



**ACE EUROPE** bvba  
Antwerpsesteenweg 21 bus 5  
B-2500 Lier

Tel. : +32(0)3 480 55 15  
Fax. +32(0)3 480 83 96  
e-mail : [info@ace-europe.be](mailto:info@ace-europe.be)

# APPUI A LA MAITRISE D'OUVRAGE

LANDENRAPPORT ECUADOR<sup>1</sup>

Januari 2006

Bart Uyttendaele

## INHOUDSTAFEL

1	Inleiding .....	4
2	De omgeving.....	5
2.1	Water.....	5
2.2	Decentralisatie .....	7
3	De methodologie van CEDIR PROTOS.....	9
4	De werking in de praktijk: het model toegepast op de drinkwaterprojecten in Cañar.....	12
4.1	Algemeen schema en inhoud.....	12
4.2	Context en Invloeden .....	13
4.3	Relatie tussen de hogere overheid en de gemeenten en comunidades of gemeenschappen. ....	14
4.4	Relaties bij de uitvoering .....	15
4.5	Relaties en resultaat bij de duurzaamheid .....	16
4.6	Communicatie en informatie.....	17
5	Evaluatieve Reflectie .....	18
5.1	De relevantie .....	18
5.1.1	De doelstellingen .....	18
5.1.2	De interpretatie .....	19
5.2	Effectiviteit.....	20
5.2.1	De objectieven.....	20
5.2.2	De veranderingen .....	21
5.2.3	De resultaten .....	23
5.3	Efficiëntie.....	24
5.3.1	Tijdsallocatie.....	24
5.3.2	Budgettaire weerslag.....	25
5.3.3	Human Resources.....	25
5.3.4	Externe Factoren .....	26
5.4	Duurzaamheid.....	29
5.4.1	Technische duurzaamheid.....	29
5.4.2	Sociale duurzaamheid .....	30
5.4.3	Institutionele duurzaamheid.....	30

---

<sup>1</sup> Dit rapport bestaat ook in een Spaanstalige versie

6	Bijlagen.....	34
---	---------------	----

## 1 INLEIDING

---

Het voorliggende rapport is het veldverslag van de zending naar Ecuador van 3 tot 13 oktober 2005. Het is een rapport dat moet bijdragen tot de algemene transversale studie over het ondersteunen van het bouwheerschap (*appui à la maîtrise d'ouvrage*). Het is geen evaluatiestudie die de effecten en de impact van de investeringen in Ecuador in detail wil nagaan. Het is eerder een "evaluatieve denkoefening" in verband met de ondersteuning van het bouwheerschap. Daarom wordt wel naar de activiteiten van Protos en zijn partner gekeken door de bril van de grote evaluatievragen (pertinentie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid) maar dan eerder op een strategisch niveau en niet wat betreft de werking van de verschillende watersystemen. De voorliggende tekst is dus geen verslag van een echte evaluatiezending, maar een bijdrage tot een groter geheel. Vandaar ook dat er voor bepaalde lezers en zeker voor medewerkers van Protos en van zijn partners in Ecuador geen potten gebroken worden, maar ik hoop wel dat de werkelijkheid voldoende eer wordt aangedaan. In elk geval hebben we van de medewerkers van PROTOS en zijn partners een overvloed aan informatie gekregen. Mijn dank voor deze aangename samenwerking en met spijt moet ik zelf vaststellen dat ik deze gulheid dus geen eer kan aandoen. Vooral praktische bezwaren zijn daarvoor verantwoordelijk.

In het rapport ligt de nadruk op het luik drinkwater. Het verkennen en behandelen van dit luik eiste het grootste deel van de tijd op zodat het niet mogelijk was om binnen de toegemeten tijd op eenzelfde wijze de activiteiten in verband met irrigatie en sanitatie te bekijken. Sanitatie heeft aandacht gekregen, maar in beperkte mate zodat in het veldverslag weinig verwijzingen zijn. Hierbij dient ook gewezen worden op het feit dat voor de uitvoering op een vrij gelijkwaardige participatieve wijze gewerkt werd. Wel is het zo dat bij deze interventie de gemeenten (b.v. Cañar, Oña ..) een belangrijkere rol hebben gespeeld dan in de aanleg van de drinkwatersystemen in de rurale gebieden.

Voor de irrigatie geldt dezelfde opmerking zij het dat de methodologie daar parallel verloopt met de methodologie van het drinkwater, met als uitzondering dat er in de irrigatiesector geen overkoepelende opvolgingssysteem werd opgesteld. In deze sector beperkt Protos en zijn partners zich tot het ondersteunen van de beheerscomités van de irrigatiesystemen. In overeenkomst met de inhoud van de voorbereidende besprekingen met Protos werd er eigenlijk bijna geen aandacht geschonken aan de activiteiten die te maken hebben met integraal waterbeheer (inventarisatie van de provincie Cañar). Hiervoor is er ook meer specifieke kennis en expertise nodig.

In de regio zijn momenteel geen andere NGO's actief op het gebied van watervoorziening. Vandaar dat er ook geen korte beschrijving kon gegeven worden. Wel werd er een gesprek gevoerd met de verantwoordelijke van Praguas, een overheidsproject gefinancierd door de Wereldbank, en werd ook verdere informatie aan de consultant ter beschikking gesteld. Deze informatie zal als bijlage bij het definitieve verslag verwerkt worden.

## 2 DE OMGEVING

---

### 2.1 Water

Zoals in de meeste landen is het water in Ecuador eigendom van de staat. Constitutioneel is het één van de "recursos naturales", de natuurlijke hulpbronnen, die de staat naar best vermogen dient te beheren ten behoeve van het welzijn van de bevolking. Iedere inwoner van het land heeft daarom ook recht op drinkbaar water. De "Consejo Nacional de Recursos Hídricos" is verantwoordelijk voor het regelen van het gebruik. Het gebruik van drinkwater wordt op aanvraag van de gemeenschappen en bevoegde autoriteiten of organisaties eeuwigdurend toegekend door deze raad. Het gebruik van water voor irrigatie wordt toegekend met een beperking in de tijd. Op het uitvoerende vlak is het Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Ministerie van stadsontwikkeling en huisvesting) verantwoordelijk.

Het beheer van het water wordt wettelijk geregeld via het decreet n° 2766/2002. Dit decreet is echter aan herziening toe en momenteel circuleert een voorstel tot wet dat druk besproken, bediscussieerd en aangevochten wordt (Ley Organico de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.).

In de analyse van de huidige situatie van de drinkwatersector door het betreffende Ministerie zelf, een analyse die door de meeste actoren volledig onderkend wordt, is het bestaande decreet onvoldoende te meer daar blijkt dat er in de praktijk eigenlijk geen uitvoering wordt aangegeven. Volgens deze analyse<sup>2</sup> is de toegang tot water nog steeds geen recht maar eerder een dienst die men verkregen heeft dank zij cliëntelisme (dit geldt zeker voor de rurale gebieden), is de dekking en de kwaliteit van drinkwater onvoldoende, is de levering van de diensten niet continue, heeft de arme laag van de bevolking moeilijk toegang tot drinkwater en bestaan er naast elkaar een groot aantal beheerssystemen zonder enige samenhang of regels en met een grote mate

---

<sup>2</sup> Gegevens komen uit o.a. de powerpointpresentatie die door het MIDUVI gebruikt wordt als voorstelling van het wetsvoorstel.

van niet transparantie voor wat de tarifiering betreft. Het gebrek aan degelijke omkadering en informatie is mede verantwoordelijk voor de slechte of gebrekkige toepassing van het decreet.

Het voorliggende ontwerp gaat uit van een aantal principes waar eigenlijk niemand problemen kan mee hebben<sup>3</sup>. Men stipt de orde en de ernst van de problemen duidelijk aan. Men erkent dat het huidige systeem en de structuren onvoldoende zijn en ook onvoldoende functioneren om de gestelde doelstellingen te behalen. Men wil de verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus duidelijk vaststellen (opsplitsen van beleid, uitvoering, controle), de structuren verlichten, afstellen op de werkelijkheid en niet op basis van theoretische modellen werken en, om het figuurlijk te stellen, iedereen is verplicht om in het water te springen. Alle niveaus moeten de verantwoordelijkheid op nemen en participatie wordt benadrukt.

De tegenkantingen tegen het wetsvoorstel kunnen summier als volgt worden samengevat:

- in het voorstel wordt er geen rekening gehouden met de werkelijkheid van de lokale gemeenschappen. Deze gemeenschappen hebben geen formeel bestaan binnen het bestuurlijke kader van het land (zie decentralisatie) ook al spelen ze een belangrijke rol bij de organisatie van een aantal diensten (b.v. water, scholen etc....)
- De mobiliserende en de beheerscapaciteit van de drinkwatercomités worden niet onderkend in het wetsvoorstel.
- In het wetsvoorstel wordt de nadruk gelegd op de rol en de autonomie van de gemeenten. Zoals verder in de tekst wordt uitgewerkt, is er ten aanzien van de gemeenten een groot wantrouwen bij de lokale gemeenschappen.
- Het wetsvoorstel legt de nadruk op het beheer van de drinkwatersystemen door dienstenverleners. Deze benadering sluit voor de direct betrokkenen in de rurale gebieden te sterk aan bij mogelijke privatisering van het beheer van de drinkwatersystemen waarbij de reeds vernoemde capaciteit van de lokale gemeenschappen over het hoofd worden gezien en de belangen van de beheerders zullen primeren op de belangen van de gebruikers.

---

<sup>3</sup> *Een volledige bespreking en analyse van de wetgeving gaat dit kader te buiten. Er kunnen enkel enkele globale observaties gegeven worden.*

## 2.2 Decentralisatie

Ecuador heeft een grote traditie in het aanpassen van de grondwet in functie van de politieke situatie van het moment. Daarbij worden er ook regelmatig volksraadplegingen gehouden. Met betrekking tot de decentralisatie zijn er een aantal volksraadplegingen geweest en is de grondwet ook een aantal malen aangepast. De huidige grondwet geeft aan dat het land een gedecentraliseerd bestuur nastreeft zodat er een directere participatie van de bevolking mogelijk is en zodat de inkomsten en de rijkdom van het land op een redelijke en billijke manier kan verdeeld worden<sup>4</sup>. Op basis van deze constitutionele intentie werd er op verschillende niveaus gedecentraliseerd en gedeconcentreerd, zonder dat men echter van een coherent proces kan spreken. Het betreft eerder een geheel van ad hoc beslissingen die vaak van lokaal politiek belang waren en zijn en minder te

Bestuurskundig is Ecuador opgedeeld in provincies, cantons (eigenlijk gemeenten, ermee rekening houdende dat Quito of Cuenca ook een municipalidad of gemeente zijn) en tenslotte parroquias. Dit zijn grotere gedeelten van een gemeente, maar zijn niet het equivalent van de kerkelijke parochies. Het is het laagste bestuursniveau met heel beperkte bevoegdheden. In principe moeten de cantones en de parroquias over voldoende middelen beschikken om hun taken te kunnen nakomen. In werkelijkheid zijn er bepaalde gebieden waar die structuren eigenlijk niet leefbaar zijn. Zo zijn El Tambo en Suscal twee recent gecreëerde gemeenten. In feite zijn het twee "eilanden" die binnen het grondgebied van de gemeente Cañar zelfstandigheid hebben bekomen en waarvan de leefbaarheid in vraag kan gesteld worden. De beslissing om voor deze twee gebieden gemeentelijke autonomie te vragen ( en te geven) is niet direct het gevolg van de bekommernis voor goed bestuur.

De dynamiek ten aanzien van de decentralisering is zowel in de tijd als in de ruimte vrij verschillend. Belangrijk in dit opzicht is de houding van de stedelijke centra ten aanzien van de rurale gebieden en zeker de politieke en socio-culturele scheiding tussen de kuststreek en de bergstreek van Ecuador. Beide gebieden geven er de voorkeur aan om hun eigen middelen binnen de eigen regio te besteden en sturen aan op een zo groot mogelijke autonomie. Eigenbelang speelt een grote rol. De rurale gebieden staan eigenlijk negatief tegenover de decentralisatie, omdat zij vrezen dat alle aandacht naar de verstedelijkte gebieden zal gaan, die electoraal belangrijker zijn, en dat zij bij het besteden van de gemeentelijke budgetten over het hoofd zullen gezien worden. Een zaak die in het verleden reeds bleek.

Bij het hervormen van de bestuurlijke structuur van het land en in verband met de lokale watervoorziening werd een belangrijke éénheid over het hoofd gezien nl de lokale gemeenschappen (comunidades genoemd). Verder in de tekst wordt dit gegeven ook behandeld. In essentie gaat het om het feit dat de gemeenschappen die instaan voor het zelf installeren en onderhouden van de drinkwatersystemen geen bestuurlijke herkenning zullen krijgen binnen de wet op de decentralisatie. De gemeenschappen kunnen zich wel verenigen in watercomités of in andere organisatievormen, maar zullen steeds ondergeschikt zijn aan de gemeentebesturen die eigenlijk zonder verplichting tot overleg met de traditionele leiding van de lokale gemeenschappen beslissingen kunnen nemen in verband met de drinkwatersystemen. Hoewel dit natuurlijk politiek niet altijd zo eenvoudig is, dienen de gemeentebesturen bij het opzetten van beheerssystemen voor de drinkwaterbevoorrading geen rekening te houden met beslissingen die op het niveau van de gemeenschappen of de comunidades werden genomen. In de praktijk hangt de al dan niet goede relatie tussen de gemeentebesturen en de lokale gemeenschappen af van de "politieke kleur" van de lokale gemeenschappen.

De theoretische voordelen en de opportuniteiten die voor de decentralisatie mogelijk worden, worden in de praktijk vaak niet gehonoreerd. Zo worden er op het niveau van gemeenten lokale strategische ontwikkelingsplannen opgesteld en dit soms op een vrij participatieve wijze, maar vaak ontbreken de middelen om de plannen uit te voeren of wordt er geen prioriteit gegeven aan de projecten ten voordele van de lokale gemeenschappen.

Het is natuurlijk wel zo dat er op het lokale vlak heel wat initiatieven genomen worden om het eigen lot te verbeteren en de lokale bevolking steeds meer op komt voor haar (constitutionele) rechten zoals o.a. drinkbaar water. Lokale drukingsgroepen werden en worden opgericht om aan "empoderamiento " te doen. De bemiddelende en financierende rol van NGO's (lokale en internationale ) is van groot belang voor het succes van deze organisaties. Een probleem daarbij is echter dat deze organisaties ook op treden op het politieke forum en zo meegetrokken worden in het politieke spel, dat niet altijd even fraai is en in Ecuador heel antagonistisch is. Deze organisaties die zelf het bestuur van hun gemeenten in handen van de meerderheid van de bevolking, lees inheemse bevolking, willen zijn echter niet altijd in staat om de politieke aspiraties waar te maken.

Naast de gemeenten die een taak hebben in de watervoorziening van de bevolking, zijn er ook gedeconcentreerde diensten van technische departementen (zoals het ministerie van stadsontwikkeling en

---

<sup>4</sup> *De speciale wet "Ley especial de la descentralización y de participación social" verwijst expliciet naar de*



huisvesting) verantwoordelijk voor water en sanitatie). Vaak ontbreekt het deze gedeconcentreerde diensten echter aan de nodige middelen en personeel voor het uitvoeren van de toebedeelde taken. De contacten tussen de lokale besturen en de lokale gemeenschappen en deze diensten zijn dan ook in grote mate beperkt tot het volbrengen van de nodige administratieve vereisten (bijvoorbeeld de erkenning van een drinkwatercomité). Inhoudelijke ondersteuning van de gemeentelijke technische diensten of van de drinkwatercomités wordt echter niet gegarandeerd, door gebrek aan middelen, aan personeel en ook door gebrek aan visie.

Als conclusie dient men te stellen dat er momenteel nog geen echte transformatie heeft plaats gevonden van technische-administratieve gemeenten naar lokale besturen die hun legitimatie vinden in de actieve participatie van de bevolking.

### **3 DE METHODOLOGIE VAN CEDIR PROTOS**

---

De methodologie die door CEDIR – PROTOS ontwikkeld werd is het resultaat van het praktijkwerk van CEDIR PROTOS. Het is geen losstaand, theoretisch werkstuk geworden dat aan de praktijk opgelegd werd. Reflectie, praktijk, bespreking, overleg, onderhandelen en systematiseren en bijwerken, hebben uiteindelijk geleid tot een degelijk uitgewerkte methodologie "Metodologia de Intervencion, Ingenieria Social Aqua Potable" . De eerste versie van de methodologie werd in november 2000 in gesystematiseerde vorm uitgewerkt en recentelijk bijgewerkt om de ervaringen betreffende sanitatie te verwerken.

In het kader van deze studie diende daarom geen systematisering van de methodologie te gebeuren (zie kaders in de étude de démarrage"). In de methodologie staan immers alle verschillende stappen uitgewerkt, met verantwoordelijkheden etc... die aansluiten bij het concept van de "Maîtrise d'ouvrage" zoals opgenomen in het vernoemde startdocument. Voor dit onderdeel beperken we ons tot de volgende opmerkingen:

- De methodologie is erop gericht om de partners te ondersteunen en dit in de verschillende fasen nl. van bij het uitwerken van het concept, over de uitvoering van de infrastructuur, het uitwerken van een beheerstructuur tot het functioneren en onderhouden van de drinkwatersystemen.
- De methodologie gaat er vanuit dat de gemeenschappen de "maître d'oeuvre" zijn. Alle beslissingen liggen in principe bij de gemeenschappen of worden eventueel door de gemeenschappen gedelegeerd

---

*noodzaak van grotere participatie.*

naar een aantal personen. CEDIR – PROTOS treedt in de praktijk niet op als “maître d’oeuvre”, enkel om formele redenen zoals de afrekening met de donor nemen ze verantwoordelijkheid op (samen tekenen van uitgaven).

- De methodologie is opgebouwd rond 24 stappen. In de praktijk kunnen de stappen opgesplitst worden en door opnemen van de ervaring met de sanitatie zijn er in feite een aantal extra stappen ingebouwd, maar uit traditie houdt men het bij het 24 stappenplan.
- Het stappenplan is opgebouwd rond vier “logische domeinen of parcours”. Deze parcours zijn heel theoretisch voorgesteld, maar voor de volledigheid doen we een poging deze samen te vatten en te omschrijven. :
  1. Een socio-organisatieel parcours: dit parcours is een dialectisch proces: men start met kennis van de realiteit en praktijkervaring, over deze zaken denkt men na om dan terug te keren tot de werkelijkheid van de praktijk met nieuwe inzichten die moeten toelaten verbeteringen aan te brengen.
  2. Een technisch parcours: dit onderdeel is gebaseerd op een samenspel tussen participatie, kennis, eigen – en verantwoordelijk maken. Via actieve participatie kan de eigen kennis gewaardeerd worden, kan men kennis opdoen, kan men zich deze eigen maken en kan men op basis van deze eigengemaakte kennis verantwoordelijkheid opnemen.
  3. Een normatief parcours: hierbij wordt teruggekoppeld naar de twee vorige domeinen of parcours om op basis van deze twee onderdelen te komen tot normeringen die in overeenstemming zijn de eigenlijke noden van de deelnemende gemeenschappen.
  4. Een parcours gebaseerd op de terreinervaring voor de theoretische kennisverwerving: tijdens de uitvoering van de werken wordt er uitgebreid ervaring opgedaan die via het gebruik van een aantal ‘tools’ en door het gezamenlijk “beleven” van de werkelijkheid door technici en sociale promotoren en de confrontatie tussen beiden kan omgezet worden in een permanent leerproces en in de gezamenlijke constructie van kennis
- De begeleidings- of de ondersteuningsmethodologie is gebaseerd op de vier basis elementen van wat men “Educacion Popular” noemt:
  1. Iedereen beschikt over volledig autonomie en neemt zelfstandig beslissingen over zichzelf, zijn relaties, zijn materiële omstandigheden etc....
  2. De erkenning van de eigenheid van elke persoon, werken met groepen mag niet gebeuren op basis van homogeniteit
  3. Openheid: ondanks de autonomie en de erkenning van de eigenheid van elk individu, leeft men in een groep en wordt men door de onderdompeling in deze groep grondig beïnvloed, men staat open voor de groep waartoe men behoort.
  4. Transcendentie: elk individu draagt op zijn beurt bij tot de groei en de ontwikkeling van de groep of het collectief waartoe men behoort.

Opmerking: deze basisprincipes en “logische domeinen” zijn theoretische concepten, die niet altijd duidelijk in de praktijk zijn om te zetten. Het geeft wel aan dat men in grote mate de autonomie van de gemeenschappen erkent en dat men door het samenbrengen van kennis, ervaring, persoonlijkheden etc... gezamenlijk tot een gemeenschappelijke en gedeelde constructie kon komen. Deze samenwerking sluit ook aan bij het

gemeenschapsgevoel van de lokale gemeenschappen die door collectief optreden (mingas) een aantal taken uitvoeren in de gemeenschap (bouwen van kanalen, bouwen en onderhouden van scholen ...).

- Elke fase van de methodologie wordt duidelijk omschreven:
  1. De naam
  2. De geschatte tijd die nodig is voor deze stap
  3. De verwachte resultaten
  4. De inhoud
  5. De werkmiddelen (tools)
  6. De activiteiten met de aanduiding van de te volgen methodiek
  7. Na het uitvoeren van een stap worden er conclusies en aanbevelingen aangegeven voor de volgende stap.

Methodologisch wordt er vooral op een participatieve wijze gewerkt via het maken van diagnostieken, overlegondes over technieken en plannen, besprekingen van huishoudelijke reglementen etc. waarbij zo veel mogelijk leden van de gemeenschap aanwezig zijn, wat gezien de sociale cohesie geen problemen stelde.

- Een belangrijk element in de methodologie van ondersteuning van de "maîtrise d'ouvrage" is het feit dat de gemeenschappen zelf de financiële middelen ter beschikking hebben en mee besluiten over begrotingen en budgetten. Ook zijn ze verantwoordelijk voor het beheer van de constructiematerialen eens die op de werf of in het magazijn aanwezig zijn. Zo wordt vermeden dat de perceptie van "gift in kind" ontstaat en worden de gemeenschappen en ook individuen binnen die gemeenschappen voor hun verantwoordelijkheid gesteld.
- In de stappen kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de volgende soorten stappen:
  1. Stappen die te maken hebben met verzamelen en verwerken van gegevens.
  2. Technische stappen waarbij de partners een grote rol spelen omdat ze de nodige technische kennis in huis hebben. Het betreft het topografische werk, het maken van de plannen, het berekenen van budgetten, het uitwerken van handleidingen etc...
  3. Stappen die heel duidelijk op capacity building zijn gericht (o.a. over auto-estima).
  4. Stappen waarin men vooral aan overleg doet en waarbij belangrijke beslissingen worden genomen. (bepalen van tarief, opstellen van reglementen, verkiezing van watercomité, aanstellen van de metser of "bouwmeester").

Alle stappen worden begeleid door een "technische -" en een "sociale promotor" zodat de verschillende problemen of oplossingen vanuit beide standpunten bekeken kunnen worden.

- Wanneer de stappen van de maîtrise d'ouvrage zoals deze in de "étude de démarrage" wordt aangegeven naast de méthodologie wordt gelegd, dan sluiten de verschillende fasen van de methodologie naadloos aan bij het vooropgestelde model. De methodologie zelf is volledig opgebouwd als een ondersteuningswerkmiddel.
- In de praktijk is de rol van CEDIR PROTOS soms wel onderhevig aan enige (goedgemeende) dubbelzinnigheid. CEDIR PROTOS is "raadgever" van de Maître d'ouvrage, maar is op andere momenten ook verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal taken (b.v. opmaken plannen, controle). Zeggen dat men rechter en partij is, klopt wel niet, maar in een andere (niet ontwikkelings-) context zou men toch kunnen spreken van enige belangen vermenging. Hoewel de uiteindelijke beslissing bij de gemeenschappen ligt, is het natuurlijk zo dat ondanks alle ondersteuning en begeleiding, de ondersteunende partner (CEDIR -Protos) een veel grotere technische en organisatorische bagage heeft die altijd kan doorwegen.
- De methodologie die uitgewerkt werd door/voor de projecten die door CEDIR PROTOS uitgevoerd en begeleid werden, kan in een later stadium door derden zoals bijvoorbeeld Cenagrap en Tukyak overgenomen worden bij het begeleiden van de drinkwatersystemen of ook bij de bouw of rehabilitatie van nieuwe systemen die door de gemeenten of externe donors gefinancierd zouden worden. De methode is wel vrij lang en soms omslachtig en kan daarom altijd aangepast worden aan de noden van het moment of aan politieke beslissingen.

#### **4 DE WERKING IN DE PRAKTIJK: HET MODEL TOEGEPAST OP DE DRINKWATERPROJECTEN IN CAÑAR.**

---

Het schema of model is gebaseerd op het model dat werd voorgesteld in het « rapport de démarrage » van de transversale evaluatiestudie ; zij het met een klein aantal aanpassingen die zowel met de projectrealiteit te maken hebben als met de praktische toepassing van het model. De tekst die volgt moet de lectuur van het schema in bijlage vergemakkelijken. Zonder de tekst heeft het schema weinig zin of betekenis.

##### **4.1 Algemeen schema en inhoud**

Het schema gaat uit van de drie kolommen aangegeven in het startdocument:

Linkse groep (blauw) geeft ruwweg de structuur van de overheid weer. Om praktische redenen werden twee structuren (Ministerio de Bienestar Social en Ministerio de Cooperación Internacional) naar rechts verschoven. Het betreft hier eigenlijk de vaste lokale structuren. Het onderdeel comunidad heeft een lichter blauwe kleur en een stippellijnverbinding met de parroquias. De comunidades of de gemeenschappen zijn eigenlijk geen officieel erkende overheid of administratieve structuur. Ze kunnen best beschreven worden als groepen van gezinnen die een sterk samenhangsgevoel hebben en die samen activiteiten ondernemen en eigen verkozen structuren hebben (cabildos).

In het midden staat het proces beschreven. Het bestaat uit een voorbereidende fase en een aantal activiteiten zoals deze beschreven worden in de methodologie te beginnen bij diagnostiek tot en met administratie – operatie en reparatie. De voorbereiding werd geel gekleurd, de activiteiten binnen de methodologie staan in gele kaders, De duurzaamheid (durabilidad, sostenibilidad) staat in het verlengde van de activiteiten van de methodologie aangegeven als een afzonderlijke activiteit die volgt uit het geheel van de methodologie, maar speciale ondersteuning krijgt vanuit CEDIR-PROTOS. Elke kadertje heeft zijn eigen specifieke output. (bijvoorbeeld : de diagnostiek levert een kaart, een kleine gegevensbank etc... op). De output worden niet in het schema opgenomen voor praktische reden en ook omdat de resultaten eigenlijk belangrijker zijn.

Rechts staan de directe resultaten van de projectactiviteiten. Drie resultaten zijn direct verbonden met de methodologie die bij alle interventies wordt gehanteerd nl : de drinkwatersystemen zelf (infrastructuur), de Juntas Administrativas de Aguas Potable (JAAP) die het systeem beheren en, ten derde, het functioneren, onderhouden en herstellen van het systeem. Onder deze resultaten staat een afzonderlijk blokje met Cenagrap & Tukyak. Dit zijn de structuren die door het project (dus alle partners van het project, met inbegrip van de gemeenschappen en de gemeenten) opgezet werden om de duurzaamheid van het project te garanderen. Naast deze directe resultaten van de toepassing van de methodologie spelen ook een aantal discussiefora en informatieverspreiding een belangrijke rol. Het Nationaal en Regionaal Waterforum. Een afgeleide van het regionaal forum, Siaguas staat in voor informatieverspreiding over de waterproblematiek. ( zie onder verder onder relaties en communicaties)

## **4.2 Context en Invloeden**

Boven- en onderaan staan er groene kadertjes die de invloeden aangegeven waaraan de werking van het project (en nevenwerkingen zoals de Fora) onderhevig zijn.

De directe en sectorspecifieke invloeden staat bovenaan aangegeven: de activiteiten in de drinkwatersector (en ook in andere sector zoals in de landbouw) zijn direct afhankelijk van de specifieke wetgeving dienaangaande en van het beleid van de regering. Gegeven de politieke (nogal onstabiele situatie) van Ecuador is er niet altijd een directe link tussen de politiek en de wetgeving dit wil zeggen: de wetgeving is niet altijd aangepast aan de praktijk of de praktijk volgt niet altijd de wetgeving. Wat echter niet wegneemt dat hiermee rekening dient te worden gehouden.

Naast die sectorspecifieke context worden de activiteiten in de drinkwatersector ook bepaald door de decentralisatiewetgeving en beleid. Misschien is het beter te stellen dat er een (positieve) invloed zou moeten zijn. De decentralisatie heeft voor deze sector vooral belang op het niveau van het Canton ( of municipio = gemeente).

De box onderaan bevat algemeen invloeden die van politieke, economische, culturele, sociale of historische aard zijn. Binnen deze domeinen zijn er een aantal factoren die specifiek zijn voor het projectgebied. Kort enkele voorbeelden: de provincie Cañar kent een heel grote migratie naar het buitenland (er is geld dat onproductief in huizen wordt geïnvesteerd, maar een groot deel van de « opgeleide bevolking » is afwezig), de relatie tussen de indigenabevolking en de mestiezen bevolking « niet optimaal » en is er op de meeste plaatsen een politiek dichotomie (men is voor of tegen de huidige burgemeester, men werkte samen met de vorige burgemeester, dus weigert de nieuwe burgemeester nu samen te werken).

#### **4.3 Relatie tussen de hogere overheid en de gemeenten en comunidades of gemeenschappen.**

Voor de drinkwatersector spelen twee entiteiten een belangrijke rol :

- Het Ministerie voor Stadsontwikkeling en huisvesting (MIDUVI)
- De Nationale raad voor « hydrische bronnen » ( consejo nacional de recursos hydricos, CNRH)

Binnen het Miduvi is meer bepaald het Subsecretaria para aguas y assaneamiento verantwoordelijk voor drinkwater en bij uitbreiding ook voor «sanitatie ». De operationele diensten zijn verantwoordelijk voor het erkennen en legaliseren van de watercomités (juntas de aguas).

De CNRH is verantwoordelijk voor de toekenning van de waterrechten aan de gemeenschappen. Deze rechten worden wat drinkwater betreft voor « eeuwigdurend » toegekend. De CNRH geeft toestemming om een bepaalde hoeveelheid te gebruiken waarbij men een extrapolatie van het toekomstige gebruik (o.a. door

demografische gegevens) maakt. Hoewel de comunidades dus geen erkend onderdeel zijn van de staatsstructuur, hebben deze gemeenschappen wel rechten (ze kunnen zich via een juridische structuur laten herkennen als gesprekspartner en rechten opeisen).

#### **4.4 Relaties bij de uitvoering**

De comunidades die zich in de linkse kolom onderaan bevinden, worden in de kolom van de uitvoering weer opgenomen omdat ze de kern van het project en de methodologie vormen.

Voor de uitvoering van het project vormen CEDIR en PROTOS een consortium (oranje kader) Beide organisaties worden door twee verschillende ministeries erkend en zijn aan de regelgeving van deze ministeries onderworpen. Vandaar de wederkerigheid.

Alvorens er in bepaalde gemeenschappen activiteiten uitgevoerd worden is er een voorbereidende fase waarbij vooral de NGO's (lokaal en Protos) betrokken zijn. (het betreft het maken van een overzicht van de toestand in de gemeente en het vastleggen van de prioriteiten).

Na deze voorbereiding en na de zekerheid dat de gemeenschappen de waterrechten bezitten, kunnen de activiteiten starten. De comunidades of gemeenschappen staan dan volledig centraal. Tussen CEDIR – PROTOS en de comunidades is er op basis van de participatieve methodologie een continue wisselwerking bij het uitvoeren van de activiteiten.

De methodologie legt de verantwoordelijkheid bij de lokale comunidades, die in de loop van het proces hun verantwoordelijkheid delegeren aan de Junta de Aguas (die zijn dus een tussentijdse output die het verdere verloop van de cyclus mogelijk maakt). Cedir- Protos, stelt de capaciteit van de gemeenschappen en van bepaalde personen bij zodat de verantwoordelijkheid van MO kan worden opgenomen. De ondersteuning is vrij sterk en is niet alleen deze van "opleider"; maar ook deze van technisch adviseur; adviezen die steeds besproken en waar nodig bijgesteld worden; maar die ook heel bepalend zijn.

De belangrijkste financiële bijdrage van de werken en van alle activiteiten van de methodologische cyclus worden door het consortium (eigenlijk Protos via DGOS programma en EU financiering) gedragen. De gemeenschappen doen een bijdrage (beperkte financiële alsook in arbeid). In een aantal projecten is er ook een bijdrage geweest van de gemeente.

Zoals reeds vermeld zijn de resultaten van de uitvoering van de methodologie: de drinkwatersystemen (en toiletblokken), de beheerscomités en het functioneren van de drinkwatersystemen.

#### **4.5 Relaties en resultaat bij de duurzaamheid**

De duurzaamheid van de systemen is een onlosmaakbaar onderdeel van de objectieven van het project, maar het proces zelf is niet direct ingebed in de uitvoeringsmethodologie. Vandaar dat stippelpijl tussen de blokken van de uitvoeringsmethodologie en het proces dat tot duurzaamheid zou moeten leiden

De duurzaamheid wordt door 1 kadertje voorgesteld, maar in werkelijkheid is het ook een proces. De belangrijkste spelers zijn in deze de gemeenschappen, de municipios en het consortium CEDIR PROTOS. Het betreft een onderhandelingsproces tussen deze drie spelers. Doordat er eigenlijk een vrij unieke structuur opgezet wordt, is er met andere instanties eigenlijk geen onderhandelingsprocedure gevoerd over de problemen en de noodzakelijkheden, de doelstellingen, de inhoud van de activiteiten, de structuur en de bijdrage van de verschillende betrokkenen alsook de duurtijd van het initiatief om de duurzaamheid te verzekeren. Dit wil niet zeggen dat andere stakeholders in de drinkwatersector niet geïnformeerd zijn of op de hoogte zijn (b.v. MIDUVI)

Het resultaat van deze onderhandelingen is de creatie van Cenagrap en Tukyak, twee organisaties van het tweede niveau die de gemeenschappen en de gemeenten samenbrengen voor het verzekeren van de duurzaamheid van de drinkwatersystemen.

In het schema staat Cenagrap en Tukyak eerst als links bij de resultaten ( Cenagrap en Tukyak 1 ). Operationeel functioneren deze organisaties eigenlijk tussen de gemeenschappen en de gemeenten (Cenagrap en Tukyak 2). Of beter gesteld: het is een gemeenschappelijk initiatief dat ten goede komt (zou moeten komen) zowel aan de gemeenschappen als aan de gemeenten.

De bouw van de infrastructuur van de twee centra (met een dependence) alsook het proces werd door CEDIR – PROTOS gefinancierd via een E.U. subsidie. Voor de functionering van het centrum, zijn er bijdragen van de gemeenschappen (bijdrage van individuele gebruikersfamilies die via de lokale juntas aan de Cenagrap of Tukyak worden doorbetaald), een stijgende bijdrage van de gemeenten en een afnemende (en verdwijnende bijdrage) van Protos.



## 4.6 Communicatie en informatie

Het regionale forum in verband met water (drink- en ander water ) is een lokale overlegstructuur die onder impuls van CEDIR-PROTOS op regelmatige tijdstippen samenkomt en activiteiten organiseert. Momenteel wordt het netwerk door SENDAS geanimeerd. Het regionale forum helpt bij de voorbereiding van het nationale forum en levert bij die gelegenheid ook bijdragen die te maken hebben met de problematiek van de eigen regio of draagt met cases bij aan het thema van het Nationaal Forum.

Het Nationale Forum wordt door CAMAREN (Centrum voor ondersteunen van het beheer van hernieuwbare hulpbronnen) georganiseerd en geanimeerd. Het is een open discussieplateau waarop verscheidene thema behandeld kunnen worden. De bijdragen worden geleverd door vertegenwoordigers van de verschillende regionale fora of/en door vertegenwoordigers van organisaties of instellingen die een belang of expertise hebben in de watersector (drinkwater of water voor productieve doeleinden). Het forum heeft ook een lobbyfunctie o.a. met betrekking tot de wetgeving in verband met «waterdiensten »<sup>5</sup>.

SIAGUAS is een regionaal (Provinciaal) informatiecentrum in verband met (drink)water dat opgericht werd onder impuls van het regionale forum en beheerd door Sendas. Het informatiecentrum is net opgestart en draait nog niet op volle toeren. Het beschikt over een lokaal, een (tot nu toe )bepaalde documentatie, informaticamateriaal, en personeel ( van Sendas).

Protos heeft bij de drie communicatie (en lobby) kanalen een belangrijke stimulerende rol gespeeld en ondersteunt financieel de drie initiatieven.

---

<sup>5</sup> *Het wetsvoorstel « Proyecto de ley para los servicios del agua », is een controversieel voorstel omdat in dit voorstel de weg wordt vrijgemaakt voor privatisering tot op het laagste niveau.*

## 5 EVALUATIEVE REFLECTIE

---

### 5.1 De relevantie

#### 5.1.1 DE DOELSTELLINGEN

Aangezien de werking van Protos in Ecuador gekenmerkt wordt door een specifieke en gesystematiseerde methodologie, lijkt het aangewezen om de strategische doelstellingen van de lokale werking in Ecuador naast de doelstellingen te leggen van Protos als organisatie en na te gaan of er een interne pertinentie aanwezig is.

In het « rapport de démarrage », werden de strategische doelstellingen van Protos beschreven. In essentie wil Protos als organisatie via zijn activiteiten in de « watersector » de capaciteit van de gebruikers en hun organisatie zodanig verhogen dat ze door de verworven « kennis en vaardigheden » zelf hun eigen ontwikkeling in handen kunnen nemen en als protagonist aan de lokale ontwikkeling kunnen deelnemen. Op dit niveau levert Protos enkel een bijdrage omdat lokale ontwikkeling nu eenmaal een taak is van verschillende spelers op verschillende bestuursniveaus (inclusief de civil society) en in verschillende sectoren. Protos is dus maar een van de vele actoren die een rol willen en kunnen spelen op lokaal niveau.

Binnen de administratieve, bestuurlijke en ook sectoriele context van Ecuador, is de lokale overheid, de gemeente dus (in het Spaans wordt dit bestuursniveau aangegeven als canton of municipio, waarmee hetzelfde bestuursniveau wordt bedoeld), verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening op haar grondgebied. Dit zowel in de bebouwde centra van de gemeenten, als in rurale zones. De gemeenten worden geacht om de bevolking op een duurzame wijze van drinkwater te voorzien. Deze taak van de overheid is een belangrijke, maar niet de enige, factor in het stimuleren van lokale ontwikkeling. Bij het gebruik van water voor productieve doeleinden zoals bij irrigatie, spelen er naast de gemeentelijke overheden ook nog provinciale en nationale departementen een belangrijke rol (of zouden deze rol toch moeten spelen) opdat het water op een billijke en duurzame wijze door de boeren zou kunnen gebruikt worden.

Op het lokale Ecuadoriaanse niveau wordt de eigenlijke strategische doelstelling als volgt samengevat: de wettelijke overheden in het bestuurs- en beheersysteem van Ecuador nemen de hen toegewezen verantwoordelijkheid betreffende het drinkwater op waarbij deze overheid rekening houdt met de capaciteit van de gemeenschappen.

Protos-Ecuador stelt dat de bouw van duurzame drinkwatersystemen niet de hoofddoelstelling is. De bouw van de infrastructuur is enkel een middel om de gebruikers via de gehanteerde methodologie inzicht te verschaffen in de werking en nodige samenwerking tussen een aantal actoren in de sector van de drinkwaterbevoorrading. Tegelijkertijd is het ook een middel (de methodologie) die aangeeft op welke wijze men via overleg, consultatie en onderhandeling tot een duurzaam resultaat kan komen.

### 5.1.2 DE INTERPRETATIE

De interpretatie van de bovenvermelde objectieven moet gebeuren binnen de Ecuadoriaanse werkelijkheid. Hoewel de lokale overheden een ruime waaier van verplichtingen hebben, hebben ze gewoonlijk de financiële middelen niet om hun verplichtingen na te komen. Deze situatie wordt nog aangevuld door het politieke opportunisme van de verkozenen die hun eigen kiesvolk zoveel mogelijk trachten te bedienen, eens men aan de macht is, en dit ten nadele van de "andere". In het interventiegebied van Protos in de afgelopen jaren heel wat wissel van macht is geweest op het lokale niveau. Deze situatie heeft ervoor gezorgd dat er naast de moeilijke situatie van de gemeentekas, ook een gebrek was aan continuïteit van het beleid.

De algemene doelstelling van Protos als organisatie is, gezien de context van het land (op macro – politiek niveau is het land minstens even instabiel als op het lokale niveau, met vaak een grotere invloed op dat lokale niveau) een vrij ambitieuze doelstelling omdat men met deze doelstelling duidelijk over de grenzen van de "watersector" wil reiken. Algemene doelstellingen dienen aan een organisatie voldoende ruimte te laten om in het veranderende ontwikkelingslandschap te kunnen functioneren en evolueren, ook dienen zij in zekere mate de waarden van de organisatie te weerspiegelen.

Indien men een emancipatorische dynamiek zou kunnen bewerkstelligen binnen de "sector van het waterbeheer", wat de strategische optie van Protos is, dan zou de algemene doelstelling tot een redelijk, aanvaardbaar en werkbaar niveau worden teruggebracht. Afhankelijk van de subsector (drinkwater, productiewater of omvattend GIRE) kan deze dynamiek en de middelen die daarvoor dienen aangewend te worden, verder omschreven en uitgewerkt worden.

De doelstelling die door Protos-Ecuador wordt naar voor geschreven, is een doelstelling die aansluit bij de visie die de activiteiten in Ecuador schragen nl: de gemeenten hebben als lokale overheden de plicht om hun taken op te nemen ook in verband met drinkwater. Gezien de specifieke kenmerken van de sector in de provincie Cañar (rurale gebieden en kleinschalige systemen) moet, als er al interesse zou zijn van andere actoren zoals bijvoorbeeld privé, het beheer van de sector een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van de

gemeenten en van de gebruikers, vertegenwoordigd door zijn organisatie(s). De gemeenten voor zijn verantwoordelijkheid plaatsen en aanmanen om duurzame interventies op touw te zetten, wordt door de activiteiten van Protos en zijn partners mogelijk gemaakt. Het ligt echter voor de hand dat een hele reeks factoren de impact bepalen. Deze factoren hebben zowel met elementen uit de lokale politieke situatie als met de persoonlijke ingesteldheid van de lokale gezagdragers te maken. In het geval van El Tambo heeft de lokale politieke polarisatie de creatie van een gemeentelijke structuur voor drinkwatervoorziening, in samenwerking met de gebruikers, voorlopig onmogelijk gemaakt. In Suscal is men erin geslaagd om in samenwerking met de gemeente een structuur op te zetten (met infrastructuur) een engagement aan te gaan. In Cañar is men erin geslaagd om een steviger engagement van de gemeente te bekomen. Hoewel er formele akkoorden zijn (inclusief budgettaire toezeggingen), is er momenteel nog geen vaste institutionalisering. Gezien het volatiel karakter van de Ecuatoriaanse politiek, is de duurzaamheid van deze impact altijd heel relatief. Engagements die vandaag werden aangegaan kunnen morgen niet meer gelden, ook al zijn er tendensen (zoals de decentralisering) die meer gewicht bij de gemeenten willen leggen en waardoor de verantwoordelijkheden van de gemeenten en de aangegane engagements zwaarder zullen doorwegen. Het kan eventueel moeilijker worden om de engagements niet na te komen.

## **5.2 Effectiviteit**

### **5.2.1 DE OBJECTIEVEN**

In de actieplannen wordt de organisatorische en institutionele versterking van Sendas Cedir en Cenagrap vooropgesteld als doelstelling (DGOS programma) terwijl de middelen van de Europese Unie er specifiek op gericht zijn om binnen de drie cantons (Cañar, El Tambo en Suscal) een structuur uit te bouwen die garant moet staan voor de duurzaamheid van de drinkwaterbevoorrading in de gemeenten in het algemeen, en de duurzaamheid van de drinkwatersystemen die door Protos en zijn partners werden aangelegd in het bijzonder.

## 5.2.2 DE VERANDERINGEN

Om deze doelstelling te behalen, dienden er een aantal belangrijke veranderingen<sup>6</sup> plaats te grijpen die ook bepalend zijn voor de effectiviteit van de output van het programma.

- Terecht wijst Protos & C° erop dat de technische organisatie niet de belangrijkste verwezenlijking is van zijn programma. Het bouwen en de uiteindelijke Administratie, Operatie en Onderhoud (AOO) van de systemen is maar instrumenteel om via sociale engineering te komen tot het ondersteunen van de gemeenschappen bij het ontwikkelen van hun eigen capaciteiten en hen medezeggenschap te geven in het beheer van de installaties. Het aannemen van deze benadering is een fundamentele verandering. De meeste projecten (zie bijvoorbeeld het project PRAGUAS) geven wel aandacht aan het ondersteunen van de lokale bevolking voor het AOO, maar in te veel gevallen wordt dit nog in de marge gedaan en is dit niet onlosmakelijk verbonden met de technische interventie. Wat in het geval van Protos en Partners wel het geval is.
- Door de technische en de sociaal – economische aspecten van het drinkwatersysteem op een consequente wijze te verbinden, door de aangepaste presentatie van de technische aspecten, de constante bevraging van de doelgroep en het openstaan voor noodzakelijk geachte veranderingen, is er een vlotte transfert van kennis gebeurd. In zekere mate is men erin geslaagd op een interactieve (en dialectische) wijze kennis op te bouwen. Daarbij zou het echter verkeerd zijn om de impact van de technische kennis van het Protos & C° team te onderschatten.
- Om het oprichtingsproces van de ondersteuningscentra (Cenagraf en Tukyak) mogelijk te maken was er een mentaliteitswijziging van de rurale gemeenschappen en van de gemeentelijke verantwoordelijke noodzakelijk. De dichotomie tussen platteland en de gemeentelijke centra, tussen indigenas en mestiezen, tussen traditionele bestuursvormen (het cabildo systeem) en de “moderne” bestuursstructuren, is immers uiterst scherp. Als men daarbij ook nog incalculeert dat de persoonlijke belangen van de verkozen bestuurders vaak voorrang hebben op het algemene belang, dan is het niet te sterk om te stellen dat er gewoon noodzaak aan was om wantrouwen weg te werken of in elk geval drastisch te verminderen.

---

<sup>6</sup> In bepaalde benaderingen van de PCM methode wordt dit ook wel de « outcome » genoemd, waarbij men verwijst naar de “outcome mapping” methode zoals ontwikkeld door IDRC (International Development Research Center)

Het wegwerken van dat wantrouwen kon enkel gebeuren door eerst op het niveau van de gemeenschappen de capaciteit op te bouwen en er voor te zorgen dat men lokaal zelf de verantwoordelijkheid over de systemen op zich kon nemen. Zoals aangegeven in het onderdeel over de methodologie gebeurde dit van bij de start en in alle verschillende fasen. Ten gevolge van dit proces werden eigenlijk drie zaken gerealiseerd:

1. de capaciteit van de lokale gemeenschappen werd verbeterd (betere kijk op de techniek en het beheer)
2. gebruikmakende van de bestaande traditionele structuren slaagde men er in om lokale watercomités op te richten die een hoog niveau van cohesie kennen.
3. Het volledige proces legde de verantwoordelijkheid bij de lokale gemeenschap zodat de gemeenschappen eigenlijk zelf verantwoordelijk waren voor het lukken of mislukken van de projecten.

Nadat de lokale gemeenschappen deze stappen gezet hadden, was het onder de impuls en begeleiding van Protos & C° dat de gesprekken over de overkoepelende structuur konden starten. Zonder het initiatief van Protos & C° en zonder de begeleiding en waar nodig bijsturen van Protos & C° zou dit onderhandelingsproces waarschijnlijk niet mogelijk geweest zijn. Het overwinnen van de weerstand had een externe protagonist nodig die conceptueel werk kon leveren maar die ook bereid was om zelf aan tafel te zitten en verantwoordelijkheid te nemen (ook financieel).

- Een belangrijk onderdeel van deze “nieuwe” verhouding tussen de gemeenschappen en de gemeentebesturen was het feit dat de gemeenschappen bereid waren om een (heel bescheiden) bijdrage te leveren voor de financiering van de bovenstructuur (Cenagrah of Tukyak). Deze bijdrage is niet alleen een aanduiding van een begin van vertrouwen tussen een verkozen bestuur en de lokale gemeenschappen, maar het is ook een aanduiding, dat het bewust zijn van de eigen capaciteit en van de eigenwaarde van de lokale gemeenschappen is toegenomen. Men wil zelf bijdragen om de werking mogelijk te maken en men kan tegelijk transparantie eisen betreffende de algemene besteding van de middelen en het beheer van de gemeenschappelijke onderhouds- en opvolgingsstructuur.
- Tijdens het volledige uitvoeringsproces werden de gemeenschappen verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen (met advies en ondersteuning van Protos&C°). Zo waren ze verantwoordelijk voor het beheer van de materialen en van de financies. Een situatie die totaal anders was dan in andere projecten (vandaar de vele rehabilitaties die dienden te gebeuren) en die de gemeenschappen de gelegenheid heeft gegeven om verantwoordelijkheid op te nemen voor zichzelf en dit ten opzichte van derden.

- Tegenover de bijdragen van de gemeenschappen staan de engagementen van de gemeenten om op een jaarlijks stijgende wijze bij te dragen in de functionering van de gemeenschappelijke onderhouds- en opvolgingsstructuur. Het vastleggen van deze budgetten over de jaren heen voor een langere periode, in elk geval langer dan de (E.U.) projectperiode is, gezien de algemene budgettaire knelpunten die de gemeentebegrotingen kennen, een vrij nieuw fenomeen. Traditioneel zijn de gemeenten (vooral in tijden van verkiezingen) enkel gewoon om wat bijdragen te leveren voor een deel infrastructuur, maar men kan niet spreken van een lange traditie om op een gestructureerde wijze deel te nemen aan het duurzaam maken van een bepaalde sector. Ook de bijdragen tot het noodfonds dat moet toelaten om bij de aangesloten gemeenschappen uitzonderlijke herstellingen uit te voeren moet gezien worden als een positieve verandering in het bestuursstijl van de verkozen besturen.
- Naast de financiële bijdragen stellen de gemeentes ook personeelsleden ter beschikking van de gemeenschappelijke opvolgings- en onderhoudsstructuur en dit op parttime basis. Het betreft vooral mensen met een technische scholing uit de technische departementen verantwoordelijk voor drinkwater (en/of riolering).
- De oprichting van de gemeenschappelijke onderhouds- en opvolgingsstructuren duidt ook op twee andere verbeteringen in de benadering van drinkwatersystemen en het duurzame beheer ervan.
  1. Ten eerste wordt duidelijk het belang van preventie aangegeven. Door de opvolging van de technische en de beheersaspecten van de JAAP wordt de ad hoc reparatiebenadering vervangen door een gestructureerde aanpak. Doordat men beschikt over concrete en aangepaste monitorgegevens kan op het juiste moment preventief ingegrepen worden in plaats van achter de feiten aan te hollen. Het feit dat de opvolging in een gemeenschappelijke structuur gebeurt waarin de JAAP eigenlijk ook vertegenwoordigd zijn, geeft aan dat dit instrument eerder een "peer control" is dan een echte "supervisie" door een vreemde instantie of departement van de gemeente.
  2. Door ook de nadruk op capaciteitsverbetering te leggen, geeft men duidelijk aan dat het duurzame beheer van dergelijke drinkwatersystemen een continue proces is. Het preventieve werk is daar ook een onderdeel van, maar het initiatief geeft hiermee aan dat er rekening gehouden wordt met de veranderende omgeving waarin mensen mobieler worden en waar migratie één van de belangrijkste bronnen van inkomen is geworden.

### 5.2.3 DE RESULTATEN

De feitelijke direct meetbare en waarneembare resultaten van de interventies van Protos& C° zijn:

- De gebouwde en gerehabiliteerde drinkwatersystemen.

- De Juntas Administrativas de Aqua Potable (de watercomités) die instaan voor het functioneren van de individuele systemen.
- De infrastructuur van de gemeenschappelijk onderhouds- en opvolgingdiensten (Cañar) en de teams die instaan voor de opvolging, steun bij onderhoud en opleiding.

Op basis van de tussentijdse en jaarlijkse rapporten van Protos is het mogelijk om een kwantitatieve reconstructie te doen van deze resultaten (hoe, waar, hoelang, hoeveel, frequentie ...). Deze benadering is echter niet het onderwerp van dit veldverslag. Wel is de vermelding belangrijk dat het mogelijk is om op basis van de verslagen en de monitorgegevens een dergelijke oefening te doen. Deze gegevens dienen enkel aangevuld te worden met veldbezoeken en interviews om een goed eindproduct te krijgen.

Door de toepassing van de methodologie wordt er per fase of stap een welschreven output geproduceerd. Deze output is duidelijk bepaald en omschreven en dient aan een aantal criteria te voldoen. De criteria zijn in de loop van de toepassing van de methodologie geleidelijk aan uitgewerkt en zijn er nu een "standaard"<sup>7</sup> onderdeel van geworden (bijvoorbeeld: hoe worden de diagnostieken opgemaakt, welke gegevens dienen er in opgenomen of het "verstaanbaar" tekenen van de plannen. Etc... zie methodologie)

## 5.3 Efficiëntie

Wat de efficiëntie betreft werden er voor deze oefening geen kosten-baten en efficiëntie berekeningen gevraagd of gemaakt of werd de huidige werking niet te gronde vergeleken met andere projecten of investeringen. Dit neemt niet weg dat er een aantal relevante opmerkingen kunnen gemaakt worden.

### 5.3.1 TIJDSALLOCATIE

De benadering en methodologie die door Protos & C° wordt toegepast, vraagt een veel grotere tijdsallocatie dan de traditionele projecten waarbij infrastructuurwerken vaak door derden worden uitgevoerd en waarbij de lokale gemeenschappen enkel niet geschoolde arbeid kunnen/mogen leveren. Het overleg, participatie en de onderhandelingen die een integraal onderdeel uitmaken van de Protos&C° benadering, verlengen ook het volledige proces maar zorgen anderzijds voor een groter gevoel van eigenaarschap (ownership) wat natuurlijk een positief effect zal hebben op de duurzaamheid. De duur van de interventie is geheel afhankelijk van de

---

<sup>7</sup> Zoals opgemerkt in het onderdeel methodologie is deze nog steeds aan veranderingen onderhevig en is het eigenlijk geen echt standaardpakket dat op de gemeenschappen wordt losgelaten, wat niet wegneemt dat bepaalde onderdelen en procedures op basis van hun merites een vaste plaats hebben verworven.



grootte van de gemeenschap, van de aard van het terrein, van het feit of het over de bouw of een rehabilitatie gaat etc...

### 5.3.2 BUDGETTAIRE WEERSLAG

Het feit dat er meer tijd en aandacht wordt besteed aan de socio-economische aspecten en dat de technische onderdelen steeds door een socio-economisch deel ondersteund worden, heeft natuurlijk een budgettaire weerslag. Doordat er een sterke binding is tussen de technische en de socio-economische aspecten is het eigenlijk vrij moeilijk om een vrij correcte opsplitsing te maken. De investeringen en de lonen van de technische mensen kunnen bijvoorbeeld wel apart gealloceerd worden, maar ook dan zou het verkeerd zijn om deze bestedingen enkel en alleen als technisch te beschouwen. In andere programma's (zoals het Praguas) is dit wel mogelijk omdat vaak afzonderlijke contracten afgesloten worden voor de technische en de socio-economische aspecten en omdat er tussen beide ook vaak weinig afstemming is. Hierbij dient wel gesteld te worden dat de algemene investeringen (technisch en sociaal samen) per gebruiker in de Protos - &C° projecten niet hoger zijn dan in andere gelijkaardige projecten (gravitaire drinkwaterprojecten in rurale gebieden), wat bleek uit de gesprekken met de directeur van het Praguas programma<sup>8</sup>.

### 5.3.3 HUMAN RESOURCES

De human resources structuur die verantwoordelijk is voor het onderdeel drinkwater (CEDIR-PROTOS) is een vrij eenvoudige en lichte structuur (1 coördinator, 1 burgerlijk ingenieur, 2 promotoren en een administratieve kracht). De uitvoerende éénheid van CEDIR wordt nu in het laatste stadium van het programma ondersteund door de vertegenwoordiger van Protos in Ecuador, die verantwoordelijk is voor de social engineering en door een Protos ingenieur die de technische aspecten opvolgt en ook verantwoordelijk is voor de rapportering aan de hoofdzetel van Protos in België<sup>9</sup>. De vertegenwoordigers worden ondersteund door een administratieve kracht. Voor de uitwerking van het programma betreffende integraal waterbeheer, waarbij er o.a. aan een inventaris op provinciale schaal wordt gewerkt wordt de Protos ploeg ondersteund door een lokale ingenieur.

De samenwerkingsrelatie tussen CEDIR en Protos voor de uitvoering van de drinkwaterprojecten is een instrumentele samenwerking. CEDIR kan niet echt beschouwd worden als een lokale partner die vanuit

---

<sup>8</sup> Hierbij worden evenwel de kosten voor het opzetten van een gemeenschappelijke onderhouds- en opvolgingsstructuur niet meegerekend.

<sup>9</sup> Voor het irrigatieproject in Suscal werkt Protos samen met Sendas. In deze equipe zijn er twee lokale Protos mensen en drie medewerkers van Sendas.

PROTOS ondersteuning ontvangt voor het verlenen van diensten een bepaalde groep (en dit op een duurzame wijze). De CEDIR equipe is eigenlijk een verlengde van Protos die instaat voor de technische en sociale uitwerking van het Protos programma. Het team wordt ook door Protos gefinancierd. Eenmaal de doelstelling van het programma gerealiseerd of het programma ten einde loopt, heeft het CEDIR team geen functie meer. Dit neemt niet weg dat de medewerkers van het team een professionele kwaliteitssprong hebben gemaakt en binnen de structuur van CEDIR zelf, gegeven dat CEDIR daarvoor de nodige financiële middelen kan vinden, een belangrijke rol kunnen spelen en op deze wijze CEDIR als lokale ontwikkelingsorganisatie ook kunnen versterken. Behalve de algemene coördinatie en het opvolgen van de planning, werkt het drinkwaterteam op een vrij autonome wijze.

Voor de gemeenschappelijke onderhouds- en opvolgingsstructuren werd ook een lichte personeelsstructuur opgebouwd. In principe beschikken de centra over een coordinator/coördinatrice, een sociale en technische promotor, een verantwoordelijke voor de "winkel" en een bewaker. De gemeenten stellen zelf ook geschoold technisch personeel ter beschikking. Het feit dat gemeentepersoneel tijdelijk geïntegreerd wordt in de werking van een structuur die in feite werd opgericht door gemeenschapsorganisaties kan als vrij innovatief worden gezien en ondersteunt ook wel de wil van de gemeenten om de inspanningen van ontwikkelingsorganisaties die vertrekken vanuit de gemeenschappen een duurzaam karakter te geven.

#### 5.3.4 EXTERNE FACTOREN

De resultaten van de activiteiten worden beïnvloed door een aantal externe factoren. Eerst en vooral heeft het project op een positieve wijze gebruik gemaakt van de traditionele bestuurs en organisatievormen van de lokale gemeenschappen (cabildo systeem). Binnen elke gemeenschap wordt autonoom ingestaan voor het organiseren en ondersteunen van bijvoorbeeld de schoolinfrastructuur. De drinkwatersystemen worden op dezelfde wijze beheerd. Voor het uitvoeren van de werken en het leveren van de nodige bijdragen kon/kan men ook beroep doen op dorpsstructuren met een stevige sociale cohesie, zodat men niet alleen verzekerd was van de gevraagde bijdragen, maar ook van een sociaal aanvaarde controle<sup>10</sup>. Door gebruik te maken van de bestaande lokale structuren heeft men van bij de start van het project het eigenaarschap (en dus ook het bouwheerschap) bij de gemeenschappen kunnen laten.

---

<sup>10</sup> *Wanneer de leden van de gemeenschappen de hun toebedeelde verantwoordelijkheden niet op nemen, dienen ze boetes te betalen. Het systeem geldt voor bijdragen van handenarbeid tijdens de uitvoering van de werken of voor het bijwonen van vergaderingen. De betalingen van deze boetes blijkt geen probleem te zijn.*

Naast deze heel positieve factor heeft het project af te rekenen gehad met een aantal negatieve factoren die niet alleen de gewone projectwerking verstoorden maar die ook een negatieve invloed hadden bij het opnemen van de verantwoordelijkheden van het bouwheerschap en het ondersteunen ervan:

- zoals reeds vermeld hielden de traditionele projecten geen rekening met de lokale structuren en werd enkel aandacht geschonken aan de infrastructuurwerken. De lokale gemeenschappen werden niet betrokken en voelden geen verantwoordelijkheid voor de drinkwatersystemen. Zij waren volgens de gemeenschappen eigendom van de overheid die dan ook verantwoordelijk geacht werd voor het onderhoud en het herstel. Deze tendens heeft ervoor gezorgd dat men de gemeenschappen moest overtuigen van het nut en de geloofwaardigheid van een andere benadering.
- Cultureel en politiek is er een duidelijke scheiding tussen de rurale gebieden en de gemeentelijke centra. De indigenas gemeenschappen zijn nog steeds onderhevig aan verschillende vormen van discriminatie en de bestuurlijke instellingen die vooral bestaan uit de mestiezen groep zijn vooral geïnteresseerd in het bedienen van hun politiek cliënteel. Naast deze discriminatie is er ook de overtuiging dat de lokale gemeenschappen niet in staat zijn om hun eigen zaken te beredderen en te beheren. Binnen de cultuur van de indigenas speelt de "obediencia", het "gehoorzamen" een grote rol en geeft dit niet altijd de aanzet tot het nemen van verantwoordelijkheid.
- In de projectomgeving gebeurt het vrij veel dat bepaalde initiatieven snel gepolitiseerd worden. De pogingen om in El Tambo een gemeenschappelijke onderhouds en –opvolgingsstructuur op te zetten gingen niet door, door het feit dat de twee lokale organisaties die wilden instappen in het project steeds meer gepolitiseerd werden zodat de ene organisatie geen heil meer zag/ziet in het samenwerken met de andere organisatie. Hierbij speelt dan ook nog een religieus gegeven: AINKA is een organisatie die vooral uit Anglicanen bestaat terwijl UNOIS een katholieke organisatie is. UNOIS sluit eerder aan bij de lokale gemeenschappen als geheel terwijl AINKA zich eerder tot de individuen en hun directe familie richt<sup>11</sup>;
- In het volledige interventiegebied is de migratie, vooral richting Spanje en de US maar ook intern, een belangrijke factor. Voor de regio is het de belangrijkste bron van inkomsten. Hoewel de "remittance" of het "gespaarde en opgestuurde geld" een extra bron van inkomsten zou moeten zijn (om ofwel ten persoonlijke titel in drinkwater te investeren of eventueel via belastingen), betekent dit niet een verhoging

---

<sup>11</sup> *Het komt er immers op aan om mensen te bekeren.*

van middelen voor drinkwaterprojecten. De "remittance" worden in de meeste gevallen eigenlijk gebruikt voor onproductieve investeringen in grote (weinig bewoonde) huizen. De bouwsector vaart er natuurlijk wel bij maar daaruit mag men niet afleiden dat de lokale economie er versterkt uitkomt.

- De bewegingen van de migratie zijn weinig voorspelbaar. Mensen die opgeleid zijn via het project (als techniker of als beheerder van het watercomité) verdwijnen plots voor een bepaalde periode volgens de opportuniteiten die door de coyotes worden geboden. Belangrijke schakels vallen zo weg die door nieuw opgeleide mensen vervangen moeten worden.
- De algemene politieke situatie is vrij volatiel, niet enkel lokaal, maar ook nationaal. Beleidslijnen die door een bepaalde regering werden uitgezet, worden gewoonlijk niet door de volgende regering gehonoreerd. Binnen een bepaalde regeringsperiode zijn wissels van ministers ook de aanleiding van beleids- en personeelsveranderingen. Dit maakt het voor projecten vrij moeilijk om de uitgestippelde objectieven binnen een bestaand nationaal of lokaal beleid te kaderen.
- Het legislatieve werk heeft, wat de watersector betreft, weinig voeling met de noden en de werkelijkheden van het terrein. Het voorliggende wetsontwerp betreffende de levering van "waterdiensten" is eerder gebaseerd op de privatiseringsideologie en aangepast aan de kenmerken van grotere centra en steden, dan aan de noodzakelijkheden van de kleinere centra en de rurale gebieden. In die mate zelfs dat het toepassen van deze wetgeving op de rurale gebieden nefast zou zijn voor de toegankelijkheid en de duurzaamheid van de drinkwatersystemen.
- Naast het feit dat de wetgeving niet steeds aandacht heeft voor de kenmerken en de noden van diegenen die het meest problemen hebben om een duurzame toegang tot drinkwater te bekomen, is de legislatieve en legistieke weg ook vrij lang en omslachtig. Het huidige wetsvoorstel in verband met de voorziening van de waterdiensten is al meer dan 3 jaren ingediend en staat nog steeds ter discussie.

## 5.4 Duurzaamheid

De duurzaamheid van de interventies van Protos kan op verschillende niveaus behandeld worden, we beperken ons tot de volgende<sup>12</sup>:

### 5.4.1 TECHNISCHE DUURZAAMHEID

De technische duurzaamheid van de systemen kan gezien de gehanteerde methodologie eigenlijk niet echt afzonderlijk behandeld worden omdat tijdens het proces van de voorbereiding, de uitvoering en de functionering van de watersystemen, er steeds over gewaakt werd dat de technische en de sociaal-economische aspecten geïntegreerd werden. Het is juist deze benadering die er voor zorgt dat de technische duurzaamheid van de systemen beter gegarandeerd zijn dan bij andere benaderingen. De technische aspecten van de systemen werden op een bevattelijke wijze voorgesteld en uitgelegd, en in zekere mate samen ontworpen, zodat de gemeenschap zelf over voldoende technische kennis beschikt voor het functioneren en het herstellen. Zwaardere technische problemen dienen eventueel door externen (waar mogelijk door of onderleiding van Tukyak of Cenegráp) behandeld te worden, maar gezien de gebruikte technologie is dit eerder uitzonderlijk.

De drinkwatersystemen (en bij uitbreiding de irrigatiesystemen) worden aangelegd door de lokale gemeenschappen zelf en dit onder leiding van een "maestro" of geschoold metser en onder begeleiding van de Cedir - Protos ploeg<sup>13</sup>. De verschillende gesprekspartners waren het erover eens dat een systeem dat volledig door goed opgeleide en geschoolde arbeiders zou gebouwd zijn, een betere technische kwaliteit zou hebben, maar dat door de participatieve wijze van werken en door de directe opvolging de kwaliteit van de infrastructuur geen negatieve invloed heeft op de duurzaamheid op langere termijn.

Vanuit een financieel-economisch standpunt zou men kunnen stellen dat het niet opnemen van afschrijvingskosten en het doorschuiven daarvan naar de toekomst, een negatieve invloed kan hebben op de duurzaamheid. Anderzijds betreft het gravitaire systemen die, eens ze goed onderhouden worden - wat gebeurt dank zij het eigenaarschap van de gemeenschappen - een lange levensduur hebben.

---

<sup>12</sup> *De financiële en economische duurzaamheid van de individuele watersystemen kan tijdens het bestek van deze studie niet behandeld worden.*

<sup>13</sup> *Wat de irrigatie betreft gaat het om Sendas Protos.*

## 5.4.2 SOCIALE DUURZAAMHEID

Zoals reeds in het onderdeel “veranderingen” werd aangehaald, is het feit dat de projectcyclus volledig op de lokale gemeenschappen is gebouwd, en dat daardoor de identificatie met het project heel hoog is, een hoge inzet voor de duurzaamheid van de interventies. Zolang de lokale gemeenschappen deze identificatie met de lokale drinkwatervoorziening blijven zien en zolang deze gemeenschappen ook gerespecteerd zullen worden voor hun inzet, voor hun kennis en voor hun verantwoordelijkheidszin ten opzichte van deze nutsvoorziening, zal de duurzaamheid van de systemen over een sociaal draagvlak blijven beschikken.

Bij het sociale luik van de duurzaamheid (of bij transversale thema's) dient ook aandacht gegeven te worden aan “gender issues”. Het project heeft bewust niet geopteerd voor een duidelijke “gender design”, maar duidelijk geopteerd voor een “gender sensitive approach”. Bij de “capacity building” is er duidelijk de bezorgdheid dat vrouwen actief kunnen deelnemen en dat ook doen, bij bevoegdheidsverdelingen wordt er duidelijk op gekeken dat de vrouwen ook toegang hebben tot verantwoordelijkheden en deze ook kunnen opnemen etc... Zo is er een actieve deelname van de vrouwen aan de voorbereiding en de uitvoering. Vrouwen worden ook verkozen in de JAAP (drinkwatercomité's) en hebben ook verantwoordelijke functies in de gemeenschappelijk onderhoudsstructuren<sup>14</sup>. Het project heeft echter niet de bedoeling om op een specifiek en structurele wijze de verhoudingen tussen mannen en vrouwen bij te sturen en te verbeteren. Zo zijn er, in tegenstelling tot drinkwaterprojecten in Afrika, geen directe duidelijke verbetering in de taakverdeling op het micro niveau (water halen en beheren) opgenomen in de doelstellingen van de projecten. Wat niet wegneemt dat de betrokkenheid van de vrouwen bij de uitvoering en het beheer ook een positieve weerslag heeft op de verhoudingen tussen vrouwen en mannen. Ook is het natuurlijk mogelijk dat de drinkwatersystemen een verbetering zijn van de lasten van de vrouw in de huishoudelijke taken (water aan huis in plaats van water halen op afstand). In dit opzicht is het belangrijk dat de PROTOS interventies ook algemene emancipatorische doelstellingen hebben.

## 5.4.3 INSTITUTIONELE DUURZAAMHEID

De institutionele duurzaamheid op het lokale niveau van de gemeenschappen, nl het formele beheer van de drinkwaterinstallaties, is via de lokale verankering en de drinkwatercomités tot op een bepaalde hoogte

---

<sup>14</sup> *De dagelijkse werking van Cengrap wordt door een vrouwelijke coordinator geleid terwijl de voorzitters van de watercomités van de gemeente Cañar door een vrouwelijke JAAP voorzitter vertegenwoordigd worden in de raad van bestuur.*

verzekerd. Daarmee bedoelen we dat de de JAAPS op korte termijn zullen blijven functioneren en voor het dagdagelijkse beheer kunnen instaan.

De zaken worden wel complexer als men de langere termijn bekijkt en men zich niet alleen beperkt tot het beheren van de drinkwatersystemen, maar ook de belangenverdediging van de gebruikers gaat bekijken op zowel lokaal als nationaal vlak. Het is de bedoeling om deze taken onder te brengen in een gemeenschappelijke structuur per gemeente waarin de gebruikers, vertegenwoordigd door hun JAAPS naast de gemeenten zitting hebben en mogelijk ook de meerderheid hebben.

Momenteel bestaat er enkel in Cañar<sup>15</sup> een redelijk functionerende structuur die instaat voor de begeleiding van het onderhoud en de opvolging van de drinkwatersystemen in de aangesloten gemeenschappen. De ploeg van Cenegráp zoekt op regelmatige basis, of op specifieke vraag bij problemen, de aangesloten gemeenschappen op om gezamenlijk de opvolging uit te voeren en eventueel ondersteuning te geven. De aangesloten leden<sup>16</sup> kunnen ook terecht voor de aankoop van onderdelen en voor het volgen van specifieke opleidingen. Naast deze directe diensten is het ook de bedoeling dat de gemeenten op termijn hun verantwoordelijkheid opnemen ten opzichte van de bestaande structuren en ook ten opzichte van de rurale drinkwatersector op zich en de belangen van de lokale gebruikers verdedigen.

Daar waar de gemeenschappelijke structuren functioneel zijn dienen de volgende opmerkingen gemaakt te worden:

- De huidige legale structuur van de gemeenschappelijke ondersteuningsstructuren is beperkt in de tijd. Tijdens deze periode neemt de financiering van Protos af en nemen de gemeenten de financiering over.
- De huidige structuur is autonoom ten opzichte van alle instellingen. Het kan omschreven worden als een strategische alliantie tussen de gemeenschappen, de gemeenten en CEDIR –PROTOS.
- De huidige structuur is een correcte maar een eerder uitzonderlijke constructie. De structuur van Cenagráp bijvoorbeeld werd opgericht door een 18-tal voorzitters van JAAP's behorende tot de gemeente Cañar, de gemeente Cañar zelf (door zijn vertegenwoordiger) en door Protos (de lokaal

---

<sup>15</sup> *De structuur in Suscal is functioneel maar dient nog op kruissnelheid te komen, de structuur in El Tambo is nog niet opgestart en daar dient men wegens de politieke situatie op nieuw te starten.*

<sup>16</sup> *De watercomités die niet aangesloten zijn bij Cenagráp kunnen ook materiaal en onderdelen kopen in de winkels of "bodegas" van de gemeenschappelijk onderhouds- en opvolgingsstructuren of opvolgingen volgen, maar tegen een hogere prijs dan de aangesloten leden. Eens men aangesloten is en men onderschrijft de reglementen van de organisatie kan men van dezelfde voordelen genieten, ook al werd het watersysteem niet door CEDIR – PROTOS gebouwd of onder handen genomen.*

erkende organisatie). Nadien konden de andere JAAPs via hun vertegenwoordigers toetreden tot de organisatie.

- In het geval van Tukyak werd er beroep gedaan op organisaties van de tweede graad voor het oprichten van de gemeenschappelijke ondersteuningsstructuur. Door het politiseren van deze structuren, werden problemen van het politieke niveau meegenomen naar de ondersteunende structuur, hoewel het net de bedoeling was om deze zou autonoom mogelijk te houden.

Om duurzaam te kunnen zijn is het noodzakelijk deze structuren verder uit te bouwen en ze te institutionaliseren. Daarbij dienen de volgende opmerkingen gemaakt te worden:

- Gezien de specifieke houding, laat ons stellen een eerder negatieve houding, van de lokale gemeenschappen tegenover vreemde structuren in het algemeen en tegenover gemeentelijke besturen in het bijzonder, is het noodzakelijk dat de formele scheiding tussen die ondersteuningsstructuren en het "politieke veld" gehandhaafd blijft.
- Momenteel is er een draagvlak voor het oprichten en het functioneren van deze structuren. Dit draagvlak zal slechts kunnen blijven bestaan wanneer deze structuren in staat zijn en blijven om op een onpartijdige wijze kwaliteitsvolle diensten te leveren aan de leden. Momenteel zijn deze structuren op beide vlakken nog kwetsbaar. Het is daarom noodzakelijk dat deze structuren verdere ondersteuning en begeleiding ontvangen van een externe onafhankelijke instelling zoals bijvoorbeeld Protos.

Aangezien het de bedoeling is dat deze overkoepelende instellingen de meerderheid of zelfs alle drinkwatersystemen zou bedienen, zal het noodzakelijk zijn dat de er meer ervaren human resources op het uitvoerende niveau worden tewerkgesteld. Momenteel zijn de mensen zeker gemotiveerd en zorgen ook de gemeenten voor een gedeeltelijke invulling, maar deze zal bij uitbreiding niet voldoende zijn (momenteel heeft Cenagrap 45 leden, na een start met 18, terwijl er meer dan 230 watersystemen in de gemeente zijn).

- Naast de technische taken, hebben de overkoepelende organisaties ook een functie als belangenverdediger van de drinkwater gebruikers. Het verdedigen van de belangen van rurale ( veelal indigenas) gemeenschap is in de Ecuadoriaanse context geen gemakkelijke taak. Daarom is het noodzakelijk te investeren in het begeleiden van "community leaders" die binnen deze structuren op een overtuigende wijze het woord kunnen voeren.



- Het juridische institutionaliseren van de gemeenschappelijk of overkoepelende ondersteuningsstructuren zal geen sinecure zijn. Ook al laten goedkeuring en toepassing van het wetsvoorstel voor watervoorziening op zich wachten en is er duidelijk nood aan een herziening, het wetsvoorstel laat geen ruimte om de door CEDIR PROTOS ondersteunde structuren te formaliseren en geeft duidelijk aan dat de bestaande structuur van Cengrap en Tukyak niet compatibel is met het beoogde juridische kader.

Voor het beheer van drinkwatersystemen worden wel een aantal alternatieven voorgesteld (gemeentelijke ondernemingen, gemengde ondernemingen, privé ondernemingen, JAAPS<sup>17</sup> en cooperatieve dienstenbedrijven), maar al die structuren dienen opgericht te worden voor de totaliteit van het gemeentelijke grondgebied. De statuten van deze “ondernemingen” gaan duidelijk voorbij aan de ecuadoriaanse context waarbij de verschillende gemeenschappen die deel uitmaken van de gemeenten zelf hun systemen hebben aangelegd zijn en deze ook zelf beheren en dit ook willen blijven doen.

Het is overduidelijk dat zowel het “municipaliseren” als het “privatiseren” voor de lokale gemeenschappen geen optie zijn. Privatisering is voor deze gemeenschappen geen optie omdat men vreest dat rurale kleinschalige drinkwatersystemen geen prioriteit voor ondernemingen zijn. In de gemeenten heeft men ook onvoldoende vertrouwen, tenzij men zelf een voet tussen de deur kan steken.

- In het geval het wetsvoorstel wordt toegepast, of indien een van de voorliggende vormen van institutionalisering wordt toegepast, komt de vraag van het eigenaarschap opduiken. Normaal gezien zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de drinkwaterbevoorrading en eigenlijk ook eigenaar van de infrastructuur. Momenteel is het echter zo dat de lokale gemeenschappen, dankzij de participatieve methodologie, zich als eigenaar beschouwen van de drinkwatersystemen. Het formele overhevelen van de eigendom naar de gemeenten of naar een andere juridische structuur zou nefast kunnen zijn voor de duurzaamheid van de installaties.
- Via de regionale en de nationale fora is men erin geslaagd om de aandacht te vestigen op de lacunes die de wetgeving momenteel vertoont. Het is echter niet duidelijk of men erin zal slagen veranderingen ten voordele van de rurale drinkwaterbevoorrading door te laten voeren. Gezien de volatiele politieke situatie in Ecuador is het totaal onmogelijk daarover uitspraken te doen. Dit neemt niet weg dat alle middelen dienen ingezet te worden om aanpassingen te bekomen. Het betreft hier niet gewoon een juridische

---

<sup>17</sup> *De JAAPS in dit schema zijn ook verantwoordelijk voor de ganse gemeente terwijl het ook niet duidelijk is of de verschillende gemeenschappen vertegenwoordigd kunnen zijn.*

ingreep, maar eerder een ingreep die er moet op toezien dat iedereen op een gelijkwaardige wijze toegang heeft tot drinkbaar water.

## **6 BIJLAGEN**

---

1. Schema van het proces 'ondersteuning van de maîtrise d'ouvrage'
2. Beschrijving methodologie (samenvatting)

Annexe 1: (nog invoegen)

## Annexe 2

### Samenvatting van de methode

#### *Encadré : Résumé de la méthodologie utilisée par PROTOS en Équateur*

Remarque préliminaire: la commune n'apparaît à aucun moment dans ce schéma. En fait, elle n'intervient qu'en début de projet, au cours d'une phase sommaire de concertation préliminaire (qui sommes-nous ? ; qu'allons-nous faire ? , où se situent les problèmes ?, etc.). Les véritables parties prenantes sont les communautés et non la commune. Ce n'est qu'à la mise en place de la structure faitière (de deuxième ligne) qu'il y a concertation avec la commune et qu'elle prend une part active au projet. Le travail de CEDIR-PROTOS a débuté à la base pour finalement déboucher sur la participation des municipalités dans des structures cantonales de maintien (Cenegrapp et Tuk Yak). On peut dire que si les municipalités ont été convaincues de participer à ce niveau de pouvoir, c'est en raison des prestations de CEDIR-PROTOS. Le rôle de CEDIR-PROTOS est multiple : facilitateur, conseiller, protagoniste, initiateur, communicateur, bailleur de fonds (intermédiaire), contrôleur. Malgré cette concentration, les communautés ont été respectées dans leur autonomie et leurs décisions. La méthodologie ne sert pas uniquement à construire des infrastructures durables ; elle vise aussi à la prise de conscience par les communautés de leurs propres capacités et de leurs droits en tant que collectivité.

Ce résumé se base sur la version de 2000 de CEDIR-PROTOS. Bien qu'il s'agisse d'un instrument de travail à utiliser de manière flexible, la méthodologie reste la structure essentielle de la mise en œuvre des projets d'approvisionnement en eau potable. Les principes de base ont été abordés dans le rapport de terrain concernant l'Équateur et se fondent sur l'apprentissage social. Cette méthodologie se caractérise par « los 24 pasos » ou les 24 étapes – des étapes plutôt théoriques ou même symboliques. Dans la réalité, il faut ajouter ou supprimer certaines étapes, et prévoir encore le processus de négociation qui doit déboucher sur la création des structures cantonales de gestion et d'entretien. Ce dernier processus n'est pas encore documenté en détail et il est différent pour les deux communes en question (voir rapport de visite de terrain) bien que les résultats soient plus au moins identiques. L'introduction à la méthodologie met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'une méthodologie participative et que les collaborateurs de CEDIR-PROTOS doivent contribuer au processus de la mise en œuvre uniquement comme facilitateur. Ce résumé fournit une synthèse des différentes étapes, qui ont été regroupées là où cela était possible.

Étapes	Résultats attendus	Activités	Méthode/outils	Acteurs
1. Rencontre de négociation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la situation en EP est connue</li> <li>- les éléments clés pour la construction sont connus</li> <li>- les éléments clés de la négociation sont connus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation de l'équipe et délimitation de l'intervention de l'équipe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exposé sur CEDIR-PROTOS</li> <li>- dynamique de groupe</li> <li>- présentation graphique du cycle d'intervention</li> </ul>	équipe CEDIR-PROTOS population
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic socio-économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diagnostic participatif et rapide (cartes, diagramme de Venn, historique...)</li> <li>- travail en groupe par thème</li> <li>- représentation graphique</li> <li>- présentation en séance plénière par les participants</li> </ul>	idem
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- promenade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transect</li> </ul>	idem

		- négociation initiale	- présentation globale des résultats et conclusions	idem
<b>2. Fiche de démarrage</b>	- données systématisées - fiche avec les données de base sur la communauté - vue globale de la communauté	- faire la synthèse de l'information - organiser l'information selon des rubriques déterminées	- dossiers de projet	équipe CEDIR-PROTOS
<b>3. Étude topographique</b>	- information topographique et information complémentaire au diagnostic - accord sur des éléments clés - connaissance partagée	- présentation et discussions - étude topographique - conversation avec les bénéficiaires (confirmation de l'information)	- participation des hommes et des femmes lors de l'étude participative - formation essentielle sur le tas	ingénieur CEDIR – PROTOS représentation de la communauté membres contactés de la communauté
<b>Réunion de « validation »</b>	- vérifier l'information nécessaire pour les plans et la planification	- vérification, discussion	réunion de l'équipe de terrain	membres de l'équipe de terrain.
<b>4&amp;5. Calculs topographiques et plans</b>	- étude topo complète - plan établi pour être présenté à la communauté	- systématisation des informations en termes de calculs et plans	- utilisation des logiciels Autocad, Apu, Watercad	techniciens de l'équipe
<b>6. Budget</b>	- établissement du projet de budget - compris par l'équipe	- calculs sur base des plans et des accords avec la communauté	- utilisation des logiciels - réunion avec l'équipe	équipe technique
<b>7. Réunion d'information</b>	- les rôles des acteurs sont connus - l'information du diagnostic est partagée - un accord est conclu - la planification générale est faite - idées pour le contrôle financier	- réunion avec les bénéficiaires (en groupe, en plénière) - négociation d'un accord	- brainstorming - maquette - exposé et visualisation (fiche de démarrage) - présentation des éléments d'un accord et négociation - répondre par groupe d'âge à des questions précises	CEDIR – PROTOS (équipe technique y compris les promoteurs sociaux) et communautés
<b>8. Budget final, mémoire technique, manuel de construction</b>	- plans - liste de matériaux - profil main-d'œuvre - estimation du facteur temps par activités et artisans	voir 4 et 5 rédaction	- logiciels appropriés - document mémoire et manuel	équipe technique
<b>9. Atelier de renforcement</b>	- conscientisation des femmes - communauté prête à participer - augmentation de l'estime de soi (identité)	- organisation d'un atelier	- ice breaker - photographies - plans - théâtre - témoignage ...	- équipe technique - femmes de la communauté

<b>10. Règlement interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- définition des apports, besoins pratiques</li> <li>- partage du contenu du règlement interne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préparation d'un projet de règlement</li> <li>- lecture avec responsable</li> <li>- présentation règlement</li> <li>- analyse règlement</li> <li>- adaptation règlement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jeux</li> <li>- présentation</li> <li>- utilisation des graphiques</li> <li>- travail en groupe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipe technique</li> <li>- communauté</li> </ul>
<b>11. Comité d'eau, tarif d'eau, opérateur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité d'eau installé et concept de leaders accepté</li> <li>- opérateur engagé</li> <li>- tarif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation de l'importance du concept de gestion</li> <li>- importance de la participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réunion avec la communauté</li> <li>- travail en groupe</li> <li>- exposés par l'équipe</li> <li>- élection comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipe technique</li> <li>- communauté</li> </ul>
<b>12. Formation des membres du comité d'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion efficace et efficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>formation administrative et technique</li> <li>formation de gestion (contrats, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- session de formation en groupe restreint</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité d'eau</li> <li>- équipe technique</li> </ul>
<b>13&amp;14. Ouverture compte bancaire du comité de gestion</b>  <b>Achat des matériaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- comité dispose d'un instrument de gestion</li> <li>- les matériaux sont disponibles au niveau de la communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contact avec banques et fournisseurs</li> <li>- demandes de prix</li> <li>- prise de décisions</li> <li>- concertation entre équipe et communauté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>procédure bancaire</li> <li>procédure d'achat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>équipe et comité</li> </ul>
<b>15. Planification de la mise en œuvre et chronogramme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revalorisation du travail communautaire</li> <li>- appropriation de la part de la communauté des phases de la mise en œuvre</li> <li>- attribution des responsabilités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expliquer l'importance du travail communautaire</li> <li>- planifier</li> <li>- préparer suivi et évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>brainstorming</li> <li>théâtre</li> <li>carte participative de planification et de suivi</li> <li>calendrier des saisons</li> <li>matrice de contrôle social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>communauté et équipe technique</li> </ul>
<b>16&amp;17. Formation du magasinier et de l'artisan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion des matériaux mis à la disposition du village</li> <li>- l'artisan est familiarisé avec le manuel et les travaux à mettre en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préparation de la formation et définition des thèmes de formation</li> <li>- mise en œuvre de la formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rencontres de formation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>magasinier, artisans et représentants de la communauté</li> </ul>
<b>18. Support et suivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le personnel du projet est familiarisé avec le système de S&amp;E</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- présentation des concepts théoriques et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>réunion de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>personnel du projet, participants aux</li> </ul>

	- le système de S&E est appliqué	formats - mise en place des indicateurs - mise en place des instruments de S&E		travaux, comité de gestion et équipe technique
<b>19. Contrôle communautaire</b>	- la communauté est informée de l'avancement des travaux	- motivation des membres des communautés - familiarisation avec l'outil de suivi - information sur les aspects économiques	- exposé avec support des plans - matrice d'évaluation normative	équipe technique et communautés
<b>20. Formation organisationnelle</b>	- renforcement des capacités des femmes (femmes leaders) et participation dans la prise de décision	atelier de formation	ice breaker travail en groupe conversation jeux de rôle construction en groupe simulation de radio locale problem solving	équipe technique et femmes de la communauté
<b>21. Analyse du règlement interne</b>	- adaptation et validation des règlements internes - approbation du règlement - mise en place des organes	- reconnaissance du règlement - analyse du règlement - élection comité d'eau	- réunion et travail en groupe - réunion plénière - critère d'élection	équipe technique et communauté
<b>22-23-24. Contrôle final, inauguration, suivi</b>	- la communauté dispose d'un système d'approvisionnement en eau - la communauté dispose d'un règlement interne - la communauté dispose un système de suivi	- identifier risques pour suivi et entretien - indiquer quoi faire - indiquer qui doit faire quoi - support nécessaire - fréquence d'intervention	- actes officiels de « transfert » - matrice de suivi - exposé et conversation	équipe technique et communauté