

Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste - Pacífico Norte (PIAAG)

RESUMEN EJECUTIVO



RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación del Programa Integral de Abastecimiento
de agua para Guanacaste, PIAAG.

Equipo Evaluador:

Ramón Rosales
Sylvia Jiménez
Gustavo Blanco
Andrea Araya

Descripción de la intervención evaluada

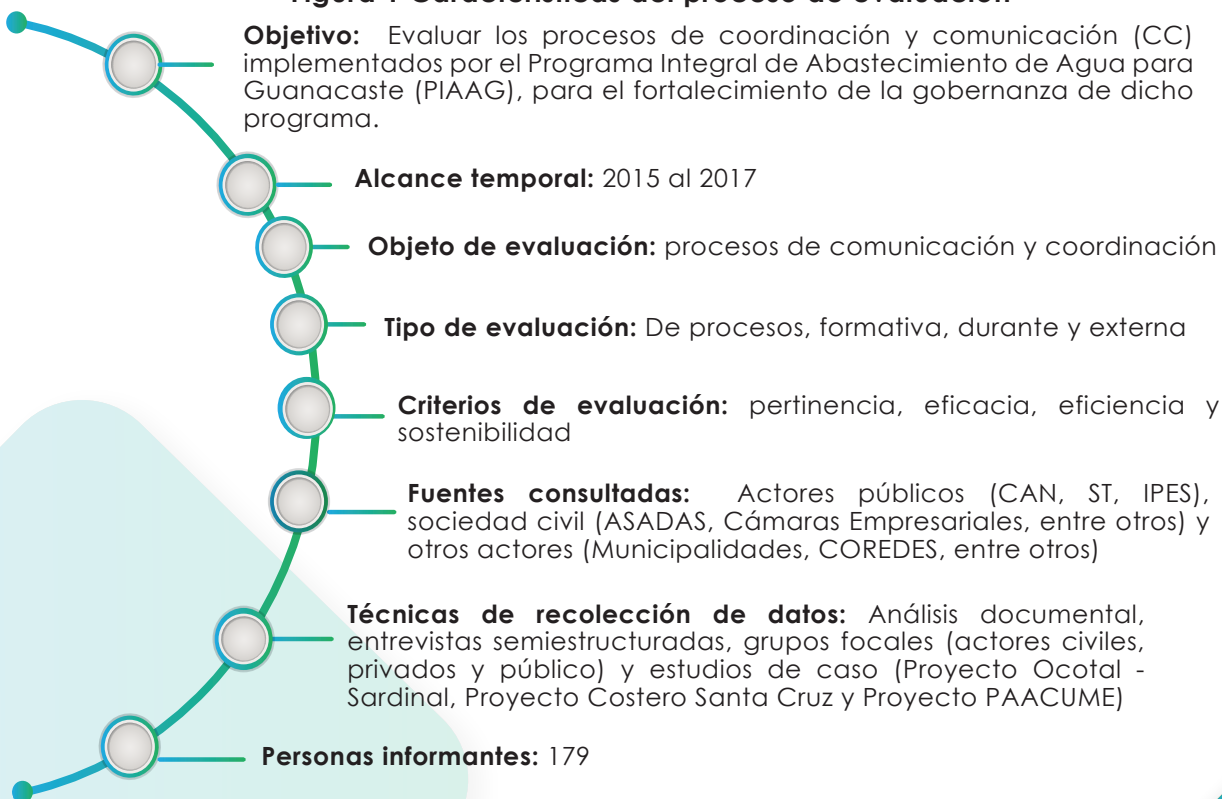
El Programa Integral de Abastecimiento de Agua para Guanacaste (PIAAG), inició su formulación durante el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018, en un contexto de marcado descontento social producto de las tensiones causadas por las crecientes demandas del recurso hídrico por parte de diversos actores del territorio. Esto se vió acentuado en el marco de una de las sequías más severas en la región Pacífico Norte del país, la cual involucra a todos los cantones de la provincia de Guanacaste y a los distritos de Cóbano, Paquera y Lepanto de la provincia de Puntarenas.

En este contexto se establece el PIAAG con el objetivo de “asegurar el aprovechamiento óptimo del recurso hídrico en la región Pacífico Norte y satisfacer las demandas de agua por parte de las comunidades y las distintas actividades productivas, así como el mejoramiento del acceso al agua en cantidad y calidad adecuada”. (MIDEPLAN, pág. 3, 2018)

Debido a la importancia estratégica de este Programa, en la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, se incorporó una evaluación que cumpliera el objetivo de: evaluar los procesos de coordinación y comunicación (CC) implementados por el PIAAG, para el fortalecimiento de la gobernanza de dicho Programa, durante el periodo 2015 al 2017. Esto por solicitud de la Dirección de Aguas (DA) y canalizada a través de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (SEPLASA).

La responsabilidad de dicha evaluación estuvo a cargo de un Equipo Evaluador (EE) del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) bajo la coordinación de un Equipo Técnico Interinstitucional (ET) constituido por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la Dirección de Agua (DA) del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).

Figura 1 Características del proceso de evaluación



La evaluación responde a 6 preguntas expuestas en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Preguntas de evaluación

1. ¿Que tan detallada y documentada está la teoría de intervención del PIAAG y qué tan adecuada es para la implementación del PIAAG?

2. ¿En qué medida los procesos de CC (y sus mecanismos e instrumentos) han sido pertinentes con las necesidades de la población, el contexto político-institucional y los objetivos del PIAAG?

3. ¿En qué medida la implementación del proceso de comunicación y coordinación (mecanismos e instrumentos) es eficaz para a) participación, conocimiento, apropiación actores b) conciliación de intereses de actores c) credibilidad de la gestión de las instituciones públicas?

4. ¿En qué medida el proceso de coordinación (y sus mecanismos) del PIAAG ha sido eficaz para incidir en la capacidad institucional del sector público respecto a) la coordinación de los actores participantes b) ejecución de los proyectos, supervisión y rendición de cuentas?

5. ¿En qué medida la coordinación y comunicación ha contribuido a la eficiencia en el uso de los recursos para la realización de los proyectos del PIAAG?

6. ¿Cuáles son los factores presentes en los procesos evaluados que inciden en la gobernanza del PIAAG desde el punto de vista de todos los actores?

Fuente: Elaboración propia, basada en los TDR. 2018.

Para ello, se analizaron los procesos de comunicación y coordinación por separado con la finalidad de identificar la gestión de cada uno de ellos para el alcance de objetivos y resultados de la intervención; de este modo, se examinan los procedimientos, mecanismos, actividades, articulación de actores, forma de organización y estructura, uso de los recursos, entre otros.

Como punto de partida en esta evaluación, se recopiló toda la información disponible sobre la forma en la que se diseñó el PIAAG (elementos definidos de la Teoría de la Intervención (TI)), esto permitiría conocer la contextualización del Programa y los insumos con que este contaba en sus inicios. La información disponible se complementó con una reconstrucción de otros elementos considerados fundamentales para completar dicha TI como los son: los procesos de coordinación y comunicación, la cadena de resultados, entre otros.

En la evaluación se lograron identificar dos momentos de configuración del PIAAG:

1. Inicio y formalización: durante la fase de planificación del Programa se realiza un diagnóstico con las autoridades de gobierno, las instituciones públicas del sector y sociedad civil, bajo la modalidad de una consulta sobre la Agenda Prioritaria de Proyectos del PIAAG en el marco de la "Mesa de agua e infraestructura hídrica", donde se ejecuta primeramente la acción de coordinación y comunicación del PIAAG, así como la divulgación de este mediante el Plan de Comunicación. Esta fase concluye con el consenso del Portafolio de los proyectos del Programa.

2. Ejecución, supervisión y rendición de cuentas de los proyectos: Al momento de la ejecución de los proyectos, se establece una relación de coordinación y comunicación estable y permanente alrededor del Portafolio de Proyectos entre la Comisión de Alto Nivel (CAN) y la Secretaría Técnica (ST) con las diferentes Instituciones Públicas Ejecutoras (IPES), y de estas, en algunos casos, con la diversidad de actores participantes.

En vista de que la presente evaluación se enfocó en evaluar los procesos de coordinación y comunicación, es importante señalar que existieron mecanismos de coordinación presenciales e instrumentos metodológicos.

Entre los mecanismos se destacan las reuniones presenciales, las Mesas Intersectoriales de Trabajo por Guanacaste, el Consejo Regional de Desarrollo (COREDES), las visitas presenciales a la zona para observar avances de los proyectos y la rendición de cuentas cada 25 de julio, las visitas a los espacios regionales existentes: Comités técnicos interinstitucionales (CTI), Consejos Municipales, Alcaldías, Cámaras Empresariales, además de las Comisiones de diálogo con los diputados, gobiernos locales y sociedad civil (estas últimas de acuerdo con lo establecido en el DE N° 38665-MP-MIDEPLAN-MINAE-MAG).

En lo que respecta a los instrumentos metodológicos, se contó con la matriz de avances de proyectos, los informes de avance y las fichas técnicas, los cuales permiten recopilar información clave de los proyectos, para darla a conocer a los jefes y plasmarla en otros documentos, según sea del interés de la ST y MIDEPLAN.

El proceso de comunicación del Programa se analizó en dos niveles (interno y externo), desde el punto de vista interno se utilizaron los medios tradicionales (presencial, digital, impreso y prensa nacional y regional) y a nivel externo, tomaron relevancia las Mesas de Trabajo por Guanacaste, el Plan de Comunicación y las redes sociales.

CONCLUSIONES:

Ahora bien, a partir de los hallazgos encontrados en la evaluación y de todas las evidencias recopiladas en campo, se obtuvieron las principales conclusiones por cada criterio analizado, las cuales se presentan a continuación:

Criterio Pertinencia

-Preg. 1: No existe un documento único y oficial que describa e integre todos los componentes existentes de la TI, sin embargo, en su implementación, se obtuvieron resultados adecuados en relación con los elementos del diseño definidos, en el nivel de la institucionalidad pública (CAN-ST-IPES), quienes tuvieron el peso de la ejecución del Programa y el portafolio de los 54 proyectos.

El diseño e implementación del Programa constató la falta de creación de un modelo de gestión que definiera y operacionalizara el proceso de CC de una manera más explícita, para solventar los problemas del recurso hídrico que se presentaron en la región de una manera más inclusiva y participativa entre todos los actores involucrados.

-Preg 2: Los procesos de gestión CC se constatan pertinentes al contribuir al conjunto de actividades de la intervención y así aportar al cumplimiento del objetivo general del PIAAG, pues la gestión del programa atiende de una manera relevante, pronta y sostenible las necesidades de las poblaciones beneficiarias que habitan el Pacífico Norte; confirmando un nuevo estilo de gestión de la inversión pública del Gobierno del Presidente Solís Rivera; el cual construye la viabilidad política del PIAAG y hace relevante la presencia estatal en una región marginada y de baja presencia histórica de la inversión pública. La gestión vista desde el ángulo del diseño y en la opinión de los actores que son participados reconocen mecanismos e instrumentos de la gestión como pertinentes, otros débiles y otros ausentes del todo.

Criterio Eficacia

-Preg 3: La eficacia en la implementación del proceso de coordinación y comunicación (CC) para el cumplimiento del objetivo general del PIAAG se alcanza debido a niveles de apropiación de los diversos actores públicos participantes en el nivel CAN-ST-IPES, producto de la participación en la gestión, el conocimiento y el acceso a información de mecanismos e instrumentos de trabajo. La credibilidad de las instituciones públicas del PIAAG se deriva de esta conciliación exitosa de intereses entre partes, además también las IPES obtienen reconocimiento de las cámaras empresariales de la gestión política y técnica del Programa en la región.

-Preg 4: La implementación del PIAAG a nivel de articulación de recursos diversos para la realización del portafolio de proyectos así como la gestión del CC asociada a las fases de ejecución, supervisión y rendición de cuentas influyó sustantivamente en la elevación de la capacidad desplegada por el sector público en la atención de la problemática hídrica de la región Pacífico Norte. Este resultado obtenido por la gestión es eficaz al aportar al cumplimiento de los objetivos de la intervención.

Criterio Eficiencia

-Preg 5: La gestión CC fue eficiente y aportó al uso racional de los recursos disponibles del PIAAG pues promovió mediante la coordinación y articulación interinstitucional de los recursos existentes además gestionó la movilización de recursos entre IPES (especialmente financiero y humano) y amplió los recursos, mediante nuevas gestiones de financiamiento; lo que en su conjunto, favoreció el cumplimiento de actividades y objetivos de la intervención.

En la perspectiva de la gobernanza y del uso y toma de decisión sobre los recursos disponibles en los proyectos de parte de los diversos actores participantes, el resultado es que los actores públicos -en calidad de administradores de los proyectos- son los que tienen mantienen la autoridad en el uso y toma de decisiones e los recursos de los proyectos. Por ende, se considera que la exclusión de los actores OSC (ASADAS, ADIS, Cámaras Empresariales) y Municipalidades en el manejo de la información de los recursos en las acciones de supervisión y rendición de cuentas impidió una participación ciudadana informada y proactiva, propia de la Gobernanza del PIAAG. También se reconoce que en los procesos de gestión CC de los proyectos locales de agua potable del AyA, se generan acciones significativas de participación, transparencia y toma de decisiones de los actores OSC y Municipalidades en la supervisión de los recursos disponibles de los proyectos.

Criterio Sostenibilidad

-Preg 6: La gobernanza del PIAAG fue potenciada en un estilo más consultivo, inclusivo, transparente de parte de los representantes de CAN-ST-IPES gracias a factores potenciados por la gestión CC implementada tales como la normativa, liderazgo, estructura, coordinación y articulación inter-institucional así como la conciliación exitosa de intereses en conflicto a nivel local. La dinámica del PIAAG demuestra que el nuevo paradigma de gestión de la autoridad pública administrativa se superpone a la cultura institucional pre- existente de las IPES en donde se encuentran funcionario(a)s públicos que reproducen estilos de gestión tradicional pública y otros que vinculan la gestión social y la técnica pública en favor del nuevo paradigma.

Algunos factores presentes de CC que afirman las características esperadas de la gobernanza son: transparente, legal, efectiva, equitativa, con prioridades creadas por el consenso. En particular, la gobernanza participativa, se mostró en un nivel mayor de participación articulada del actor público más no obtuvo niveles significativos de participación e inclusión las OSC y municipalidades y otros actores, en la gestión general y en los procesos de ejecución, supervisión y rendición de cuentas de los proyectos del PIAAG.

La participación ciudadana, se ve afectada por la ausencia de la claridad sobre los tipos de participación y metodología para hacerlos participar de parte de los responsables del Programa.

RECOMENDACIONES:

Las principales recomendaciones para la mejora de los procesos de coordinación y comunicación se señalan a continuación:

| Actores | Recomendaciones |
|--|---|
| Comisión de Alto Nivel | Mejorar la gobernanza del PIAAG mediante un incremento de la participación de la OSC y de otros actores (Municipalidades, Cámaras Empresariales) en las actividades del COREDES, para que éste cumpla la función de espacio de comunicación, coordinación y articulación regional a favor del PIAAG, según lo establecido en el Acuerdo Presidencial N° 048- MP-MTSS-MINAE-MH-MOPT-MAG-PLAN. |
| CAN (y unidades de gestión social de IPES) | Mejorar la gobernanza del PIAAG mediante una precisión de la metodología y tipo de participación esperado de OSC (ASADAS, ADIS, Municipalidades, Cámaras Empresariales y otros actores) en las fases de ejecución, supervisión y rendición de cuentas. |
| Secretaría Técnica | Mejorar el rol de interlocución y de representación civil de COREDES mediante la elevación de la participación de OSC y otros actores en COREDES. Orientar la instancia a roles proactivos de auditoría social o control ciudadano del avance de los proyectos y del PIAAG mediante acciones semestrales de rendición de cuentas del Programa. |
| Comisión de Alto Nivel y Secretaría Técnica | <p>Diseño y ejecución de una estrategia de comunicación externa que involucre los diversos públicos meta en Pacífico Norte (comunidades beneficiarias, sociedad civil organizada, otros actores: municipalidades).</p> <hr/> <p>Diseño y ejecución de una estrategia de coordinación del PIAAG que articule las instituciones públicas participantes (central y regional), las organizaciones civiles representativas y los liderazgos de las comunidades beneficiarias del Pacífico Norte.</p> <hr/> <p>Diseño y ejecución de una estrategia de comunicación interna del PIAAG que sea explícita, continua y operativa según niveles e instituciones/organizaciones participantes en el conjunto del Programa.</p> <hr/> <p>Aplicar la formulación de indicadores del Programa a fin de garantizar un mayor rigor metodológico a la tarea de supervisión de los proyectos y el Programa. Esto debe implicar generar indicadores técnicos propios de la naturaleza del Programa y otros alineados al PND- MIDEPLAN, Contraloría General de la República, y elaborar indicadores de desempeño para la gestión de la coordinación y comunicación.</p> |

Actores

Recomendaciones

Secretaría Técnica e Instituciones Públicas Ejecutoras

Fortalecimiento regional del PIAAG a través de mayor personal en la zona y desarrollo de equipos mixtos de trabajo de existir una segunda Etapa del Programa que atiendan procesos de gestión en las diversas etapas de los proyectos del Programa.

Secretaría Técnica y Acueductos y Alcantarillados

Sistematizar la modalidad implementada de gestión del proceso de coordinación/comunicación y la estrategia de participación de actores en las fases de los proyectos locales a cargo de AyA.

Formular y divulgar un modelo de gestión para la viabilidad social y política de proyectos que sirva para la capacitación del personal de IPES del PIAAG.

LECCIONES APRENDIDAS:

Finalmente, algunas de las lecciones aprendidas en esta evaluación son las siguientes:

- a)** Algunos aspectos claves de la TI reconstruida durante el proceso de evaluación (cadena de resultados, proceso de CC) y los elementos identificados de la estrategia del PIAAG tienen validez en cuanto a la viabilidad política y a la definición técnica del programa si es replicable en otras regiones de Costa Rica.
- b)** Un conocimiento adquirido respecto al enfoque metodológico de la evaluación, es que la evaluación constata la existencia de factores potenciados- con evidencia empírica- por la gestión CC sobre las características claves del concepto de gobernanza utilizado en la presente evaluación. Ciertamente que la gobernanza sea transparente, legal, efectiva, participativa y con prioridades nacionales/regionales consensuadas resultan elementos vitales del nuevo paradigma sobre gestión de inversión social pública y gobernanza, que son pertinentes para una replicabilidad en otras realidades geográficas.
- c)** Los proyectos de inversión pública a nivel comunitario son exitosos cuando construyen viabilidad política y social mediante las alianzas, el diálogo, la tolerancia y la concertación con las comunidades y sus organizaciones sociales y privadas representativas. Y no solo cuando implementan la viabilidad técnica y económica.

65 Años ICAP

