territorio, y la insipiente de la planificación física como instrumento político-técnico generalizado; carencia que ha repercutido indudablemente en la posibilidad de que el ordenamiento de las actividades en la zona de intervención del proyecto puedan prosperar en el sentido de favorecer una gestión apropiada del espacio y los recursos. Así mismo, la resistencia a abordar intervenciones de tipo binacional por instancias no vinculadas de manera directa a los respectivos servicios diplomáticos, ha jugado en contra de la eficacia de las intervenciones, por la escasa especialización técnica del personal asignado a los proyectos.

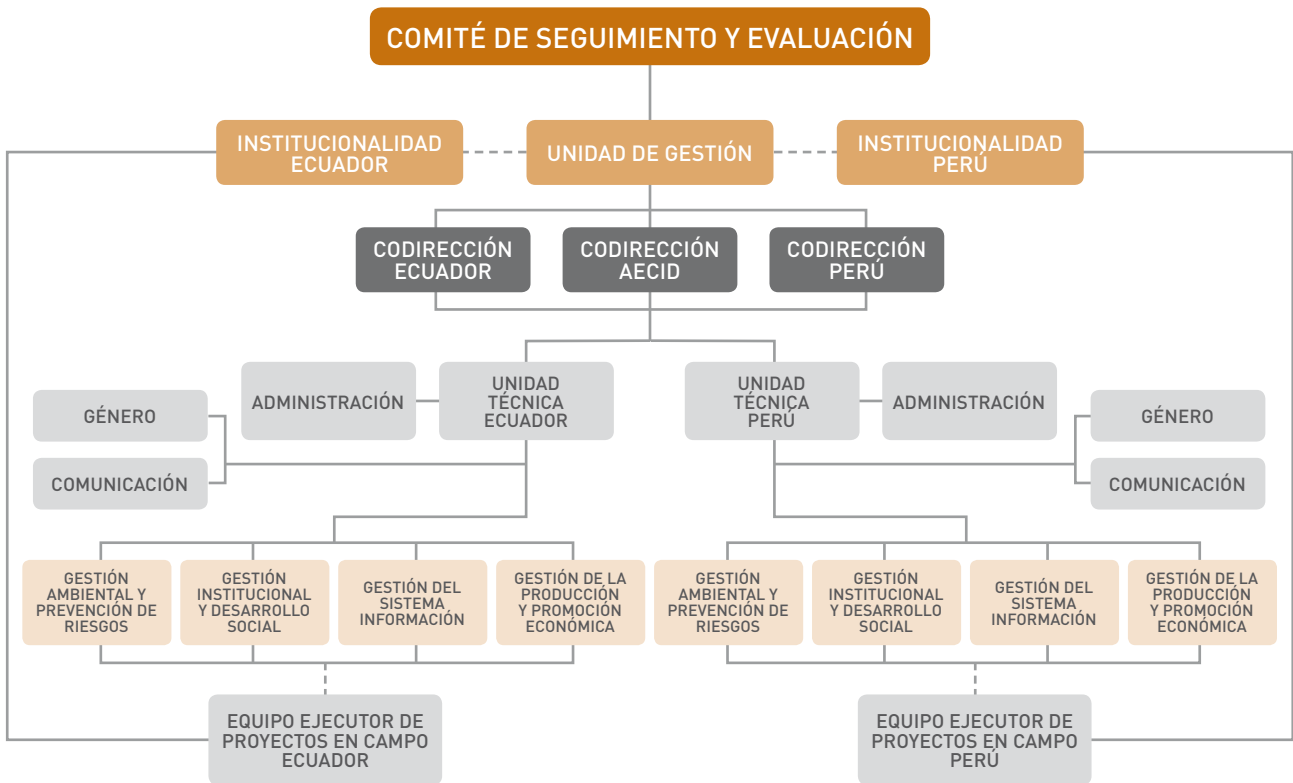
2 Una observación desde el Plan Binacional-Perú pone en duda la validez de esta afirmación. Sin embargo en el documento "La Descentralización en el Perú: una revolución en Democracia", elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú con apoyo técnico de la AECID y publicada en junio de 2011, se reconoce en su página 21 que "el proceso de descentralización fiscal se encuentra aún en la primera etapa prevista en las normas, la misma que se viene implementando de manera desarticulada, no habiendo un trabajo concertado entre la Secretaría de Descentralización con los entes rectores en materia presupuestal y fiscal, responsables de darle viabilidad a la transferencia de competencias y recursos asociados". Por otra parte, una observación desde el Plan Binacional Ecuador introduce el matiz de que en Ecuador se han hecho importantes esfuerzos descentralizadores, sobre todo en materia de gestión de cuencas con el establecimiento de las subsecretarías por demarcaciones hidrográficas. Sin embargo, el equipo evaluador señala que esta nueva configuración se realiza desde una entidad central del poder ejecutivo central como es la SENAGUA, respondiendo por lo tanto a una dinámica de desconcentración y no de descentralización de la gestión.



4.2 INSTANCIAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Desde la instalación de la Unidad binacional de Gestión (UNIGECC) en la primera fase, el proyecto funcionó con una triple co-dirección asumida por las entidades nacionales ejecutoras del proyecto (Plan Binacional, capítulos Ecuador y Perú respectivamente, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entonces AECI). La UNIGECC, cuya estructura presenta una simetría entre sus componentes (Unidades Técnica de Loja y de Piura) ha sido la encargada de asumir la ejecución y supervisión administrativa y técnica del proyecto, y en su conformación original no ha sufrido cambios significativos. En los procedimientos de toma de decisiones sí que se produjeron ciertas fluctuaciones: durante la primera fase, funcionó de manera dominante el consenso, mientras que la segunda fase comenzó aplicándose la unanimidad y se regresó finalmente al consenso, en favor de una mayor agilidad en la conducción de actividades y procesos. El diálogo permanente entre los/as codirectores/as ha sido una característica dominante en todo el ciclo de vida del proyecto.

El Comité de Seguimiento y Evaluación del proyecto es el órgano de orientación estratégica, meta-seguimiento, control y evaluación de la intervención. En un inicio estuvo integrado por representantes del Plan Binacional (capítulo ecuatoriano y peruano), por la AECI (Oficinas Técnicas de Cooperación de Lima y Quito) y paulatinamente se fueron integrando la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), actual Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), así como los gobiernos regional y provincial de Piura y Loja. La primera reunión del Comité de Seguimiento y Evaluación del proyecto tuvo lugar en julio de 2001, y a partir de entonces, el Comité se ha reunido con carácter generalmente semestral para aprobar los informes de los ejercicios vencidos y los planes operativos de los sucesivos ejercicios, así como para fijar las grandes orientaciones a seguir.



En el modelo de gestión llevado a cabo desde el 2001 hasta el 30 de agosto de 2011, la Unidad de Gestión se consideró una unidad operativa creada para la gestión del proyecto, sin personería jurídica y adscrita directamente a la AECID OTC-Quito y OTC-Lima.

A partir del 30 de agosto de 2010, se operó un cambio en el modelo de modelo de gestión en Ecuador para la gestión de los recursos de cooperación internacional no reembolsable, para lo que se firmó un convenio tripartito entre la SETECI, SENPLADES y Plan Binacional Capítulo Ecuador.

De esta manera a partir de esta fecha, por un lado la Unidad de Gestión conserva su modelo de gestión interno, sin embargo el Plan Binacional capítulo Ecuador, es el responsable de la gestión del proyecto; los recursos son transferidos desde AECID a SETECI, la cual los transfiere luego a SENPLADES y ésta a Plan Binacional, siendo la última instancia quien transfiere los recursos a la Unidad de Gestión para la ejecución (recursos correspondientes a las subvenciones 1720/09 y 2107/10).



4.3 EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN

El ordenamiento de líneas de intervención durante el primer y segundo período sufrió importantes mutaciones del primer al segundo período, tanto en los formatos como en los contenidos.

Para el período 2001-2007, la matriz de planificación se formuló en base a una estructura compuesta por 5 áreas de trabajo y 17 resultados perseguidos. Para el período 2008-2011, si bien la categoría “área” se mantuvo, se realizaron modificaciones categoriales y de contenidos por las cuales se delimitaron 7 Componentes y 25 Subcomponentes. Estas transformaciones, que no se justificaron explícitamente en ninguno de los documentos del proyecto, se exponen sintéticamente en el gráfico presentado a continuación.

El Área de Ordenamiento considerada en el primer período, se descompuso durante el segundo período en cuatro componentes (gestión de recursos hídricos, manejo de recursos naturales renovables, sistemas de información y gestión de riesgos), lo cual tuvo a juicio del equipo evaluador consecuencias sobre la dificultad del proyecto para actuar desde un enfoque sistémico y engranar adecuadamente líneas de intervención entre sí (ver recomendación 5 en el capítulo final).

El Área de Integración de Redes Institucionales, que debió a juicio del equipo evaluador desde un principio ser considerada como un proceso transversal, anclado a indicadores de proceso, pasó a convertirse en los componentes de fortalecimiento de capacidades y de fortalecimiento institucional (los cuales deberían haber igualmente sido considerados como procesos transversales).

El Área Constitución de un Organismo de Gestión de la Cuenca, pilar procesual determinante del éxito del proyecto, se subsumió en el componente de Fortalecimiento Institucional.

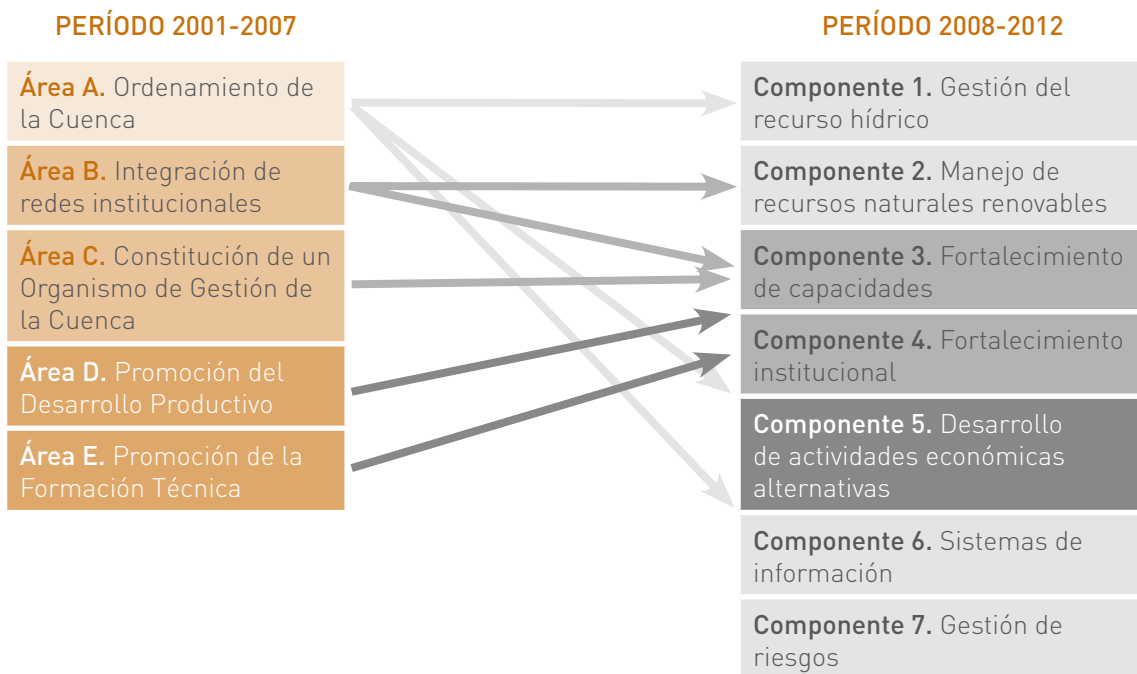
El Área de Promoción de Desarrollo Productivo pasó a denominarse como componente Desarrollo de Actividades Económicas Alternativas.

El Área de Promoción de la Formación Técnica desapareció, convirtiéndose en un subcomponente dentro del Componente de Desarrollo de Actividades Económicas Alternativas.



Como líneas de intervención transversales al proyecto, se contemplaron el fortalecimiento institucional y la participación, la inserción del enfoque de género, de derechos humanos y de lucha contra la pobreza, así como el enfoque de sostenibilidad ambiental.

Gráfico 3. Esquema de transformaciones en las líneas de intervención



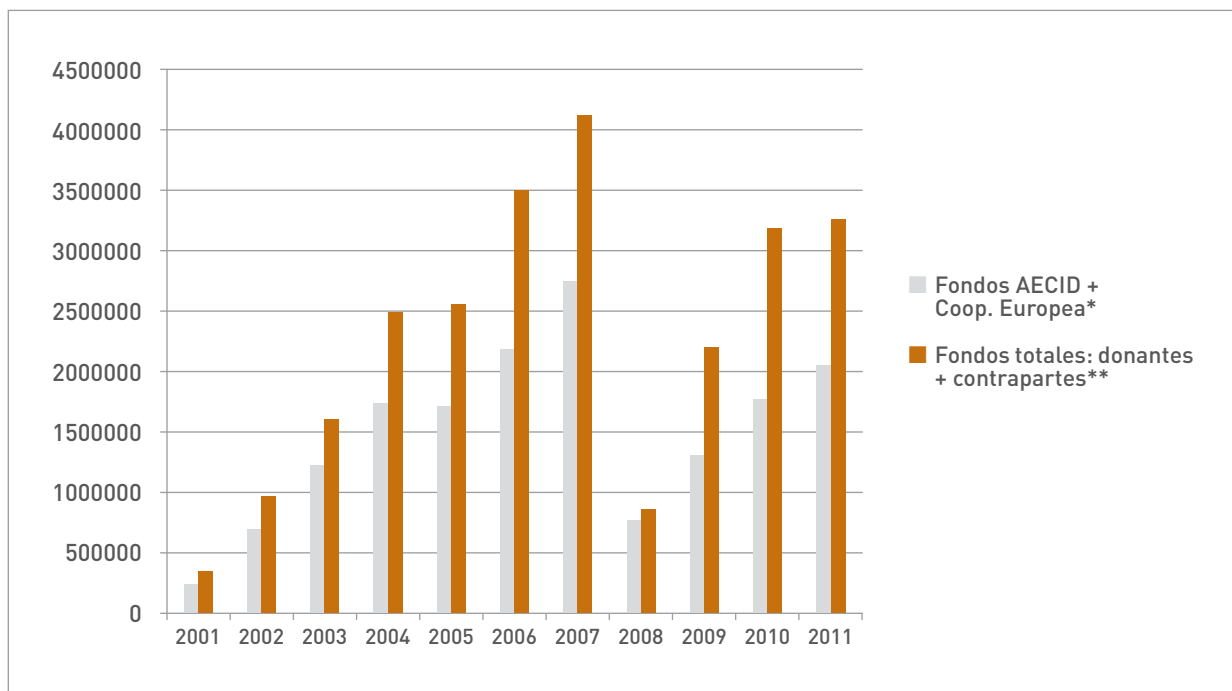


4.4 COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO

Con datos consolidados entre Ecuador y Perú a octubre de 2011 e incluyendo estimaciones de gasto a diciembre, ha sido posible realizar una sintética caracterización del proyecto a partir de su comportamiento presupuestario y de ejecución.

El Proyecto Catamayo-Chira contó durante todo su ciclo de vida con diversas fuentes de financiamiento, entre la cuales las principales serían los fondos de la cooperación española (bilaterales canalizados mediante subvenciones AECI, aportes del gobierno de la región de Murcia), los fondos europeos (derivados del Proyecto TwinLatin y también los canalizados a través de ONGDs), y los aportes de contraparte realizados por el Plan Binacional, así como por el gobierno regional de Piura y el gobierno provincial de Loja, entre otros.

Gráfico 4. Evolución de la ejecución presupuestaria del proyecto



Fuente: Unidad administrativa del proyecto en Piura; Elaboración propia

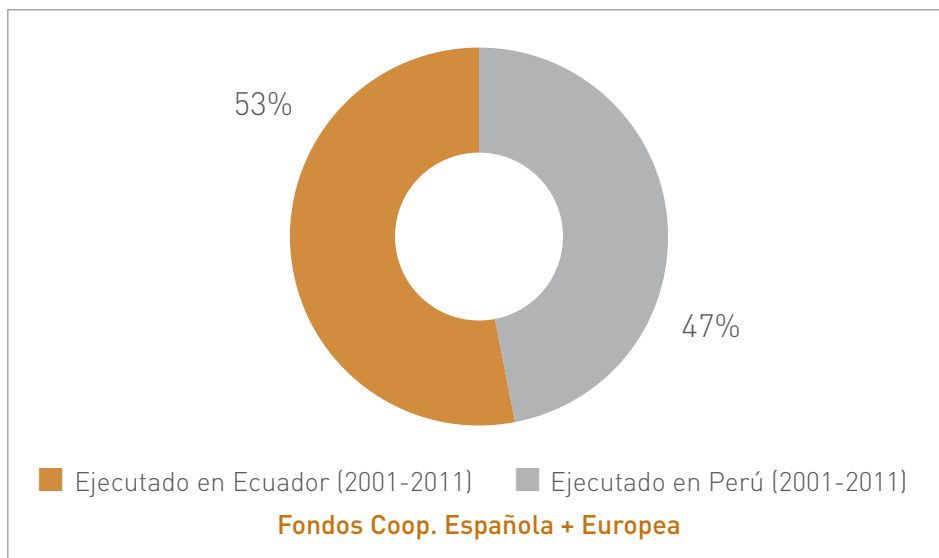
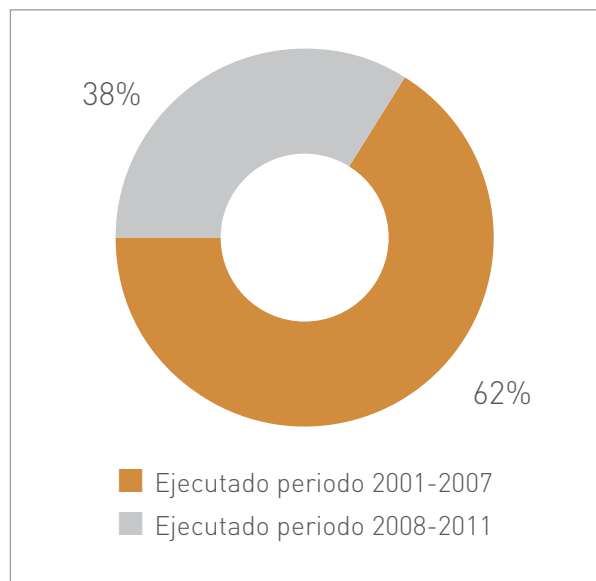
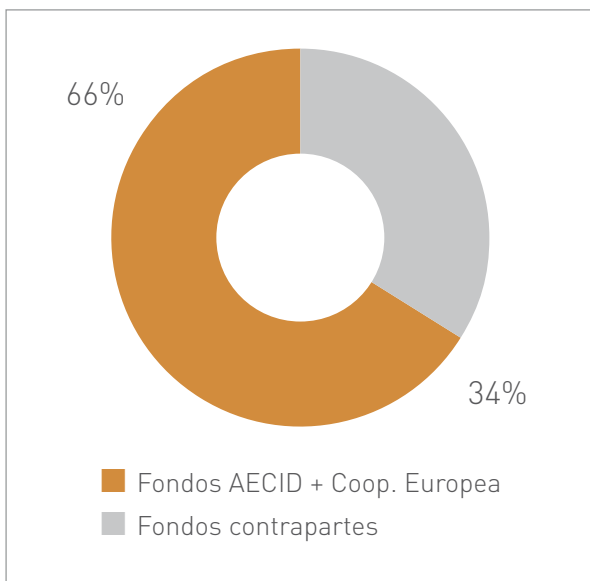
*incluyen Proyecto Twinlatin, fondos de cooperación descentralizada y canalizada a través de ONGDs

** incluyen aportes de contraparte valorizados (locales, personal, gastos corrientes)



En todo su ciclo de vida, la intervención ejecutó un total de 25.128.421 USD, de los cuales 16.461.000 USD (66%) correspondieron a donaciones de la cooperación española y europea.

La primera fase del proyecto (2001-2007), consumió 15.588.582 sobre el gran total (62%), mientras que el segundo y último período ejecutó 9.539.839 USD (38%). Se ejecutaron fondos de cooperación española y europea durante todo el proyecto por un total de 7.698.929 USD en Ecuador (47%), y de 8.762.150 USD en Perú (53%).





5

RESULTADOS

Tras un breve apunte sobre dos de las herramientas evaluativas aplicadas, se presentan los resultados del análisis de la intervención desde dos entradas o aproximaciones: una primera, basada en el reordenamiento de productos y procesos del proyecto, realizado por el equipo evaluador para facilitar el análisis evaluativo de manera independiente a los cambios de contenidos y denominaciones operados entre la primera y segunda fase de la intervención; una segunda, basada en las preguntas que componen la matriz de evaluación presentada inicialmente por el equipo que fue avalada por el Comité de Seguimiento de este proceso y que está estructurada por niveles y criterios de evaluación.

5.1 EXPLOTACIÓN DE HERRAMIENTAS EVALUATIVAS

Como ya se explicó en la parte dedicada a la descripción de las herramientas evaluativas, se aplicaron dos modelos de cuestionario a un total 122 informantes, tanto del primer período como del segundo:

- Una encuesta intensiva, compuesta por un total de 50 preguntas, de las cuales 37 son de valoración de aspectos ligados al diseño, gestión y resultados del proyecto y 13 de carácter personal y para facilitar el filtrado de la información. Fue enviada para su compleción por correo electrónico a personal directivo y técnico directamente vinculado al diseño y gestión de la intervención (personal del proyecto y de contrapartes ejecutoras). Sobre los 47 cuestionarios remitidos, 34 fueron entregados y 30 fueron considerados validos para su explotación tras depuración.



- Un cuestionario rápido, compuesto por un total de 20 preguntas, 11 de ellas de valoración de aspectos ligados al diseño, gestión y resultados del proyecto y 9 de carácter personal y para filtrado y depuración de la herramienta. Fue aplicado por los cinco expertos del equipo evaluador a un total de 92 personas asociadas a la gestión del proyecto y/o a sus resultados, ya sea como aliados estratégicos y operativos, ya sea como beneficiarios directos o indirectos de las actividades y procesos generados por el proyecto. De la totalidad, 84 fueron validados tras depuración.

5.2 EXPOSICIÓN DE HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN SEGÚN ÁREAS Y COMPONENTES DE EVALUACIÓN

5.2.1 Productos

A. Producto Central: el Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Catamayo-Chira³

El **Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira (POMD)** es el **gran producto central del proyecto**, y es fundamentalmente para su elaboración e implementación que la intervención estructuró sus áreas de intervención, procesos y recursos, tanto durante el primer período (2002-2007) como durante el segundo (2008-2011). Tal y como reza el Informe Semestral Enero-Junio de 2011 desde el proyecto, el segundo período de intervención estuvo orientado a asegurar el “empoderamiento adecuado de las diferentes propuestas contenidas en el POMD”, y a que se “realicen los trabajos necesarios para que se desarrollen nuevas intervenciones en la zona con la perspectiva del cumplimiento de esta herramienta de planificación y gestión”.

El POMD es **unánimemente reconocido y positivamente valorado en cuanto insumo de información geográfica y sectorial general**. De manera tanto explícita como implícita, los trabajos preparatorios del Plan, más allá de su eficacia real y su eficiencia, produjeron como

3 La centralidad del POMD como producto principal del proyecto ha sido cuestionada por la generalidad de las observaciones vertidas al Informe Preliminar de Evaluación. El Equipo evaluador insiste sin embargo en la evidencia de este absoluto predominio, ratificada objetivamente (presupuesto asignado, publicaciones realizadas, estructuración general de actividades del proyecto sobre el documento, etc.) así como por los discursos de la generalidad de actores consultados. Sí que se ha recuperado, sin embargo, en esta versión un mayor detalle sobre otro gran producto del proyecto, como es el de la formación técnica que constituyó un esfuerzo fundamental sobre todo en el primer período del proyecto, así como sobre otros ámbitos o productos.



efecto más notorio el de extender y profundizar la conciencia sobre la necesidad de abordar, desde el conocimiento y la planificación concertada, el ordenamiento de un área-recurso territorial de indudable importancia eco-sistémica (biológica, cultural, social y económica). Cuando menos en un nivel potencial, el proyecto ha conseguido a través de este documento ciertamente imperfecto pero de indudable influencia entre las instituciones implicadas en el proyecto, la inclusión del enfoque integrado de manejo de recursos en la producción de políticas, normas, planes, y proyectos, así como en las prácticas cotidianas de algunos de los agentes usuarios de la cuenca.

De los 84 agentes institucionales y sociales relacionados con la cuenca que fueron encuestados a través del proceso evaluador (ver en Anexo 4 la explotación de resultados del cuestionario rápido), el 62% afirma conocer el POMD, y de ellos, un 83% encuentra que es un instrumento útil. Son especialmente destacados en la valoración del POMD sus estudios diagnósticos y su banco de programas y proyectos, que han constituido una base referencial de información para la formulación de planes de desarrollo así como de proyectos públicos y de cooperación internacional en los niveles meso y micro, tanto en la provincia de Loja como en la Región de Piura.

El POMD ha sido el resultado de un largo proceso de consultas a una multiplicidad de actores territoriales y ha sido elaborado por una serie de consultorías generalmente locales y binacionales, teniendo como resultado procesual la valorización de recursos y competencias de las instituciones implicadas (administraciones, universidades y organizaciones sociales y productivas) y, en una cierta medida, la generación de procesos de apropiación de las grandes problemáticas ambientales y políticas cuyos resultados en términos de institucionalización están aún por hacerse efectivos y mostrar su sostenibilidad.

Sin embargo, el proceso evaluador ha revelado una serie de importantes limitaciones a este producto, y en general a los procesos conducentes al objetivo general de fortalecer las capacidades de los actores institucionales y sociales de la cuenca y propiciar la efectividad de una gestión integrada binacional del recurso hídrico y de las actividades humanas asociadas. Los diferentes aspectos que se señalan a continuación no invalidan el POMD y, lejos de querer hacerlo, señalan aspectos que deberían corregirse de cara a una eventual actualización del mismo o a futuros trabajos relacionados con ordenamiento territorial y gestión de recursos territoriales.



■ Limitaciones contextuales de partida

El manejo o gestión de una cuenca no es otra cosa que la aplicación de un ordenamiento (u ordenación) territorial para un área espacial o unidad territorial determinada por una cuenca, o por cuencas interconectadas. Definido como *“la proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad”*⁴, el ordenamiento territorial consiste en una *“actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio según un concepto rector”*⁵. Por ello, el propósito de gestionar la actividad humana en torno a una unidad ambiental delimitada en el territorio (en este caso la cuenca Catamayo-Chira) debe enmarcarse necesariamente en una política territorial general, de bases conceptuales sólidas, elaborada a partir de un conocimiento generalizado y apropiado del sistema territorial existente, y a través de un proceso de construcción participativa del sistema territorial futuro deseado. Este proceso, apela necesariamente a la existencia de una administración pública (o de dos, en el caso de una cuenca transfronteriza como Catamayo-Chira), consciente de la importancia de esta política, y con voluntad y capacidad efectiva para convocar a los agentes públicos y privados a esa construcción participada y sobre la base de una fundamentación técnica. Las figuras institucionales que generalmente asumen y posibilitan este esfuerzo son las llamadas entidades de gestión de cuenca, y revisten la forma y denominación de Consejos, Comisiones o Comités.

De la revisión de las experiencias latinoamericanas de gestión de cuencas, Durojeanni⁶ infiere las siguientes condiciones básicas para el éxito de los organismos de gestión de cuenca:

- Un sistema político-institucional razonablemente estable y articulado a nivel nacional o por lo menos a nivel local.
- Apoyo o por lo menos no oposición por parte de las autoridades públicas y su reconocimiento de la necesidad de establecer bases permanentes y sólidas de gestión del agua a nivel de cuencas o sistemas hídricos interconectados.
- Una clara y abierta demanda por parte de los usuarios de agua, resultado de necesidades sentidas para solucionar conflictos crecientes debido a la carencia o pobres sistemas de gobernabilidad del agua.

4 GÓMEZ OREA., Ordenación Territorial, Mundi Prensa, 2008, p.53

5 Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983

6 DUROJEANNI A., A. JOURAVLEV Y CHÁVEZ G. (2002), Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.



El Proyecto Binacional Catamayo-Chira encontró como sus principales obstáculos desde el inicio en lo referido a la promoción de un ordenamiento sostenible para la cuenca, los siguientes: la asimetría en los marcos legales e institucionales entre Ecuador y Perú, la falta de claridad en ambos países en la delimitación de competencias político-administrativas en materia de gestión de recursos hídricos, la falta de capacidades técnicas y operativas en todos los niveles de la administración (central y descentralizada) en ambos países en torno a este ámbito, y la falta general de una cultura institucional y social de ordenamiento territorial y planificación física para el desarrollo sustentable. A esto hay que sumar el hecho de que las reticencias recíprocas entre los responsables diplomáticos de ambos países (cuya influencia inicial sobre el proyecto fue enorme) postergaron de manera continuada la toma de decisiones en cuestiones tan centrales como la conformación de un organismo de gestión (o de coordinación para la gestión) compartida de la cuenca, entrabaron el intercambio de información, neutralizaron el sostenimiento de las reflexiones y trabajos más allá de los espacios creados por el proyecto, y dificultaron enormemente la concreción operativa de aquello que los Acuerdos de Paz y los previos sobre gestión compartida de aguas sentaron como objetivos voluntaristas.

Por otro lado, el objetivo específico y la centralidad del manejo del agua que el proyecto defendía pareció responder sólo débilmente a las prioridades socialmente expresadas; y ello no por falta real de pertinencia, sino porque el proyecto se lanzó en un contexto social general de precariedad de servicios e infraestructuras básicas, de abandono secular de las políticas públicas y de elevados índices de pobreza; contexto que ha mantenido a las poblaciones en la necesidad de recurrir a prácticas de ocupación espontánea del territorio.

Tal y como relata la codirectora española del primer período, la opción de establecer una Unidad de Gestión del proyecto por fuera de las instituciones presentes en aquel momento (PREDESUR y Honorable Consejo Provincial de Loja en Ecuador; Autoridad autónoma de la cuenca Chira-Piura y Gobierno Regional de Piura en Perú), si bien fue la clave que posibilitó la operación del proyecto en un inicio, fue a la vez su gran “talón de Aquiles”. La UNIGECC se concibió como el ente encargado de sentar las bases diagnósticas y procesuales para que posteriormente el Organismo de Gestión Binacional que se proyectaba asumiera la gestión; hipótesis de partida que nunca se llegó a cumplir en los diez años de vida del proyecto.

Todo ello propició el que existiera en todo el ciclo de vida del proyecto una apropiación muy débil, meramente reactiva y formal por parte de las instituciones públicas de ambos países.



Éstas, participaron en las múltiples convocatorias más como fiscalizadores de las iniciativas que la AECID venía impulsando, que como promotores protagónicos de la iniciativa, tal como la revisión de las actas de las comisiones nacionales y las de los comités de coordinación y seguimiento revela sobradamente.

Aún y con todo, las autoridades ecuatorianas y peruanas, en su voluntad manifiesta por delinear políticas de manejo de cuencas compartidas, han llegado al compromiso de avanzar en ello por medio de una cumbre de autoridades del agua y del ambiente, conformándose a nivel de cada cuenca instancias técnicas binacionales que tomarán como base las experiencias de institucionalidad ensayadas en las cuencas del Zarumilla y Catamayo-Chira.

■ Limitaciones conceptuales, técnicas y operativas

Lo que en un principio fue denominado como Plan Ordenador⁷ y Plan de Gestión Integral de la Cuenca Catamayo-Chira⁸, tuvo una conceptualización extremadamente débil y difusa. El único atisbo de argumentación para el inicio de los estudios diagnósticos conducentes al POMD contenida en el documento PRODOC (aprobado en 2001) se limita a esta referencia: *“Se pretende elaborar una zonificación ecológica económica para luego proponer un Plan de Ordenamiento de la cuenca, que en el medio y largo plazo permita establecer las actuaciones necesarias para la conservación y la preservación de los recursos de la cuenca en beneficio de la población, con la finalidad de que el uso y aprovechamiento de los recursos de forma adecuada permita mejorar la calidad de vida de la población a ella vinculada”*. Tampoco el propio POMD en su sección dedicada a la explicación de la metodología (capítulo 2), ni el documento del estudio monográfico *“Propuesta de actuación en el área de ordenamiento de los recursos naturales de la cuenca”*, colman este vacío flagrante.

Cabe señalar en primer lugar que la zonificación en base a unidades ambientales, constituye un primer paso en todo proceso de ordenamiento territorial (y no algo distinto), puesto que se refiere a la delimitación de las unidades espaciales que serán precisamente de forma posterior el objeto de una modelización en el ciclo de la planificación física.

7 Ver Anexo 1 al PRODOC 2001-2007, *Propuesta de actuación en el área de ordenamiento de los recursos naturales de la cuenca*, dic.2001

8 Documento PRODOC 2001-2007, dic 2011



En segundo lugar, el POMD presenta notables debilidades en su elaboración técnica:

1. Los estudios de caracterización territorial, socio-económica y legal-institucional no fueron objeto de una necesaria síntesis en forma de diagnóstico territorial integrado, tal y como el ciclo de planificación física establece en la mayoría de metodologías existentes;
2. El trabajo de zonificación que se efectuó en el proceso de elaboración del POMD no le siguió un esfuerzo de modelización de escenarios futuros deseados para la cuenca, pasándose del diagnóstico y la presentación del modelo territorial existente (la denominada zonificación ecológica-económica) directamente a la formulación de directrices y propuestas de intervención (programas y proyectos). El POMD carece así pues de análisis prospectivo, es decir de aquél que partiendo de los diagnósticos, elabora proyecciones del sistema territorial deseado, de manera sustentada sobre criterios objetivos y validados social e institucionalmente en torno a las capacidades de acogida del territorio y a las actividades de mayor potencial benéfico. Esta laguna, lo convierte en un documento técnicamente incompleto, e inconsistente como Plan, puesto que, como afirma Gómez Orea, la planificación del desarrollo en una unidad territorial dada (en este caso, la cuenca) no es otra cosa que *“el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo”*⁹. La generación de alternativas espaciales hubiera implicado dos trabajos que ninguna de las consultorías contratadas por el proyecto llegó a acometer: en primer lugar, diseñar imágenes objetivo alternativas y evaluarlas en base a la modelización de escenarios (tendencial, óptimo y posibles) para, en un segundo momento, seleccionar una de ellas sobre la base de la aplicación de modelos aptitud/impacto.
3. La validez y funcionalidad de la información está seriamente comprometida, por las razones que siguen:
 - El importante volumen de información que presenta el POMD es resultado mucho más de trabajos de recopilación de información secundaria (censo 2001, registros de información sectorial desde 1998 hasta 2004) que de generación ex novo de información, como hubiera podido darse a través de técnicas ya consagradas en la planificación física, como la Aproximación Rural Rápida. El problema aquí es

9 GOMEZ OREA, *ibidem*, p.63



que la ausencia de información institucional en la zona de intervención era una de las debilidades de contexto en el proyecto, y sin embargo podemos afirmar que alrededor del 80% de la información contenida en los diagnósticos resulta de esas precarias y desactualizadas fuentes y bases de datos.

- La información del POMD fue generada a una escala (1:250.000) que sólo resulta apropiada para una meta-planificación referencial, y que no puede servir jamás como insumo técnico válido para planificaciones de nivel meso o micro. Sin embargo, la gran mayoría de los actores que el POMD involucra son de ámbito regional/provincial, cantonal/provincial o parroquial/distrital, y requerirían de insumos georreferenciados de información a escalas iguales o inferiores a 1:25.000 para poder realmente trabajar una planificación física basada en SIG.
- El marco legal e institucional del POMD es evidentemente obsoleto, así como toda la base de información demográfica, poblacional, social y productiva.
- El proyecto no contribuyó de manera efectiva al establecimiento de verdaderos sistemas de información en los niveles meso y micro que pudieran alimentar con calidad, oportunidad y sostenibilidad los sistemas regional y provincial de información, tal y como el minucioso análisis de las bases de datos y las consultas a los responsables de gestión de la información en Piura y Loja han evidenciado. Esto ha traído como consecuencia el hecho de la progresiva obsolescencia de la información levantada, mucha de la cual ya sólo será funcional a efectos de realizar análisis históricos y tendenciales, pero no como línea de base para el diseño de políticas, planes, programas y proyectos. La alimentación de los sistemas provincial (Loja) y regional (Piura) a través de la transferencia aún no ejecutada de la aplicación “Geoportal” alimentará sin duda estos sistemas, pero no aportará en nada a sus necesidades de captación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones. En ausencia de instalación efectiva de sistemas locales de información y planificación, la actualización de la información diagnóstica requerirá nuevas inversiones y contratación de consultorías externas.
- Ni la información generada por los estudios diagnósticos (a pesar de su relevancia por tener vocación de constituirse en línea de base de una planificación a 15 años para una multiplicidad de actores institucionales y sociales), ni la propia Zonificación Ecológica Económica, fueron validadas científica ni socialmente, no existiendo documentos que lo demuestren.



4. Falta de orientación general y coherencia interna en el conjunto de estudios: la revisión de la totalidad de estudios revela que se emplearon metodologías dispares para trabajos desarrollados sobre un mismo sector entre Perú y en Ecuador (socio-demografía, caracterización territorial, institucionalidad, producción, etc.); del análisis cotejado de cada estudio sectorial, se deduce que los estudios no partieron de una orientación unívoca (más allá de la estrictamente formal determinada por los Términos de Referencia de las contrataciones), y que estos trabajos no se entroncaron adecuadamente, ni desde su enfoque estratégico y metodológico (inicial), ni desde su aprovechamiento a posteriori como partes de un todo (análisis del sistema territorial integrado demarcado por la cuenca Catamayo-Chira). Este déficit fue señalado por el equipo evaluador de la primera fase en su Informe Final (2006).
5. La ausencia de análisis de alternativas señalada anteriormente, además de limitar la funcionalidad de los costosos estudios diagnósticos, impidió la presentación de una batería realmente operativa de herramientas de instrumentación del Plan, puesto que la simple enumeración de Programas y Proyectos que el POMD establece en su última sección carece de cualquier andamiaje técnico que lo justifique, así como de una hoja de ruta indicativa que facilite a los actores territoriales la efectiva integración y aplicación del instrumento.
6. Débil grado de apropiación institucional del POMD: la inclusión de los enfoques del POMD en las planificaciones institucionales resulta meramente voluntarista y sólo formal o nominal en la mayoría de los casos. En Piura, donde la incorporación del POMD a la planificación regional se ha consagrado bajo la forma de ordenanza, se asume sin embargo institucionalmente el riesgo de que esta norma tenga escasa aplicabilidad; en Loja, el proceso de articulación del ordenamiento territorial entre niveles de la administración subnacional (proceso META), si bien integra el enfoque de cuenca, no asume el POMD como documento de planificación, sino únicamente como información referencial. En el nivel local (municipios y parroquias) el documento es conocido por los actuales agentes territoriales fundamentales pero sólo de manera superficial. Solo aquellos actuales alcaldes y equipos municipales que, habiendo sido reelectos, participaron en el primer período del proyecto, muestran mayor conocimiento y mejor valoración informada sobre el POMD. De esto se infiere que en el segundo período, el trabajo con el nivel micro de la administración ha sido mucho menos intensivo y extensivo que en el primer período, lo cual explica que en el seno de los actuales equipos de los



municipios implicados (con la excepción de Espíndola en Loja y de Ayabaca en Piura, así como de las mancomunidades de la Cuenca Alta del Catamayo y del Señor Cautivo, impulsadas por el propio proyecto) existen grados de conocimiento y de apropiación muy bajos o nulos.

7. Relación coste/beneficio del POMD seriamente comprometida: la elaboración del POMD desde el lanzamiento del primer estudio hasta su publicación, necesitó seis años y entre 2,8 y 3,2 millones de dólares¹⁰, esto es, prácticamente el 20% del total de fondos de cooperación invertidos en el proyecto. Más allá de la importancia de este monto en términos absolutos, podemos referir que esta cantidad es la equivalente al coste que hubiera tenido el realizar el plan de ordenamiento territorial integral (incluido el de los recursos hídricos) de entre 6 y 8 cantones de un tamaño físico y poblacional como el de Loja¹¹, incluyendo el equipamiento de oficinas de planificación física de adscripción municipal, el levantamiento de un diagnóstico territorial integrado en base a información primaria, la selección de alternativas en base a análisis prospectivo, la instalación para el largo plazo de capacidades operativas (equipamiento), técnicas (capacitación del personal), metodológicas (sistema local de información y planificación) y de planificación (planes locales de ordenamiento territorial a cuatro años, a partir de los cuales se podría construir un plan provincial o regional de carácter estratégico a 15 años). Estos trabajos hubieran consumido un máximo de tres años, dejando abonado el terreno para una gestión territorial que hubiera podido recuperar el enfoque binacional y de cuenca sobre bases técnicas y operativas sólidas.

En este sentido, el equipo evaluador infiere que una estrategia que hubiera privilegiado la planificación física para un ordenamiento territorial integral (no sólo hidrológico) y acometida tanto desde el nivel meso (provincia y región) como desde el nivel micro (cantones/distritos), hubiera podido resultar sustancialmente más eficaz, eficiente y

10 La cifra exacta de 2.884.928 USD se ha obtenido mediante la revisión pormenorizada de la información contable y de ejecución del POMD desde el año 2002 hasta el año 2007. El monto sólo incluye los costes directos de contratación de consultorías para el levantamiento, validación de la información y directrices y programas y proyectos que contiene el POMD. No se incluye en ella los costes indirectos del proceso, es decir, aquellos ligados a la parte de los gastos corrientes que el POMD consumió en términos de salarios de personal del proyecto (su parte proporcional a la dedicación horaria, gastos de transporte, comunicación y otras actividades habilitantes). Una aproximación del coste total posible del POMD, asumiendo por defecto que éste podía haber consumido una cuarta parte de los costes de administración del proyecto, situaría el coste total del POMD en torno a los 3,2 millones de dólares.

11 Estimaciones realizadas en base a la experiencia del equipo consultor en trabajo directo y coordinado con los esfuerzos de planificación territorial realizados desde hace más de 10 años por la Dirección de Planificación de la Municipalidad de Cuenca (Ecuador), así como por los más recientes impulsados desde el Gobierno Provincial de Loja y la Oficina de Planificación Físico-Territorial Rural de la Municipalidad de Cañar (Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia, AECID Ecuador).



sostenible a efectos de insertar el enfoque integrado de cuenca en el diseño y ejecución de políticas públicas para el desarrollo humano sustentable en el largo plazo.

8. La falta de experiencia del personal técnico del proyecto en trabajos de planificación física para el ordenamiento territorial por un lado y, por el otro, la falta de multidisciplinariedad en el enfoque y de especialización de las consultorías encargadas y supervisadas por el personal de la UNIGECC (ausencia de geógrafos, ecólogos y geólogos en los equipos contratados, por ejemplo), pueden explicar la errática e incompleta elaboración del POMD. A excepción de la responsable del área de ordenamiento durante el primer período, este déficit competencial también existió en el seno del equipo técnico del proyecto.
9. La desvinculación del proyecto respecto de organizaciones y foros relacionados regionales e internacionales referentes a la gestión de cuencas tampoco ayudó a superar este déficit: si bien se recurrió desde un inicio del proyecto a la recuperación de prácticas generadas por las confederaciones hidrográficas españolas, la imposibilidad de réplica de estas experiencias en ambos países fue patente por la disimilitud político-administrativa e histórico-cultural entre el país ibérico y el contexto andino. Ahora bien, ni en la revisión documental ni en las consultas realizadas a los agentes-clave del proceso evaluador se tiene noticia de contacto alguno entre el proyecto y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) y la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH), como tampoco de aquellas experiencias regionales nucleadas por organismos transfronterizos de gestión de cuencas, como la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, creada en 1995 por Argentina, Bolivia y Paraguay, la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, creada también en 1995 por Argentina y Bolivia, la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa, establecida por Bolivia y Perú, en 1996. El aprovechamiento e intercambio de buenas prácticas entre el proyecto y estos espacios de reflexión y de gestión de cuencas hubiera sin lugar a dudas permitido la integración eficiente de buenas prácticas en las distintas dimensiones y objetivos del proyecto, así como el intercambio continuo de experiencias para guiar el proceso con ganancias en eficiencia y coherencia. La simple lectura de las actas de los comités consultivos revela lo débil que fue esta necesaria vinculación: sólo en el acta de la



reunión de agosto de 2005 del Comité de Seguimiento y Evaluación del proyecto se habla por primera vez de establecer un nexo entre las experiencias impulsadas por AECID en Nicaragua-Costa Rica y Haití-República Dominicana y la experiencia entre Ecuador-Perú.

B. Productos Secundarios

Más allá de la elaboración de su principal producto, el POMD, el Proyecto Catamayo-Chira ejecutó en una selección de zonas demarcada por la cuenca principal y algunas de sus sub-cuencas una serie de intervenciones que hemos denominado “productos secundarios” del proyecto, tanto a efectos de interpretación evaluativa del conjunto, como a efectos de aportar mayor claridad en la exposición de hallazgos. A continuación, se exponen los hallazgos evaluativos más destacables para cada uno de los productos secundarios del proyecto. En un segundo momento, y sobre la base de tablas sintéticas, se cotejarán los resultados entregados desde el proyecto en ambos períodos, con las comprobaciones realizadas por el equipo evaluador, procediéndose a una semaforización que permitirá visualizar el grado de desempeño relativo de cada uno de ellos.

Formación técnica

El Componente de Formación Técnica concentró su intervención en el Centro Binacional de Formación Técnica (CBFT) compuesto por dos sedes: Zapotepamba en Ecuador y Mallares en Perú. Estas sedes, resultado de los esfuerzos de conceptualización, programación inicial, institucionalización y obras de infraestructura durante el primer período, son actualmente gestionados por entidades autónomas, la Corporación Catamayo y la Asociación Chira, con la respectiva participación de socios fundadores en cada sede. La formación técnica fue impulsada desde el inicio del proyecto como respuesta sobradamente pertinente frente a uno de los problemas detectados como limitantes del desarrollo de cuenca transfronteriza, como lo es el relacionado con el escaso nivel de productividad en la zona y con la muy débil disponibilidad de técnicos/as especializados en las áreas productivas.

El accionar de ambas sedes está estrechamente vinculado a la educación técnica (formal y no formal), por lo que su relacionamiento con las instituciones educativas de cada país ha resultado un aspecto estratégico y vital: mientras en Ecuador el área educativa está respaldada por la Universidad Nacional de Loja, en Perú está dado por la Dirección Regional



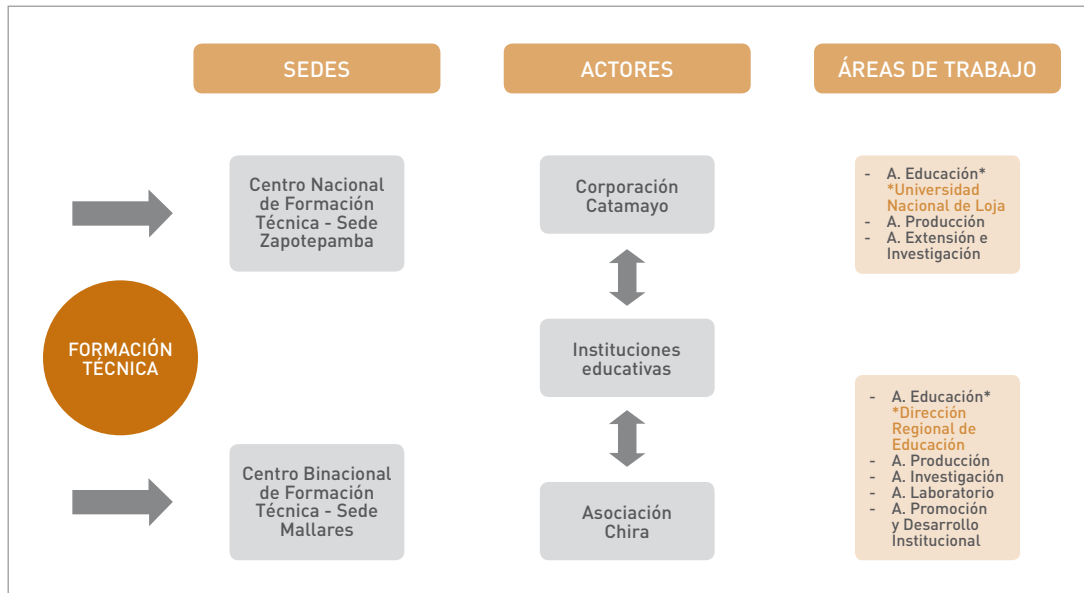
de Educación. El CBFT en sus dos sedes funciona en régimen opcional de internado, co-educativo o mixto. El contenido curricular que implementa el Centro, es disímil entre ambas sedes, respondiendo para cada una de ellas a las necesidades identificadas de acuerdo a estudios de mercado realizados al efecto.

La oferta académica que se ejecuta en los Centros está orientada a la formación teórico-práctica de jóvenes egresados de centros de estudios de educación media, de la región transfronteriza, en producción y extensión agropecuaria. Las áreas de producción de ambos centros favorecen la realización de prácticas y la consolidación de perfiles laborales con un elevado potencial competitivo, de forma que el Centro se constituye en un escenario que fortalece los procesos académicos, permitiendo de esta manera ofrecer una formación técnica teórica y práctica, que facilita la inserción laboral de las y los egresados. La propuesta articula la educación básica con la educación superior tecnológica. Asimismo, el Centro de Formación brinda asesoría con sus docentes y estudiantes hacia los colegios relacionados (21 en Perú y 13 en Ecuador). Los colegios hacen visitas o pasantías al Centro, estableciéndose así una relación permanente con los colegios que son la principal fuente de captación de alumnos/as de los Centros.

En lo que respecta a fondos de cooperación, este componente evaluado ha consumido 2.231.400 USD, de los cuales el 85% se ejecutó en el primer período del proyecto, según cálculos realizados por el equipo evaluador.



Gráfico 5. Estructura del CBFT



(Elaboración propia)

Resultados y límites destacables

En términos de evaluación de este componente, ha sido posible identificar los siguientes avances, que a juicio del equipo consultor y tras las comprobaciones realizadas en la fase de campo merecen ser destacados:

- Institucionalización:** si bien la solidez y perspectivas de sostenibilidad de los aparatos directivos y administrativos de ambas sedes difieren sustancialmente (ver más adelante), la creación y consolidación de la Asociación Chira y de la Corporación Catamayo han conferido a la experiencia una base institucional relativamente autónoma y con visos de poder modularse y consolidarse en función de estrategias, que requieren sin duda una permanente actualización sobre la base de las condiciones económico-productivas y las necesidades formativas del entorno. La articulación del Centro con las instituciones educativas de la Provincia de Loja y de la Región de Piura respectivamente, ha permitido por un lado una articulación curricular con la educación formal y por el otro, ha garantizado una fuente de captación de alumnos/as debido a la asociación del CBFT con 21 colegios



en Perú y 13 en Ecuador. Los colegios acuerdan y organizan visitas o pasantías al Centro, estableciendo de esta manera una relación permanente y sinérgica, así como posibilidades de lograr convenios de financiamiento con instituciones públicas y privadas operantes en la zona.

- **Planificación estratégica y operativa de los Centros:** Se cuenta con un Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014 para el Centro Binacional de Formación Técnica – Sede Mallares (CBFTM), el cual se está implementando; se hizo la actualización del Plan estratégico (2008 – 2012) del CBFT- Sede Zapotepamba. El Centro Binacional de Formación Técnica – Sede Zapotepamba cuenta con una Estrategia de Sostenibilidad Financiera y Económica, un Plan de Negocios y una Propuesta de Modelo de Gestión institucional. El CBFT-Mallares cuenta con un Estatuto adaptado a las necesidades de gestión del Centro elaborado y en aplicación.
- **Empleabilidad:** El número de alumnos/as en los Centros es actualmente similar, a pesar de los retrasos originales en el funcionamiento de la sede de Zapotepamba: para el año 2011, egresaron de éste 59 alumnos y alumnas, mientras que en el CBFT Mallares fueron 74. Se estima que existe una tasa de empleabilidad del 50% entre los egresados/as de ambos centros, ya sea en negocios agro-productivos ya existentes, ya sea en forma de auto-empleo, aunque es necesario fortalecer las fuentes de verificación y los estudios de seguimiento de itinerarios laborales de los alumnos/as tras su egreso, de manera a poder validar y certificar esta estadística.
- **Importante volumen de material educativo:** elaborados, publicados e insertos en el pensum materiales didácticos a partir de los estudios del proyecto dirigidos a docentes, estudiantes de secundaria y de centros tecnológicos, organizaciones de base, promotores/extensionistas y facilitadores, en coordinación con el área de ordenamiento, desarrollo productivo y comunicación del proyecto.
- Ambas sedes del CBFT cuentan con una **infraestructura funcional y adecuada a los objetivos formativos** en sus dos sedes, compuesta por oficinas, aulas de clase y de cómputo, centros de documentación, áreas para la realización de prácticas productivas, área de esparcimiento, alojamiento para el alumnado, servicios de



comedor y oficinas administrativas. Adicionalmente el CBFT Mallares con un laboratorio para experimentación e investigación.

- **Fuentes de financiamiento a futuro:** Desde el CBFT-Mallares se elaboró un formato o perfil de proyecto “Módulo experimental de cultivos orgánicos con riego localizado en Montelima” que fue presentado y aprobado por el Sistema Nacional de Inversión Pública, lo cual supone una experiencia exitosa y replicable a futuro en relación a la obtención de fondos públicos. El Centro en ambas sedes, también ha sido contactado por otras instituciones, proyectos y ONGDs para apalancar recursos adicionales y fortalecer sus intervenciones en el ámbito rural de la Cuenca.

En cuanto a los límites identificados que la evaluación final ha identificado, se destacan los siguientes:

- **Debilitamiento de los apoyos al componente:** a pesar de constituirse como una de las apuestas fundamentales del proyecto en su primer período (2001-2007), el apoyo a la formación técnica se redujo de manera sustancial, pasando de ser un componente a un subcomponente en la segunda fase, con otra denominación: “Gerencia y liderazgo”, dentro del componente de Fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones respecto de procesos agro-productivos. Durante el período de formulación del PRODOC 2008-2011, se consideró, seguramente de manera prematura y en contradicción con las recomendaciones del Informe de Evaluación Intermedia realizado en 2006¹², que la sede de Mallares, poseía ya las capacidades para un desarrollo autónomo, pasando a ser considerado como un actor-impulsor de desarrollo más que como un receptor de mayor apoyo por parte del proyecto. El Centro de Zapotepamba, de más tardía compleción, sí que atrajo una mayor atención del proyecto en su segunda fase, pero la misma ha sido considerada como insuficiente por una mayoría de agentes-clave consultados.
- La **binacionalidad** que se persiguió desde un inicio del proyecto en general y con especial intensidad en este componente, no ha sido lograda más que de forma

12 “Los resultados alcanzados en los cinco años de desarrollo del Proyecto en el Área de Formación Técnica, confirman la pertinencia del desarrollo del Área en una segunda Etapa, con la finalidad revalidar, sistematizar y replicar los resultados más notables”. Informe de Evaluación Proyecto Catamayo-Chira (2001-2006), p. 136



accesoria, tanto en la conceptualización del tipo de formación ofertada, como en el tipo de anclaje institucional de las sedes, y en la formalización de un intercambio efectivo de alumnos y alumnas de ambos países y centros. Las herramientas evaluativas aplicadas durante la fase de campo (entrevistas a personal directivo, administrativo y docente de ambas sedes, grupos focales y cuestionarios a profesorado, alumnado y revisión documental) han evidenciado **disimilitudes que no permiten reconocer un enfoque ni funcionamiento unitario y sistémico**. Algunas de estas disimilitudes tienen que ver con factores no controlables desde el proyecto, como son los marcos legales e institucionales, y la ardua cuestión del nivel de las certificaciones (en Ecuador expedidas por la Universidad de Loja y asimilables a un grado técnico y en Perú expedidas por la Dirección Regional de Educación y sin valor académico formal). Entre las limitaciones controlables desde el proyecto, se resalta el hecho de que no se abocó a la formalización de un modelo pedagógico totalmente homologado, y el hecho de la no existencia de canales de coordinación adecuados entre las directivas de ambas sedes, aspecto reconocido por los propios responsables.

- **Calidad docente:** si bien se identificó un adecuado nivel en los perfiles profesionales del profesorado en ambas sedes, se encontró una limitación en la no existencia de procesos de capacitación continua de estos, sobre todo en lo referido a la incorporación de tecnologías de producción novedosas. Tampoco existen mecanismos formalizados de seguimiento del desempeño docente, ni de evaluación externa de la calidad pedagógica; aspectos esenciales a la hora de sostener y fortalecer la competitividad del CBFT en sus dos sedes en relación con otras ofertas formativas que van surgiendo y son susceptibles de surgir en las zonas de influencia.

Conservación de recursos naturales, obras de agua y saneamiento

Durante el primer período, tanto en los componentes por área como por caracterización, no se ejecutaron obras de conservación y de gestión ambiental, ni de agua y saneamiento, exceptuando la intervención puntual de manejo de la microcuenca del Almendral con siembra forestal de 10.000 plantas nativas.



Durante el segundo período, los productos en esta línea de intervención se concentraron programáticamente en dos componentes:

- Componente 1: Adecuada gestión del recurso hídrico.
- Componente 2: Uso adecuado de los recursos naturales renovables.

Según cálculos realizados por el equipo evaluador en base a la información contable disponible a noviembre de 2011, la inversión en productos y servicios secundarios en este área desde fondos de cooperación durante el período 2009-2011 se elevó a 2.890.250 USD.

Resultados y límites destacables

- Resultados notables alcanzados en varios componentes en zonas puntuales:
- **Acciones de reforestación y conservación puntuales**, desarrolladas en las subcuencas de los ríos Quiroz, Macará, Catamayo y Espíndola, con el apoyo a la implementación de 61 viveros comunales y municipales para la reforestación en sistemas agroforestales de más de 1.500 ha., la implementación de Planes de Manejo Participativo en comunidades de los páramos y bosques de neblina, parcelas agroforestales con sistemas de riego tecnificado, inventarios forestales de los bosques nublados de Ramos, Chin Chin, Huamba y Yanta, el bosque protector de Angashcola (Loja), así como la implementación de un banco de germoplasma de especies nativas. Especialmente interesante resulta la metodología de formación de promotores/as en torno a los grupos conservacionistas locales en la provincia de Ayabaca, cuya dinámica ha logrado un efecto multiplicador que convendría apoyar y sistematizar como buena práctica.
- **Apoyo a procesos de institucionalización del eje ambiental:** El proyecto ha apoyado la conformación de Comisiones Ambientales locales en Perú y de Unidades medio-ambientales en Ecuador, que forman sin duda el germen de una incorporación institucional de agendas ambientales. Asimismo se proveyó un apoyo mediante equipamiento a la consolidación de la Zonificación Ecológica Económica de la provincia de Ayabaca, así como al departamento de planificación del Gobierno Provincial de Loja.



- **Capacitación de técnicos/as y promotores/as forestales:** más de 110 técnicos/as y promotores/as entre la provincia de Ayabaca (distritos de Ayabaca y Pacaipampa) y las subcuencas de los ríos Catamayo y Macará, en Loja. Además, se apoyó al Ministerio del Ambiente en la construcción del Centro de Interpretación e Investigación del Área de Conservación Colambo-Yacuri (zona alta de la subcuenca del río Macará); experiencia que por su impacto en la consolidación de estructuras públicas de conservación, investigación y difusión también merece ser fortalecida, sistematizada y replicada en otras áreas de especial interés ecológico.
- **Agua potable y saneamiento:** se ejecutaron obras de mejoramiento de los sistemas de agua potable en las parroquias de Malacatos, San Pedro de Vilcabamba, Yangana, Quinara, Taquil y Chantaco (cantón Loja), así como actividades de capacitación asociada a éstas.

En cuanto a los límites en este gran componente, se han identificado los siguientes:

- Al igual que lo señalado en el componente de Desarrollo Productivo, las intervenciones no contaron con una justificación técnica explícita y detallada, que sustente técnicamente y con suficiencia tanto la lógica de localización de los esfuerzos, como la lógica de intervención de cada actuación (con detalle de resultados esperados, población beneficiaria, análisis de impactos positivos y negativos, y baterías de indicadores que den cuenta tanto de los procesos como de los resultados). Un mapeo general de las actividades revela que éstas revisten un carácter geográficamente disperso, de cobertura muy limitada (incluso en proporción a las dimensiones de las zonas priorizadas) y en muchos casos con impactos aún difícilmente medibles, puesto que las acciones de reforestación y conservación sólo pueden ser evaluadas a partir de plazos que trascienden el ciclo de vida del proyecto (entre 10 y 20 años).
- El equipo evaluador constató en las áreas reforestadas en Perú el predominio en la utilización de especies exógenas tales como el pino y el eucalipto; la introducción de estas especies, que se justifica muchas veces por la presión de las propias poblaciones necesitadas de recursos básicos de subsistencia, podría ser cuestionada por estudios de impacto ambiental implementados ad hoc.



Desarrollo productivo

El componente de apoyo al desarrollo productivo en el marco de la gestión integrada de la cuenca estuvo vinculado al proceso de formulación del POMD desde la fase inicial del proyecto (diagnóstico socioeconómico), y se orientó en la práctica a impulsar proyectos productivos empresariales con pequeños/as y medianos/as productores/as, así como la articulación y fortalecimiento de capacidades en las organizaciones e instituciones locales. Ya en la segunda fase, a la luz de la información de base, se impulsó el Área de Desarrollo Productivo, orientándose el proyecto a dar respuesta a las limitaciones atinentes a la limitada vinculación con los mercados, la débil organización, la baja productividad y la carencia de servicios estratégicos para la producción. Las actividades realizadas en este componente se desarrollaron principalmente en los cantones de Loja, Quilanga, Calvas y Espíndola en la provincia de Loja, y en Montero, Jililí, Sicchez, Frías, Lagunas y Ayabaca, en la provincia de Ayabaca.

Durante la primera fase del proyecto, el Área de Promoción de Desarrollo Productivo estuvo compuesta por tres componentes:

- Componente 1: Diagnóstico de la Situación Productiva de la Cuenca
- Componente 2: Promoción del Desarrollo Productivo.
- Componente 3: Información y Capacitación Campesina.-

En la segunda fase del proyecto, se integró dos componentes:

- Componente 3: Fortalecimiento de las Capacidades de la Población.
- Componente 5: Actividades Económicas Sostenibles Alternativas.

En esta segunda fase, el componente 3 sufre modificaciones respecto al Área de Desarrollo Productivo: inicialmente contenía ocho subcomponentes, de los cuales sólo cuatro corresponden al área de desarrollo productivo. Los otros cuatro subcomponentes, pasaron a integrar como líneas de trabajo, el Área de Institucionalidad.

**Gráfico 6. Estructura del Eje de Fortalecimiento productivo**

Este gran producto secundario consumió en total en ambos países, fondos de cooperación por valor de 2.257.500 USD, el 67% de los cuales fue ejecutado en el período 2001-2007.

Resultados y límites destacables

- **Cumplimiento de metas programadas:** las comprobaciones realizadas durante la fase de campo por el equipo consultor evidencian que este componente se ha destacado por ser el que mayor eficacia relativa (en cuanto a metas programadas) y absoluta (sobre el total de población beneficiaria proyectado) ha mostrado durante el segundo período del proyecto, habiendo impactado favorablemente en la mejora de las capacidades productivas de al menos 2.695 familias¹³ en la zona de intervención priorizada para esta línea de intervención. Las cadenas productivas apoyadas han sido principalmente las de café, caña y panela, cacao, ovino, bovino y vacuno, tara, apicultura, productos maderables y no-maderables, turismo y artesanías. Resultan especialmente destacables las experiencias y

13 Cálculo realizado por el equipo consultor tratando de aislar grupos de beneficiarios distintos y evitando con ello el doble conteo (P.D. familias que hayan recibido apoyo al mejoramiento genético de su ganado y también capacitación sobre manejo de pastos mejorados).



resultados alcanzados específicamente en café y tara; experiencias que deberían ser objeto de sistematización para la recuperación de buenas prácticas y posibles réplicas.

- **Sinergias con actores productivos locales:** el trabajo realizado en co-gestión con cooperativas y asociaciones de productores/as, así como con ONGDs operantes en la zona ha sido importante para el aprovechamiento de sinergias y ganancias en eficiencia e impacto agregado de las actividades.

En cuanto a los límites, cabe destacar los siguientes:

- La **selección de las áreas de intervención no se justifica de manera objetiva y argumentada en ningún documento del proyecto.** La hipótesis que ha podido ser rescatada en este punto a través de las consultas del equipo evaluador indican que el criterio predominante en esta selección fue la existencia de esfuerzos previos encaminados al fortalecimiento productivo en las zonas y sectores productivos que serían apoyados. En todo caso, no existen para un gran número de productos apoyados estudios de mercado que sustenten la viabilidad y pertinencia de los apoyos y que permitan un cotejo técnico sobre las capacidades empresariales, organizativas y productivas generadas.
- **Ausencia de una visión integradora de las actividades de apoyo a la producción:** el enfoque estratégico para este componente no sólo no consta en ningún documento, sino que es difícilmente identificable tras un análisis general de la localización de las actividades del proyecto y de sus hipotéticos eslabonamientos en términos de fortalecimiento de cadenas productivas. Asimismo, el enfoque de cadena productiva no fue apoyado (al menos suficientemente) en dos de sus eslabones fundamentales: el acceso a crédito por parte de pequeños/as y medianos/as productores/as, y la comercialización de los productos y servicios apoyados.
- La **formulación del marco lógico atinente a este componente presentó serias inconsistencias:** los indicadores y metas formulados para sostener el PRODOC 2008-2011 sufrieron múltiples y continuas variaciones durante este período, indicando que hubo una sobre-estimación inicial y que las proyecciones y sus



instrumentos básicos de justificación y medición en general no estuvieron convenientemente basadas en información de base afinada. De hecho, ninguno de los indicadores escogidos se corresponde en su contenido con los indicadores recogidos por la línea de base del POMD (Capítulo 5 del documento, Directriz C). Los indicadores seleccionados por el proyecto se limitan al número de familias “beneficiarias” de las actividades, y en ninguno de ellos se presentan datos cuantificables sobre incrementos de producción, productividad, rentabilidad, sostenibilidad ambiental de los cultivos y actividades, etc. En general, la escasa información disponible y georreferenciada sobre las experiencias apoyadas no permite realizar un seguimiento y evaluación externos adecuados, lo que juega en contra del propio proyecto de cara a la visibilidad de sus avances.

- **Dudas sobre la sostenibilidad de los apoyos:** el equipo evaluador ha recogido la impresión general por parte de los productores y productoras beneficiados en este componente a través de las visitas de observación, entrevistas y grupos focales aplicados, de que los apoyos brindados en dotación de infraestructura, capacitación y asesoramiento técnico, tan importantes en un área en permanente transformación tecnológica y sometida a elevadas presiones competitivas, no serán apoyados a futuro con la intensidad y frecuencia deseables. El rol que deberán jugar tanto el Gobierno Provincial de Loja como el Gobierno Regional de Piura, parece decisivo para sostener las dinámicas de fomento a la producción.

5.2.2 Procesos inducidos desde el proyecto

A. Concertación interinstitucional binacional y fortalecimiento de capacidades institucionales

De los principales procesos de trabajo transversales al conjunto de la intervención, sin lugar a dudas la concertación interinstitucional binacional y el fortalecimiento de capacidades de los agentes llamados a sostener la gestión de la cuenca ha sido aquel que ha merecido mayor atención por parte del proyecto. De hecho estas líneas de trabajo se han constituido en objetivos generales y actuaciones de carácter transversal tanto durante el primer período como durante el segundo.

El proyecto ha tenido como principal mérito procesual el haber colocado en las agendas nacionales y locales una serie de problemáticas y de enfoques que no existían, o de los



que no había constancia explícita, ni disposición operativa efectiva. En agregado, coadyuvó notablemente a consolidar en los actores nacionales y territoriales ecuatorianos y peruanos una conciencia de interdependencia mutua y de común dependencia respecto de la realidad hidrológica-natural, de las amenazas frente a su equilibrio y de las líneas de acción fundamentales que deberían ser desarrolladas.

A nivel de cada institución contraparte, el proyecto se ha presentado como un aliado estratégico efectivo para el acometimiento de aquellas metas que estuvieran alineadas sobre el POMD. En particular, se apoyó a las entidades ejecutoras principales (Gobierno Provincial de Loja y Gobierno Regional de Piura, las mancomunidades de la cuenca alta y del Señor Cautivo, así como a algunos municipios priorizados) en sus procesos internos y de consolidación de capacidades operativas para la planificación y la gestión territorial, mediante la socialización de los trabajos del POMD y la entrega de información territorial, invitaciones a mesas de diálogo y concertación, contratación de consultorías para la mejora de procesos institucionales y actividades de capacitación y equipamiento de oficinas.

Sin embargo, el proyecto ha encontrado serias limitaciones en cuanto al logro de un compromiso efectivo de las instituciones nacionales y locales por impulsar de manera vinculante, planificada y con recursos suficientes, una gestión compartida de recursos territoriales estratégicos para el desarrollo sostenible en la zona de la cuenca y su área de influencia. Para un 74% del personal directivo y técnico del proyecto, el grado de compromiso de las contrapartes y socios institucionales del proyecto es escasa o insuficiente. Las causas de estas limitaciones son tanto endógenas como exógenas.

Entre las primeras, destaca el hecho de la escasa proactividad del proyecto en la implicación de los actores, reflejada en los resultados de la encuesta evaluativa aplicada a personal directivo y técnico del proyecto: un 53% de las personas consultadas opina que la identificación e incorporación de capacidades y potencialidades de los actores de la cuenca fue escasa o nula (pregunta 3.5) y un 63% opina que los mecanismos de participación de los actores locales en el diseño del proyecto en sus dos fases ha sido insuficiente.

Entre las causas exógenas que pesaron sobre los objetivos de la concertación binacional para el manejo integral de la cuenca, los actores destacan los profundos y determinantes cambios en los marcos legales e institucionales (particularmente en el Ecuador), la insipiente de los procesos nacionales y locales de planificación territorial, así como la alta rotatividad



de directivos y técnicos/as clave en las instituciones implicadas. Todo ello ha influido considerablemente sobre la consecución de los objetivos general y específicos del proyecto en ambas fases, imposibilitando las dinámicas de binacionalidad y gestión compartida. Según los resultados de la encuesta intensiva aplicada, el 67% del personal técnico y directivo del proyecto opina que el nivel de dificultades no dependientes del proyecto ha sido alto o muy alto. Ante estos factores exógenos, las estrategias del proyecto para lograr avances nunca se han hecho explícitas, y han sido escasamente exitosas a la luz del escaso compromiso institucional resultante al final del proceso.

Sin embargo, tanto en Ecuador como en el Perú el proyecto ha logrado apoyar procesos de estructuración institucional que resultan prometedores a futuro. Especialmente en Perú, el proyecto ha coadyuvado de manera importante a la conformación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chira Piura (CRHC), que se crea con el objetivo de hacer frente a la problemática del uso y manejo del agua, mediante la gestión integral de los recursos hídricos en la cuenca. El CRHC formado de manera participativa con las instituciones y organizaciones con competencias y el apoyo del proyecto, ha sido reconocido mediante Decreto Supremo N° 006-2011- MINAG, siendo el primer Consejo de Cuenca a nivel nacional. La implementación y funcionamiento de este Consejo, a través de su Secretaría Técnica priorizará la gestión integrada y compartida de cuenca Catamayo Chira, a través de la implementación de acciones binacionales y promoviendo una estrategia de gestión binacional que cuente con sendos Consejos de Cuenca de cada país. En Ecuador, los apoyos en el eje de comunicación prestados al proceso META de articulación de actores para el ordenamiento territorial, operado por el Gobierno Provincial de Loja, han sido relevantes.

El funcionamiento de la UNIGECC como unidad paralela de gestión, así como la subcontratación de trabajos bajo la forma de consultorías, si bien ha posibilitado el avance de las actividades previstas y el logro parcial de las metas, ha inducido al mismo tiempo una visión del proyecto por parte de los agentes territoriales como una entidad ajena a la vida y procesos institucionales y sociales, comprometiendo con ello la apropiación y sostenibilidad futura de los esfuerzos acometidos. Para un 43% del personal directivo y técnico encuestado, la instalación de capacidades efectivas en las contrapartes y población beneficiaria para la sostenibilidad de los resultados del proyecto habría sido insuficiente, y para el 90% esta sostenibilidad sólo estaría garantizada en algunos componentes. Para un 40% de actores asociados y beneficiarios del proyecto, los logros del proyecto no presentan condiciones de sostenibilidad (cuestionario rápido).



B. Producción y gestión de la información

El proyecto ha generado en sus diez años de ejecución una vasta cantidad de información cuyo valor referencial ha sido y es innegable. Tanto en lo referido a producción de información de caracterización territorial como en lo tocante a información social y económica general, los resultados obtenidos conforman una base documental cuya pertinencia es alta, en ausencia de esfuerzos públicos. Además, ha existido un esfuerzo consciente y efectivo por inducir en los agentes institucionales y sociales una preocupación frente a la necesidad de contar con información territorial que posibilite la toma de decisiones. Destacables resultan los esfuerzos por generar redes de información hidrometeorológica, sobre calidad del agua en la cuenca y para la prevención de cierto tipo de riesgos en la cuenca, en base a la capacitación de técnicos/as y aportes de equipamiento tecnológico.

Sin embargo, han existido en este campo serias limitaciones que conviene apuntar:

- Ha existido una confusión permanente al interior del proyecto entre la generación de información válida para la elaboración del POMD, y la generación de información necesaria para la formulación, seguimiento y evaluación de las actividades del proyecto. Los estudios diagnósticos levantados como base de información territorial para el POMD se han presentado como línea de base, cuando ni por su escala ni por los contenidos específicos trabajados en el proyecto, resultaban apropiados para fundamentar su lógica de intervención ni para sostener con suficiencia técnica el marco lógico de su formulación.
- Se ha confundido la generación, presentación y publicación de conjuntos o paquetes de información temática con la generación de sistemas de información capaces de medir, de manera permanente y con oportunidad, cambios en la realidad física y humana; a este respecto, es posible afirmar que el proyecto ha generado información, pero no sistemas de información que aseguren la actualización permanente de las bases de datos y que puedan servir como soporte técnico y operativo para la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos.
- Los esfuerzos realizados en lo referido a contar con información primaria de base, no han sido acompañados suficientemente por la intención de generar



capacidades para interpretar, analizar y procesar esta información, ni por lo tanto para tomar decisiones con base técnica para la resolución de problemas (capacidad reactiva) ni para la modelización de escenarios deseados (capacidad proactiva o propositiva); a este respecto, es posible afirmar que el proyecto no ha logrado establecer procesos para transformar la información bruta en conocimiento funcional para la toma de decisiones. Los planes de ordenamiento territorial siguen siendo elaborados a nivel cantonal-distrital por consultorías que extienden ad infinitum la dependencia de los gobiernos locales de cara al avance hacia su propio desarrollo, tal y como señalan las comprobaciones del equipo evaluador en la fase de campo.

- La calidad de la información generada por los estudios diagnósticos iniciales es irregular, tal y como evidenció el análisis pormenorizado de éstos. Estos se basaron generalmente en recopilación y síntesis de información secundaria, y en ningún caso fueron validados a pesar de su relevancia como bases justificativas y operativas de un POMD con vocación a ser instrumentado por la Provincia de Loja y la Región de Piura. La encuesta a personal directivo y técnico del proyecto confirma estas deficiencias: para un 64% de encuestados/as, la calidad de la información de base del proyecto ha sido baja o muy baja.
- La herramienta o aplicación GEOPORTAL, que condensa los principales insumos de información generada por el proyecto, no ha sido a día de hoy transferida ni incorporada con garantías de operabilidad a los sistemas e instituciones locales ni en Ecuador ni en Perú. Posee valor como base de datos histórico-referencial, pero no puede ser confundida con un sistema de información.

Más allá de las apreciaciones del equipo evaluador, la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto revela que el 60% valora como baja o deficiente el rendimiento efectivo de los mecanismos y procesos de gestión de la información.

C. Comunicación desde y hacia el proyecto

En la primera fase del proyecto, Comunicación era considerado como un componente dentro del Área de Promoción del Desarrollo Productivo, y tenía un resultado asociado: el programa radial de información y capacitación campesina, además de otros medios. En el año 2003



comunicación pasa a ser parte del Área de Integración de Redes, y el resultado asociado pasa a denominarse Difusión y Comunicación social de los objetivos del proyecto en el marco de actuación del Plan Binacional. En el año 2004 se suprime este objetivo, y se implementa la Unidad de Comunicación en el proyecto como órgano de apoyo en los equipos técnicos de Piura y Loja, iniciando sus actividades en abril y mayo de ese mismo año, y procediéndose a la contratación de las respectivas personas responsables.

En la segunda fase del proyecto si bien se mantiene la unidad de comunicación, en el PRODOC, comunicación ya no está considerado como componente ni subcomponente y sólo está presente dentro de otros subcomponentes como actividades, diluyéndose su importancia específica. Sólo en el año 2010, se contrataron dos personas responsables, para la implementación de la Estrategia de Comunicación para el proceso llamado “transferencia”. En Perú la persona responsable se retira en Julio del 2011.

Tal y como se constató en la revisión del Informe de Evaluación del primer período y durante la fase de consulta a instituciones y organizaciones, se puede afirmar que éste ha logrado a lo largo de su ciclo de vida y en especial durante el primer período, un notable posicionamiento y visibilidad sobre el conjunto de actuaciones públicas y de cooperación internacional en la zona fronteriza. La vasta producción de publicaciones y la gestión de la marca del proyecto como esfuerzo trinacional por atender un conjunto de problemáticas participó en la consolidación del Plan Binacional como realidad operativa y suficientemente difundida y conocida.

Sin embargo, el proceso evaluador detectó niveles de comunicación de intensidad irregular, tanto en la difusión de sus avances como en el necesario flujo de retroalimentación que cualquier proyecto necesita para incorporar de manera efectiva la opinión de las instituciones y poblaciones sujeto. En este sentido, si bien la difusión de las actividades del proyecto sí fue efectiva en medios institucionales macro y meso y en entidades académicas y no gubernamentales operantes en la zona, no llegó suficientemente a los sujetos del nivel micro, es decir: municipalidades, parroquias y poblaciones. Según revelan los resultados del cuestionario rápido a actores asociados y beneficiarios, el 59% de éstos expresa que no fue invitado a participar en el diseño de las intervenciones, y un 63% opina que no fueron tomadas en cuenta e integradas sus propuestas en el proyecto. Por su parte, según los resultados de la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto, el 60% reconoce como insuficientes o inexistentes los mecanismos de participación implementados para que la población sujeto participe en la gestión y seguimiento de actividades.



La permanente retroalimentación entre los ejecutores del proyecto y las instituciones y poblaciones sujeto, que garantiza un protagonismo efectivo de las segundas en el diseño y formulación de actividades, y que suele distinguir los procesos y proyectos donde sólo existe socialización o difusión, de aquellos donde se concibe la comunicación como un proceso bi-direccional que integra la real participación, ha sido una gran cuenta pendiente del proyecto.

D. Inserción de enfoques transversales

El Proyecto Catamayo-Chira fue pionero en materia de transversalización de los enfoques de género y sostenibilidad ambiental en la cooperación española, así como en la zona específica de intervención. La preocupación por enfrentar la problemática de desigualdad en el ejercicio de derechos y en el acceso a oportunidades, así como por inducir una mayor y más efectiva concientización respecto de los necesarios equilibrios entre la actividad humana y los ciclos naturales básicos, ha sido importante de manera especial en el planteamiento original del proyecto (primera fase), y sus efectos son visibles y a la vez difícilmente mensurables por responder estos ámbitos a transformaciones socio-culturales de largo aliento.

El Enfoque de Género en la primera fase del proyecto fue considerado un eje transversal a todas las áreas, actividades y componentes, pero no estuvo considerado como un área o componente. Según refiere el Informe de Evaluación de la primera fase del proyecto y de las entrevistas realizadas al personal directivo, las áreas no incorporaron de manera efectiva el enfoque en su accionar. En el 2004 se crea la Unidad de Género que tenía una sola persona responsable de los dos países, ubicada físicamente en Ecuador, con apoyo de una asistente en cada país. En esta etapa, la estrategia seguida fue la del empoderamiento de los grupos de mujeres a través del fomento del asociacionismo y la capacitación y formación de lideresas. La responsable de género trabajó principalmente con las organizaciones de mujeres, mujeres autoridades y mujeres integrantes de las juntas de agua de la cuenca, los procesos de fortalecimiento de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, con énfasis en la capacitación binacional, a partir de la cual se crea la Plataforma Binacional de Mujeres (2006), que funcionó con apoyo del proyecto. Experiencia que a opinión de las mujeres participantes fue muy importante en la consolidación del proceso de paz, en el fortalecimiento de capacidades y en la articulación y coordinación entre organizaciones de mujeres.



El proyecto ha incidido notablemente en la creación, implementación y fortalecimiento de instancias técnicas y políticas en los diferentes niveles de gobierno (COREM- GRP, Unidad de Género-GPL, Comisiones de Género en diferentes Parroquias de Loja, Mesa contra la Violencia de Género- Gob. Provincial de Ayabaca) y ha apoyado la formulación, elaboración e implementación de herramientas de políticas públicas referidas a equidad de género, violencia de género e igualdad de oportunidades (Agenda de la Igualdad -GPL, PRIO -GRP, Plan de Igualdad de Oportunidades del Gob. Provincial de Ayabaca). Son destacables especialmente los esfuerzos por empoderar a las mujeres autoridades y a las organizaciones de mujeres, visibilizar su trabajo y generar instrumentos normativos y políticos conducentes al logro de mayores niveles efectivos de igualdad (Agenda en Loja y PRIO en Piura).

Sin embargo, el proceso de transversalización o institucionalización del enfoque de género a nivel de órganos de gobierno es un proceso incipiente. La conformación de estas instancias o la aprobación de las políticas, si bien manifiestan un compromiso político a trabajar y a abordar los temas y los enfoques de manera institucional, no garantizan la institucionalización del enfoque. Resulta aún necesario desarrollar competencias y capacidades institucionales en las áreas técnicas de los diferentes órganos, especialmente desde las áreas de planificación y desarrollo social, asignar un presupuesto específico para estas tareas y fortalecer los equipos humanos encargados.

Según la encuesta a personal del proyecto, existe la percepción para una mayoría (53%) de que el enfoque se ha insertado adecuadamente. En una mayoría de actores institucionales y sociales del proyecto consultados e incluso en el personal técnico del proyecto, subsiste la confusión entre aplicación del enfoque de género e inclusión paritaria de mujeres en la gestión de actividades o en los beneficios de sus resultados (condición necesaria pero no suficiente), lo cual indica que los esfuerzos acometidos desde la sensibilización y la capacitación en esta materia no han sido suficientemente eficaces y queda como aspecto fundamental a ser abordado en futuros procesos.

En materia ambiental, ya desde los estudios diagnósticos, los enfoques y directrices del POMD pero también en la inducción de mecanismos institucionales efectivos (impulso a los CAM, y a los grupos conservacionistas, inserción del enfoque de sostenibilidad ambiental y desarrollo sustentable en los planes de desarrollo a través de la incorporación de componentes del POMD), el proyecto ha inducido en los actores de la cuenca una preocupación activa por el cuidado del entorno. La información obtenida a través de la encuesta a personal del proyecto



es significativa: el 70% opina que la inserción del enfoque de sostenibilidad ambiental ha sido entre alta y óptima. Los esfuerzos realizados para identificar y difundir los grandes riesgos ambientales que la continuación de las prácticas de ocupación espontánea y uso inadecuado de los recursos territoriales se han logrado transversalizar al conjunto de las intervenciones. Sin embargo, existen algunas limitaciones constatadas por el equipo evaluador que deberían ser evitadas en futuros procesos: la total ausencia de estudios de impacto ambiental previos a aquellas actividades del proyecto que han tenido incidencia en el entorno, y el empleo de ciertos insumos (especies no nativas como pino y eucalipto para labores de reforestación; empleo de abonos no orgánicos en ciertas actividades de apoyo productivo; uso de cloro para potabilizar aguas de vertiente; impacto visual de ciertos materiales utilizados, etc...)

5.2.3. Procesos al interior del proyecto

A. Flujos de dirección y coordinación

El Proyecto Catamayo-Chira funcionó sobre una triple dirección, orientada a la generación de consensos en torno a decisiones sobre manejo de recursos territoriales en la cuenca, aspecto que además de medio para la consecución de actividades, resultaba un fin en sí mismo.

Sin embargo, el proyecto ha enfrentado serias dificultades en lo referido a mantener un direccionamiento unívoco, equilibrado geográficamente y garante de la unicidad requerida para el logro de sus objetivos. Es una hipótesis evaluativa ampliamente confirmada por el trabajo de campo del proceso evaluador el hecho de que el proyecto funcionó más como una relación entre dos intervenciones, que como una real unidad de operación, con procesos, metodologías y procedimientos homologados y en intrínseca y continua interacción. Las múltiples reuniones políticas y técnicas de carácter binacional mantenidas a lo largo de los diez años de intervención, además de presentar un rendimiento muy bajo en la relación coste/utilidad (tal y como la revisión de las actas revela y como los responsables de la codirección reconocen) no tuvieron el impacto buscado en términos de cimentación de esa unidad gerencial y operativa. A los importantes constreñimientos de partida evidentes (disimilitud institucional y normativa derivada de la binacionalidad, gran extensión de la zona de intervención, debilidades institucionales en las contrapartes, dificultades logísticas y altos costes de operación) y que debieron constituir verdaderas hipótesis de trabajo a ser enfrentadas como desafíos primordiales en la formulación del proyecto, no se opusieron



estrategias de intervención eficaces, que permitieran garantizar equilibrios básicos tanto en la dirección de procesos como en la operación de actividades.

El proceso evaluador reveló asimetrías en la intensidad de los flujos de dirección y coordinación entre las Unidades Técnicas durante el segundo período, así como al interior de éstas; en ausencia de una adecuada organización de procesos rectores internos, se desaprovecharon sinergias posibles en la ejecución de procesos y actividades que hubieran podido alimentar dinámicas binacionales en distintos ámbitos (económico-productivo, de manejo y conservación de recursos naturales, de intercambio de información, etc.). Asimismo, la evaluación reveló una gran desconexión en los procesos y productos generados durante el primer período (muchos de ellos desconocidos para una mayoría del personal directivo y técnico) y aquellos iniciados en la segunda fase, lo que ha restado consistencia y coherencia interna a la intervención.

Resultó así difícil impulsar dinámicas binacional/transfronterizas de gestión desde un proyecto que internamente, y de manera especial en el segundo período, no consiguió actuar como un solo organismo.

En términos generales, se observó un mayor descuido en el direccionamiento de los procesos y actividades en la parte ecuatoriana para el segundo período, producido seguramente por la ausencia física de la co-dirección española y por una débil intervención de la co-dirección nacional. En Perú, existió una elevada rotatividad en el cargo de co-dirección, situación que impidió el avance y consolidación institucional de procesos. En ambos países, los condicionantes derivados de la designación eminentemente política de responsables para el proyecto socavó la capacidad de liderazgo y seguimiento técnico efectivo que una intervención de tanta magnitud hubieran requerido.

Los cambios operados durante la segunda fase en lo concerniente a la toma de decisiones (de la unanimidad al consenso) y a los procedimientos de aprobación de gasto (delegaciones de firma, procedimiento de no-objeción), solventaron sólo de manera parcial estas insuficiencias estructurales que pesaron sobre el proyecto durante su ciclo de vida.

A pesar de las limitaciones, de acuerdo a la información obtenida a través de la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto, la eficacia, eficiencia e impacto del mismo habría



mejorado para el 33% de los consultados, se habría mantenido para otro tercio, habría empeorado para un 27% y habría mejorado significativamente para un 7%.

B. Flujos de planificación y seguimiento

Como ya fue señalado anteriormente, el proyecto confundió los productos obtenidos por el POMD con aquella información necesaria para la formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de sus actividades, que evidentemente necesitaban de insumos de información a una escala mucho menor que la trabajada por los estudios diagnósticos conducentes e integrantes del Plan. En este sentido, el proceso evaluador reveló en base al análisis documental y a entrevistas a la co-dirección actual y primera y a los técnicos/as consultados, que el proyecto ha carecido en todo su ciclo de vida de una línea de base específica para enfocar sus actividades (más allá de la general levantada para el POMD) y para su adecuado monitoreo. Asimismo, ha carecido en sus documentos de formulación (PRODOCs y POAs) de indicadores funcionales que permitieran una adecuada formulación, seguimiento y evaluación de las actividades implementadas. Estas insuficiencias han constituido graves obstáculos para el monitoreo de los avances, para la implementación de medidas correctivas adecuadas y oportunas y en general para la facilitación de los procesos de evaluación y mejora continua de procesos a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Esto ha sido destacado por el propio personal directivo y técnico del proyecto en el período 2008-2011 tanto en los Grupos de Evaluación realizados en las oficinas de la UNIGECC en Loja y Piura como en los datos arrojados por la encuesta intensiva: un 63% de las personas consultadas valora como baja o deficiente la eficacia de los mecanismos para la planificación de actividades y procesos; un 40% reconoce insuficiente el sistema de seguimiento técnico; y un 56% encuentra deficiente la capacidad del proyecto por detectar problemas en la ejecución de actividades y procesos y de operar respuestas eficaces.

A partir del enfoque histórico que el proceso evaluador aplicó en el análisis de los flujos internos de dirección y coordinación, se detectó que entre el primer y segundo período se ha producido una desconexión casi total en la continuación de actividades y procesos. Prueba de ello es el gran desconocimiento por parte del personal técnico nuevo (fase 2008-2011) respecto de las actividades ejecutadas y de los productos logrados en el primer período en las diferentes áreas y componentes, así como respecto de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia, y que debiera haber constituido una base de partida para la formulación del segundo período.



Para el segundo período, si bien han existido con carácter mensual reuniones de planificación entre los responsables de las áreas del proyecto tanto en Ecuador como en Perú, estas se han limitado a exposiciones sobre avances y proyecciones en cada área, sin haberse procedido a un direccionamiento estratégico de éstas como procesos coadyuvantes al logro de metas comunes.

En ausencia de un sistema homologado entre las unidades técnicas para el seguimiento de avances sobre metas, los flujos de planificación y seguimiento de la UNIGECC se han limitado a acompañar los tiempos de convocatoria de las reuniones del Comité de Seguimiento y Coordinación del proyecto, celebradas con carácter semestral. Este hecho ha provocado la congestión de los procesos de trabajo y la interrupción del acompañamiento técnico de actividades durante las semanas previas a la celebración de los Comités, lo que ha operado en detrimento de los ritmos de la ejecución.

C. Flujo de administración de recursos y gestión de talento humano

En general, los procesos relativos a la administración de recursos del proyecto se han desarrollado de manera satisfactoria y han estado condicionados principalmente por causas de origen exógeno. En Ecuador, los cambios institucionales en la gestión de recursos del proyecto y en la regulación de los fondos de cooperación internacional (competencia actualmente a cargo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI) obligaron a efectuar ciertas modificaciones en los procedimientos de justificación de gastos al interior de la Unidad Técnica de Loja: actualmente, quedarían pendientes de justificar un total de 8 subvenciones desde el año 2005, proceso que está siendo fiscalizado por una auditoría externa contratada ad hoc.

A pesar de la existencia de un Manual de Operación del Proyecto -MOP común a ambas unidades técnicas, en la práctica, la asimetría en la supervisión de los procesos administrativos y financieros ha resultado evidente, habiendo estado más garantizada y regulada en la parte peruana por la intercesión del FONCHIP, tal y como se desprende de las averiguaciones y consultas realizadas por el equipo consultor en este área. En Ecuador, a partir de la firma de los Convenios Tripartitos entre SENPLADES, AECID y Plan y Fondo Binacional, para las subvenciones 1720/09 y 2107/10, el Plan Binacional ha realizado el seguimiento y supervisión a los gastos efectuados en el período de ejecución y en el proceso de cierre.



Los procedimientos de seguimiento y control financiero del proyecto han resultado muy eficaces para el 86% de los encuestados/as. En cuanto al ritmo de ejecución de fondos, tanto para el primer período como para el segundo han existido importantes variaciones interanuales, explicables en el contexto de un proyecto tan complejo, largo y de múltiples acciones (ver gráfico 4, pág. 34).

En cuanto a la gestión del talento humano al interior del proyecto, la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto revela que para un 67% de los encuestados/as, los mecanismos implementados han resultado entre satisfactorios y óptimos. Las entrevistas a profundidad y grupos de evaluación aplicados han permitido sin embargo concluir que no ha existido una política tendente a favorecer procesos de capacitación permanentes al interior del equipo técnico y administrativo. Sí que existieron sin embargo durante el primer período oportunidades de capacitación para algunos miembros del equipo.

En lo concerniente a la contratación de personal, los problemas que existieron sobre todo en Perú durante la primera fase, en la que personal era contratado mediante por locación de servicios a través del Gobierno Regional de Piura (con soporte de un convenio entre el Gobierno Regional Piura, antes CTAR Piura, y el FONCHIP), se solucionaron durante el comienzo de la segunda fase con la contratación directa por el FONCHIP, a través de un contrato de carácter laboral.

D. Flujo de comunicación al interior del proyecto

El flujo de comunicación al interior del proyecto ha sido variable en intensidad y en forma a lo largo de su ciclo de vida. Las reuniones físicas puntuales entre equipos nacionales que caracterizaron el primer período fueron progresivamente siendo sustituidas por comunicaciones virtuales, gracias al aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, el nivel de complementariedad y sinergia entre áreas y zonas de intervención del proyecto ha resultado bajo según el 54% de las personas consultadas. Los grupos de evaluación revelaron que la comunicación al interior de la Unidades Técnicas ha sido fluida, pero mucho menos en la comunicación entre ambas UTs.

Destacable es la desconexión informativa que existió entre el primer período del proyecto y el segundo. Como resultado de las consultas realizadas a los directivos y técnicos/as de ambos períodos, se tiene constancia de la voluntad de asegurar el relevo técnico de la co-



dirección española por parte de la co-directora saliente, pero esta propuesta no fue acogida o en todo caso no fue aprovechada de manera efectiva. Además, los cambios radicales en la composición de los equipos (especialmente en Perú), no ayudaron a asegurar una transición adecuada a la magnitud del proyecto y a la complejidad de los desafíos que enfrentaba en su segundo período. En general es posible inferir que esta situación de deficiente transferencia de información y entronque de procesos se debió a una falta de coordinación adecuada que debiera haber sido pilotada desde la Oficina Técnica de Cooperación de Lima, y apoyada por supuesto por las instituciones públicas de Ecuador y Perú implicadas de manera directa en la dirección y ejecución.

5.3 EXPOSICIÓN DE HALLAZGOS POR NIVELES, CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Como segunda entrada al análisis evaluativo, se expone a continuación las respuestas a las preguntas de evaluación que figuran en la matriz de evaluación que ha formado la base de este proceso. La exposición, deliberadamente sintética, se estructura en torno a niveles, criterios, preguntas e indicadores de evaluación.

5.3.1 Nivel de diseño

i. CRITERIO PERTINENCIA

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
1. ¿Se ha insertado adecuadamente el proyecto en la realidad institucional y social del contexto de intervención?	1.1 Grado de correspondencia formal entre las políticas nacionales y locales y los objetivos y lineamientos del proyecto 1.2 Grado de participación de las instituciones nacionales y locales contraparte en el diseño de la intervención	Análisis documental



1.1 Grado de correspondencia formal entre las políticas nacionales y locales y los objetivos y lineamientos del proyecto

El lanzamiento de un proyecto como el de “Fortalecimiento para la Gestión integral de la cuenca Catamayo-Chira” abrió para la cooperación española un contenido y un formato de intervención ciertamente inexplorado y por ello piloto. Su pertinencia fue y resulta aún hoy indudable por varias razones: la creciente complejidad de la gestión del agua y la intensificación de los conflictos por su aprovechamiento, la expansión de la ocupación del territorio y la mayor competencia por el agua en cantidad, en calidad y tiempo de ocurrencia, y los problemas cada vez más agudos derivados del uso del agua y de su contaminación y sobre-explotación, y el efecto de los fenómenos naturales extremos, son las razones básicas objetivas. Además, en la dimensión subjetiva, estas realidades corren paralelas con un aumento continuo y significativo de la percepción de que la gravedad del deterioro de las cuencas de captación y de las zonas de recarga de las aguas subterráneas tiene afectaciones directas sobre los grandes equilibrios eco-sistémicos y por lo tanto sobre la supervivencia y calidad de vida de las poblaciones.

En el momento en que nace el Proyecto Catamayo-Chira, ya se habían producido una serie de reflexiones y discusiones que tuvieron lugar en todas las grandes conferencias internacionales sobre los recursos hídricos:

- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977):** se recomendó que los países consideraran, “como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de esas cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del agua”.
- **Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente “El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI”** (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992): se recalcó que la “gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero” y que la “entidad geográfica más apropiada para la planificación y gestión de los recursos hídricos es la cuenca fluvial”.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992):** se enfatizó que la “ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las



tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación” y que la “compleja interconexión de los sistemas de agua dulce exige una ordenación global de dichos recursos (basado en la ordenación de las cuencas hidrográficas)”.

- **Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, Francia, 19 al 21 de marzo de 1998):** se recomendó a las entidades de asistencia bilateral y multilateral concentrar sus actividades orientadas a la “realización de reformas institucionales, administrativas y económicas, que apunten al establecimiento de organizaciones de cuenca y de autoridades reguladoras nacionales o regionales”.
- **Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce “El Agua: Una de las Claves del Desarrollo Sostenible” (Bonn, Alemania, 3 al 7 de diciembre de 2001):** se señala que la “clave de la armonía a largo plazo con la naturaleza y con nuestros semejantes reside en arreglos de cooperación a nivel de cuenca hidrográfica” y que “las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos”, y se destaca que las “cuencas hidrográficas, las cuencas fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos” y que es “preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel”.
- **Directiva Marco –Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000:** “Por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”–, reconoce la cuenca como uno de los elementos fundamentales de su política de aguas.

Además de la adecuación del proyecto a las directrices internacionales, encontramos **una alta pertinencia del proyecto en relación con los documentos orientadores de las políticas nacionales en Ecuador y Perú:**

- **Ecuador:**
Tal y como reconoce la SETECI, el proyecto se alinea con los objetivos del **Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**¹⁴: 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental al 2013; y, 11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% del PIB industrial no petrolero en el 2013. Además, se encuentra alineado a la estrategia nacional a largo plazo (2025) y a la



agenda territorial. El Proyecto Catamayo-Chira se acomoda perfectamente por su ámbito material de intervención a la Estrategia de Cohesión Económica y Social y Cultura de Paz, que es el instrumento que descende el PNBV a la realidad de la zona de frontera.

El proyecto además ha contribuido a la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo de la Provincia de Loja, así como al de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Espíndola y Quilanga.

■ **Perú:**

El proyecto coadyuva directamente a 2 de los 12 objetivos estratégicos que establece la **Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional**¹⁵, relativos a “Asegurar el acceso universal al agua potable, saneamiento, servicios e infraestructura básica” y “Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y proteger el medio-ambiente”. Además, el POMD ha influido en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado en formulación en la Región de Piura y en la Provincia de Ayabaca.

Territorialmente, tanto como para el Ecuador como para el Perú, la Provincia de Loja y la Región de Piura presentaban y presentan indicadores de desarrollo humano cuyo nivel relativo sobre el conjunto sustenta sobradamente la pertinencia geográfica de la intervención. De hecho, el Proyecto Catamayo-Chira se inscribe e integra de manera explícita en la programación del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, una estrategia diseñada por ambos países con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nororiente del Perú y del sur y oriente del Ecuador, realizando actividades y ejecutando proyectos que permitan integrar económicamente la región, acelerar su desarrollo productivo y social, y superar la situación de atraso respecto al resto de los territorios de estos países (Acuerdo amplio). La ejecución del Plan Binacional fue inicialmente prevista para un período de 10 años (2000-2009) y prorrogada por 5 años más, es decir, hasta el año 2013, decisión adoptada en la última Reunión Binacional de Gabinetes de Ministros con la asistencia de los mandatarios de Perú y Ecuador.

15 APCI (2006)



1.2 Grado de participación de las instituciones nacionales y locales contraparte en el diseño de la intervención

A pesar de estar enmarcado en los convenios internacionales binacionales y de estar arropado desde un principio por las respectivas cancillerías de Ecuador y Perú, el proyecto realizó una identificación y formulación de espaldas al territorio. Las consideraciones de su pertinencia político-diplomática en un escenario post-conflicto, fueron suficientes para lanzar con la mediación protagonista de la entonces Agencia Española de Cooperación internacional (AECI) una identificación que fue apoyada por el Ministerio de Medio-Ambiente español y basada casi exclusivamente en criterios técnicos. En el segundo período, si bien ya existía una inercia consolidada de relacionamiento con los actores institucionales, tampoco estos se consideraron parte del proyecto, sino que se limitaron a tomar parte en el proyecto, tal y como revelan las entrevistas a profundidad con altos responsables del Gobierno Provincial de Loja y con el Gobierno Regional de Piura. En oposición a esta tónica general, el Ministerio del Ambiente de Ecuador y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Espíndola, sí que consideran haber sido incluidos en el diseño de las actividades proyectadas desde 2008 hasta 2011.

En términos generales y para ambos períodos, los resultados arrojados por la encuesta intensiva y el cuestionario rápido, aplicados a 30 y 84 personas respectivamente, revelan que:

- un 63% del personal ligado directamente al proyecto, considera baja la participación efectiva de las contrapartes en el diseño de actividades
- un 46% del personal ligado directamente al proyecto considera escaso el nivel de identificación e incorporación de capacidades y potencialidades de los actores sociales e institucionales, y un 7% la considera nula, frente a un 37% que la considera adecuada y a un 10% que la considera óptima
- entre los actores asociados a la intervención consultados mediante el cuestionario rápido, el 60% afirma no haber participado en el diseño de la misma.



PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
2. ¿Se han realizado diagnósticos que hayan permitido identificar adecuada y oportunamente las necesidades de la población-sujeto?	2.1 Consistencia y grado de correspondencia efectiva entre los problemas identificados y los objetivos y actividades formulados. 2.2 Calidad y operabilidad de la información diagnóstica manejada 2.3 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de las alternativas seleccionadas para contribuir a los procesos de desarrollo humano local 2.4 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de su grado de participación en el diseño de la intervención	Análisis Herramientas Aplicadas: entrevistas, encuesta y cuestionario

2.1 Consistencia y grado de correspondencia efectiva entre los problemas identificados y los objetivos y actividades formulados.

El análisis del marco lógico de la intervención en sus documentos operativos fundamentales (PRODOCS y POAS), revela una **consistencia de nivel medio entre los problemas identificados y el objetivo general, objetivos específicos, resultados esperados y actividades**. Si por una parte la identificación de problemas se presenta acertada, es en la selección de alternativas que fueron finalmente incorporadas en el proyecto, cuyo análisis se abordará en el apartado dedicado a la coherencia, donde el proyecto encuentra quizás sus mayores auto-limitaciones. Tanto para el primer período como para el segundo, se trataba de fortalecer capacidades de gestión entre los actores institucionales y sociales de la cuenca, y por ello **existen paquetes de actividades (componentes o subcomponentes) que no se sustentan directamente en estos objetivos generales**: tales son las intervenciones relativas a obras de infraestructura para prevenir riesgos, para abastecer de agua potable a ciertas poblaciones o para mejorar su saneamiento, así como las actividades de reforestación y de apoyo a ciertos cultivos promisorios. Todas estas actividades hubieran encontrado mayor pertinencia, mayor cobertura y sobre todo impacto en proyectos independientes, dotados de recursos exclusivamente direccionados a estos fines. Por otra parte, las actividades ligadas a la elaboración del POMD, las de capacitación al personal directivo y técnico de las instituciones, las de apoyo a la elaboración de planificaciones institucionales y de desarrollo, y las de formación técnica, sí que pueden justificarse en los objetivos generales enunciados en los PRODOC 2001-2007 y 2009-2011.



La encuesta intensiva aplicada refleja que el **56% de los técnicos/as y directivos del proyecto consideran alto o muy alto el nivel de adecuación del proyecto respecto de la realidad y necesidades de la zona de intervención, contra un 44% que lo estima bajo o muy bajo.**

2.2 Calidad y operabilidad de la información diagnóstica manejada

Tal y como se señaló en la parte de análisis por áreas y componentes en lo relativo al flujo de generación y uso de la información, ha existido una **confusión permanente al interior del proyecto entre la generación de información válida para la elaboración del POMD, y la generación de información necesaria para la formulación, seguimiento y evaluación de las actividades del proyecto.** Los estudios diagnósticos levantados como base de información territorial para el POMD se han presentado como línea de base, cuando ni por su escala ni por los contenidos específicos trabajados en el proyecto, resultaban apropiados para fundamentar su lógica de intervención ni para sostener con suficiencia técnica el marco lógico de su formulación.

Las consultas y comprobaciones realizadas por el equipo evaluador en el seno de las instituciones contraparte revelaron que **los esfuerzos realizados en lo referido a contar con información primaria sobre la cuenca, no han sido acompañados suficientemente por la intención de generar capacidades para interpretar, analizar y procesar esta información, ni por lo tanto para tomar decisiones con base técnica para la resolución de problemas (capacidad reactiva) ni para la modelización de escenarios deseados (capacidad proactiva o propositiva);** a este respecto, es posible afirmar que el proyecto no ha logrado establecer procesos para transformar la información bruta en conocimiento neto funcional para la toma de decisiones.

La calidad de la información generada por los estudios diagnósticos iniciales es irregular, tal y como evidenció el análisis pormenorizado de estos: se basaron generalmente en recopilación y síntesis de información secundaria, y en ningún caso fueron validados a pesar de su relevancia como bases justificativas y operativas de un POMD con vocación a ser instrumentado por la Provincia de Loja y la Región de Piura para un horizonte de quince años.

La encuesta a personal directivo y técnico del proyecto confirma estas deficiencias: **para un 64% de encuestados/as, la calidad de la información de base del proyecto ha resultado baja o muy baja.**



2.3 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de las alternativas seleccionadas para contribuir a los procesos de desarrollo humano local

El 58% de los/as directivos y técnicos/as del proyecto encuestados/as encontraron que el nivel de adecuación del proyecto respecto de la realidad y las necesidades identificadas en la zona de intervención es entre alto y muy alto.

2.4 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de su grado de participación en el diseño de la intervención

De las 84 personas asociadas a los efectos de la intervención (organizaciones o personas beneficiarias) consultadas mediante cuestionario rápido, el 60% estiman que su organización y/o institución no participó en el diseño del proyecto.

La encuesta a personal directivo y técnico revela por su parte que la participación de instituciones contraparte fue poco satisfactoria: el 56% piensa que los mecanismos implementados para garantizar esta participación fueron insuficientes y el 7% piensa que fueron nulos; para un 63% de consultados/as, la participación efectiva de las contrapartes nacionales y locales fue baja, lo que coincide con el dato arrojado por el cuestionario rápido.

ii. CRITERIO ALINEAMIENTO

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
3. ¿Se adecúan las intervenciones del proyecto con las directrices y orientaciones establecidas por la Cooperación Española?	3.1 Grado de correspondencia entre la formulación de la intervención y los lineamientos estratégicos de la Cooperación Española	Revisión documental
4. ¿El proyecto ha integrado adecuadamente las prioridades o enfoques horizontales de la Cooperación Española relativos a derechos humanos, diversidad cultural, género y sostenibilidad ambiental?	4.1 Existencia de estudios específicos ex ante sobre brechas de desigualdad, diversidad cultural e impacto ambiental de las actividades del proyecto y adecuada problematización e inserción en la lógica de intervención 4.2 Disponibilidad de información desagregada por grupos de atención especial en documentos de formulación y seguimiento del proyecto	



3.1 Grado de correspondencia entre la formulación de la intervención y los lineamientos estratégicos de la Cooperación Española

En general, los ejes de intervención del proyecto y las líneas transversales de intervención del proyecto encuentran acomodo tanto en los Planes Directores de la Cooperación Española como en los Documentos de Estrategia-País para Ecuador y Perú y en los documentos estratégicos sectoriales.

4.1 Existencia de estudios específicos ex ante sobre brechas de desigualdad, diversidad cultural e impacto ambiental de las actividades del proyecto y adecuada problematización e inserción en la lógica de intervención;

4.2 disponibilidad de información desagregada por grupos de atención especial en documentos de formulación y seguimiento del proyecto

A pesar del prolijo levantamiento de información caracterial de la cuenca que se realizó a través de los diagnósticos que sustentaron el POMD tanto a nivel socio-económico como físico-ambiental, el proyecto no identificó brechas de desigualdad socio-económica ni de género de manera específica, que hubieran debido constar en una línea base levantada sobre las zonas de intervención específicas seleccionadas con sustento técnico. Sí que existe un diagnóstico sobre los principales problemas ambientales de la cuenca, pero no se realizaron estudios de impacto ambiental específicos en torno a los ecosistemas y biotopos que han sido escenario de las actuaciones implementadas en el proyecto o proyectadas en el POMD.



iii. CRITERIO COHERENCIA

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
5. ¿El proyecto ha sido adecuadamente formulado en base al marco lógico?	5.1 Consistencia de la lógica de intervención: adecuación de problemas, alternativas, objetivos, actividades y resultados esperados; consistencia de los indicadores y las fuentes de verificación	Documentos del proyecto, encuesta y cuestionario rápido
6. ¿Se ha contado con una línea base que permita el seguimiento y evaluación de actividades?		
7. ¿Ha establecido el proyecto sinergias con otras intervenciones de la Cooperación Española en la zona de intervención? ¿Y con otras intervenciones de la cooperación internacional?	6.1 Calidad y funcionalidad de la línea base del proyecto 7.1 Existencia en el diseño de sinergias con otras intervenciones de cooperación	

5.1 Consistencia de la lógica de intervención: adecuación de problemas, alternativas, objetivos, actividades y resultados esperados; consistencia de los indicadores y las fuentes de verificación

Para el diagnóstico evaluativo sobre la coherencia entre resultados y objetivos específicos y resultados y actividades - secuencia vertical del marco lógico - se procedió a un análisis pormenorizado de la documentación del proyecto - PRODOCs fundamentalmente y POAs - y específicamente de las matrices de intervención.

El análisis se centró en los siguientes elementos:

- La adecuada formulación de los resultados esperados y su correspondencia con el objetivo específico
- La adecuación entre actividades y resultados
- La calidad en la formulación de los indicadores empleados.

El análisis de la formulación del proyecto en todo su ciclo de vida revela por una parte un **alto nivel de consistencia lógica en el primer período y, por otra, severas inconsistencias en el segundo período.**



La lógica de intervención del primer período, que apuntaba como objetivo general a la distensión post-conflicto, encontraba un soporte absolutamente pertinente en la prosecución de dinámicas de gestión compartida de un recurso territorial, tal y como la Cuenca Catamayo-Chira ofrecía y tal y como enunciaba el objetivo específico. Todos los componentes identificados y seleccionados en el PRODOC elaborado en 2001 contribuyen al logro de la gestión integral y compartida de la cuenca, aunque uno de sus componentes, el de promoción del desarrollo productivo, a juicio de este equipo evaluador no debió ser iniciado de manera anterior a la aprobación, validación institucional y social e implementación del POMD.

En el segundo período, el PRODOC elaborado en 2008 presenta mayores inconsistencias y debilidades. En primer lugar, los objetivos específicos se multiplican por siete, lógica contraria a la ortodoxia del enfoque de marco lógico, que asigna un solo objetivo específico a un objetivo general. Más allá de esta inconsistencia metodológica formal, encontramos que si bien el objetivo general del proyecto en su segunda fase es el fortalecimiento (adecuación) de capacidades de los actores para la gestión de la cuenca (es decir, su empoderamiento), salvo las acciones de capacitación (obj.3), de fortalecimiento institucional (obj.5) y de fortalecimiento de los flujos y sistemas de información (obj. 6), la intervención se lanza hacia intervenciones generadoras de impacto (que hemos llamado aquí, productos secundarios) como son las acciones de conservación y reforestación (obj.2), la promoción de actividades productivas sostenibles (obj.4) , el manejo de efluentes y el saneamiento e infraestructura básica (obj.1), y la mitigación de riesgos (obj. 7); líneas de intervención (más que objetivos específicos) que no se sostienen en un análisis territorial prospectivo, ni se justifican en su alcance y su localización. Ciertamente es que estas intervenciones, en algunos casos como las asociadas a reforestación, sí que han sido incentivadoras de procesos de empoderamiento comunitario en el que actores sociales e institucionales han explotado sinergias interesantes, pero el efecto multiplicador de estas experiencias ha resultado muy puntual y localizado, y por ello su impacto muy limitado, considerando los recursos invertidos.

Por último, para evaluar la calidad de los indicadores de las intervenciones del proyecto, se valoraron los siguientes aspectos: la capacidad de medición del indicador, la presentación de información cuantitativa y cualitativa de logro o avance y la especificación del colectivo destinatario y la ubicación geográfica. Sin embargo, ni en la formulación del primer PRODOC ni en la del segundo, ni en la de los once POAs del proyecto, encontramos ni un sólo indicador completo, esto es, ninguno que reúna a la vez los siguientes requisitos básicos: que especifique población beneficiaria o sujeto (número y localización exacta), que cuantifique y cualifique los



resultados de la actuación prevista (en incremento respecto de una situación inicial o línea de base, o en valor absoluto, y que establezca un período específico para su acometimiento. Entre las baterías de indicadores presentadas en la documentación operativa del proyecto, se confunden en un mismo plano tipos de indicadores de categorías diversas (de estructura, de proceso, de resultado y de impacto) y en ningún momento se aportan justificaciones explícitas para la selección de las metas cuantificadas.

La debilidad del marco lógico en la formulación del PRODOC 2009-2011 ha sido ratificada unánimemente por el personal directivo y técnico del proyecto en Ecuador y en Perú durante el proceso evaluador; se reconoce la existencia de indicadores incompletos y disfuncionales, así como de resultados esperados (o metas) inconsistentes, incoherentes con la lógica de intervención, inadecuados al contexto o desproporcionados respecto de lo asumible y realizable. Las correcciones aportadas por el equipo técnico del proyecto en los POAs 2010 y 2011 respecto del PRODOC de la segunda fase no terminaron de solventar por completo estas deficiencias, que han sido determinantes al impedir un seguimiento técnico ágil, adecuado y transparente de las diferentes intervenciones. Por supuesto, la escasa funcionalidad de los indicadores y fiabilidad de las fuentes de verificación de éstos, han complejizado enormemente la evaluación del conjunto.

6.1 Calidad y funcionalidad de la línea base del proyecto

Como ya se ha explicado, el proyecto ha carecido durante todo su ciclo de vida de una línea de base sobre la cual justificar y sostener sus actividades, su seguimiento técnico (no presupuestario) y su evaluación, así como para cuantificar sus metas (proyección) y sus avances (cumplimiento). Se confundió la información diagnóstica general producida para sustentar el POMD, con aquella necesaria para sustentar la operación del proyecto, por lo que el esfuerzo de levantamiento de la línea de base no se acabó nunca de realizar (ni en el primer período ni en el segundo).

7.1 Existencia en el diseño de sinergias con otras intervenciones de cooperación

El proyecto entró en relación durante todo su ciclo de vida con otras fuentes cooperantes, tales como el gobierno de Murcia, ONGDs españolas, ecuatorianas y peruanas (Plan, CARE, CEPESER, NCI, IGCH, etc.), complementando esfuerzos y logrando sinergias puntuales.



Así mismo, desde el mismo proyecto se generaron esfuerzos eficaces por canalizar otros aportes de cooperación (europea con TwinLatin, latinoamericana mediante el BID y la CAF para generación de proyectos en torno a las mancomunidades).

iv. CRITERIO SOSTENIBILIDAD

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
8. ¿Ha identificado y tomado en cuenta la intervención las capacidades y potencialidades de los actores y procesos en curso en la zona de intervención, así como los riesgos endógenos y exógenos susceptibles de afectarla?	8.1 Grado de integración y aprovechamiento de capacidades y recursos nacionales y locales en el diseño y formulación de actividades	Documentos del proyecto.
	8.2 Grado de participación efectiva de las instituciones y población sujeto del proyecto en su diseño	Herramientas aplicadas: encuesta y cuestionario rápido
9. ¿Se han diseñado adecuadas estrategias de sostenibilidad/transferencia?	9.1 Existencia de estrategias y mecanismos de sostenibilidad y transferencia de competencias en las intervenciones y grado de idoneidad y aplicabilidad de las mismas	

8.1 Grado de integración y aprovechamiento de capacidades y recursos nacionales y locales en el diseño y formulación de actividades

Según la encuesta intensiva aplicada, la identificación e incorporación de capacidades y potencialidades de los actores sociales e institucionales del proyecto ha sido escasa o nula para un 53% de los consultados, frente a un 47% que la encuentra adecuada u óptima. Las comprobaciones directas realizadas por el equipo consultor dan cuenta de los esfuerzos de la co-dirección de la primera y segunda fase del proyecto por poner en valor los recursos nacionales y locales, tanto en la selección de las contrapartes ejecutoras, como en la contratación de equipos técnicos/as conformados por profesionales ecuatorianos y peruanos.

8.2 Grado de participación efectiva de las instituciones y población sujeto del proyecto en su diseño

El perfil eminentemente técnico-científico con el que se revistió al Proyecto Catamayo-Chira desde su formulación primera, pudo presentarse como el principal obstáculo para generar



desde un inicio reales procesos de apropiación de enfoques y metodologías. La segmentación del proceso de levantamiento de información territorial, que debió haberse constituido como fin al tiempo que como medio (proceso de auto-conocimiento y auto-reflexión por parte de actores institucionales y sociales y población sujeto en general) tomó, quizás por la dinámica de contratación de consultorías técnicas, un cariz tecnocrático que separó inmediatamente al proyecto y su diseño de la base social e institucional local a la que éste se refería. El hecho de que un 63% de las 84 personas consultadas mediante cuestionario rápido opinen que el proyecto no tomó en cuenta ni integró sus propuestas en el diseño de las actuaciones viene a confirmar lo que las entrevistas a profundidad y grupos focales con los actores institucionales y sociales y la población beneficiaria del proyecto revelaron durante la fase de campo de esta evaluación.

9.1 Existencia de estrategias y mecanismos de sostenibilidad y transferencia de competencias en las intervenciones y grado de idoneidad y aplicabilidad de las mismas

La explotación de la encuesta intensiva aplicada a 30 directivos y técnicos/as del proyecto en sus dos períodos de implementación revela que, para un 56% de los/as consultados/as, los mecanismos de transferencia de procesos y actividades previstos en el diseño de la intervención fueron insuficientes o nulos, contra un 44% que los considera suficientes u óptimos.

Prueba indefectible de la escasa eficacia del proyecto en cuanto a la generación de apropiación y empoderamiento entre los actores de la zona de intervención (nacionales y locales, institucionales y sociales), es el mismo hecho de la denominación y existencia explícitas de un proceso llamado de “transferencia” en el seno del proyecto a partir del año 2010: el mero hecho del lanzamiento de este proceso, consagrado bajo la forma de Plan, tenía como objetivo explícito *“lograr que los actores institucionales y sociales con competencias conozcan y adopten la gestión integral de la cuenca transfronteriza Catamayo – Chira, teniendo como marco orientador al Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo (POMD) y a las acciones iniciadas en torno al mismo por el Proyecto Fortalecimiento de la Gestión Integral de la cuenca binacional Catamayo – Chira”*¹⁶.

16 Plan de Transferencia 2010-2011



5.3.2 Nivel de gestión

i. CRITERIO EFICIENCIA

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
10. ¿El cumplimiento de las actividades se ha dado en función de los recursos y los plazos previstos y/o razonables?	10.1 Grado de proporcionalidad entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados	Revisión documental Documentos del proyecto.
13. ¿Los mecanismos de ejecución presupuestaria han sido fluidos y transparentes?	10.2 Rendimiento de la ejecución presupuestaria	Herramientas aplicadas: encuesta, cuestionario rápido y grupos de evaluación
14. ¿Ha sido adecuada la gestión del personal del proyecto?	13.1 Adecuación de los procedimientos para contratación y/o adquisición de bienes y servicios a las necesidades del proyecto y transparencia de los mismos	
	14.1 Existencia e idoneidad de procedimientos para la selección, desempeño y evaluación del equipo técnico y administrativo asociado al proyecto	

10.1 Grado de proporcionalidad entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados;

10.2 Rendimiento de la ejecución presupuestaria

El rendimiento de la ejecución presupuestaria ha sido analizado en base a la información contable facilitada por la UNIGECC para el período 2001-2011 (hasta octubre de 2011 con proyección a diciembre). Los sub-indicadores de evaluación que han sido empleados para analizar el grado de rendimiento de la ejecución son dos: por un lado, la tasa anual y promedio de ejecución, calculada como relación entre lo proyectado y lo efectivamente ejecutado; por el otro, la relación entre gastos de administración y gastos de inversión sobre el monto total, para cada año y también en promedio. Es importante señalar que los cálculos se han realizado exclusivamente sobre los fondos asignados y efectivamente ejecutados por la cooperación española y europea, sin incluir los fondos de contraparte (que introducen distorsiones, ya que en su mayoría calculados a partir de valorizaciones sobre salarios y activos aportados por las instituciones).



De los cálculos realizados por el equipo evaluador se desprende lo siguiente:

- El proyecto ha presentado **altas tasas de ejecución presupuestaria**, con un promedio sobre los diez años de 81% y con una tasa anual generalmente por encima del 75%, con excepción de los ejercicios 2002 (52% de ejecución efectiva sobre lo proyectado en el POA), 2005 (73%), 2009 (70%) y 2010 (74%).
- La tasa de ejecución en Perú (88%) ha sido superior a la de Ecuador (75,5%) sobre el total de fondos invertidos por la cooperación entre 2001 y 2011.

Gráfico 7. Evolución de la tasa de ejecución presupuestaria del proyecto (Ecuador + Perú)

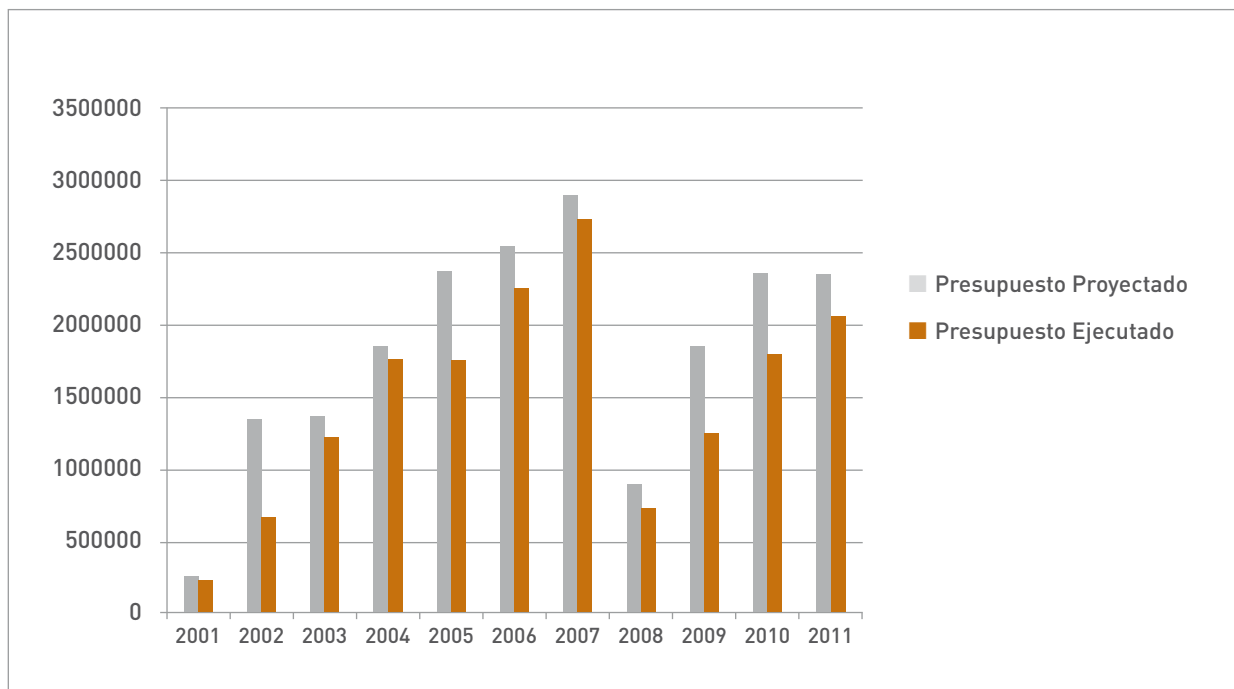
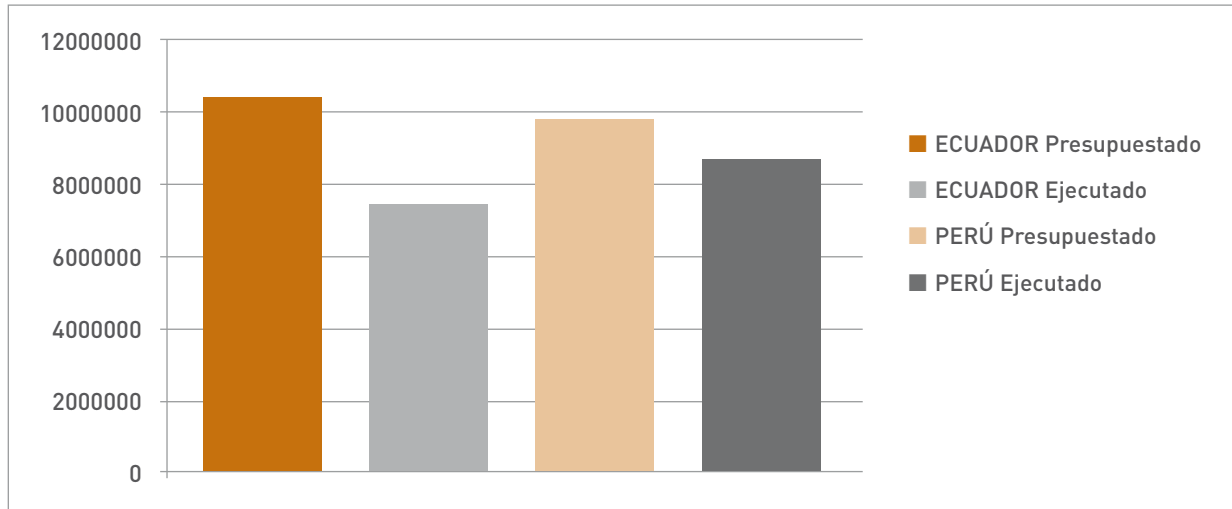




Gráfico 7.1 Comparativo de tasas de ejecución presupuestaria entre la UT Piura y la UT Loja



13.1 Adecuación de los procedimientos para contratación y/o adquisición de bienes y servicios a las necesidades del proyecto y transparencia de los mismos;

14.1 Existencia e idoneidad de procedimientos para la selección, desempeño y evaluación del equipo técnico y administrativo asociado al proyecto

En general, **los procesos relativos a la administración de recursos del proyecto se han desarrollado de manera satisfactoria y han estado condicionados principalmente por causas de origen exógeno**, a excepción de los problemas de justificación señalados en el epígrafe 5.2.3, apartado C.

Los **procedimientos de seguimiento y control financiero del proyecto han resultado muy eficaces** para el 86% de los encuestados/as (pregunta 4.8). En cuanto al ritmo de ejecución de fondos, tanto para el primer período como para el segundo han existido importantes variaciones interanuales e intra-anales, que serán analizadas una vez se disponga de la información contable consolidada entre ambas UTs. En cuanto a la gestión del talento humano al interior del proyecto, la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto



revela que para un 67% de los encuestados/as, los mecanismos implementados han resultado entre satisfactorios y óptimos.

Las entrevistas a profundidad y grupos de evaluación aplicados han permitido sin embargo concluir que **no ha existido una política tendente a favorecer procesos de capacitación permanentes al interior del equipo técnico y administrativo**. Sí que existieron sin embargo durante el primer período oportunidades de capacitación para algunos miembros del equipo. En lo concerniente a la contratación de personal, los problemas que existieron – sobre todo en Perú – fueron solucionados mediante la contratación del personal por parte del Plan Binacional.

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
11. ¿Ha contado el proyecto con un sistema de información adecuado a la realidad física, institucional y social del contexto de intervención y a los objetivos planteados para cada sector de intervención?	11.1 Grado de rendimiento y operabilidad del /de los sistema/s de información utilizado/s e instalado/s por el proyecto 12.1 Grado de adecuación del flujo de información al interior del proyecto	Revisión documental Documentos del proyecto. Observación
12. ¿Los mecanismos de gestión de la información, planificación y seguimiento de las actividades han sido adecuados a la realidad física, institucional y social del contexto de intervención y a los objetivos planteados para cada sector de intervención?	12.2 Grado de adecuación del flujo de planificación y seguimiento al interior del proyecto 15.1 Grado de adecuación de los flujos de comunicación entre proyecto y entorno social e institucional	Herramientas aplicadas: encuesta y cuestionario rápido
15. ¿Ha resultado adecuada la comunicación desde y hacia el proyecto?	15.2 Grado de conocimiento sobre el proyecto por parte del personal de instituciones asociadas (contrapartes, ejecutoras y otras) y población sujeto	



11.1 Grado de rendimiento y operabilidad del /de los sistema/s de información utilizado/s e instalado/s por el proyecto;

12.1 Grado de adecuación del flujo de información al interior del proyecto

A pesar de tener la información como uno de sus principales ejes específicos y transversales a lo largo de todo su ciclo de vida, las comprobaciones realizadas por el equipo evaluador evidenciaron grandes déficits existentes en torno a este flujo.

Como se ha señalado anteriormente (análisis del componente C4 de la evaluación), el proyecto no desarrolló sistemas de información, sino que se limitó a levantar información sectorial/territorial y a organizarla en paquetes de información que han sido sistemáticamente puestos a disposición de las entidades usuarias y publicados en aplicaciones web. Sin embargo, no existe a día de hoy la capacidad entre los actores de la cuenca por levantar de manera mínimamente automatizada información relativa a cantidad y calidad de agua en la cuenca, como tampoco existen a nivel de los gobiernos municipales la capacidad por levantar información básica para la toma de decisiones (capacidades de planificación física territorial). La actualización de la información que levantó el proyecto requeriría hoy la contratación de nuevas y costosas consultorías, y los agentes públicos no cuentan con capacidad técnica ni operativa para desarrollar estos esfuerzos que deberían ser asumidos por las administraciones (por mandato constitucional en ambos países).

Al momento en que se produjo la fase de campo del proceso evaluador (noviembre-diciembre 2011) la red de medidores hidro-meteorológicos no estaba aún instalada en todos sus componentes ni era funcional, y la herramienta GEOPORTAL, no contaba con accesibilidad abierta y no había sido aún integrada en los sistemas de información operantes en los gobiernos regional de Piura y provincial de Loja.

12.2 Grado de adecuación del flujo de planificación y seguimiento al interior del proyecto

Tal y como ya ha sido analizado, el proyecto ha carecido en sus documentos de formulación (PRODOCs y POAs) de indicadores funcionales que permitieran una adecuada formulación, seguimiento y evaluación de las actividades implementadas. Estas insuficiencias han constituido graves obstáculos para el monitoreo de los avances, para la implementación de medidas correctivas adecuadas y oportunas y en general para la facilitación de los procesos



de evaluación y mejora continua de procesos a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Esto ha sido destacado por el propio personal directivo y técnico del proyecto en el período 2008-2011 tanto en los Grupos de Evaluación realizados en las oficinas de la UNIGECC en Loja y Piura como en los datos arrojados por la encuesta intensiva: un 63% de las personas consultadas valora como baja o deficiente la eficacia de los mecanismos para la planificación de actividades y procesos, un 40% reconoce insuficiente el sistema de seguimiento técnico y un 56% encuentra deficiente la capacidad del proyecto por detectar problemas en la ejecución de actividades y procesos y de operar respuestas eficaces.

No existe un sistema de seguimiento técnico informatizado y homologado entre Unidades Técnicas del proyecto, lo que ha obligado de manera sistemática a realizar la rendición de informes de avance del proyecto sobre la base de sesiones de trabajo conjunto entre técnicos/as de las oficinas de Loja y de Piura de manera previa a la celebración de las reuniones del Comité de Seguimiento y Coordinación del proyecto (con carácter semestral). Ello ha impedido un funcionamiento eficiente de este flujo fundamental.

Además, se detectó que entre el primer y segundo período se ha producido una desconexión casi total en la continuación de actividades y procesos.

15.1 Grado de adecuación de los flujos de comunicación entre proyecto y entorno social e institucional

El proyecto ha logrado a lo largo de su ciclo de vida y en especial durante el primer período, un notable posicionamiento y visibilidad sobre el conjunto de actuaciones públicas y de cooperación internacional en la zona fronteriza. La vasta producción de publicaciones y la gestión de la marca del proyecto como esfuerzo trinacional por atender un conjunto de problemáticas participó en la consolidación del Plan Binacional como realidad operativa y suficientemente difundida y conocida.

Sin embargo, **el proceso evaluador detectó niveles de comunicación de intensidad irregular, tanto en la difusión de sus avances como en el necesario flujo de retroalimentación que cualquier proyecto necesita para incorporar de manera efectiva la opinión de las instituciones y poblaciones sujeto.** En este sentido, si bien la difusión de las actividades del proyecto sí fue efectiva en medios institucionales macro y meso y en entidades académicas y no gubernamentales operantes en la zona, no llegó suficientemente a los sujetos del nivel



micro, es decir, municipalidades, parroquias y poblaciones. Según revelan los resultados del cuestionario rápido a actores asociados y beneficiarios, el 59% de estos expresa que no fue invitado a participar en el diseño de las intervenciones, y un 63% opina que no fueron tomadas en cuenta e integradas sus propuestas en el proyecto. Por su parte, según los resultados de la encuesta a personal directivo y técnico del proyecto, el 60% reconoce como insuficientes o inexistentes los mecanismos de participación implementados para que la población sujeto participe en la gestión y seguimiento de actividades.

15.2 Grado de conocimiento sobre el proyecto por parte del personal de instituciones asociadas (contrapartes, ejecutoras y otras) y población sujeto

Los cuestionarios rápidos aplicados a 84 actores asociados al proyecto revelan que ha existido un sesgo en la interlocución y provisión de información respecto de los actores territoriales, puesto que los funcionarios de los gobiernos regional de Piura y provincial de Loja así como los ministerios implicados en Ecuador y en Perú afirman conocer el proyecto en su mayoría, y sin embargo los gobiernos locales de la zona de intervención del proyecto afirman conocerlo sólo de manera muy aproximada (con excepción de los gobiernos de Espíndola, Quilanga y Ayabaca). Esto se debe a que el proyecto en su segunda fase centró en estas localizaciones su intervención.

ii. CRITERIO COHERENCIA

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
16. ¿Con qué criterios se han incorporado o excluido actividades durante el ciclo de vida del proyecto? ¿Han sido adecuadas las medidas correctivas aplicadas?	16.1 Transformaciones operadas en el proyecto se justifican adecuadamente y sobre la base de situaciones objetivas	Revisión documental Entrevistas



16.1 Transformaciones operadas en el proyecto se justifican adecuadamente y sobre la base de situaciones objetivas

Existen dos líneas de trabajo del proyecto que fueron abandonadas en la transición del primer al segundo período, pero cuya separación no ha sido justificada de manera explícita en ninguno de los documentos programáticos:

- el apoyo a los procesos de **ordenamiento territorial**, que fue sacrificado casi en su totalidad en favor de la inserción del POMD en los planes institucionales, a juicio del equipo consultor de manera desacertada puesto que esta focalización de esfuerzos hizo perder la necesaria integralidad que un proyecto de las características del Catamayo-Chira hubiera requerido. En este punto, ya ha sido anotado desde la primera aproximación evaluativa que un mayor énfasis en el fortalecimiento de unidades de planificación física territorial hubiera probablemente tenido resultados e impactos mucho más significativos en términos de fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión sostenible de la cuenca: extensión y mejora del equipamiento tecnológico de las unidades de planificación de los gobiernos locales, apoyo a la formación especializada de técnicos/as y funcionarios de los distintos niveles de la administración en análisis espacial y ordenamiento territorial, mayor apoyo en la aplicación de metodologías apropiadas de levantamiento primario de información territorial, mayor apoyo a los procesos existentes de articulación de planificaciones territoriales, como la que el proceso META ha abierto en Loja de la mano del Gobierno Provincial, etc....
- y el eje de **formación técnica**, que según un importante número de actores consultados fue descuidado a pesar de las recomendaciones a favor de un más sostenido apoyo por parte del proyecto (ver Informe de Evaluación del período 2001-2007); sobre todo en lo concerniente a la consolidación de estructura institucional y financiera de los centros, al fortalecimiento de las dinámicas de binacionalidad, y en lo referido al fortalecimiento de pensum y a la calidad pedagógica y adecuación dinámica de la oferta formativa a las necesidades socio-productivas y demanda de los mercados laboral, de consumo local y de exportación.



iii. CRITERIO SOSTENIBILIDAD

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	HERRAMIENTAS EVALUATIVAS
17. ¿En qué medida participan las instituciones locales en el financiamiento, la gestión, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las actividades?	17.1 Grado de participación de las instituciones asociadas al proyecto y su zona de intervención en el financiamiento, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades	Revisión documental Encuesta y cuestionario
18. ¿Las entidades contraparte y ejecutoras de los componentes del proyecto han mejorado sus procesos de gestión en general gracias al proyecto?	18.1 Grado de inserción de procesos y exumos significativos del proyecto en las instituciones de los contextos de intervención	

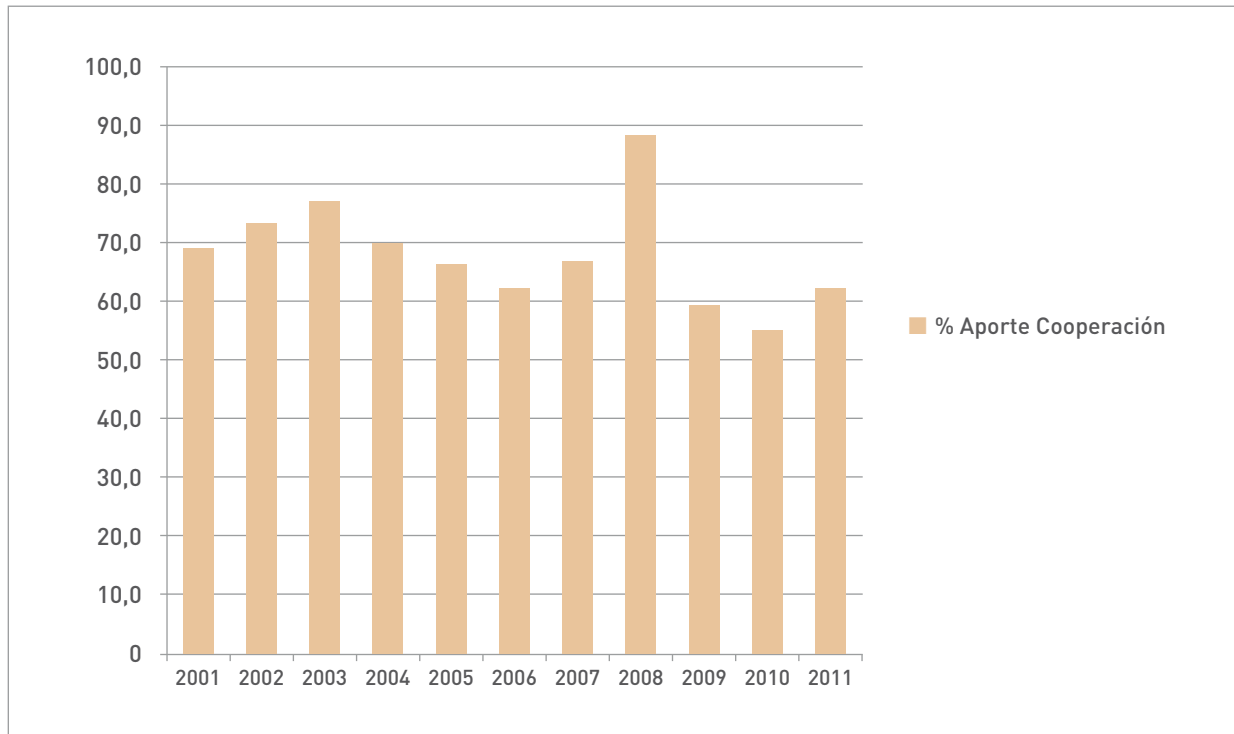
17.1 Grado de participación de las instituciones asociadas al proyecto y su zona de intervención en el financiamiento, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades

Tal y como el análisis de la información contable ha revelado, el aporte de cooperación (española y europea) sobre el monto total ejecutado en el proyecto ha representado en total el 65,5%.

En promedio para todo el ciclo de vida del proyecto, la relación entre los aportes de cooperación y los aportes nacionales y locales (incluyendo aquellos valorizados) ha sido anualmente de 68,2%. El equipo evaluador estima que esta proporción es demasiado elevada al tratarse de países de renta media (baja y alta). El nivel de participación protagónica de las instituciones participantes debería tender deseablemente hacia aportes dinerarios iguales (excluidos aquellos valorizados), de manera a que la toma de decisiones responda adecuadamente a un equilibrio y no exista el peligro de inducir relaciones entre entidades cooperantes y entidades públicas del tipo donante-beneficiario.



Gráfico 8. Evolución de la tasa de aporte financiero de la cooperación en el proyecto sobre el total



En opinión del equipo evaluador, el porcentaje de aporte de las contrapartes nacionales es un indicador extremadamente significativo del grado de pertinencia real del proyecto, así como del compromiso, grado de apropiación y grado previsible de sostenibilidad de los procesos.

En el caso del Proyecto Catamayo-Chira, **encontramos aportes nacionales y locales de contraparte del 34,5% sobre el monto total del proyecto lo cual es considerado como un indicador de un compromiso insuficiente**, tomando en cuenta dos factores: en primer lugar, que en ese porcentaje se incluyen aportes en especie valorizados (los aportes dinerarios de las contrapartes nacionales y locales rondarían el 20% del monto total); en segundo lugar, que Ecuador y Perú son países de renta media-baja y renta media-alta en la actualidad y desde 2005.



18.1 Grado de inserción de procesos y exumos significativos del proyecto en las instituciones de los contextos de intervención

A la pregunta del cuestionario rápido “¿En qué medida considera usted que el proyecto ha fortalecido su institución u organización?” existe una clara división de opiniones: el 15% respondió “mucho”, el 35% “bastante”, el 27% poco y el 23% “nada”, es decir, que la mitad de los 84 actores consultados tienen una visión positiva y la otra mitad negativa, respecto de los aportes realizados por el proyecto.

Constatamos que la visión más crítica se produce en el nivel de gobiernos locales (municipales y distritales), y también en las personas consultadas que han participado sobre todo en el segundo período, mientras que los actores que han acompañado el proyecto durante más años expresan una opinión más favorable.

Según la encuesta intensiva a personal directivo y técnico del proyecto, la instalación efectiva de capacidades en las contrapartes y población beneficiaria se ha desarrollado satisfactoriamente para un 57% (47% consideran de manera suficiente y 10% de manera óptima), contra un 43% que considera eran necesarios mayores esfuerzos.

5.3.3 Nivel de resultados

i. CRITERIO EFICACIA

19. ¿Se está alcanzando el cumplimiento del objetivo específico de la intervención?, ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su cumplimiento?	19.1 Grado de cumplimiento del objetivo específico 20.1 Grado de cumplimiento de las actividades programadas	Revisión documental Entrevistas y encuesta
20. ¿Qué avances efectivos presenta el proyecto al término de ambas fases?	20.2 Grado de adecuación entre los resultados programados y los resultados alcanzados	



19.1 Grado de cumplimiento del objetivo específico;

20.1 Grado de cumplimiento de las actividades programadas;

20.2 Grado de adecuación entre los resultados programados y los resultados alcanzados

En el apartado dedicado a los condicionantes y límites del proceso evaluador, ya se advirtió sobre el bajo grado de evaluabilidad del proyecto a nivel de sus actividades debido a la escasa e imparcial información existente sobre ubicación, características de las poblaciones-meta, recursos proyectados y efectivamente ejecutados en cada caso, lo que ha impedido obtener una valoración precisa de la eficacia agregada del proyecto (logro de resultados esperados y por extensión de objetivos específico y general).

Grandes procesos institucionales inducidos desde el proyecto

Los grandes procesos inducidos desde el proyecto son la inserción del enfoque de cuenca y desarrollo sostenible, la binacionalidad como relación de interdependencia asumida en la gestión de los recursos, la importancia de la información físico-territorial y humana como base para la planificación de políticas en los distintos niveles de gobierno y el enfoque de género. En ausencia de una batería de indicadores y resultados enfocados a procesos, la evaluación no ha podido extraer conclusiones evaluativas afinadas. Sin embargo, sí que se han obtenido hallazgos de carácter general que resultan útiles para dimensionar los logros y los límites de la intervención, y aportar recomendaciones para la mejora de futuras intervenciones:

- **Inserción del enfoque de cuenca:** es posible afirmar que la generalidad de actores institucionales entrevistados consideran muy favorablemente el aporte que realizó el Proyecto Catamayo-Chira en la toma de conciencia sobre la importancia de **extender y profundizar la conciencia sobre la necesidad de abordar, desde el conocimiento y la planificación concertada, el ordenamiento de un área-recurso territorial de indudable importancia eco-sistémica** (biológica, cultural, social y económica). Cuando menos en un nivel potencial, el proyecto ha conseguido a través del POMD, su proceso de elaboración, la **inclusión del enfoque integrado en la producción de políticas, planes, normas y proyectos, así como en las prácticas cotidianas de algunos de los agentes usuarios de la cuenca**. Queda sin embargo



aún por comprobar si esta inserción ha sido única y exclusivamente nominal-normativa (ordenanza en Piura, planes de desarrollo territorial con inclusión del enfoque de cuenca) o si este enfoque se acaba materializando en acciones concretas que pongan en relación la actividad humana en la zona alta y baja de la cuenca, contemplada como ecosistema complejo integrado por unidades y procesos interdependientes.

- **Binacionalidad:** el proceso evaluador trató de identificar los procesos de binacionalidad absolutamente dependientes del proyecto de aquellos que, habiéndose inducido desde éste, han logrado cobrar autonomía. Entre los primeros, figuran obviamente aquellos que se enmarcan en la propia vida del proyecto (eventos binacionales de observación, capacitación y de seguimiento y evaluación convocados desde el proyecto) y es asumido que cesarán al término del proyecto; entre los segundos, podemos situar el diálogo y concertación de actuaciones entre el Gobierno Provincial de Loja y el Gobierno Regional de Piura (aún muy puntuales y enfocadas a sectores específicos como la vialidad y otras obras de infraestructura y conectividad), así como las dinámicas emprendidas desde la interacción de las mancomunidades de la Cuenca Alta y del Señor Cautivo, en cuya creación el proyecto jugó un papel fundamental.

Ni en el campo de la conservación ambiental, ni en el de la prevención de riesgos, ni en el de la formación técnica, ni el productivo-comercial las dinámicas de binacionalidad que el proyecto haya podido incentivar han resultado visibles, ni reconocidas por los actores locales, ni constatables en base a data disponible.

- **Importancia de la información físico-territorial y humana como base para la planificación de políticas en los distintos niveles de gobierno:** aunque con los déficit señalados previamente, el Proyecto Catamayo-Chira tuvo la virtud de posicionar y de alguna manera anticipar la necesidad de establecer procesos técnico-científicos en el seno de las instituciones locales conducentes a efectuar el ordenamiento territorial de sus circunscripciones.
- **Incorporación y transversalización del enfoque de género:** como ya se señaló, la preocupación por enfrentar la problemática de desigualdad en el ejercicio de derechos y en el acceso a oportunidades, así como por inducir una mayor y más



efectiva concientización respecto de los necesarios equilibrios entre la actividad humana y los ciclos naturales básicos, ha sido importante de manera especial en el planteamiento original del proyecto (primera fase), y sus efectos son visibles y a la vez difícilmente mensurables por responder estos ámbitos a transformaciones socio-culturales de largo aliento. **El proyecto ha incidido notablemente en la creación, implementación y fortalecimiento de instancias técnicas y políticas en los diferentes niveles de Gobierno** (COREM- GRP, Unidad de Género-GPL, Comisiones de Género en diferentes Parroquias de Loja, Mesa contra la Violencia de Género- Gob. Provincial de Ayabaca) **y ha apoyado la formulación, elaboración e implementación de herramientas de políticas pública referidas a equidad de género, violencia de género e igualdad de oportunidades** (Agenda de la Igualdad -GPL, PRIO -GRP, Plan de Igualdad de Oportunidades del Gob. Provincial de Ayabaca). Son destacables especialmente los esfuerzos por empoderar a las mujeres autoridades y a las organizaciones de mujeres, visibilizar su trabajo y generar instrumentos normativos y políticos conducentes al logro de mayores niveles efectivos de igualdad (Agenda en Loja y PRIO en Piura).

Sin embargo, **el proceso de transversalización o institucionalización del enfoque de género a nivel de órganos de gobierno es un proceso incipiente** que merece ser apoyado en futuras intervenciones públicas y de cooperación.

Productos secundarios

Los productos secundarios del proyecto generados a lo largo de su ciclo de vida (que representan valor agregado directo para las poblaciones de la cuenca en forma de bienes o servicios), que ya fueron analizados en sus dimensiones cualitativas anteriormente, tuvieron un desempeño altamente satisfactorio: 76% de los que pudieron ser evaluados a la luz de la información disponible (descontando aquellos no determinables) se cumplieron con avance alto o medio. A continuación, se expone un gráfico y tablas sintéticas de información con una valoración cualitativa y de avance de resultados a partir de las comprobaciones que pudieron ser realizadas, tanto para el primer período como para el segundo. En el caso del segundo período del proyecto, se coteja la información que fue entregada desde las Unidades Técnicas de Loja y Piura con aquella que ha podido ser comprobada por el equipo evaluador.



VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE INDICADORES DEL PROYECTO (PERÍODO 2001-2007)		
ÁREA	RESULTADO	VALORACIÓN DE INFORME INTERMEDIO CONTRASTADA EN EVALUACIÓN FINAL (en color rojo, indicador con avance bajo; en amarillo, avance medio; en verde, avance satisfactorio; en gris, indicador no medible con la información disponible)
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Resultado 3. Propuestas y actuaciones aplicadas al manejo en el ámbito del Plan elaboradas. Identificación de áreas vulnerables, diseño de hidrotecnias, elaboración de planes de mitigación ante situaciones extremas.	Resultado con importantes avances, a pesar de no haber estado apoyado en indicadores de seguimiento específicos. Tal y como se expone en el Informe de Evaluación sobre el primer período y como se pudo contrastar mediante consultas a agentes e informantes clave en esta evaluación final, se obtuvieron impactos positivos significativos en zonas localizadas que tuvieron carácter ejemplarizante o piloto: destacan las actuaciones de conservación en las áreas de Cuyas, Pacaipampa, Aypate, Sabanilla y Zapotepamba; las actuaciones de agua y saneamiento en Sullana, Paltas y Puyango. Se resalta en estos logros el esfuerzo de complementariedad y sinergias del proyecto con otros actores e iniciativas en la zona (NCI, IGCH, IRAGER, SNV, Plan Internacional, CARE).
DESARROLLO PRODUCTIVO (fortalecimiento institucional no considerado aquí por no tratarse de un producto secundario sino de un proceso transversal inducido desde el proyecto)	Resultado 11. Promoción de las vocaciones y sistemas productivos aptos en el ámbito de la cuenca, realizada y en operación	Tal y como se señala en el Informe de Evaluación para el primer período, no ha sido posible evaluar de manera cuantificada las actuaciones de apoyo a los sistemas productivos implementadas durante el período 2001-2007 por no disponerse de la información de base fundamental para medir su avance. Al igual que confirman los hallazgos que se desprenden de las comprobaciones evaluativas de las intervenciones del segundo período, el proyecto adoleció en el primer período de una marcada inconsistencia en la selección de las zonas de evaluación: esto no se encuentra justificado en ningún documento del proyecto y, en ausencia de un trabajo de planificación física de cara a la pertinencia y viabilidad de sus intervenciones, todo apunta a que se seleccionaron lugares y actividades para los cuales se contaban con socios competentes y con una cierta experiencia de trabajo, como criterio dominante. En general, durante el primer período el apoyo a actividades productivas se concentró en la zona baja de la cuenca, en Perú.
	Resultado 12. Investigación y desarrollo aplicado a las vocaciones productivas de la zona, con transferencia tecnológica apropiada.	Tampoco en este indicador se pudieron extraer conclusiones evaluativas cuantificadas. A pesar del destacado trabajo realizado desde el CBFT de Mallares en apoyo productivo para cultivo orgánico de banano, la evaluación del primer período encuentra seriamente comprometida la sostenibilidad e impacto real de los esfuerzos por promover la agricultura de tipo orgánico en la zona de intervención, sobre todo a la luz del modelo libre en proceso de instalación por el TLC en Perú.
FORMACIÓN TÉCNICA	Resultado 16. Puesta en marcha del sistema de capacitación técnica agropecuaria con la creación de un centro con dos sedes, uno en la zona baja, otro en la zona alta	En general, los hallazgos realizados en torno al eje de capacitación técnica del CBFT coinciden en señalar la asimetría en el desenvolvimiento de ambas sedes, aventajando el de Mallares al de Zapotepamba tanto en lo relacionado con la calidad de la enseñanza como en el avance en los procesos de gestión y los resultados en términos de egresos efectivos. Esto aunado a la inconsistencia de las dinámicas de binacionalidad entre ambos, señaladas en todas las actas de los comités de Coordinación y Seguimiento del proyecto y ratificadas en las consultas a los directivos.
	Resultado 17: Fortalecimiento del sistema de enseñanza secundaria técnica agropecuaria	



VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE INDICADORES DEL PROYECTO (PERÍODO 2009 - 2011)						
COMPONENTE	SUB-COMPONENTE	INDICADORES PROGRAMADOS	VALORACIÓN REALIZADA POR EQUIPO UNIGECC (Informe 2009-2011)			VALORACIÓN SOBRE COMPROBACIONES DEL EQUIPO EVALUADOR (en rojo: indicador cumplido en porcentaje de avance menor al 50%; en amarillo, indicador cumplido en porcentaje de avance entre el 51% y el 75%; en verde, indicador cumplido en porcentaje de avance superior al 76%; en gris, subcomponente con avance no comprobable por disfuncionalidad del indicador)
			% EJECUCIÓN ANUAL		ACUMULADO	
			2010	2011	2009- 2011	
COMPONENTE 1: Adecuada gestión del recurso hídrico.	1: Gestión de los Sistemas de Agua Potable. 2: Manejo de efluentes. 3: Servicios ambientales hídricos	1. 20% (8,176 familias) de la población toma conciencia de calidad de agua.	50	45	95	Este indicador fue rebajado del 60 % al 20% de la población de la cuenca en el POA 2010, aduciéndose como razón la falta de tiempo y recursos. El equipo evaluador considera que ya desde su mismo planteamiento, el indicador no se sostenía técnicamente por ser incompleto en su justificación (¿por qué ese porcentaje?), en su descripción (no se define qué se entiende objetivamente por “conciencia de la calidad del agua”, ni tampoco se determina qué se entiende por familia, ni se describe ni justifica la localización espacial de los hipotéticos beneficiarios) y por carecer absolutamente de fuentes de verificación objetivables.
	4: Gestión de la calidad del agua	2 Un sistema de monitoreo de agua operativo	50	30	80	Resultado que hubiera debido a todas luces integrarse en el componente 6 del proyecto. Indicador no cumplido al no existir actualmente un sistema de monitoreo de cantidad y calidad de agua en la cuenca.
COMPONENTE 2: Uso adecuado de los recursos naturales renovables	1: Conservación, protección y recuperación del suelo y cubierta vegetal	3. 118 ha. reforestadas en dos micro cuencas en el cantón Espíndola y en Ayabaca	100		100	La inexistencia de un sistema de información geográfico asociado a la ejecución y seguimiento de las actividades del proyecto ha impedido una comprobación exacta del avance en este subcomponente. Sin embargo, las visitas realizadas en el terreno por el equipo evaluador sobre una muestra aleatoria representativa de áreas reforestadas y manejadas en base a prácticas agro-silvo-pastoriles en Loja y Piura con apoyo del proyecto, ha permitido avalar la confiabilidad de los resultados presentados por la UNIGECC. El trabajo con grupos conservacionistas (viveristas, productores agro-ecológicos) en Ecuador y sobre todo en Perú garantiza al menos a mediano plazo una ampliación sostenida de las prácticas inducidas desde el proyecto.
		4. 5000 ha. manejadas con fines de protección y conservación	70	30	100	
		5 10 organizaciones fortalecidas (para la gestión de RRNN)	80	20	100	



COMPONENTE 3: Fortalecimiento de las capacidades de la población.	1: Desarrollo agrícola	6. 600 familias han desarrollado un proyecto productivo agrícola y han fortalecido sus organizaciones (PERU). 11 organizaciones han desarrollado proyectos productivos y han fortalecido sus organizaciones (ECUADOR).	75	25	100	Las visitas realizadas en el terreno por el equipo evaluador y las consultas realizadas a productores y productoras sobre una muestra aleatoria representativa de iniciativas agropecuarias y forestales en Loja y Piura con apoyo del proyecto, ha permitido avalar la confiabilidad de los resultados presentados por la UNIGECC.
	2: Desarrollo pecuario.	7. 700 familias han desarrollado un proyecto productivo pecuario y han fortalecido sus organizaciones. (PERU). 11 organizaciones han desarrollado proyectos productivos y han fortalecido sus organizaciones.	70	30	100	
	3: Desarrollo forestal productivo.	8. 200 familias han desarrollado un proyecto forestal y han fortalecido sus organizaciones. (PERU). 300 familias han desarrollado un proyecto productivo forestal. (ECUADOR).	65	35	100	
	4: Educación Ambiental.	9. 4 centros educativos de las cabeceras cantonales han incorporado la educación ambiental en su malla curricular	100		100	Indicador cumplido, según las comprobaciones realizadas por el equipo evaluador. Queda pendiente una evaluación específica de los contenidos formativos efectivamente incorporados, de su calidad y su eficacia pedagógica, así como de la sostenibilidad en el mediano y largo plazos de estas incorporaciones.
	5: Gestión ambiental de los gobiernos locales.	10. 8 municipios han implementado en sus gobiernos las comisiones ambientales municipales CAM	70	30	100	Indicador cumplido, según comprobaciones directas realizadas en las instituciones ecuatorianas y peruanas de la zona de intervención.
	6: Gestión de sistemas de riego regulado y no regulado.	11. 2 organizaciones de las juntas de usuarios han fortalecido sus organizaciones para la gestión de sus sistemas de riego	50	30	80	Indicador cumplido en al menos un 80%, según comprobaciones directas realizadas por el equipo consultor.
	7: Diversificación Productiva (ECUADOR)	12. 3 organizaciones de mujeres han desarrollado proyectos productivos y han fortalecido sus organizaciones.	100		100	Indicador cumplido, de acuerdo a la comprobación realizada por el equipo evaluador.
	8: Gerencia y Liderazgo.	13. Se ha consolidado el Centro Binacional de Formación Técnica (doble sede) como actor en la gestión integrada de la cuenca y con soporte binacional	50	30	80	Indicador reformulado: No se ha logrado implantar el Sistema Académico para Formación en Gerencia y Liderazgo, según se desprende de la revisión de mallas curriculares y según reconocen los directores de los Centros de Formación de Zapotepamba y Mallares (indicador original). Respecto del CBFT, tal y como reconoce el Comité de Seguimiento y Evaluación (actas del comité) y como reconocen los propios directivos y docentes consultados, éste funciona más como dos centros que mantienen algunos nexos y flujos de carácter binacional que como una unidad formativa y/o administrativa. Los Centros funcionan adecuadamente, pero no se deriva del egreso de alumnos/as un impacto en la mejora integrada de la cuenca, sino en todo caso en el fortalecimiento de capacidades productivas.



COMPONENTE 4: Fortalecimiento de la Institucionalidad.	1: Fortalecimiento de gobiernos locales y mancomunidades en la gestión del territorio y equidad de género.	14. 50% de instituciones se encuentran fortalecidas en el manejo de la cuenca.	73	14	87	Indicador disfuncional, ya que no se establece ni el universo total de instituciones objetivo, ni sub-indicadores que permitan definir que se entiende por fortalecimiento institucional en el manejo de la cuenca; si bien es cierto que el proyecto fortaleció mediante equipamiento y capacitación a las unidades ambientales y de gestión de riesgos de varias instituciones de la cuenca, no es posible afirmar que los apoyos hayan logrado en agregado la posibilidad de establecer un manejo integral, técnicamente sustentado y concertado de la cuenca y sus recursos.
	2: Control social y ciudadanía.	15. 50% de instituciones públicas cuentan con planes de igualdad de oportunidades	70	20	90	Indicador reformulado en 2010, limitándose las instituciones objetivo al Gobierno Provincial de Loja y al Gobierno Regional de Piura. Es necesario señalar que si bien el segundo sí que cuenta con un Plan Regional de Igualdad de Oportunidades con carácter vinculante, la Agenda de la Igualdad, no discriminación y buen vivir no lo es al no existir norma. En la provincia de Ayabaca sí que se consiguió aprobar el PIO por ordenanza, lo que compensa el cumplimiento satisfactorio del indicador.
	3: Institucionalización del enfoque de género	16. 4 instituciones gubernamentales cuentan con mecanismos de Género (regional, provincial en Perú; Ecuador: provincial, parroquial)	60	30	90	A pesar de los indudables avances acometidos en materia de procesos de incorporación del enfoque de género en la planificación y gestión de las instituciones de la cuenca, el proceso evaluador reveló una débil institucionalización efectiva: en el GPL, si bien se cuenta con Unidad de Género en el organigrama institucional, (dependiente de la Gerencia de Planeamiento y Gobernabilidad) esta unidad recién se ha implementado con la contratación de una persona en el mes de noviembre, por lo que la instancia técnica recién ha empezado a funcionar, y con sólo una persona a cargo; en el GRP, si bien se cuenta con el COREM que es un espacio de propuesta, promovido por el GRP, donde articulan las instituciones públicas y privadas, esta instancia no forma parte del organigrama del GRP; en Ayabaca se generó la Mesa Provincial contra la Violencia de Género impulsada por el MIMDES y apoyada por el proyecto, pero éste no es un mecanismo del gobierno provincial, que no cuenta con ninguna unidad específica.
	3: Fortalecimiento de las organizaciones sociales	17. 8 organizaciones de mujeres han incidido en la creación de mecanismos de Género (regional, provincial en Perú; Ecuador) en Ecuador)	70	25	95	Los resultados comprobados no se corresponden cuantitativamente con la meta fijada por el indicador, tal y como el informe de UNIGECC presenta. Los indicadores y fuentes de verificación de la capacidad para medir incidencia deberían ser las propuestas y acciones efectivas generadas desde las organizaciones en materia de igualdad de género y no discriminación, y no las actividades de capacitación que sólo dan cuenta de la realización de actividades, mas no de su eficacia e impacto. Sin embargo, el equipo evaluador constató el importante trabajo de empoderamiento de las mujeres organizadas en entidades como Red de Mujeres de Calvas, CODEMUF, Asociación de Mujeres Autoridades, organizaciones del COREM y mujeres autoridades de San Pedro de Vilcabamba, Vilcabamba y Yamana; trabajo que hubiera merecido profundizarse y extenderse temporal y geográficamente.



COMPONENTE 5: Capacidades para el desarrollo de actividades Alternativas.	1: Corredor turístico oriental "Reserva de la Biosfera- Camino del Inca - Ecuador	18. La actividad turística se incrementará: 5% en Ecuador y en Perú 20%. 100 familias prestan servicios turísticos	50	50	100	Además de contar con un indicador sin línea de base referencial que permitiera su seguimiento y que no encuentra ninguna justificación técnica en su cuantificación, el proyecto se atribuye logros supuestamente basados en cifras oficiales pero para los que no existe ninguna fuente objetivamente verificable que señale la incidencia específica o contribución de las actividades realizadas.
	2: Potenciación de la producción y comercialización de productos promisorios.	19. 400 familias producen artesanías de tejidos y dulcería, de los cuales al menos 250 lo hacen en Perú y 150 en Ecuador.	80	20	100	El equipo evaluador puede corroborar la existencia de 355 personas (no familias, como el indicador establece) capacitadas y apoyadas en habilidades y equipamiento para la elaboración de artesanías, 225 en Perú y 120 en Ecuador.
COMPONENTE 6: Adecuados sistemas de información para la toma de decisiones.	1: Gestión de la red de información hidrometeorológica	20: 2 Sistemas de información implementados y operativos	53	37	90	Indicador reprogramado. El equipo evaluador constató sobre la base de visitas a infraestructuras, revisión de las herramientas informáticas y consultas a los operadores de información asociados al proyecto, que no existe actualmente un sistema ni una red de información operativa que provea y analice, en tanto a todos operativos, la información sectorial y territorial fundamental para tomar decisiones sobre la gestión integral de la cuenca.
COMPONENTE 7: Disminución de las vulnerabilidades ante la ocurrencia de fenómenos naturales.	2: Implementación del Sistema Integral de información.	21. Sistema de prevención y alerta operativo	60	40	100	La implementación de una sala situacional y la conformación de la Unidades Municipales de Gestión de Riesgos y del sistema de alerta comunitario en el sector de Macará, si bien resultan importantes, no constituyen avances suficientes para garantizar la conformación de un sistema de prevención y alerta en riesgos. Las instituciones y poblaciones de la cuenca no poseen actualmente capacidades para anticipar, prevenir y mitigar de manera oportuna y reaccionar ante la ocurrencia de desastres naturales.

ii. CRITERIO IMPACTO

21. ¿A qué colectivos de población beneficiaria ha alcanzado el PCHP?	21.1 Grado de adecuación entre la cobertura prevista en los PRODOC y la efectivamente obtenida
22. ¿Han mejorado las condiciones de vida y las capacidades de las poblaciones los actores institucionales y sociales sujeto de la intervención?	22.1 Valoración del grado de mejora de las condiciones de vida y capacidades de las poblaciones sujeto del proyecto
23. ¿Han sido asignados equitativamente los beneficios alcanzados entre hombres y mujeres?	23.1 Valoración de la participación de las mujeres respecto de los beneficios generados por el proyecto
24. ¿Ha existido una evolución significativamente favorable en las relaciones de género en la población sujeto de la intervención?	24.1 Valoración de los cambios generados sobre las relaciones de género gracias a las intervenciones



21.1 Grado de adecuación entre la cobertura prevista en los PRODOC y la efectivamente obtenida

Según los informes de avance presentados por los equipos técnicos del proyecto, el grado de cobertura poblacional sobre aquellas metas cuantificadas es altamente satisfactorio. Las comprobaciones realizadas por el equipo consultor sobre una muestra de alrededor del 5% de la población meta para cada actuación, confirma un elevado grado de cobertura poblacional.

El análisis sobre cobertura geográfica efectiva revela que, a nivel de cantones y distritos y para aquellos indicadores y metas que contaban con datos de localización, el proyecto tuvo un buen desempeño. Al no disponer de información georreferenciada sobre las actividades, este análisis fue bastante aproximativo para el nivel inferior al cantonal-distrital.

La explotación de la encuesta intensiva a personal directivo y técnico del proyecto ha revelado por su parte lo siguiente:

- un 53% opina que el nivel de atención efectiva a los sectores más vulnerables ha sido entre insuficiente (46%) y nula (7%), mientras que un 27% la considera suficiente y un 20% la considera óptima.
- un 63% de los/as consultados/as opina que la distribución de actividades y de inversión desde el proyecto no ha sido justa y equitativa tanto geográfica como socio-económicamente.

22.1 Valoración del grado de mejora de las condiciones de vida y capacidades de las poblaciones sujeto del proyecto

La encuesta a personal directivo y técnico del proyecto revela que la percepción sobre la mejora efectiva en la calidad de vida y las capacidades de las poblaciones sujeto es más bien negativa: el 60% opina que este efecto ha sido escaso (53%) o nulo (7%), contra un 40% que opina que la mejora ha sido importante.



23.1 Valoración de la participación de las mujeres respecto de los beneficios generados por el proyecto

De acuerdo a los resultados de la encuesta, el 80% de los encuestados/as opina que ha existido una alta u óptima asignación de derechos y deberes entre hombres y mujeres en el proyecto, contra un 20% que piensa que ha sido deficiente.

24.1 Valoración de los cambios generados sobre las relaciones de género gracias a las intervenciones

La contribución efectiva a la mejora de las relaciones de género en la población beneficiaria es considerada como suficiente u óptima por un 70% del personal encuestado (pregunta 5.4)

iii. CRITERIO SOSTENIBILIDAD

<p>25. ¿De qué manera y en qué grado han participado las poblaciones sujeto de la intervención en la ejecución y seguimiento del proyecto?</p>	<p>25.1 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de su grado de participación en la ejecución y seguimiento de la intervención</p>	<p>Encuesta y cuestionario</p>
<p>26. ¿Los productos y procesos generados por el proyecto están siendo apropiados por las instituciones contrapartes? ¿Se puede hablar de apropiación social e institucional de actividades y procesos promovidos desde el proyecto?</p>	<p>26.1 Grado de apropiación y uso de procesos y exumos del proyecto por parte de las instituciones de la zona de intervención</p>	

25.1 Valoración por parte de socios locales y población sujeto acerca de su grado de participación en la ejecución y seguimiento de la intervención

De los 84 actores asociados al proyecto que fueron consultados mediante cuestionario rápido, el 59% declara haber participado poco o nada en la gestión y seguimiento de actividades, lo cual coincide con su valoración acerca del grado de participación en el diseño del proyecto.

De la encuesta intensiva a personal directivo y técnico del proyecto, se desprende sin embargo una valoración contraria: para un 71% de las personas consultadas, los mecanismos de participación en la gestión y seguimiento por parte de las entidades contraparte han sido



entre suficientes y óptimos, contra un 29% que los califica como insuficientes; respecto de la participación de la población sujeto en estas fases del ciclo de vida del proyecto, el 60% opina que los mecanismos implementados fueron inexistentes o insuficientes.

26.1 Grado de apropiación y uso de procesos y exumos del proyecto por parte de las instituciones de la zona de intervención

El Proyecto Catamayo-Chira posicionó el POMD como un referente de información de carácter general para procesos de planificación de políticas, programas y proyectos en la Cuenca Catamayo-Chira; logró de manera formal, aunque aún no comprobada empíricamente, la inserción de algunos de los principios y enfoques que inspiraron el POMD, en los documentos de planificación territorial del Gobierno Provincial de Loja, como el regional de Piura, de las mancomunidades de la cuenca alta y el Señor Cautivo, y algunos gobiernos locales (Espíndola, Quilanga y Ayabaca).

Sin embargo, el proceso evaluador reveló la existencia de serias dudas acerca de la efectividad y sostenibilidad de estos esfuerzos en el mediano y largo plazos. Tal y como la encuesta a directivos y técnicos/as del proyecto reveló, si los mecanismos de transferencia incorporados al diseño de la intervención fueron reconocidos como insuficientes por un 56% de los consultados (pregunta 3.8), el 90% de ellos reconocen al mismo tiempo que sólo algunos de los componentes del proyecto tienen garantizada sus sostenibilidad gracias al proceso de transferencia operado.

Al mismo tiempo, la valoración sobre el grado de apropiación respecto de actividades y procesos inducidos desde el proyecto por parte de actores institucionales y sociales, es en general pesimista, puesto que un 67% de consultados opina que es insuficiente o escaso (pregunta 4.12). De la misma encuesta se extrae que el 74% del personal directivo y técnico consultado, considera que el grado de compromiso de las contrapartes institucionales y sociales locales y nacionales respecto de la continuidad de los esfuerzos es escaso o insuficiente.



6

CONCLUSIONES

Respecto de los grandes procesos inducidos desde el proyecto

1. El proyecto ha tenido como principal mérito procesual el haber colocado en las agendas nacionales y locales una serie de problemáticas y de enfoques que no existían, o de los que no había constancia explícita, ni disposición operativa efectiva. En agregado, coadyuvó notablemente a consolidar en los actores nacionales y territoriales ecuatorianos y peruanos una conciencia de interdependencia mutua y de común dependencia respecto de la realidad hidrológica-natural, de las amenazas frente a su equilibrio y de las líneas de acción fundamentales que deberían ser desarrolladas a futuro.
2. A nivel de cada institución contraparte, el proyecto se ha presentado como un aliado estratégico efectivo para el acometimiento de aquellas metas que estuvieran alineadas sobre el POMD. En particular, se apoyó a las entidades ejecutoras principales (Gobierno Provincial de Loja y Gobierno Regional de Piura, las mancomunidades de la cuenca alta y del Señor Cautivo, así como a algunos municipios priorizados) en sus procesos internos y de consolidación de capacidades operativas para la planificación y la gestión territorial.
3. Sin embargo, el proyecto ha encontrado serias limitaciones endógenas y exógenas en cuanto al logro de un compromiso efectivo de las instituciones nacionales y locales por impulsar de manera vinculante, planificada y con recursos suficientes, una gestión compartida de recursos territoriales estratégicos para el desarrollo sostenible en la zona de la cuenca y su área de influencia: las disimilitudes en los marcos normativos e institucionales de ambos países, así como la falta de decisión política y operativa efectiva por parte de las autoridades decisorias lastraron cuando no imposibilitaron



ciertos avances fundamentales, como el de la constitución de un organismo binacional de gestión (o de coordinación) para la gestión de la cuenca.

4. La binacionalidad y gestión compartida de recursos, en tanto que gran dinámica transversal perseguida por el proyecto, no cuenta a día de hoy con el vigor deseable ni con garantías para su concreción. El trabajo a futuro de los comités técnicos binacionales de asuntos productivos y ambientales, será clave para comprobar si realmente existen avances prácticos en la gestión binacional, más allá de la voluntad política que los mandatarios de Ecuador y Perú han expresado respecto a la conveniencia de consolidar la Zona de Integración Fronteriza (Declaración Conjunta de Chiclayo de febrero de 2012).
5. El proyecto ha generado en sus diez años de ejecución una vasta cantidad de información cuyo valor referencial ha sido y es innegable, y resulta efectivamente útil como información de base para la elaboración de planes de desarrollo local.
6. Sin embargo ha existido una confusión permanente al interior del proyecto entre la generación de información válida para la elaboración del POMD, y la generación de información necesaria para la formulación, seguimiento y evaluación de las actividades del proyecto, que careció de línea de base y de baterías de indicadores realmente operativos para la formulación y seguimiento técnico de procesos y actividades.
7. Tampoco el proyecto ha logrado instalar sistemas de información que puedan asegurar la actualización permanente de las bases de datos y que puedan servir como soporte técnico y operativo para la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos. Tampoco se han logrado generar capacidades autónomas en los gobiernos locales por realizar sus planes de ordenamiento, que se siguen subcontratando a consultorías.
8. En cuanto a la comunicación desde y hacia el proyecto, se puede afirmar que éste logró un notable posicionamiento y visibilidad sobre el conjunto de actuaciones públicas y de cooperación internacional en la zona fronteriza. La vasta producción de publicaciones y la gestión de la marca del proyecto como esfuerzo trinacional por atender un conjunto de problemáticas participó en la consolidación del Plan Binacional como realidad operativa y suficientemente difundida y conocida.



9. Sin embargo, el proceso evaluador detectó niveles de comunicación de intensidad irregular, tanto en la difusión de sus avances como en el necesario flujo de retroalimentación que cualquier proyecto necesita para incorporar de manera efectiva la opinión de las instituciones y poblaciones sujeto. En este sentido, si bien la difusión de las actividades del proyecto sí fue efectiva en medios institucionales macro y meso y en entidades académicas y no gubernamentales operantes en la zona, no llegó suficientemente a los sujetos del nivel micro, es decir, municipalidades, parroquias y poblaciones.
10. El Proyecto Catamayo-Chira fue pionero en materia de transversalización de los enfoques de género y sostenibilidad ambiental en la cooperación española, así como en la zona específica de intervención. El proyecto ha incidido notablemente en la creación, implementación y fortalecimiento de instancias técnicas y políticas en los diferentes niveles de Gobierno y ha apoyado la formulación, elaboración e implementación de herramientas de políticas pública referidas a equidad de Género, violencia de Género e igualdad de oportunidades.
11. Sin embargo, el proceso de transversalización o institucionalización del enfoque de género a nivel de órganos de gobierno es un proceso incipiente entre los actores sociales e institucionales de la cuenca. La conformación de estas instancias o la aprobación de las políticas, si bien manifiestan un compromiso político a trabajar y abordar los temas y los enfoques de manera institucional, no garantizan la institucionalización del enfoque. La cooperación debería seguir apoyando los esfuerzos de las políticas públicas que en Ecuador y en Perú están tratando de extender y profundizar avances en materia de reducción de desigualdades de género.
12. En materia ambiental, el proyecto ha inducido en los actores de la cuenca una preocupación activa por el cuidado del entorno, aunque adoleció de estudios de impacto que garantizaran la sustentabilidad ecológica de sus propias actividades.



Respecto de los grandes productos generados

13. El Proyecto Catamayo-Chira posicionó el POMD como un referente de información de carácter general para procesos de planificación de políticas, programas y proyectos en la Cuenca Catamayo-Chira; logró de manera formal, aunque aún no comprobada empíricamente, la inserción de algunos de los principios y enfoques que inspiraron el POMD, en los documentos de planificación territorial de un buen número de gobiernos locales.
14. El POMD tuvo una conceptualización extremadamente débil y difusa, y contiene lagunas importantes en lo relativo a la justificación de alternativas y a la modelización de escenarios futuros para la cuenca. La información que generó, basada generalmente en fuentes secundarias de información, no validada científicamente y presentada a una escala inoperable para el nivel cantonal-distrital, no favoreció la instalación efectiva de procesos de planificación y ordenamiento de los subsistemas en interrelación en la cuenca. Se trata de un documento con un elevado coste en relación a su funcionalidad real.
15. Además, el proceso evaluador reveló la existencia de serias dudas acerca de la efectividad y sostenibilidad de estos esfuerzos por aplicar de manera extensiva y sostenida en la cuenca los enfoques en el mediano y largo plazos. Las administraciones locales actuales conocen el POMD de manera sólo nominal, lo cual compromete su inserción en los planes de desarrollo local, en los planes de actuación (operativa) y su aplicación efectiva.
16. Los proyectos hidrológico-forestales asociados a la gestión de la cuenca, así como los de infraestructura de agua y saneamiento, los de formación técnica y los relacionados con fomento de actividades productivas, han tenido generalmente un grado de ejecución moderadamente satisfactorio y, allí donde se han realizado, han logrado impactos positivos en términos de beneficios directos para las poblaciones sujeto, así como en la implicación de éstas y de las instituciones locales en la ejecución de las obras y en el sostenimiento de procesos de organización institucional y comunitaria, al menos en el corto plazo.



17. Sin embargo, por tratarse de un conjunto de actuaciones geográficamente dispersas, generalmente desconectadas sectorialmente (entre áreas de intervención) y por lo tanto con escaso aprovechamiento de sinergias se ha podido concluir que ni la selección ni el diseño de las actividades realizadas han respondido a un planteamiento estratégico general desde el proyecto, derivado de un análisis territorial prospectivo consecuente con los principios, estándares y metodologías sugeridos desde el propio POMD.

Respecto de los procesos de gestión interna del proyecto

18. El proyecto ha enfrentado serias dificultades en lo referido a mantener un direccionamiento unívoco, equilibrado geográficamente y garante de la unicidad requerida para el logro de sus objetivos. El proyecto funcionó más como una relación entre dos intervenciones (una en Loja y otra en Piura), que como una real unidad de operación, con procesos, metodologías y procedimientos homologados y en intrínseca y continua interacción. También existió entre el primer y segundo período una fuerte desconexión que restó coherencia histórica y operativa a la intervención.
19. El proyecto ha carecido en todo su ciclo de vida de una línea de base específica para enfocar sus actividades (más allá de la general levantada para el POMD) y para su adecuado monitoreo. Asimismo, ha carecido en sus documentos de formulación (PRODOCs y POAs) de indicadores funcionales que permitieran una adecuada formulación, seguimiento y evaluación de las actividades implementadas.
20. En ausencia de un sistema homologado entre las unidades técnicas para el seguimiento de avances sobre metas, los flujos de planificación y seguimiento de la UNIGECC se han limitado a acompasar los tiempos de convocatoria de las reuniones del Comité de Seguimiento y Coordinación del proyecto, celebradas con carácter semestral.
21. En general, los procesos relativos a la administración de recursos del proyecto y de comunicación interna se han desarrollado de manera satisfactoria.



RECOMENDACIONES

NIVEL DISEÑO

1. Para futuras intervenciones en materia de gestión de cuencas, será preciso realizar un importante esfuerzo de recopilación y análisis de experiencias (nacionales, internacionales, de cooperación) de manera a consolidar enfoques y metodologías de intervención de manera previa al lanzamiento de la iniciativa. La fase pre-operativa deberá ser guiada sobre la base de las mejores prácticas identificadas en ordenamiento territorial y ambiental, así como sobre las recomendaciones de un panel de expertos, que debería en todo caso incorporarse como organismo permanente de consulta al Comité de Coordinación y Seguimiento del Proyecto. La cooperación española debería de manera general (no sólo a nivel de los procesos Marco de Asociación País) definir sus ventajas comparativas sobre la oferta agregada de cooperación, generando y consolidando un acervo de enfoques y metodologías que no difieran sustancialmente de un país a otro.
2. La implicación de las instituciones públicas del país o países sujeto de la intervención debe ser plena y protagónica desde el momento de la propuesta y la formulación del proyecto, asumiendo necesariamente el direccionamiento de los procesos, en el financiamiento paritario de la intervención, así como en la gestión de los recursos de cooperación y en su fiscalización, y en el seguimiento y evaluación de las actividades. La “apropiación” y la “transferencia” son conceptos que entran en colisión con los principios fundamentales de la Declaración de París, puesto que implican la desobjetivización y falta de autonomía de los países socios o contraparte, que según estas expresiones estarían llamados a “apropiarse” de los procesos inducidos por una hipotética fuente exógena de generación de buenas prácticas.



3. Existen una serie de condiciones pre-operativas mínimas que deben ser respetadas, además de las señaladas anteriormente:
 - Resulta imprescindible contar con un soporte político-institucional y normativo que module y favorezca la implementación de la intervención. La viabilidad de cualquier proyecto debe sujetarse estrictamente a las posibilidades efectivas definidas por este marco, y no limitarse a considerar los obstáculos mayores como simples “hipótesis” o “riesgos”, y a confiarle a un proyecto una tarea que por sus dimensiones procesuales no podrá desarrollarse en su ciclo de vida.
 - Resulta imprescindible contar con información completa y actualizada sobre la zona de intervención y con una línea de base apropiada, sobre la que se puedan sostener indicadores realmente funcionales para el seguimiento técnico de la intervención.
4. El proceso de participación de las poblaciones sujeto de la intervención debe ser efectivo (no sólo nominal), y debe estar acompañado por un proceso iterativo de retroalimentación técnica sin el cual la participación pierde sustento y se convierte en un mero requisito que lejos de propiciar el enriquecimiento y empoderamiento de la intervención, lo obstaculiza y genera expectativas de difícil cumplimiento.
5. La cooperación española debería promover, para aquellos proyectos de intervención directa en los territorios, procesos institucionales y técnicos que fomenten la planificación física y el ordenamiento territorial como bases constitutivas y sine qua non para el logro de procesos de desarrollo sostenible; para ello, España puede contribuir con ventaja comparativa sobre otras cooperaciones mediante asesoramiento especializado y capacitación de personal funcionario y técnico.
6. A la identificación de las necesidades a abordar por el proyecto, le debe seguir un análisis profundo de las alternativas, del que se pueda derivar de manera justificada técnicamente (no sólo en base a costes) la viabilidad de la alternativa seleccionada, así como los procesos y actividades críticos para el correcto desarrollo de la intervención.
7. Los procesos de generación de información y conocimiento que sean impulsados o fortalecidos desde proyectos atinentes a la gestión de cuencas hídricas, deberían



orientarse no sólo a la recogida puntual de información, sino al establecimiento de verdaderos sistemas de información. Estos sistemas deberían reunir al menos estas características: 1) estar regido y supervisado por un organismo técnico binacional especializado, garante de la unicidad y mantenimiento del sistema; 2) tener como soporte de infraestructura una red interconectada de dispositivos de medición de calidad y cantidad de agua, funcionando a lo largo de toda la cuenca y de características técnicas similares ; 3) sobre la base de la red de infraestructura física, disponer de una red organizada e interconectada de nodos y operadores del sistema, capturadores y procesadores de la información, capacitados y funcionando sobre estándares metodológicos comunes ; 4) una base de datos compartida entre los nodos del sistema, con funciones mínimamente automatizadas de recogida, almacenamiento e interpretación de información hidrológica; 5) existencia de parámetros de recogida y análisis de información compartidos entre las unidades del sistema (homologadas categorías y contenidos de información, unidades de medición, períodos, procesos de análisis); 6) una aplicación informatizada operativa que permita intercambiar información en tiempo real entre operadores del sistema, y que permita acceder a información parcialmente interpretada por parte de los diferentes tipos de usuarios.

8. La lógica de intervención del proyecto debe garantizar la solidez de la relación entre objetivos, resultados y actividades, así como un adecuado dimensionamiento de los recursos necesarios, de manera a asegurar que cada actividad contribuye al cumplimiento de resultados, y por extensión al de objetivos, tanto en la dimensión cuantitativa como en la cualitativa.
9. El marco lógico del proyecto debe contar con una batería solvente de indicadores de estructura, proceso y resultados, cuyos parámetros sean claros y suficientemente detallados.

NIVEL PROCESOS

10. Se debe asegurar a nivel de la co-dirección una selección de personal basada en méritos y competencias, conocimientos y experiencia profesional en gestión de procesos y equipos de trabajo, así como una permanencia mínima del personal asignado.
11. A nivel de contrataciones de nivel técnico, y de la incorporación de personal funcionario y técnico de las instituciones contraparte, es necesario asegurar en el proyecto la



existencia de un pool de profesionales que minimicen la necesidad de subcontratar consultorías externas, puesto que el recurso continuado a éstas merma la eficiencia y eficacia de las intervenciones, así como su capacidad para fortalecer competencias institucionales.

12. Resulta recomendable contar al interior del proyecto con un único sistema de seguimiento y monitoreo del avance de actividades y resultados, que esté informatizado y pueda ser compartido en línea. Esto evitaría los colapsos en los procesos de trabajo que se producen en la mayoría de los proyectos con ocasión de los momentos de rendición de cuentas (comités de seguimiento y coordinación). Además, esto permitiría a los directivos identificar a tiempo situaciones críticas y tomar decisiones oportunas y eficaces para solventarlas.
13. En los proyectos con actividades de impacto poblacional-territorial directo, es necesario garantizar una adecuada supervisión técnica de las actividades y de sus efectos. Para ello, es necesario aumentar la proporción de trabajo de campo del personal técnico (impulso y seguimiento de actividades, identificación de puntos críticos) en detrimento del tiempo de oficina (justificaciones de gasto, trámites administrativo-financieros, etc.).
14. De cara a futuras evaluaciones, se hace imprescindible promover al interior de los equipos directivos y técnicos ya desde su incorporación a las intervenciones una cultura de evaluación a través de sesiones de trabajo específicas mediante las cuales se traslade un conocimiento sólido de los objetivos y las metodologías generales de evaluación, así como de los requisitos de información y de acompañamiento básicos para asegurar que esta fase fundamental del ciclo de vida de los proyectos se complete adecuadamente.



OBSERVACIONES REALIZADAS POR LA CONTRAPARTE DEL PROYECTO

Miembros del Comité de Seguimiento del Proyecto del Plan Binacional - Capítulo Ecuador, emitieron las siguientes observaciones al presente documento de Evaluación, al considerar que no satisface plenamente lo solicitado en los términos de referencia de la consultoría.

1. OBSERVACIONES SOLVENTADAS O PARCIALMENTE SOLVENTADAS:

Objetivos de la Evaluación

Identificar aspectos, ya sean técnicos o de gestión, de posible replicabilidad en futuras intervenciones

Observación: Se ha incluido un acápite que identifica los aspectos replicables en futuras intervenciones.

Objetivos específicos

Extraer lecciones aprendidas de los procesos de binacionalidad en el marco de:

- Aporte de líneas directrices para una gestión integral de la cuenca y su sostenibilidad en el tiempo.

Observación: Se ha solventado parcialmente con la inclusión del acápite de los aspectos replicables para el futuro, en función de lo cual se han establecido lecciones aprendidas.



En este marco, la Evaluación Final se centrará en los siguientes aspectos:

- Evaluación de diseño, para analizar la racionalidad y coherencia de la estrategia propuesta, verificar la calidad del diagnóstico y la lógica de intervención.

Observación: La evaluación del diseño sigue siendo superficial en lo que corresponde a la coherencia entre la propuesta y el diagnóstico. Sin embargo, en las conclusiones se han recogido algunas recomendaciones sobre el diseño.

En todo caso, el equipo evaluador deberá:

- Se hará un análisis de la sostenibilidad futura de las diferentes acciones propuestas y las ya ejecutadas hasta la fecha por las áreas del Proyecto, por parte de las entidades que asumirán la competencia de las acciones del proyecto.

Observación: Se ha solventado en alguna medida, ya que se analiza la sostenibilidad del proyecto.

Criterios de evaluación

Como criterios básicos se tomarán en cuenta los siguientes:

- Sostenibilidad: grado en que los efectos positivos derivados de las intervenciones continúan una vez que se ha retirado la ayuda externa. Confirmar si se han adoptado las medidas necesarias para salvaguardar los beneficios logrados por las intervenciones una vez finalizado el Proyecto y teniendo en cuenta el contexto político, institucional y macroeconómico.

Se pretende contestar entre otras a las siguientes preguntas:

¿Cuál es el grado de sostenibilidad de las distintas propuestas del Proyecto?

Observación: Solventada en alguna medida con la descripción de la sostenibilidad.



- Alineamiento: Refleja el compromiso de los donantes para prestar su ayuda teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos de los países receptores.

Se pretende contestar entre otras a las siguientes preguntas:

¿Se ha adaptado el proyecto a los procedimientos de las instituciones contraparte?

¿Se han tenido en cuenta en la identificación y formulación de estrategias, programas y prioridades de la institución contraparte?

Observación: Se ha incluido una referencia que señala que se ha considerado para la intervención la Estrategia País, sin referir alguna en especial o algún documento. Sin embargo, dado que este tema forma parte del instrumento aplicado para la evaluación, el consultor tendría que modificar el cuestionario para poder corregir, lo cual a la fecha es extemporáneo.

2. OBSERVACIONES NO SOLVENTADAS:

Objetivos de la Evaluación

Al tratarse de una evaluación final, se pretende:

Valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el proyecto.

Observación: Se han evaluado resultados, el cumplimiento de los objetivos planteados ha sido escasamente evaluado.

Objetivos específicos

Extraer lecciones aprendidas de los procesos de binacionalidad en el marco de:

En todo caso, el equipo evaluador deberá:

- Evaluar el trabajo realizado a la fecha, por áreas, por sedes nacionales y como enfoque consolidado binacional, identificando puntos débiles, deficiencias o desviaciones,



desarrollando propuestas y recomendaciones de trabajo para fortalecer actuaciones subsiguientes por parte de las entidades con competencias en cada uno de los países.

Observación: No hay evaluación por sedes.

- Evaluar cómo está articulado el Proyecto, en relación:
 - Con las políticas y planes de las entidades nacionales con competencias en la gestión del agua y cuencas hidrográficas.

Observación: Este tema ha sido escasamente abordado.

- Con el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, en sus dos capítulos de Ecuador y Perú.

Observación: Tampoco se ha evaluado la articulación del Proyecto con el Plan Binacional.

- Con las políticas y planes de los gobiernos regionales y locales.

Observación: No se ha evaluado la articulación con los planes de los Gobiernos Locales, como el Gobierno Regional de Piura, Provincial de Loja y Municipalidades, en el marco de la Cuenca Binacional Catamayo Chira.

- Evaluar el grado en el que las distintas Áreas/Unidades y Componentes del Proyecto (considerando las dos intervenciones) son coherentes entre sí. La evaluación tomará en cuenta la coherencia entre las actividades desarrolladas por el Proyecto y las necesidades de desarrollo de la cuenca, así como las políticas y planes de gobierno que puedan implementarse en la cuenca. La evaluación tendrá en cuenta las limitaciones y ventajas desde el punto de vista institucional y económico que inciden en el desarrollo de los sectores en los que opera el Proyecto dentro de la cuenca. Esto es:

Observación: No se analiza la coherencia entre componentes o áreas.



- Analizará la situación del Proyecto en el contexto de la cooperación de otros donantes internacionales que están implementando proyectos en ambos países y específicamente en la zona de intervención.
- Valorará la implementación del Proyecto, prestando especial atención a la pertinencia, el impacto, la eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Observación: Se ha hecho el análisis sobre la Eficacia (cumplimiento de resultados) y en algo de la Eficiencia (Resultados / Gasto de recursos). Sin embargo, no se ha analizado cada área o componente bajo los criterios de Pertinencia, Impacto, Eficacia y Sostenibilidad.

Criterios de evaluación

Como criterios básicos se tomarán en cuenta los siguientes:

- Impacto: efectos que las acciones tienen sobre la comunidad en general a medio plazo. Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que: i) no se limita al estudio del alcance de los efectos previstos; ii) no se circunscribe al análisis de los efectos deseados; y iii) no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población beneficiaria.

Se pretende contestar entre otras a las siguientes preguntas:

¿Cuál es la repercusión de las actuaciones de conservación de los recursos naturales renovables, productivos, de fortalecimiento institucional y del sistema de información en las condiciones de vida de la población y la promoción de la mejora en el entorno?

Observación: En general, no se identifica la repercusión de las actuaciones de conservación, de fortalecimiento institucional y del sistema de información en las condiciones de vida de la población.

¿Cuál es la contribución del Proyecto para fortalecer las actuaciones orientadas a mitigar la pobreza?

Observación: no se ha realizado



Apropiación: Valora hasta qué punto las instituciones de los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, lo que implica la coordinación de las actuaciones de los donantes.

Observación: En este aspecto, la evaluación se aboca a medir la apropiación del POMD en la definición de acciones institucionales. Sin embargo, según los TdR se debió evaluar principalmente la definición de políticas y estrategias de desarrollo de los países, incluyendo la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas.

Se pretende contestar entre otras a las siguientes preguntas:

¿Los productos y procesos generados por el proyecto están siendo apropiados por las instituciones contrapartes? ¿Se puede hablar de generación de institucionalidad?

Observación: No se evaluó la institucionalización de los productos y procesos generados por el proyecto en las instituciones contrapartes. Se aborda más la apropiación y la institucionalización de componentes del Proyecto a nivel general no como parte de la transferencia.

CONCLUSIÓN

El consultor ha solventado algunas observaciones en el Informe y otras han quedado sin ser recogidas. Algunas de estas últimas debido a que el instrumento utilizado para la Evaluación ya no lo permite.

Plan Binacional ya no hará más observaciones al respecto, y se acogerá a la decisión del Comité de Evaluación y Seguimiento sobre el pago de la Consultoría.

