

Estimulando el cambio:

Un manual para el desarrollo de estrategias de
gestión integrada de recursos hídricos (GIRH)
y de optimización del agua

Elaborado por el Comité Técnico
del Global Water Partnership (GWP)
con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Comité Técnico (TEC)



Global Water
Partnership

En su afán por promover el avance hacia enfoques más sostenibles en cuanto al desarrollo y gestión de recursos hídricos, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (WSSD), celebrada en 2002, hizo un llamamiento a todos los países para que elaboraran una estrategia de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de optimización del agua para finales de 2005. Dichas estrategias tienen como fin apoyar a los países en sus esfuerzos por cumplir con los objetivos de desarrollo, tales como la reducción de la pobreza, el afianzamiento del suministro alimentario, la promoción del crecimiento económico y la protección de los ecosistemas, así como atajar desafíos específicos relacionados con el agua, como, por ejemplo, el control de las inundaciones, el alivio de los efectos de la sequía, el fomento del acceso al agua corriente y las instalaciones sanitarias, una respuesta a la demanda incrementada de agua y la escasez de recursos hídricos.

El presente documento, elaborado por el Comité Técnico (TEC) del GWP, pretende dotar a los países del conocimiento necesario para actuar en la línea de las recomendaciones de la WSSD de la manera que les resulte más útil. Las estrategias deben estimular a la acción, no posponerla. Cada país debe determinar el alcance y el calendario apropiado para su proyecto de cambio a partir de sus objetivos y medios. Lo importante es dar los primeros pasos.

El TEC del GWP es un grupo de profesionales y científicos de reconocimiento internacional especializados en distintos aspectos de la gestión de aguas. Este comité, cuyos integrantes proceden de distintas regiones del planeta, ofrece apoyo y asesoramiento técnico al resto de entidades del GWP y a esta sociedad en su conjunto.

Estimulando el cambio:

Un manual para el desarrollo de estrategias de
gestión integrada de recursos hídricos (GIRH)
y de optimización del agua

Elaborado por el Comité Técnico
del Global Water Partnership (GWP)
con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Índice

Prólogo	3
CONCEPTOS.....	5
Razones para promover una GIRH	6
Agua y desarrollo sostenible	6
Definiendo el factor "integrado" en la GIRH	6
Ventajas de una GIRH	7
La importancia de la optimización del agua	9
GIRH como instrumento para el cambio	11
CONTENIDO	13
Una estrategia para provocar y guiar el cambio	14
Ideas esenciales del objetivo fijado por la WSSD	14
Elección de un punto de acceso	15
Definición de los asuntos a tratar y fijación de prioridades	16
Pasos en pro de un desarrollo y gestión más integrados.....	18
Áreas de cambio de la GIRH	18
Creación de vínculos entre sectores y escalas.....	21
PROCESO	25
Elementos básicos del desarrollo estratégico.....	26
La diferencia entre plan y estrategia	26
Definición de responsabilidades	26
Implicación de las distintas partes	27
Creación de una base de conocimientos.....	29
Fijación de un calendario y de puntos de referencia	31
Supervisión y evaluación	32
Haciendo frente a los escollos potenciales	34
La búsqueda de apoyos	34
La búsqueda de recursos financieros	36
La búsqueda de recursos humanos.....	37
ACCIÓN	39
Garantizar una ejecución eficaz.....	40
Evitar la inacción	40
Poner en práctica las reformas.....	41
Aprendizaje global.....	42
ANEXOS	43
Anexo 1: Artículo 26 del Plan de aplicación de la WSSD.....	44
Anexo 2. Un ejemplo de marco de resultados estratégicos.....	45
Anexo 3: Lista de agencias colaboradoras	46

Prólogo

Para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo sostenible y acometer los desafíos específicos que plantea el agua, los países necesitan invertir en infraestructuras hidrológicas: conducciones, pozos, plantas de tratamiento, sistemas de irrigación, plantas hidroeléctricas e instalaciones de almacenamiento. También han de realizar inversiones destinadas a mejorar la gestión de sus recursos hídricos actuales. La creación de un sistema de gestión integrada de recursos hídricos (“GIRH” en su sigla inglesa) y de estrategias de optimización del agua permiten a los países sacar un máximo partido de dichas inversiones, posibilitando asimismo una distribución equitativa de las ventajas resultantes y unos beneficios sostenibles sin merma del ecosistema.

En su afán por promover un enfoque más sostenible en el ámbito del desarrollo y gestión hídricos, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (WSSD), celebrada en 2002, hizo un llamamiento a todos los países para que elaboraran estrategias de GIRH y de optimización del agua¹ para finales de 2005. Dichas estrategias tienen como fin servir de apoyo a los países en los siguientes puntos:

- El cumplimiento de los objetivos de desarrollo, tales como la reducción de la pobreza, el afianzamiento del suministro alimentario, la promoción del crecimiento económico y la protección de los ecosistemas.
- La resolución de los desafíos específicos relacionados con el agua, como, por ejemplo, el control de las inundaciones, el alivio de los efectos de la sequía, el fomento del acceso al agua corriente y las instalaciones sanitarias, la respuesta a la demanda incrementada de agua y la escasez de recursos hídricos.

El presente documento no ofrece directrices rígidas para la elaboración de una estrategia. Pretende, sin embargo, dotar a los países del conocimiento necesario para actuar en la línea del objetivo delineado por la WSSD de la manera que les resulte más útil.

Las estrategias deben estimular a la acción, no posponerla. Cada país debe determinar el

alcance y el calendario apropiados para su proyecto de cambio a partir de sus objetivos y medios. Lo importante es dar los primeros pasos.

Avanzando

A finales de 2003, el GWP llevó a cabo un estudio oficioso para calibrar el progreso de los países en pos de un enfoque más sostenible e integrado dentro del ámbito del desarrollo y gestión hídricos y, en particular, en sus esfuerzos por cumplir con el objetivo² fijado por la WSSD. Los resultados preliminares demuestran que de los 108 países analizados hasta la fecha, cerca de un 10% ha avanzado adecuadamente hacia un enfoque más integrado, un 50% ha adoptado algún tipo de medida en este sentido, pero necesita redoblar sus esfuerzos, y el 40% restante se encuentra aún en la fase inicial del proceso.

Los resultados de este estudio sugieren que a algunos países les cuesta trabajo detectar la manera en que una estrategia de GIRH puede ayudarles a impulsar su desarrollo socioeconómico, mientras que otros se están topando con diversos escollos en sus esfuerzos por hacer despegar el proceso. Confiamos en que las recomendaciones y experiencias que aquí ofrecemos servirán para ayudar a salvar ambos tipos de obstáculos.

Alentando un enfoque estratégico

Hemos optado por emplear el término “estrategia” en lugar de “plan” para hacer hincapié en la naturaleza dinámica y orientada al cambio de este proceso. No consiste en crear un plan hidrológico tradicional con medidas para el desarrollo y gestión del agua a implementar a lo largo de un período determinado, sino en producir un marco dinámico que estimule una planificación y un proceso de toma de decisiones más adecuados de forma continuada.

Ha habido un conjunto de países que han sabido apreciar la importancia de adoptar un enfoque de GIRH, incluso con anterioridad a la WSSD, y ya han recorrido un tramo con-

¹ El enunciado específico del Plan de aplicación fijado por la WSSD es “planes para la gestión integrada de recursos hídricos y optimización del agua”. No obstante, consideramos que el término “estrategia” refleja de un modo más apropiado el espíritu del llamamiento realizado por la WSSD

² Para acceder al informe en su integridad, visite www.gwpforum.org.

siderable en su proceso de cambio. Hemos tratado de vincular las enseñanzas extraídas de estas experiencias en beneficio de aquellos que están empezando ahora. Para los más avanzados ofrecemos algunas directrices destinadas a la optimización y aplicación de sus estrategias.

Aprendiendo de las enseñanzas extraídas

Las conclusiones y recomendaciones que aquí ofrecemos han sido recogidas a través de la red global de socios del GWP y gracias a una serie de talleres organizados para tal fin, que permitieron reunir a representantes de países asiáticos, africanos y latinoamericanos implicados en la preparación de estrategias. Expertos y profesionales procedentes de un extenso espectro de disciplinas relacionadas con la gestión de aguas y desarrollo también contribuyeron a este manual mediante un amplio proceso de consulta y revisión.

A lo largo del manual hemos incluido referencias a informes preparatorios del GWP

TEC, estudios de caso y herramientas del GIRH ToolBox. El objetivo ha sido proporcionar a sus usuarios una presentación general de los recursos disponibles y los conocimientos necesarios para saber a dónde dirigirse con el fin de obtener información adicional sobre los asuntos relacionados con su situación.

A todos los usuarios de esta guía se les aconseja la lectura de los informes preparatorios 4 y 10 del TEC: “Integrated Water Resources Management” e “...Integrated Water Resources Management (GIRH) and Water Efficiency Plans by 2005”. En ellos se describe el fundamento conceptual y los componentes específicos del proceso de GIRH, mientras que aquí hemos optado por centrarnos en los primeros pasos prácticos requeridos para hacer avanzar un proceso de estas características.

Roberto Lenton
Presidente del Comité Técnico
Global Water Partnership



Conceptos

Razones para promover una GIRH

La GIRH es una flexible herramienta que ayuda a afrontar los retos que plantea el agua y a optimizar la contribución de ésta en un proceso de desarrollo sostenible. No se trata de una meta en sí misma.

La GIRH permite reforzar las estructuras de gestión de aguas al objeto de fomentar una adecuada toma de decisiones en respuesta a unas necesidades y situaciones siempre cambiantes. Pretende evitar la pérdida de vidas, el despilfarro de dinero y el agotamiento de los recursos naturales derivados de un proceso de toma de decisiones que no toma en cuenta las ramificaciones más amplias de las acciones sectoriales. Su fin es garantizar un desarrollo y gestión equitativos del agua y dar respuesta a las distintas necesidades que tienen en este ámbito el colectivo de mujeres y las capas de población más desfavorecidas. Busca asegurar un empleo del agua en pro de los objetivos de desarrollo socioeconómicos de los países, en una manera que no aventure la sostenibilidad de los ecosistemas esenciales ni ponga en peligro la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus demandas de agua.

En el siguiente capítulo se ofrece una visión de conjunto del concepto de GIRH: principios básicos, ventajas e implicaciones para la gestión de medios hídricos.

Agua y desarrollo sostenible

El agua es un elemento crítico, pero con frecuencia obviado, en el ámbito del desarrollo sostenible. Klaus Toepfer, Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), comenta lo siguiente en relación a los resultados de la WSSD: “... la WSSD evidenció que el agua no sólo es la más básica de las necesidades, sino también el núcleo del desarrollo sostenible y el elemento esencial para la erradicación de la pobreza. El agua está íntimamente ligada a la salud, la agricultura, la energía y la biodiversidad. En caso de no avanzar en el tema del agua, será difícil, si no imposible, lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”

Los países deben ser capaces de garantizar el suministro fiable y de fácil acceso de agua no contaminada para la mejora de las condiciones sanitarias, la reducción de la mortalidad infantil y la promoción social de la mujer. El agua es un factor clave en el fomento de los entornos rurales, el cultivo de alimentos, la producción de energía, el impulso a la industria y el sector servicios y la integridad de los ecosistemas y de los bienes y servicios que éstos proporcionan.

El agua también presenta sus propios desafíos al desarrollo: las inundaciones, sequías y enfermedades transmitidas por ella pueden ejercer un tremendo impacto sobre la población y sin duda también en las economías de los países. Según el Informe sobre Desarrollo

Global del Agua de las Naciones Unidas de 2003, entre 1991 y 2000 más de 665.000 personas murieron a causa de 2.557 desastres naturales, un 90% de ellos relacionados con el agua, y un 97% de esas víctimas se localizaron en países en desarrollo.³ Las pérdidas económicas anuales asociadas a estos desastres se han incrementado de 30.000 millones de USD en 1990 a 70.000 millones en 1999. Así pues, ¿de qué manera pueden los países superar estos desafíos y satisfacer las necesidades de agua de la población, la industria y los ecosistemas? La táctica que cada país escoja para hacer frente a esta cuestión dependerá de su situación y prioridades de desarrollo, pero, a fin de optimizar la contribución del agua en el desarrollo sostenible, cualquier respuesta que se proponga deberá tener en consideración los siguientes elementos:

- Los numerosos y complejos vínculos entre las actividades que influyen y se ven influenciadas por el desarrollo y gestión del agua, lo cual sólo es posible aplicando un enfoque de GIRH.
- La forma de estimular un uso más eficaz del agua como recurso limitado.

Definiendo el factor “integrado” en la GIRH

El enfoque de GIRH fomenta el desarrollo y gestión coordinados de los recursos de agua,

³ Programa de Valoración Global del Agua de Naciones Unidas. 2003. Informe sobre Desarrollo Global del Agua de las Naciones Unidas: Water for People, Water for Life. París, Nueva York y Oxford, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y Berghahn Books.

tierra y otros asociados al objeto de optimizar de un modo equitativo los beneficios socio-económicos resultantes sin menoscabo de la sostenibilidad de los ecosistemas esenciales ⁴.

Ello implica una mayor coordinación en el desarrollo y gestión de:

- tierras y agua,
- aguas superficiales y subterráneas,
- cuencas fluviales y entornos costeros y marinos adyacentes, e
- intereses río arriba y río abajo.

Pero la GIRH no se limita a la gestión de recursos físicos, sino que se implica también en la reforma de los sistemas humanos con el fin de habilitar a la población –hombres y mujeres por igual– para que los beneficios derivados de dichos recursos reviertan en ellos.

En la definición de políticas y planificación, la adopción de un enfoque de GIRH requiere que:

- las políticas y prioridades consideren la repercusión sobre los recursos hídricos, incluyendo la relación mutua existente entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo, gestión y empleo del agua,
- se efectúe una integración intersectorial en el desarrollo de políticas,
- las partes interesadas puedan implicarse en la planificación y gestión del agua, garantizando en especial la participación de mujeres y colectivos de pocos recursos.
- las decisiones relacionadas con el agua adoptadas a nivel local o en la cuenca hidrográfica estén en la línea o, por lo menos, no choquen con la consecución de objetivos nacionales más amplios,
- la planificación y estrategias en el ámbito hidrológico se integren en objetivos sociales, económicos y ambientales más amplios.

En la práctica, ello implica otorgar al agua el lugar que le corresponde en la agenda política nacional, crear una mayor “concienciación sobre el agua” entre los responsables de diseñar las políticas en el ámbito de la economía y en los sectores relacionados con el agua, poner en pie canales de comunicación más eficaces y un proceso de toma de decisiones consensuado entre los organismos gubernamentales, organizaciones, grupos de intereses y colectivos civiles y

estimular a la población a superar las definiciones sectoriales tradicionales.

Ventajas de un enfoque de GIRH

Solucionando problemas: Muchos países sufren problemas relacionados con los recursos hídricos que se antojan insolubles con los tradicionales enfoques unisectoriales. Algunos ejemplos: sequía, inundaciones, agotamiento de aguas subterráneas, enfermedades de transmisión acuática, deterioro de suelos y aguas, daño continuado en los ecosistemas, pobreza crónica en áreas rurales y escalada de conflictos por los recursos de agua. La solución a estos problemas con frecuencia se encuentra más allá del área de competencia de las instancias públicas a cargo y requieren la colaboración de numerosos sectores. En dichos casos, el enfoque de GIRH facilita considerablemente la identificación y aplicación de soluciones eficaces. También ayuda a salvar una situación tan frecuente como que la resolución de un problema genere otro.

Evitando inversiones deficientes y errores

costosos: La toma de decisiones basada en una visión sectorial de corto plazo raras veces es efectiva a la larga y puede resultar en errores muy caros, en forma de beneficios no sostenibles, consecuencias inesperadas y oportunidades perdidas.

Las inversiones deben decidirse a partir de una evaluación de costos y beneficios tanto de amplio espectro como a largo plazo. Además, han de tener en cuenta las implicaciones económicas del mantenimiento de las infraestructuras, el suministro de agua y potencial de recuperación de la inversión y el impacto medioambiental, tanto a corto como a largo plazo. Los gestores también deben considerar la situación macroeconómica del momento y la forma en que las políticas macroeconómicas –tales como los tipos de interés y de cambio– afectan a la inclusión del agua en el desarrollo y la sostenibilidad de las instalaciones hidrológicas. Chile es un buen ejemplo de cómo una política macroeconómica adecuada puede fomentar la incorporación del agua en los procesos de desarrollo y en la asequibilidad

⁴ Comité Técnico Consultivo del Global Water Partnership, informe preparatorio n°4 del TEC: Integrated Water Resources Management (Estocolmo: Global Water Partnership, 2000), pág. 22.

Cuadro 1. Principios básicos de GIRH

El GIRH no es un marco dogmático, sino un enfoque flexible y lleno de sentido común para la gestión y desarrollo hídricos. Si bien el GIRH no estipula "reglas", el enfoque se basa en los principios de Dublín, en los que se establece los siguientes puntos:

1. El agua dulce es un recurso limitado y vulnerable, esencial para la preservación de la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Dado que el agua es sostén de vida, una eficaz gestión de ésta requiere un planteamiento holístico, así como la vinculación del desarrollo socioeconómico a la protección de los ecosistemas naturales. Una administración efectiva ha de vincular los usos de los terrenos y las aguas en el conjunto de una cuenca hidrográfica o acuífero subterráneo.
2. El desarrollo y gestión hídricos deben fundamentarse en un enfoque participativo, en el que se involucre a los usuarios, planificadores y gestores a todos los niveles. El enfoque participativo conlleva una sensibilización acerca de la importancia del agua tanto entre los gestores como en la opinión pública. Significa que las decisiones deben adoptarse al nivel más bajo posible, a partir de una consulta pública plena y la participación de usuarios en la planificación y aplicación de los proyectos hidrológicos.
3. Las mujeres desempeñan un rol crucial en el suministro, gestión y protección de las aguas; ese papel decisivo de las mujeres como proveedoras y usuarias del agua, así como de guardianas del entorno vital pocas veces se ha visto reflejado en los proyectos institucionales destinados al desarrollo y gestión de los recursos hídricos. La aceptación y puesta en práctica de este principio precisa de políticas positivas destinadas a satisfacer las necesidades específicas de la mujer al objeto de habilitarlas y capacitarlas para su participación a todos los niveles en los programas de recursos hídricos, incluyendo los procesos de toma de decisiones y aplicación, de acuerdo a las formas definidas por ellas.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos en conflicto y debe ser asumida como un bien económico. Dentro de este principio, resulta fundamental reconocer, en primer lugar, el derecho básico de todos los seres humanos a disponer de agua pura y de servicios de saneamiento a un precio asequible. El no reconocimiento del valor económico del agua en el pasado ha dado lugar al despilfarro de este recurso y a usos perjudiciales desde el punto de vista medioambiental. La gestión del agua como un bien con valor económico es un factor fundamental para conseguir un empleo efectivo y equitativo de ésta, así como para promover la conservación y protección de los recursos hídricos.⁵

de la provisión de recursos hídricos.

En un planteamiento de miras estrechas o sectorial, normalmente el medio ambiente es el que sale perdiendo, con consecuencias negativas tanto para el desarrollo social como económico. Por ejemplo, en el desastre del mar de Aral, el desarrollo de los sistemas de irrigación ocasionó la pérdida de valiosos caladeros, un cambio climático a nivel regional y problemas continuados debido a la desecación del mar. El enfoque de GIRH promueve la consideración de los impactos medioambientales desde un primer momento. Ello permite evitar las pérdidas asociadas a un desarrollo no sostenible y el alto costo que conlleva deshacer a posteriori el daño infligido. Por ejemplo, se ha estimado que la reparación de los efectos de la degradación de terrenos y recursos hídricos en Asia cuesta anualmente 35.000 millones de USD⁶. En Estados Unidos, sólo la recuperación

de los humedales de Everglades ha sido presupuestada en 10.000 millones de USD.

Obteniendo un máximo beneficio del capital invertido en infraestructuras:

La planificación, diseño y, por último, gestión de infraestructuras a partir de un enfoque de GIRH garantiza un máximo rendimiento —tanto social como económico— de las inversiones. El desarrollo en sí de las infraestructuras genera ganancias bastante limitadas. Con frecuencia se precisa de otros ingredientes para que la población se beneficie de ello. Tomando un ejemplo muy simple, imaginémonos la situación de una de las cada vez más numerosas agricultoras del África subsahariana que trata de producir alimentos para sus hijos y un ingreso básico a partir de su parcela familiar. Sólo podrá aprovechar la oportunidad que le brinda la infraestructura de irrigación si ella —y su familia—

⁵ De la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible, Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo, Dublín, 1992.

⁶ Jalal, K. y P. Rogers. 1997. *Measuring Environmental Quality in Asia*. Cambridge: Harvard University Press.

Cuadro 2. Un enfoque de GIRH para estimular el desarrollo económico en Yemen

La iniciativa de Yemen en el avance hacia una perspectiva de GIRH se encuadró en una serie de reformas económicas, financieras y administrativas diseñadas para sacar al país del borde del colapso. En la primera mitad de la década de los 90, Yemen sufría un alto índice de desempleo, inflación y déficits presupuestarios. Se estima que la extracción de aguas subterráneas para el regadío en muchas cuencas fluviales costaban al país unos 500 millones de USD al año. La gestión de aguas en Yemen se caracterizaba por su fragmentación institucional, una deficiente administración y un marco estratégico inapropiado.

El enfoque de GIRH ayudó a los representantes políticos a atajar los problemas derivados de la extracción de aguas subterráneas apoyándose en una perspectiva más eficaz con varias vertientes, que incluía la reducción de los subsidios en el diesel y la eliminación de las ayudas para los equipos de bombeo. También ofreció una nueva percepción en torno a la asignación de los escasos recursos hidrográficos del país en lo relativo a la meta del desarrollo económico. Dicho análisis proponía una estrategia de transferencia de aguas desde la agricultura (que reclamaba un 85-90% del suministro de agua, pero sólo contribuía con un 15% al PNB) a nuevas aplicaciones de mayor.⁷

disfruta de buena salud, es capaz de hacer valer sus derechos sobre el agua y sobre un servicio de irrigación fiable, y si tiene acceso a aportaciones agrícolas, los conocimientos necesarios, mercados, créditos y medios para arar, recolectar y transportar sus cosechas. La integración del desarrollo hidrográfico en procesos de planificación más amplios ayuda a garantizar que las inversiones interactúen sinérgicamente, generando un rendimiento superior al que hubiera sido posible en caso de adoptar un enfoque unisectorial.

Un enfoque de GIRH en el diseño y gestión de infraestructuras también permite explotar las sinergias potenciales, por ejemplo, mediante la combinación de pesquería y sistemas de irrigación, o la elaboración de programas de abastecimiento que provea a la gente de agua para uso doméstico y productivo.

Asignando agua sinérgicamente: Tras el examen de su enfoque actual en relación a la gestión de aguas, muchos países han descubierto lo siguiente: 1) que no han prestado la suficiente consideración a la asignación estratégica de ésta a la luz de sus objetivos nacionales; 2) que la ordenación de las aguas, aunque se deje en manos del nivel de gestión correspondiente más bajo, precisa de orientación a través de un marco concebido para la cuenca fluvial en cuestión o a nivel nacional; 3) que las conexiones entre las estructuras de distribución y los procesos de planificación económica y de desarrollo nacional son débiles

o simplemente inexistentes.

Una distribución estratégica precisa de la supeditación de las necesidades de cada sector específico y de los colectivos de usuarios a los objetivos más amplios de la sociedad. Un enfoque de GIRH otorga libertad a los países para disponer su configuración hídrica en un contexto más general de metas de desarrollo sostenible (consúltese, por ejemplo, el caso de Yemen, cuadro 2).

La asignación estratégica raras veces se logra a golpe de decreto administrativo. Se suele conseguir de modo indirecto —a menudo incrementando la eficacia en el empleo de las aguas— con la ayuda de herramientas tales como la tarificación y gravámenes sobre el agua, la introducción de estímulos y subsidios adecuados y la eliminación de otros incentivos desacertados, ya sea dentro o fuera de los ámbitos relacionados con el agua. En el norte de China, el Gobierno pudo transferir agua desde la agricultura para cubrir la demanda creciente de las ciudades y la industria a través de un programa integrado de tarificación del agua, incentivos y la introducción de innovaciones tecnológicas. El apropiado uso del abanico de herramientas disponibles de redistribución indirecta necesita de la cooperación entre sectores.

La importancia de la optimización del agua

La optimización del rendimiento del agua y los recursos relacionados (incluyendo aquí los medios financieros) es otra vía para maximizar

⁷ Estudio de caso facilitado por Aslam Chaudhry.

Antes que simplemente “suministrar más agua” (lo cual con frecuencia implica la construcción de una nueva y costosa infraestructura), el primer paso debería consistir en examinar las opciones de optimización del agua, ya sea reduciendo su despilfarro o mediante su redistribución.

el bienestar económico y social derivado del agua, concebida como un recurso escaso, y forma parte integral de un enfoque de GIRH. Antes que simplemente “suministrar más agua” (lo cual con frecuencia implica la construcción de una nueva y costosa infraestructura), el primer paso debería consistir en examinar las opciones de optimización del agua, ya sea reduciendo su despilfarro o mediante su redistribución. En el norte de Francia, cuando las ciudades e industrias vieron peligrar su abastecimiento de agua a causa de la rápida bajada de nivel de las capas freáticas por la sobreexplotación de aguas subterráneas, se propusieron soluciones por el lado del suministro: la construcción de un embalse en un río situado a unos 50 km y la conducción de agua desde allí, o bien la edificación de una planta desalinizadora. ¿Cuál era el costo? El equivalente a 1.000 millones de USD, a abonar por el contribuyente francés. Pero los responsables políticos se decantaron por una solución en el ámbito de la demanda: crearon un pequeño impuesto que gravaba cada metro cúbico de agua extraído del acuífero. Enfrentados a esta tasa, los operadores industriales y ciudades comprendieron que, después de todo, podían reducir su consumo de agua y, a resultas de ello, el aprovechamiento de las aguas subterráneas en la zona es ahora sostenible.⁸

El objetivo fijado por la WSSD resalta dos aspectos diferentes en cuanto al rendimiento: por una parte, la *optimización tecnológica* en el empleo del agua; por la otra, la *optimización distributiva*, es decir, la eficacia con que la sociedad asigna los recursos hídricos y relacionados en aras de un desarrollo socioeconómico sostenible. El primer aspecto induce a intervenir en la gestión de la demanda, mientras que el segundo implica la asignación estratégica del agua (como ya se ha abordado en la sección anterior). Desde una perspectiva de GIRH, tanto la optimización tecnológica como distributiva exigen el reconocimiento del valor social, medioambiental y económico del agua.

Aspectos en la optimización tecnológica del agua:

Optimización de los usuarios: La mejora en la efectividad de los usuarios se suele lograr medi-

ante un cambio en el patrón de comportamiento de éstos; por ejemplo, a través de campañas informativas, incentivos económicos y medios tecnológicos (dosificación y actualización de los medios), a lo que se denomina con frecuencia “gestión de la demanda”. En el ejemplo francés anterior, el rendimiento se incrementó como resultado del impuesto aplicado a cada metro cúbico de agua extraído del acuífero. En Chile, a los usuarios del sistema de aguas con fines agrícolas se les anima a mejorar el aprovechamiento no mediante el costo de ésta, que es mínimo, sino por el alto valor de sus cosechas en el mercado internacional. Un uso más eficaz del agua conlleva la posibilidad de irrigar un área más extensa, incrementando así la producción y, con ello, los beneficios.

Reciclaje y reutilización del agua: El reciclaje y la reutilización son ya procesos muy extendidos en la mayor parte de las cuencas con déficit de agua. Por ejemplo, en Egipto y norte de China, la instalación de pequeñas bombas en las zanjas de drenaje para poder reutilizar el agua es una práctica común entre los campesinos. El organismo encargado de gestionar los sistemas de irrigación apoya dicha estrategia de reutilización mezclando agua pura con agua de desagüe a fin de incrementar el suministro útil. Los principales retos en la gestión de aguas relacionados con el reciclaje y reutilización de éstas son el control de la contaminación, la prevención de la salinización de suelos y aguas y, en particular, la reutilización de aguas residuales, mediante la eliminación de los riesgos sanitarios que conllevan.

Optimización del suministro: El rendimiento en el suministro de agua viene determinado por la eficacia en el funcionamiento de los sistemas de irrigación, los programas de abastecimiento de agua a las ciudades y otras infraestructuras hidrográficas. Entre las posibles intervenciones para la optimización del suministro se incluye la reparación de fugas en los sistemas de canalización urbanos, la rehabilitación de sistemas de regadío y la introducción de innovaciones tales como el riego por goteo y el alcantarillado seco. En la aplicación de medidas para la mejora del

⁸ Estudio de caso suministrado por Ivan Chéret.

abastecimiento de las áreas irrigadas, es importante tener en cuenta dos factores: 1) Dado el predominio de los procesos de reciclaje y reutilización del agua en los sistemas de irrigación, las iniciativas de mejora del rendimiento en el suministro deben ser consideradas en un contexto que integre toda la cuenca hidrográfica; de hecho, es posible que las filtraciones de agua de los canales de irrigación y los campos estén recargando las aguas subterráneas o los ecosistemas de apoyo. 2) Las medidas de optimización del suministro deben ir acompañadas de políticas destinadas a garantizar que el agua ahorrada sea reasignada a aplicaciones de provecho.

Aspectos en la optimización distributiva:

La eficacia distributiva se consigue a través de un paquete de medidas que permitan asegurar la asignación del agua a los empleos de mayor valor –por ejemplo, instaurando mercados del agua, derechos sobre el agua, sistemas u otros mecanismos de distribución económica o normativa– así como mediante una evaluación adecuada y realista de viabilidad financiera. Es fundamental

que, en una perspectiva de GIRH, la determinación de los “empleos de mayor valor” tenga en cuenta tanto las consideraciones sociales y medioambientales como las económicas. De igual manera, es preciso evaluar los beneficios en términos sociales, ambientales y económicos. Ello implica, por ejemplo, una priorización de los valores productivos y de biodiversidad en los ecosistemas terrestres y acuáticos, garantizando unos flujos ambientales apropiados con ayuda de instrumentos económicos o normativos.

En los países de baja renta, conlleva asimismo hacer un especial hincapié en la reducción de la pobreza, es decir, en cómo puede la sociedad contribuir de la mejor manera posible a ampliar el acceso a los recursos y a las iniciativas generadoras de ingresos para hombres y mujeres a través del desarrollo y la gestión hídricos.

GIRH como instrumento para el cambio

El enfoque de GIRH precisa de un cambio positivo en el entorno de capacitación, en las fun-

Cuadro 3. Las 13 áreas clave de cambio de la GIRH

El entorno de capacitación

1. Políticas – definición de objetivos para el aprovechamiento, protección y conservación del agua.
2. Marco legislativo – normas a seguir para la consecución de las políticas y objetivos.
3. Financiación y estructuras de incentivos – asignación de recursos financieros destinados a satisfacer las necesidades de agua.

Responsabilidades institucionales

4. Creación de un marco organizativo – formas y funciones.
5. Capacitación institucional – desarrollo de recursos humanos.

Instrumentos de gestión

6. Evaluación de recursos hídricos – comprensión de los recursos y necesidades.
7. Planificación de GIRH – combinación de opciones de desarrollo, aprovechamiento de recursos e interacción humana.
8. Gestión de demanda – empleo más eficaz del agua.
9. Instrumentos de cambio social – fomento de una sociedad civil con una mayor concienciación respecto al agua.
10. Resolución de conflictos – gestión de litigios, distribución equitativa de los recursos hídricos.
11. Instrumentos de regulación – asignación y limitación del uso del agua.
12. Instrumentos económicos – utilización del valor y los precios para una máxima eficacia y equidad.
13. Gestión e intercambio de información – ampliación de conocimientos para una mejor gestión del agua.



Figura 1. La GIRH es un proceso continuado que da respuesta a las situaciones y necesidades siempre en evolución.

ciones institucionales y en los instrumentos de gestión (ver cuadro 3, página 11). Consiste básicamente en un cambio en la forma de administrar el agua, es decir, en el abanico de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y el suministro de servicios en este ámbito en los diferentes niveles sociales.

Teniendo en cuenta que el cambio es una parte fundamental del enfoque, la GIRH debe ser entendida como un proceso y no como un enfoque puntual, es decir, como una iniciativa a largo plazo y de progresión, pero iterativa y no lineal por naturaleza (ver la figura 1). Un elemento inherente a esta perspectiva es la necesidad de un marco eficaz de gobernabilidad que promueva una adecuada toma de decisiones de modo continuado en respuesta a las necesidades y situaciones en transformación. En tanto que proceso de reforma que pretende cambiar los sistemas de desarrollo y gestión hídricos desde sus actuales formas sin sostenibilidad, la GIRH carece de puntos de partida o finales fijos. La economía y sociedad globales son de carácter dinámico y el entorno natural también es objeto de transformación. Por lo tanto, los sistemas de GIRH deben saber responder a los cambios y ser capaces de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, sociales y ambientales y a los valores humanos cambiantes.

A los responsables políticos y gestores les resultaría fácil concluir, ante la perspectiva de un cambio total en la estructura de gobernabilidad, que todo es demasiado complejo y que son

demasiadas las contraprestaciones y decisiones que hay que adoptar. Pero la aceptación de una GIRH no implica abandonar todo y empezar de cero. Con frecuencia se traduce en la adaptación y ampliación de instituciones y procedimientos de planificación ya existentes para la obtención de un enfoque más integrado.

La mayoría de los países que han llevado a cabo una evaluación honesta de su situación actual en el aspecto hidrológico han optado por orientarse hacia un enfoque de GIRH. Han llegado a la conclusión de que los planteamientos sectoriales resultaban fallidos en un conjunto de ámbitos fundamentales. En Malasia, los planteamientos sectoriales se demostraron insuficientes para la eficaz distribución de los escasos recursos hídricos, el control de las inundaciones o la contaminación y la protección del medio ambiente. En Costa Rica no permitieron resolver los conflictos asociados al empleo del agua, los problemas ambientales y las inundaciones. En Yemen fueron incapaces de detener la grave explotación de las aguas subterráneas o de ayudar a revitalizar una economía estancada (ver cuadro 2, página 9).

Estos países y otros han reconocido que la eficaz resolución de esta problemática es esencial para el bienestar de la población y la prosperidad del país. Un enfoque holístico más integrado que incluya el agua como elemento estratégico en el contexto de distintos sistemas institucionales, los empleos diversos y a menudo en conflicto y la escasez de recursos constituyen el núcleo del desarrollo sostenible.



Contenido

Una estrategia para provocar y guiar el cambio

El proceso de elaboración de una estrategia ofrece una oportunidad a los países de adoptar un enfoque coherente, y no ad hoc, para la mejora de los resortes de desarrollo, gestión y empleo de los recursos hídricos con el fin de impulsar los objetivos de desarrollo sostenible.

Algunos países quizá prefieran empezar considerando las distintas formas en que el desarrollo y gestión de los recursos hídricos pueden contribuir a promover u obstaculizar sus objetivos de progreso. Otros tal vez opten por un enfoque más dirigido y se centren en problemas específicos relacionados con el agua que supongan un impedimento para la consecución de sus metas.

Habrán otros estados que se decidan por crear estrategias partiendo de cero, basarse en una GIRH o plan de aguas anterior o incorporar el ámbito de las aguas a las estrategias de desarrollo nacional en curso.

Independientemente del enfoque inicial, las estrategias deben ir más allá de las actuaciones necesarias para solventar los problemas actuales o la consecución de objetivos inmediatos, orientándose a la institucionalización de cambios que promuevan una toma de decisiones más estratégica y coordinada de modo permanente.

En el siguiente capítulo se facilitan algunas directrices para la elección de un punto de acceso al proceso de desarrollo estratégico y la definición de los asuntos y reformas esenciales que la estrategia debe acometer.

Ideas esenciales del objetivo fijado por la WSSD

El artículo 26 del Plan de aplicación de la WSSD, aparte de realizar un llamamiento al desarrollo de estrategias de GIRH y de optimización del agua, incluye también una serie de recomendaciones concretas acerca de los ámbitos sobre los que deben incidir las estrategias y también, en cierta medida, los métodos para hacerlo (ver el anexo 1 para ver el enunciado íntegro del artículo 26). Los países deben evaluar cuáles de estas recomendaciones son de utilidad para ellos y cuáles resultan irrelevantes o de baja prioridad. Algunas de los conceptos genéricos que hallamos en el artículo 26 y que pueden ser útiles en el desarrollo de una estrategia son los siguientes:

- Las estrategias deben asistir a los países y regiones a avanzar hacia una gestión integrada de las aguas y hacia un empleo más eficiente de los recursos hídricos

empleando todos los instrumentos políticos a su alcance.

- Las estrategias deben incluir una reforma institucional, financiera y tecnológica y fomentar la actuación a todos los niveles.
- Como unidad básica dentro del proceso de gestión integradora debe utilizarse la cuenca fluvial (o hidrográfica).
- Las estrategias deben otorgar prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, garantizando en especial el acceso de los colectivos económicamente más desfavorecidos.
- Las estrategias han de enfrentarse al reto de equilibrar la necesidad de restaurar y proteger los ecosistemas y los requisitos de otros usuarios del agua (ver cuadro 4, página 16: Inclusión del aspecto del agua en el desafío ambiental).
- La implicación de las distintas partes interesadas, las iniciativas de capacitación, la supervisión de los resultados y una mayor

transparencia en las actuaciones de organismos públicos y empresas privadas son todos ellos elementos de una estrategia eficaz.

- Las estrategias deben respetar y estar adaptadas a las condiciones locales.

Elección de un punto de acceso

En teoría, un enfoque de conjunto que trate de optimizar la contribución del agua a un desarrollo sostenible global debería ejercer un mayor impacto. En la práctica, comenzar con temas concretos puede ofrecer mejores resultados. Una excesiva ambición inicial –ignorando los problemas políticos, sociales y capacitativos que deben resolverse para una eficaz aplicación– puede desembocar en una estrategia con un aspecto inmejorable sobre el papel pero incapaz de traducirse en acciones viables. Las experiencias nos indican que no son necesarias reformas iniciales de envergadura para estimular el cambio. Con frecuencia, los primeros pasos, de fácil ejecución, son suficientes para acometer un proceso de transformación hacia un desarrollo y gestión hídricos más sostenibles.

Según el estudio inoficial del GWP, los países que más han avanzado hacia enfoques integradores y sostenibles en relación al agua han empezado a menudo concentrándose en desafíos de carácter puramente hidrológico asociados a objetivos de desarrollo. Sudáfrica elaboró uno de los enfoques más progresivos del mundo con respecto al agua, dando inicialmente prioridad al reto de facilitar accesibilidad a agua potable de buena calidad a todos y cada uno de los ciudadanos.

Este tipo de enfoque “a partir de un problema” conduce más fácilmente a una estrategia de acción fundamentada en asuntos tangibles e inmediatos y puede contribuir a la obtención de una amplia aceptación social. No obstante, es susceptible también de desembocar en un punto de estancamiento o al mismo tipo de gestión miope que hallamos en los enfoques con un carácter más sectorial. Las claves para evitar estos riesgos pasan por garantizar la firme vinculación de la estrategia con objetivos más amplios de desarrollo sostenible y que el fin no se limite a solu-

cionar un problema en particular, sino que aproveche para activar procesos que aseguren decisiones de desarrollo y gestión hídricas más apropiadas de un modo continuado.

Algunos posibles puntos de acceso:

- Los países que hayan centrado sus esfuerzos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tal vez necesiten recurrir a una armonización del desarrollo y gestión hídricos para lograr este conjunto de objetivos y metas en tanto que punto de acceso para ellos.
- Otros países pueden que prefieran dar prioridad a la resolución de un problema recurrente en el ámbito hidrográfico que obstaculice el desarrollo nacional, como, por ejemplo, reducir su vulnerabilidad ante las sequías e inundaciones a través de la mejora de sus estrategias de contención, tanto estructurales como no estructurales.
- Los países industrializados quizá opten por buscar primero vías para la resolución de situaciones no sostenibles y paliar el costo ambiental de políticas anteriores.
- Los países que comparten ríos transfronterizos y, en especial, aquellos ubicados río abajo respecto a vecinos poderosos, pueden concentrarse inicialmente en los desafíos relacionados con la repartición de recursos hídricos (ver cuadro 6, página 24), no sólo como un nivel añadido en el proceso de integración, sino como un potencial catalizador de mecanismos de toma de decisiones más eficaces y efectivos en el ámbito nacional.
- Los pequeños países insulares en desarrollo pueden volcarse en la gestión de zonas costeras, mediante el fomento de vínculos en la gestión de recursos de agua dulce y costeros.

En los estados que carezcan del amplio apoyo político necesario para hacer despegar el proceso de creación de una estrategia de GIRH, puede resultar de utilidad la definición de un punto de acceso geográfico, haciendo especial hincapié en una o dos áreas en las que los problemas hidrográficos sean especialmente urgentes y utilizando éstos

Cuadro 4. Inclusión del aspecto del agua en el desafío ambiental

Uno de los requisitos resaltados en el objetivo establecido por la WSSD y que subyace en el concepto en sí de la GIRH, es la armonización de la protección de los ecosistemas con otras necesidades.

Algunos puntos centrales:

- La protección de ecosistemas debe tener en cuenta tanto los ecosistemas terrestres como acuáticos.
- Los ecosistemas terrestres se ven influidos por la disponibilidad del agua, pero también ejercen un impacto sobre dicha disponibilidad. Por ejemplo, en los trópicos secos, la modificación del cubrimiento de los terrenos, especialmente en la silvicultura, puede impactar en el flujo de las corrientes y alterar el reabastecimiento de las aguas subterráneas.
- Los ecosistemas acuáticos dependen en altísima medida de la cantidad, disponibilidad y calidad de los flujos de agua.
- Los requisitos de flujos ambientales han sido definidos de muchos modos diferentes en todo el mundo y oscilan globalmente entre el 20 y el 50% del flujo anual medio de una cuenca.
- A la hora de evaluar los ecosistemas, es importante tener en cuenta la contribución a los objetivos tanto sociales como económicos.

como casos piloto para demostrar la eficacia de la GIRH.

Definición de los asuntos a tratar y fijación de prioridades

Una vez que se haya convenido un punto de acceso, se ha de proceder a la identificación de los asuntos que emanen de dicho punto. En esta fase, es especialmente importante tener en cuenta el posible papel de otros recursos (cultivos, energía, caladeros, bosques, ganado, etc.) y otros sectores (agricultura, turismo, transportes, medio ambiente, sanidad, educación, economía, industria, etc.) en la resolución de la problemática o cuestión.

Ejemplos de cuestiones que facilitan la definición de áreas sustanciales:

En relación a la reducción de la pobreza:

- ¿Cómo se puede extender el acceso al agua para fines productivos; por ejemplo, a través del desarrollo de las aguas subterráneas, las tecnologías asequibles a pequeña escala y los sistemas múltiples de suministro?
- ¿Cómo se pueden definir las necesidades de agua de los colectivos más pobres?
- ¿Qué tipos de desarrollo hidrológico y

oferta de servicios son los más apropiados, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios, su nivel retributivo y su capacidad para gestionar y mantener las infraestructuras?

- ¿Qué elementos adicionales se requieren para que la población obtenga un máximo provecho del agua en los ámbitos de la agricultura, ganadería, pesca y conservación rural?

En relación a la escasez del agua y a las demandas enfrentadas de suministro:

- ¿Cómo se puede asignar el agua estratégicamente?
- ¿Cómo es posible mejorar el rendimiento del agua y promover la gestión en el ámbito de la demanda?
- ¿Qué potencial presenta el desarrollo de recursos hídricos no convencionales?

En relación a la promoción de la mujer:

- ¿Cómo se puede ofrecer un suministro cercano de agua potable y para uso doméstico de calidad aceptable?
- ¿En qué tipo de actividades generadoras de ingresos que requieran del abastecimiento de agua se implican las mujeres?
- ¿Cómo se puede garantizar legalmente los derechos sobre el agua de las mujeres?

- ¿Qué alternativas existen para enlazar estratégicamente la problemática de la mujer en instituciones y programas relacionados con el agua?
- ¿Cómo se puede implicar a las mujeres en el diálogo sobre los recursos hídricos y asegurar que sus opiniones y necesidades sean atendidas?
- ¿Qué formas hay de involucrar a las mujeres en las estructuras de toma de decisiones?

En relación a la protección de los ecosistemas:

- ¿Cómo se puede distribuir el agua para obtener unos flujos medioambientales adecuados?
- ¿Cómo se han de configurar los recursos hídricos para ajustarlos a las necesidades de abastecimiento y calidad del agua de los ecosistemas, así como la cantidad?
- A la hora de evaluar los elementos compensatorios, ¿cómo es posible valorar los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas?
- ¿Cómo se puede reducir la contaminación acuática?
- ¿De qué manera repercute la gestión del agua dulce en los entornos costeros y marinos?
- ¿Cómo se puede reflejar el impacto de los ecosistemas terrestres en el equilibrio hidrográfico?
- ¿Cómo se puede garantizar un uso sostenible de las aguas subterráneas y los valles interiores?

En relación a la salud pública:

- ¿Cómo pueden un desarrollo y gestión hídricos optimizados reducir las enfermedades transmitidas por el agua como la malaria, la esquistosomiasis y patologías diarreicas?
- ¿Qué opciones existen para la mejora de las instalaciones de saneamiento en áreas urbanas y rurales?
- ¿En qué manera pueden vincularse los recursos hídricos y las instalaciones sanitarias a los programas de educación sobre higiene?
- ¿Qué opciones hay disponibles para asegurar el suministro sostenible de agua e instalaciones de saneamiento para los núcleos más desfavorecidos económicamente?

En relación al desarrollo económico:

- ¿Qué actividades económicas se ven afectadas por la disponibilidad y calidad del agua?
- ¿Cómo se puede distribuir el agua entre los sectores de manera que se aliente el desarrollo económico sin dejar de tener en cuenta los objetivos de lucha contra la pobreza y la sostenibilidad medioambiental?
- ¿De qué modo se puede generar un entorno macroeconómico que conduzca a una gestión adecuada de las aguas?

Pasos en pro de un desarrollo y gestión más integrados

Una vez que el país ha decidido la vía a seguir –en términos de metas, objetivos y prioridades–, el siguiente paso consiste en reflexionar acerca de la manera de conseguirlo a través de las áreas específicas de cambio de GIRH definidas en el cuadro 3 (página 11). ¿Qué cambios se requieren en las políticas, instituciones y prácticas aplicadas para hacer realidad las soluciones integradas, una gestión sostenible y una toma de decisiones más eficaz? Ello implica el examen del entorno de capacitación, de las funciones institucionales y de los instrumentos de gestión.

Si bien los cambios concretos requeridos variarán según el país, en función de su actual marco de gobernabilidad y las metas perseguidas, la mayoría de ellos encontrarán que hay dos asuntos fundamentales que precisan de soluciones: 1) cómo promover un proceso de toma de decisiones más coordinado entre los distintos sectores y 2) cómo mejorar la comunicación entre los diferentes niveles de decisión, desde el usuario del agua y las organizaciones locales de gestión de aguas hasta las estructuras de decisión de la cuenca hidrográfica y de ámbito nacional.

Áreas de cambio de la GIRH

La adopción de un enfoque más sostenible e integrado con respecto a la gestión y desarrollo de aguas requiere de cambios en muchas áreas y en numerosos niveles. Y, aunque ello pueda parecer una propuesta abrumadora, es importante recordar que los cambios graduales rendirán resultados más sostenibles que acometer de una tacada la revisión integral del sistema. En el momento de iniciar el proceso de cambio, considérese lo siguiente:

- ¿Qué cambios *deben* producirse para lograr las metas convenidas?
- ¿Dónde se pueden implementar los cambios teniendo en cuenta la situación social, política y económica?
- ¿Cuál es la secuencia lógica del cambio? ¿Qué cambios han de aplicarse primero para hacer posible otros más tarde?

La “caja de herramientas” del GWP (conocida como “GIRH ToolBox”) suministra instrumentos y estudios de caso relacionados con cada una de las 13 áreas de cambio. Dichas herramientas y ejemplos pueden ayudar a orientar el proceso de cambio, pero, para que sean efectivas, han de adaptarse a la situación social, política y económica.

El entorno de capacitación: Un apropiado entorno de capacitación garantiza los derechos y activos de la totalidad de las partes implicadas (tanto individuos como compañías y organizaciones del sector público y privado, mujeres y hombres, personas de bajo y alto nivel renta) y permite proteger bienes tales como los valores ambientales intrínsecos. Básicamente, el entorno de capacitación viene determinado por las políticas nacionales, provinciales y locales, así como por la legislación, que constituye “las reglas del juego”, y habilita a todas las partes para el desempeño de sus respectivos roles en el desarrollo y gestión de los recursos hídricos. También se encuadran aquí los foros y mecanismos, incluido la información y generación de capacidades, creados para establecer dichas “reglas de juego” y al objeto de facilitar y ejercer la participación de los distintos actores.

Desde el nivel más alto al más bajo: Para lograr una gestión de aguas eficaz, equitativa y sostenible en el ámbito del enfoque de GIRH, es necesario un considerable cambio

institucional. Ha de promoverse la participación de todas las partes, de arriba a abajo y viceversa, desde el ámbito nacional hasta a nivel de cuenca hidrográfica o de línea divisoria de aguas. El proceso de toma de decisiones debe registrarse por el principio de subsidiariedad, por el que se transfiere la responsabilidad hasta el nivel más bajo competente.

De compañías a comunidades: Aparte de las agencias gubernamentales y empresas privadas, el desarrollo y gestión hídricos tiene que involucrar a ONG, asociaciones ciudadanas con una participación plena de mujeres y grupos desfavorecidos, así como a otros sectores de la sociedad civil. Todas estas asociaciones e instancias públicas tienen un importante papel que desempeñar en aras de una mayor accesibilidad del agua, en la búsqueda de un equilibrio entre conservación y desarrollo y en el tratamiento del agua como un bien social y económico.

Áreas objetivo del cambio:

- *Políticas* – definición de objetivos para el aprovechamiento, protección y conservación del agua. El diseño de políticas ofrece una buena oportunidad para el establecimiento de objetivos nacionales de gestión de recursos hídricos y abastecimiento dentro de un marco de metas globales de desarrollo.
- *Marco legislativo* – normas a seguir para la consecución de las políticas y objetivos. Las leyes necesarias en materia de aguas abarcan la propiedad de los recursos hídricos, las licencias para usarlos (o contaminarlos), la posibilidad de transferencia de dichas licencias y los derechos consuetudinarios. Sustentan las normativas en los ámbitos, por ejemplo, de conservación, protección, prioridades y gestión de conflictos.
- *Financiación y estructuras de incentivos* – asignación de recursos financieros destinados a satisfacer las necesidades de agua. Los proyectos de aguas tienden a ser indivisibles y de capital intensivo y son numerosos los países que tienen mucho trabajo pen-

diente en lo relativo al desarrollo de infraestructuras hidrográficas. Los países precisan de metodologías inteligentes de financiación y un adecuado sistema de incentivos para alcanzar las metas de desarrollo.

Responsabilidades institucionales: El desarrollo institucional es un elemento básico en la formulación y aplicación de políticas y programas de GIRH. Lo que es apropiado en cada contexto lo determinan un conjunto de factores. Fase de desarrollo, medios financieros y humanos, normas tradicionales y otras circunstancias, todo ello desempeña un papel. La deficiente delimitación de responsabilidades entre los actores, unos inadecuados mecanismos de coordinación, las lagunas o solapamientos jurisdiccionales y la incapacidad para hacer corresponder las responsabilidades con la autoridad y la capacidad de acción, son todo ello fuente de problemas en la ejecución de una perspectiva de GIRH. Los organismos involucrados en la gestión de recursos hídricos deben ser tenidos en cuenta en las distintas configuraciones geográficas, de acuerdo a la estructura política del país, la unidad del recurso dentro de la cuenca o acuífero y la existencia y capacidades de las organizaciones ciudadanas. El desarrollo institucional no consiste simplemente en la creación de organizaciones formalmente constituidas (por ejemplo, instancias de provisión de servicios, organismos o comités consultivos). También implica la toma en consideración de un amplio cuerpo normativo, de distintas costumbres y prácticas, ideas e información, así como de diferentes grupos de interés o redes de asociaciones civiles, que juntos proporcionan el contexto o marco institucional en el que operan los actores y demás elementos decisivos en el área de gestión de aguas.

La importancia de la existencia de mecanismos de coordinación eficaces: Uno de los factores esenciales es la creación de ágiles mecanismos de coordinación entre las diversas instancias públicas. La integración en el sentido de con-

La deficiente delimitación de responsabilidades entre los actores, unos inadecuados mecanismos de coordinación, las lagunas o solapamientos jurisdiccionales y la incapacidad para hacer corresponder las responsabilidades con la autoridad y la capacidad de acción, son todo ello fuente de problemas en la ejecución de una perspectiva de GIRH.

solidación organizativa no conduce automáticamente a la cooperación y coordinación, ni a una gestión más efectiva de los recursos hídricos. Las responsabilidades fragmentadas y compartidas son una realidad y no es probable que dejen de serlo. Existen numerosos ejemplos de organismos o áreas de responsabilidad que han sido fusionados sin que por ello se haya mejorado su rendimiento. A la inversa, hay también casos en los que unos mecanismos de coordinación eficaces han permitido el conveniente tratamiento de los problemas pese a implicar a varios organismos. El simple acto de concentrar todas las funciones relacionadas con el agua en una sola instancia no eliminará necesariamente los conflictos de intereses y puede resultar en una pérdida de transparencia.

Áreas objetivo del cambio:

- *Creación de un marco organizativo* – formas y funciones. Partiendo del concepto de reforma institucional como medio para una mejor gobernabilidad de los recursos hídricos, el gestor debe tener en cuenta las organizaciones e instituciones necesarias, desde el nivel transfronterizo al de cuenca hidrográfica, y desde los cuerpos normativos hasta las autoridades locales y asociaciones ciudadanas.
- *Capacitación institucional* – desarrollo de recursos humanos. Ello incluye la optimización de las cualidades y capacidad de comprensión de los responsables públicos, gestores de recursos hídricos y profesionales de todos los sectores, así como la capacitación de los cuerpos reguladores y en beneficio de los colectivos de la sociedad civil.

Instrumentos de gestión: Los instrumentos de gestión son los elementos y métodos que hacen posible y asisten a los responsables públicos en la adopción de decisiones racionales y fundamentadas entre distintas alternativas. Dichas opciones deben basarse en políticas consensuadas, los recursos disponibles, los impactos medioambientales y las repercusiones socioeconómicas. Los análisis

de sistemas y el examen de las operaciones y la teoría sobre gestión ofrecen un amplio abanico de métodos cuantitativos y cualitativos. Dichos métodos, en combinación con los conocimientos en economía, hidrología, hidráulica, ciencias medioambientales, sociología y otras disciplinas asociadas al problema en cuestión, contribuirán a definir y evaluar las distintas opciones en la gestión de recursos hídricos y en la aplicación de los programas. La GIRH se basa en el conocimiento de los elementos y métodos disponibles y en la selección, ajuste y aplicación de la combinación adecuada de acuerdo a las circunstancias correspondientes.

Áreas objetivo del cambio:

- *Evaluación de recursos hídricos* – comprensión de los recursos y necesidades. Incluye la recogida de datos hidrológicos, fisiográficos, demográficos y socioeconómicos mediante la configuración de sistemas para el procesamiento de datos y la notificación de éstos.
- *Planificación* – combinación de opciones de desarrollo, aprovechamiento de recursos e interacción humana. La planificación de cuencas de ríos, acuíferos y lagos conlleva el exhaustivo procesamiento y modelado de datos de todos los ámbitos pertinentes. El proceso de planificación debe reconocer las necesidades sociales, económicas y ambientales con el empleo de una serie de herramientas de evaluación.
- *Gestión de la demanda* – un empleo más eficaz del agua. La gestión de la demanda implica el equilibrio entre oferta y demanda, otorgando especial prioridad a un uso más eficaz del agua extraída o a mitigar su consumo excesivo antes que al desarrollo de nuevos suministros.
- *Instrumentos de cambio social* – fomento de una sociedad civil más consciente respecto al agua. La información es una poderosa herramienta para el cambio de conductas en el ámbito de los recursos hídricos, mediante programas de estudios, cursos universitarios dedicados al agua y forma-

Cuadro 5. Una reforma institucional para una mejor gobernabilidad

Los modelos de gobernabilidad deben ajustarse a las particularidades sociales, económicas y culturales predominantes en un país, pero determinados principios o atributos básicos son esenciales. El enfoque adoptado en la gestión de aguas debe ser transparente, global, coherente y equitativo. De igual manera, los mecanismos de dirección tienen que dar cuenta de sus acciones, tener capacidad de respuesta y ser eficaces. Una dirección adecuada requiere la participación del gobierno, la sociedad civil y el sector privado; todos ellos son actores fundamentales en sus distintas atribuciones para la satisfactoria ejecución de las reformas institucionales.

A la hora de reformar las instituciones para la optimización de su gobernabilidad, se ha de llevar a cabo primero una evaluación de los sistemas institucionales existentes que permita comprender quién hacer qué para quién, y ante quién son responsables. El análisis institucional debe ser capaz de identificar, por ejemplo, los posibles conflictos jurídicos, los solapamientos y la falta de claridad en cuanto a las competencias de las diferentes organizaciones, así como la jurisdicción de los distintos niveles de gestión: local, regional, nacional y, cada vez en mayor medida, internacional. La determinación de los elementos a modificar y la secuencia que han de seguir las reformas es esencial para el éxito de este proceso.

ción profesional y de capacitación. La transparencia, el etiquetado de productos y el acceso a la información son otros instrumentos clave.

- *Resolución de conflictos* – gestión de litigios, distribución equitativa de los recursos hídricos. La gestión de conflictos presenta un enfoque independiente, dado que en numerosos lugares los litigios son endémicos en la gestión de aguas, por lo que se debe tener modelos de resolución a mano.
- *Instrumentos de regulación* – asignación y limitación del uso del agua. La regulación en este contexto abarca la calidad del agua, la provisión de servicios, la utilización de los terrenos y la protección de los recursos hídricos. Las normativas son esenciales en la aplicación de planes y políticas y pueden combinarse provechosamente con instrumentos económicos
- *Instrumentos económicos* – utilización del valor y los precios para una máxima eficacia y equidad. Entre las herramientas económicas se incluyen los precios, subsidios y otras medidas de mercado que generen incentivos para un uso cuidadoso, eficiente y lo menos contaminante posible entre todos los usuarios de los recursos hídricos.

- *Gestión e intercambio de información* – ampliación de conocimientos para una mejor gestión del agua. Las tecnologías y métodos de puesta en común de datos promueve el acceso de los actores a la información guardada en bancos de dominio público y sirve de eficaz complemento de los métodos más tradicionales de información pública.

Creación de vínculos entre sectores y escalas

Muchas organizaciones cuya función primaria no está relacionada con la gestión de aguas ejercen la responsabilidad sobre sectores en los que el impacto de y sobre los recursos hídricos puede ser enorme. Los ámbitos de la agricultura, la industria, el comercio y la energía son algunos ejemplos. De igual manera, las entidades que gestionan recursos hídricos han de tener en cuenta áreas del dominio de otros organismos, tales como el medio ambiente y el turismo.

Las estructuras institucionales varían según el país, pero, independientemente de su configuración específica, es esencial disponer de mecanismos de diálogo y coordinación que garanticen un cierto grado de integración. Ha

...la experiencia demuestra que la formación en sí de organizaciones que agrupan a cuencas fluviales o entidades vértice no garantiza un enfoque de GIRH, sino que debe contar con el respaldo de las políticas, leyes e iniciativas de capacitación adecuadas.

de buscarse un equilibrio entre el mantenimiento de un enfoque plenamente integrado, donde puedan perderse áreas específicas por falta de conocimientos o interés, y una perspectiva sectorial, en la que se efectúa un seguimiento de las diferentes políticas sin prestar atención a las necesidades e impactos sobre otros sectores.

En cierta medida, el proceso en sí de elaboración estratégica deberá servir para reunir los sectores relacionados con el agua e impulsar el proceso de establecimiento de lazos más formales. Ahora bien, es importante que en la estrategia se formulen conexiones nítidas entre los procesos de decisión de los sectores relacionados con los recursos hídricos. A la hora de concitar apoyos, resulta de utilidad que la estrategia pueda demostrar de qué manera los cambios pueden contribuir a alcanzar los objetivos clave en los sectores asociados al agua.

En algunos países se han creado nuevas organizaciones o bien se ha modificado sustancialmente el mandato de las ya existentes dentro del proceso de reforma de GIRH. Las entidades vértice y organizaciones de cuenca fluvial son los ejemplos más comunes. Algunas de las razones para el establecimiento de estructuras de este tipo: el impulso de una acción coordinada en el ámbito hidrográfico y áreas relacionadas, tales como gestión de tierras, entre distintos sectores y niveles de decisión, así como el fomento de una gestión más participativa de los recursos.

No obstante, la experiencia demuestra que la formación en sí de organizaciones que agrupan a cuencas fluviales o entidades vértice no garantiza un enfoque de GIRH, sino que debe contar con el respaldo de las políticas, leyes e iniciativas de capacitación adecuadas. Sin embargo, la creación de estructuras de este tipo son esenciales para garantizar un enfoque de GIRH. Otras opciones son la coordinación reforzada en el ámbito hidrográfico entre los organismos sectoriales ya existentes o la atribución de este área a un organismo con un amplio mandato sobre los recursos naturales. Por ejemplo, en Vietnam las aguas son gestionadas por el Ministerio de

Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Este apartado se centra en organizaciones de transferencia de información y coordinación de actividades. Hay que recordar empero a una institución de otro tipo, concretamente, el mercado, que también puede desempeñar un papel importante, suministrando información a los usuarios e influyendo en la conducta de éstos, en la fijación de precios, en los subsidios y en los derechos comercializables.

Entidades vértice:

Las entidades vértices reúnen a una serie de instancias tales como grupos de dirección de alto nivel dentro de los gobiernos nacionales, grupos de trabajo interinstitucionales (para finalidades específicas como, por ejemplo, el control de la contaminación acuática) y consorcios internacionales para la gestión de los recursos hídricos.

Para impulsar la coordinación: La meta de estas entidades es la creación de estructuras de coordinación entre las distintas organizaciones involucradas en la gestión de los recursos hídricos. En ocasiones, la política y gestión hidrológicas están concentradas en un órgano de gobierno concreto, pero en muchos casos la responsabilidad sobre el agua se la reparten una serie de organismos (ministerios de irrigación, medio ambiente y obras públicas) que pueden experimentar dificultades a la hora de operar conjuntamente. En ese tipo de situaciones, una entidad vértice puede ejercer una útil función coordinadora.

Para impulsar un enfoque más global en la toma de decisiones en el ámbito del agua: La creación de entidades vértice puede ayudar a liberar las decisiones sobre distribución de aguas de la administración exclusiva de un sector concreto, permitiendo una asignación más estratégica. También puede fomentar las reformas que, aunque muy necesarias desde la perspectiva del desarrollo sostenible, es posible que choquen con intereses políticos dentro de un sector específico. En México, la creación de la Comisión Nacional del Agua

(CNA), dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, se ha convertido en una de las claves para hacer frente al uso no sostenible de las aguas subterráneas del país. Sin la capacidad de rebasar los límites estatales o su independencia del poderoso colectivo de agricultores, la CNA no hubiera sido capaz de llevar a la práctica muchas de las necesarias reformas referentes a las aguas subterráneas.⁹

Enseñanzas en el establecimiento de entidades vértice a partir de la GIRH ToolBox:

- Las experiencias satisfactorias recabadas hasta la fecha en cuanto a la creación de entidades vértice robustas y respetadas son bastante limitadas.
- La formación de una entidad vértice o coordinadora puede requerir de un largo proceso, puesto que las estructuras nuevas necesitan de tiempo para adquirir legitimidad.
- La eficacia de una entidad vértice viene determinada por el contexto político e histórico en que opere.
- Para que una entidad vértice funcione adecuadamente, todos los actores implicados en su ámbito de jurisdicción han de fortalecer el compromiso respecto a ella y garantizar unas competencias apropiadas. En este aspecto son importantes la gestión de conflictos y las técnicas de concienciación.

Organizaciones a nivel de cuenca fluvial:

Las organizaciones de cuenca hidrográfica trabajan con la gestión de recursos hídricos en la cuenca de un río, lago o acuífero de importancia. Pueden ser útiles para superar las divisiones administrativas tanto dentro de los países como a nivel transfronterizo. Las organizaciones de cuenca hidrográfica ofrecen un mecanismo para garantizar la inclusión de los usos y necesidades de las tierras en la gestión de aguas, y viceversa. Sus funciones van desde la distribución del agua y la gestión y planificación hídricas hasta las iniciativas de formación de las comunidades que habitan en la cuenca y el desarrollo de estrategias y pro-

gramas de gestión de recursos naturales para la recuperación de terrenos y vías fluviales deteriorados. También pueden desempeñar un papel importante en la facilitación, la obtención de consensos y la gestión de conflictos.

Para el impulso de una gestión integrada entre los sectores y entre las fronteras regionales y nacionales: Las organizaciones de cuenca hidrográfica, si funcionan de modo apropiado, pueden contribuir a una gestión integrada entre los distintos sectores y más allá de las divisorias administrativas. La Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) es uno de los ejemplos más conocidos de organización de cuenca fluvial que ha rendido frutos tangibles. La TVA tiene a su cargo un conjunto de actividades relacionadas con el agua (prevención del riesgo de inundaciones, mantenimiento de la navegación, establecimiento de iniciativas recreacionales, protección de la calidad del agua y producción de energía) dentro de la cuenca del río Tennessee, un área de 106.000 km² comprendida entre siete estados norteamericanos.

En Malasia, los posibles avances con respecto a un conjunto de desafíos en el ámbito de las aguas se vieron coartados por la relativa impotencia del gobierno federal para intervenir en asuntos relacionados con la gestión y distribución de aguas por ser competencia de los distintos estados.¹⁰ Para hacer frente a esta problemática, el país aprobó una ley sobre aguas que prevé el establecimiento de organizaciones basadas en cuencas hidrográficas con la potestad para rebasar las fronteras federales y estatales.

Para impulsar una gestión más participativa: Los organismos de administración de cuencas hidrográficas o fluviales también pueden servir de mecanismos de unión entre las iniciativas de planificación nacionales y la toma de decisiones a un nivel más local. En Sudáfrica se establecen a nivel central unos niveles mínimos ambientales en el área de distribución de aguas y los organismos de gestión de cuencas trabajan con las comu-

⁹ Ver Scott, C. A. and Shah T., 2004. Groundwater Overdraft Reduction Through Agricultural Energy Policy: Insights from India and Mexico. *International Journal of Water Resources Development*, 20(2):149-164.

¹⁰ Políticas y legislación sobre los recursos hídricos nacionales – Un caso facilitado a la GIRH ToolBox por Low Kwai Sim de Malasia.

Cuadro 6. ¿De qué manera debe tratar una estrategia los asuntos transfronterizos?

Las estrategias las elabora cada país a nivel nacional. Ahora bien, éstas también han de tener en cuenta el empleo del agua, en particular cuando existe un considerable potencial de conflicto entre distintos usuarios de los recursos hídricos. Casi la mitad de la tierra firme mundial está situada en una cuenca hidrográfica transfronteriza. Ya se han creado numerosos marcos de cooperación para dichos sistemas transfronterizos (en la cuenca del Mekong, por ejemplo), o bien están a punto de implantarse (como en la cuenca del Nilo). Estos acuerdos los establecen los países a nivel regional, pero precisan de cambios de tipo político y reformas de ámbito nacional.

La preparación de una estrategia ofrece una excelente oportunidad para generar sinergias en la configuración de múltiples usos de los recursos hídricos y en la resolución de potenciales conflictos, incluyendo aquí la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos. La instauración de una organización transfronteriza o de una comisión gestora de una cuenca fluvial puede coordinar los esfuerzos de planificación. La coordinación transfronteriza puede crear sinergias para el desarrollo de zonas ribereñas y ayudar a generar beneficios más allá de los cauces de los ríos.

nidades para negociar los flujos ambientales a partir de unos mínimos de referencia.

Tailandia se basó en la creación de organizaciones de cuenca para mejorar la capacidad de reacción de las instancias de gestión de aguas a las condiciones locales.¹¹ Durante la fase de desarrollo en Tailandia, la administración de los recursos hídricos adquirió un carácter cada vez más centralizado, generando conflictos entre los beneficiarios y usos ya existentes del agua. En un intento por resolver dichos litigios y desarrollar un proceso de gestión más global, el país creó unos comités de cuencas fluviales, integrados por un amplio abanico de actores relacionados con el agua.

Organizaciones fallidas a nivel de cuenca hidrográfica: Existen también multitud de ejemplos de entes gestores de cuencas fluviales que no estuvieron a la altura. En China, por ejemplo, se crearon en los años 50 los comités de gestión de cuencas con el fin de gestionar la producción de energía hidroeléctrica, paliar los daños causados por las inundaciones y establecer instalaciones de navegación, pero, finalmente, estos comités se han dedicado exclusivamente al ámbito de la irrigación. La Autoridad del Valle de Damodar, el intento indio por adoptar el modelo de la TVA, no ha conseguido ajustarse a su ambicioso mandato original y ahora, cuatro décadas

después de su establecimiento, solamente administra una planta termoeléctrica. Se ha cuestionado en cierta medida que las organizaciones a nivel de cuenca hidrográfica sean capaces de solventar muchos de los retos más apremiantes de las cuencas en los países en desarrollo, especialmente aquellas con un elevado número de usuarios a pequeña escala que obtienen su agua sin mediación alguna de organismos públicos ni proveedores de agua autorizados.¹²

Características principales para un óptimo rendimiento de las organizaciones de gestión de cuencas fluviales en base al GIRH Toolbox:

- Capacidad para establecer competencias técnicas fiables;
- Prioridad sobre los problemas recurrentes de carácter grave, como las inundaciones, sequías y déficits en el suministro, así como la prestación de soluciones aceptables para todas las partes involucradas;
- Una amplia implicación por parte de los actores, donde se vele por la participación de las bases de la población en el conjunto de la cuenca hidrográfica (por ejemplo, a través de foros sobre el agua);
- Capacidad para la recaudación de cuotas y obtención de ayudas y/o créditos;
- Una clara delimitación jurisdiccional y competencias apropiadas.

¹¹ GWP GIRH ToolBox, Tailandia – Descentralización y desarrollo de los comités de cuencas fluviales, caso n° 186.

¹² Ver Shah, T.; Makin, I.; Sakthivadivel, R. 2002. "Limits to Leapfrogging: Issues in Transposing Successful River Basin Management Institutions in the Developing World" in *Intersectoral Management of River Basins*. Colombo: International Water Management Institute.



Proceso

Elementos básicos del desarrollo estratégico

En la siguiente sección se abordan algunos de los puntos fundamentales en la gestión de un proceso de desarrollo de estrategia: funciones y responsabilidades, un marco para la implicación de las distintas partes, la creación de una base de conocimientos, el establecimiento de puntos de referencia e indicadores y la puesta en marcha de mecanismos de supervisión y evaluación.

La diferencia entre plan y estrategia

La planificación y el desarrollo estratégico son elementos estrechamente vinculados, pero, mientras que el objetivo de la planificación es la identificación de actividades concretas, el desarrollo de estrategias pone el énfasis en la definición de directrices para el futuro. En una estrategia se definen los objetivos y se determina la manera de lograr dichas metas, tal vez incluso delineando una serie de posibilidades adaptadas a distintas contingencias. La planificación es, en este sentido, la traducción concreta de la estrategia escogida en objetivos, activos y medios asociados. En la tabla inferior se presentan algunas de las diferencias esenciales entre planificación y desarrollo estratégico.

Definición de responsabilidades

La manera en que un país decida definir las funciones y responsabilidades dependerá en gran medida de su situación particular,

incluyendo aquí su marco de planificación y su estructura de toma de decisiones. Algunos países cuentan con procesos de planificación de tipo centralizado, mientras que otros delegan a las provincias o regiones buena parte de la responsabilidad en la planificación y toma de decisiones sobre la gestión de aguas. No existe un único modelo administrativo correcto. Ahora bien, sea cual sea el modelo preferido, las competencias y obligaciones de los distintos actores deben ser claramente precisadas en la fase inicial y se han de crear mecanismos adecuados de rendición de cuentas. En la tabla 2 (página 28) se ofrece una propuesta de desglose de funciones y responsabilidades.

Constitución de un grupo de dirección:

La creación de un grupo de dirección interministerial —a ser posible apoyado por un equipo de gestión compuesto por profesionales cualificados— puede contribuir a la asimilación simultánea de la estrategia por parte de los distintos sectores y ayudar a hacer realidad las

Tabla 1. Algunas diferencias esenciales entre planificación y desarrollo estratégico¹³

Desarrollo estratégico	Planificación
Define las directrices	Establece directrices
Impulsa la innovación	Se basa en ideas ya existentes
Se guía por visiones y metas	Se guía por metas concretas
A largo plazo	A corto plazo
Síntesis	Análisis
Se centra en los potenciales y oportunidades	Se centra en la resolución de problemas (puntos débiles, amenazas)
Basado en las posibilidades de futuro	Basado en las tendencias del presente

¹³ Adaptado a partir de la Strategic Orientation (SOR), MDF Training and Consultancy, Ede, Países Bajos

Cuadro 7. Más allá de un plan convencional de aguas

La elaboración de una estrategia eficaz de GIRH requiere de un proceso algo diferente del empleado en la creación de un plan específico de recursos hídricos. Algunas de las diferencias básicas son las siguientes:

Implicación multisectorial: Mientras que un plan de aguas normalmente lo diseña y aplica un organismo competente en este ámbito, la estrategia de GIRH precisa de los conocimientos y la participación de todos los sectores que influyen y se ven influidos por el desarrollo y gestión de aguas, como, por ejemplo: salud, energía, turismo, industria, agricultura y medio ambiente.

Un enfoque más amplio: Mientras que los planes de aguas tienden a concentrarse exclusivamente en aspectos relacionados con la demanda y disponibilidad del agua, una estrategia de GIRH considera los recursos hídricos en relación con otros factores necesarios para lograr unos objetivos de desarrollo más ambiciosos.

Dinámico antes que estático: A diferencia de los planes de aguas, que establecen una secuencia definitiva de acciones y decisiones, la estrategia de GIRH tiene como fin la elaboración de un marco donde desarrollar un proceso continuado y adaptativo de acción estratégica y coordinada.

Participación de las distintas partes: Al tratarse de un cambio –y, por lo tanto, de una incursión– a múltiples niveles, el desarrollo de la estrategia precisa de una participación mucho más amplia y extensa de las partes interesadas que en un proceso de planificación tradicional.

reformas aprobadas. Las experiencias extraídas en los programas respaldados por GEF para el examen de los procesos de gestión integrada de recursos hídricos y terrestres que han sido desarrollados en un conjunto de cuencas fluviales repartidas por el mundo sugiere, entre otras cosas, que los comités interministeriales nacionales pueden desempeñar una función activa en dichos procesos, no limitándose simplemente a la aprobación de los planes y estrategias ya elaborados, sino adoptando de hecho un papel concreto en la dirección del proceso. Dada la importancia de la función que ejerce el comité de dirección para el éxito de la estrategia, en la elección de sus integrantes se debe tener en cuenta tanto el nivel de influencia de éstos como su grado de implicación en el proceso. El mismo grupo de dirección puede supervisar también los avances registrados en su aplicación y someterse a la autoridad de una instancia superior. En los compases iniciales del proceso de formulación ha de procederse a la identificación de un equipo de gestión altamente cualificado.

El hecho de encomendar a dicho equipo la responsabilidad en la gestión del desarrollo de estrategia y el proceso de aplicación de la misma fomenta su asimilación interior e

impulsa su dinamismo.

Distribución de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno:

La estrategia debe estar bien cimentada entre los diversos niveles de gobierno (central, regional y local), así como en el conjunto de la población, para evitar de este modo cualquier posible trastorno a causa de un cambio de gobierno o por la salida de actores clave. Ello se logra mediante la adecuada selección de los grupos de dirección y gestión y a través de organizaciones facilitadoras, como, por ejemplo, las ONG.

Si buena parte de la responsabilidad del desarrollo estratégico se localiza a nivel regional, han de crearse mecanismos de coordinación para garantizar que el proceso resulte en una estrategia única y coherente, y no en un multitudes de estrategias sin conexión alguna o solamente tenues.

Implicación de las distintas partes

Para una máxima eficacia, las estrategias deben equilibrar dos requisitos con frecuencia en conflicto. Por una parte, deben ganarse el amplio

Tabla 2. Propuesta de desglose de funciones y responsabilidades

Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Papel rector, 'propietario' del proceso • Organiza la financiación • Establece un entorno de política macroeconómica
Comité de dirección (grupo con una amplia representación)	<ul style="list-style-type: none"> • Guía el proceso • Moviliza el apoyo entre los distintos sectores y grupos de intereses • Garantiza la calidad del resultado • Supervisa los avances en la aplicación
Equipo de gestión (grupo de profesionales cualificados)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestiona los procesos cotidianos de desarrollo de estrategia, aplicación y capacitación
Institución facilitadora, en los casos aplicables (por ejemplo, ONG nacionales, asociaciones regionales o internacionales en el ámbito del agua [GWP] o equipos locales de la ONU)	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece una plataforma neutral para el diálogo • Respalda el proceso de desarrollo estratégico mediante asesoramiento e información • Fomenta la capacitación y formación

apoyo de los actores para su exitosa aplicación y, al mismo tiempo, deben evitar caer en la trampa de un proceso de consulta interminable a costa de la acción. La clave para equilibrar dichas demandas consiste en asegurar una extensa participación de los diferentes actores de un modo organizado y a partir de un calendario concreto, con fases apropiadas, donde se incluyan mecanismos de resolución de conflictos. No obstante, es necesario reconocer que la obtención del apoyo y participación de los actores en la gestión y desarrollo integrados de los recursos hídricos es un proceso continuado, no un esfuerzo que simplemente se detenga al completarse la estrategia inicial.

Fomentando una valiosa participación:

Las actividades de comunicación deben facilitar a todos los colectivos involucrados la formación de una visión realista de conjunto acerca del uso y gestión de los recursos hídricos. Ha de asegurarse también que todos ellos estén al tanto de la labor de preparación de la estrategia y que comprendan la manera en que pueden contribuir y la forma en que va a ser utilizada su aportación. La comunicación con los actores tiene que ser bidireccional y tanto en sentido ascendente

como descendente. Tratar de “vender” las decisiones adoptadas a puerta cerrada no dará resultado.

Una “plataforma de participación” asociada, donde se encuadre un amplio espectro de foros –citas informales, talleres, procesos de consulta, reuniones públicas, entrevistas de grupo temático, diálogos sobre políticas, mesas redondas y eventos mediáticos– puede ayudar a que distintos colectivos realicen importantes aportaciones al proceso de desarrollo estratégico. Una plataforma de este tipo puede contribuir a precisar de manera continuada las metas, objetivos y actividades. Lo ideal sería que la mencionada plataforma fuera percibida por todos como el foro adecuado y lógico para tratar cualquier cuestión relacionada con la gestión de los recursos hídricos. Las estrategias tendrán más probabilidades de lograr sus objetivos si las mujeres adquieren en ellas un papel activo como participantes y responsables del proceso.

Negociación y gestión de conflictos: Con-
tentar a todo el mundo es imposible, motivo por el cual los mecanismos de negociación y resolución de conflictos son un ingrediente importante. Buena parte de la gestión integrada

de recursos hídricos es esencialmente un proceso de gestión de conflictos. En última instancia, recae sobre el gobierno nacional la responsabilidad de solventar las disputas que puedan surgir durante la fase de formulación de la estrategia. Aunque estas medidas ayudarán a reducir el número de litigios que puedan emerger en las fases subsiguientes de aplicación, no eliminarán éstos por completo. Así pues, normalmente será necesario establecer algún tipo de metodología formal para la resolución de conflictos sobre una base continuada.

Entre los actores principales en la formulación de una estrategia se incluyen:

- Los ministerios gubernamentales e instituciones relacionadas que operan en el ámbito de la planificación y fijación de políticas de desarrollo nacional.
- Los ministerios gubernamentales e instituciones relacionadas involucrados en sectores esenciales asociados al agua, incluyendo el abastecimiento e instalaciones de saneamiento de tipo doméstico, la irrigación, la agricultura, el sector energético, el sector sanitario, la industria, los transportes, el sector pesquero y el turismo.
- Servicios públicos relacionados con el agua, organismos e instancias vinculadas (p.ej., comités de desarrollo del agua).

Entre los actores a incluir en el proceso en sus fases principales estarán probablemente muchos de los siguientes:

- Colectivos locales y organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, alcaldes y líderes religiosos).
- El sector privado, incluyendo (pero no exclusivamente) proveedores de agua y de instalaciones de saneamiento.
- Entidades financiadoras (por ejemplo, agencias donantes, bancos internacionales, instituciones microcrediticias).
- Grupos de intereses sectoriales, tales como agricultores y pescadores.
- Colectivos y asociaciones de mujeres
- Representantes de comunidades indígenas
- Organizaciones no gubernamentales

- Representantes de medios de comunicación
- Instituciones de investigación y formación, como las universidades.

Creación de una base de conocimientos

Existen dos aspectos en la creación de una base de conocimientos para una estrategia:

- Reunir los conocimientos necesarios para identificar los principales retos asociados al agua, determinar dónde se precisan los cambios y establecer una línea básica para la supervisión de los avances e impactos.
- El desarrollo de sistemas que enriquezcan de modo continuado los conocimientos empleados en el proceso de toma de decisiones.

Una valoración de la línea básica de los recursos hídricos y áreas de desarrollo esenciales proporciona el fundamento adecuado para la identificación y fijación de prioridades acerca de los retos y objetivos en torno al agua. La Global Environment Facility recomienda encarecidamente empezar por un análisis interno de la cuenca sobre los usos en conflicto de los recursos hídricos y acerca de las decisiones sobre explotación de terrenos que repercuten sobre aquellos.

Elaboración de una evaluación de los recursos hídricos:

Una valoración de recursos hídricos implica la adopción de una perspectiva holística respecto a los recursos hídricos de un país o región en concreto a partir de su uso por parte de la sociedad. Ello abarca ámbitos relacionados con el suministro y la demanda de agua y las aplicaciones que no son de consumo (producción de energía, transporte, etc.). Ejemplos de componentes que pueden integrar una evaluación de este tipo:

- Cuestiones sustanciales relacionadas con el agua y conflictos potenciales, nivel de gravedad e implicaciones sociales, así como riesgos y amenazas tales como las inundaciones y las sequías.
- Áreas relevantes relativas al desarrollo socioeconómico que pueden repercutir en

Una exhaustiva valoración de los recursos hídricos es una acertada inversión, pero se trata de una ardua empresa. Algunos países tal vez opten por dar prioridad a sus necesidades de conocimiento, concentrándose inicialmente en las áreas directamente relacionadas con el punto de acceso escogido.

la oferta y demanda del agua, como, por ejemplo, el crecimiento urbano, las políticas comerciales y las estrategias de seguridad alimentaria.

- Las múltiples necesidades de agua por parte de los colectivos más pobres y las mujeres, así como los niveles actuales de acceso al agua.
- Demanda de agua de las distintas alternativas de desarrollo.
- Aspectos socioeconómicos del empleo del agua, incluido conducta de los usuarios, flexibilidad de la demanda y efectos potenciales de una gestión de la demanda.
- Demanda de agua (incluyendo flujo de suministro y calidad), estado actual y peligros potenciales para los ecosistemas, tanto terrestres como acuáticos.
- Cantidad y calidad de las aguas superficiales y subterráneas, así como parámetros básicos del ciclo hidrológico.

La exhaustiva valoración de los recursos hídricos es una acertada inversión, pero se trata de una ardua empresa. Algunos países tal vez opten por dar prioridad a sus necesidades de conocimiento, concentrándose inicialmente en las áreas directamente relacionadas con el punto de acceso escogido.

Una evaluación apropiada de los recursos hídricos debe basarse en datos físicos y socioeconómicos fiables. Las mediciones físicas rutinarias efectuadas por las estaciones de supervisión y calibración deben realizarse en los momentos oportunos y con una periodicidad suficiente para que se puedan extraer conclusiones válidas en la mencionada valoración. Ello, a su vez, presupone una financiación apropiada del sistema de supervisión por parte del gobierno.

Se puede recurrir a la aplicación de modelos para el estudio de los impactos y tendencias resultantes de las diversas opciones de desarrollo. No obstante, para que estos modelos sean útiles en la búsqueda de soluciones sostenibles, deben atender y simular no sólo méritos técnicos y beneficios y costos generales, sino también las preferencias y prioridades de las partes implicadas. Si se desea que los mencionados modelos sean realmente útiles como herramientas de toma de decisiones, han de integrarse en el con-

texto institucional y cultural de nivel local.

Entre el conocimiento a recabar para el proceso de desarrollo estratégico se incluye:

- Procesos actuales de planificación y gestión en el ámbito hidrográfico y sectores relacionados, incluyendo una evaluación institucional (ver cuadro 5, página 21: Una reforma institucional para una mejor gobernabilidad).
- Es preciso vincular los recursos humanos disponibles y las iniciativas de capacitación con el desarrollo y aplicación de una estrategia de GIRH.
- Experiencias nacionales e internacionales de interés y herramientas de GIRH.

Desafíos en la formación de una base de conocimientos:

- A menudo, el conocimiento necesario en el desarrollo estratégico y la toma de decisiones está disponible sólo en base a casos específicos entre profesionales y expertos en el ámbito de los recursos hídricos y sectores asociados con el agua.
- En ocasiones, los datos pueden ser poco fiables o, incluso, completamente inexistentes. No obstante, la falta de datos de calidad no puede ser aducida como excusa para no acometer la tarea. Los buenos profesionales pueden llegar muy lejos sin la ayuda de una base de datos completa.
- La puesta en común de conocimientos no es la norma y precisa de lo siguiente: capacidad para eliminar cuellos de botella en forma de normas burocráticas que impidan el libre intercambio de información entre departamentos y organismos, el refuerzo de la confianza y la existencia de incentivos para compartir los conocimientos.

Una mayor accesibilidad del conocimiento: A la hora de elaborar una base de conocimientos, la implicación de los usuarios finales ayuda a asegurar que: 1) la base de conocimientos ataje las necesidades de la población; 2) se presente de un modo fácilmente accesible; 3) los usuarios finales sean conscientes de los recursos disponibles.

La información, con frecuencia, sólo está

disponible para un grupo selecto de expertos o funcionarios, lo cual provoca una “asimetría informativa”. Se requieren acciones concretas para resolver este desequilibrio. Una información fácilmente accesible es esencial para una adecuada toma de decisiones, para la calibración de los avances logrados y para garantizar responsabilidades.

El establecimiento de bases de recursos informativos permanentes y de libre acceso puede ayudar a los responsables políticos, a los gestores de recursos naturales y a las partes implicadas sobre el terreno a negociar contrapartidas y a tomar decisiones fundamentadas que tengan en cuenta tanto las distintas perspectivas como las condiciones cambiantes. Las herramientas concebidas para elaborar o explorar posibles escenarios adaptados a las necesidades de los actores suelen ser mecanismos extraordinariamente útiles para introducir nuevas formas de hacer las cosas.

Por supuesto, no basta con fomentar la accesibilidad de los conocimientos. También es necesario incluir los factores sociales, políticos y económicos que hacen posible un empleo eficaz de la información en los procesos de toma de decisiones.

Enseñanzas derivadas de la puesta en común de conocimientos (de la GIRH ToolBox):

- La transferencia de conocimientos de un país a otro debe tener en consideración los contextos culturales y políticos específicos.
- La puesta en común de conocimiento precisa de una mente abierta estimulada por incentivos apropiados. El desarrollo de una confianza mutua puede requerir su tiempo, pero es esencial.
- En el aspecto técnico, los sistemas de información y puesta en común de datos deben reunir las siguientes características:
 - Basarse en la gestión de recursos humanos (habilitación y capacitación de organizaciones) y tecnológicos y ser capaces de integrar información multidisciplinaria.
 - Operarse en función de la demanda, de forma que el diseño, estructuración y resultados del sistema estén orientados hacia los

usuarios finales.

- Ser flexibles, para que el mecanismo de interconexión pueda emplearse en diferentes lugares y situaciones.
- Ser transparentes y rigurosos, para que tanto las personas versadas en el aspecto técnico como las que no lo están (una amplia parte de los actores) puedan mantenerse al tanto del proceso de generación y evaluación de la información.
- Ser interactivos al objeto de garantizar un proceso de toma de decisiones participativo.
- Ser fáciles de entender y útiles en el fomento de la sensibilización acerca de las problemáticas.

Fijación de un calendario y de puntos de referencia

¿Cuánto tiempo requiere la preparación de una estrategia de GIRH? Depende. Algunos países puede que adopten un rápido enfoque inicial y luego vayan actualizándolo conforme llevan a cabo su aplicación. Otros países pueden optar por invertir más tiempo –quizá en el fomento de la participación y asimilación interior por parte de los actores– en el proceso de desarrollo estratégico. En cualquier caso, la fijación consensuada de puntos de referencia y de un calendario para llevar a cabo la estrategia es trascendental para su éxito.

Si bien la estrategia debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a condiciones cambiantes en los ámbitos político, económico y ambiental, puede resultar de utilidad acordar un calendario para su revisión y actualización periódicas. Muchas organizaciones afinan sus estrategias cada cinco años, pero pueden hacerlo más a menudo en períodos de intensa transformación.

La ejecución puede efectuarse paso a paso en lo relativo al alcance geográfico y a la secuencia y calendario de las reformas. El alcance, calendario y contenido de las medidas pueden ajustarse según la experiencia. Ello ofrece espacio para las modificaciones, mejoras y ajustes de proceso, siempre que se hayan establecido previamente unas bases apropiadas para la adecuada toma de decisiones.

En lo que respecta al éxito a largo plazo de la estrategia, saber qué no está funcionando y por qué es, seguramente, más importante incluso que conocer aquello que va bien.

En el desarrollo de una estrategia y un marco de reforma, es importante aceptar la improbabilidad de que dicho proceso de cambio sea rápido. La Comisión del Rin europea ha necesitado de medio siglo para evolucionar hacia una planificación más integrada, que incluye tanto río arriba como abajo Las organizaciones de las cuencas de los ríos Delaware y Susquehanna, en Estados Unidos, han superado 60 años de batallas en los tribunales mediante la creación de foros multipartitos para una mayor integración. La Comisión de la Cuenca del Murray-Darling, en Australia, ha llegado a su actual política de planificación integrada tras toda una generación enfrascada en discusiones.

Supervisión y evaluación

La definición de indicadores, el establecimiento de baremos y la configuración de mecanismos que permitan una supervisión y evaluación continuadas son todas ellas actividades fundamentales en un plan de aplicación eficaz. Las iniciativas de supervisión y evaluación tienen tres fines principales: comprobar si el proceso de aplicación va por buen camino, calibrar los impactos a corto y largo plazo y evaluar las repercusiones con objeto de determinar si las acciones están contribuyendo efectivamente a los objetivos de desarrollo más amplios definidos en la estrategia.

Criterios de supervisión y evaluación (“M&E” en sus siglas inglesas):

La supervisión y evaluación de un proceso de reforma de GIRH se realiza a muchos niveles diferentes, desde los simples avances de un proyecto al impacto sobre los indicadores socioeconómicos y medioambientales de conjunto de un país. Cuanto más elevado el nivel, más metodológicas serán las cuestiones que se plantean y más trabajo costará localizar los indicadores descriptivos que permitan determinar los impactos. Es imprescindible iniciar el proceso estableciendo los objetivos y niveles, considerando asimismo la viabilidad del M&E, la validez y relevancia de los resultados esperados y la aplicación y utilidad de dichos resultados.

Los instrumentos o modelos de supervisión suelen vincularse a un marco lógico del

proyecto, programa o proceso. El modelo de evaluación genérico incluirá los siguientes elementos¹⁴:

- **Eficacia** – “Eficacia en la transformación de las aportaciones en resultados”. Qué relación guardan los resultados con el esfuerzo invertido, cómo se convierten las aportaciones en resultados y si dichas consecuencias se podrían haber obtenido de un modo mejor.
- **Eficiencia** – “Eficiencia de los resultados en el logro de los objetivos”. En qué medida se han alcanzado los objetivos y si ello se ha conseguido a partir de los resultados del proyecto, programa o proceso.
- **Impacto** – “Impacto relacionado con la transición desde objetivos a metas”. Cambios y efectos (positivos y negativos, planificados e imprevistos) debidos al proyecto, programa o proceso que se han apreciado en relación al colectivo objeto de la iniciativa y otros implicados.
- **Relevancia** – “Correspondencia con las prioridades de desarrollo”. El grado en el que el proyecto, programa o proceso, definido por resultados, objetivos y metas, coincide con las prioridades de desarrollo de ámbito local o nacional.
- **Sostenibilidad** – “Impacto positivo continuado en los niveles previstos”. La medida en que se puede esperar que se prolonguen los efectos positivos del proyecto basado en los recursos nacionales.

Definición de indicadores: Los indicadores son necesarios para medir los avances en el proceso de aplicación, los resultados directos de las intervenciones y los impactos a largo plazo. La determinación de los indicadores para calibrar el grado en que las acciones planificadas están contribuyendo a las metas económicas, sociales y ambientales, puede requerir de un cuidadosa reflexión a tenor de la gran cantidad de factores involucrados, pero bien merece el esfuerzo. Unos indicadores minuciosamente establecidos pueden contribuir a aclarar los objetivos durante el proceso de desarrollo estratégico. En ausencia de ellos, el ajuste de precisión que ha de aco-

¹⁴ Adaptado de Norad, 1993.

Cuadro 8. Las bases de una estrategia de éxito

- El consenso sobre metas y objetivos.
- La creación de un marco para la optimización del proceso continuado de toma de decisiones.
- La vinculación con metas de desarrollo más amplias y con procesos de planificación de desarrollo de ámbito nacional.
- La anticipación de los requisitos de cualificación y la realización de inversiones adecuadas destinadas a mejorar la capacitación.
- La implicación y obtención del apoyo de los distintos actores, incluidos el colectivo de mujeres y personas de renta baja.
- La asignación al proceso de una cantidad suficiente de recursos humanos y financieros.
- La fijación de un calendario con puntos de referencia y objetivos.
- El establecimiento de mecanismos de supervisión y evaluación que retroalimenten el proceso.

terse durante el proceso de ejecución puede resultar complicado, si no imposible.

Implicación de las distintas partes: Una adecuada supervisión y evaluación ha de contar con la participación de los actores por dos motivos: 1) a menudo, la evaluación cualitativa no es posible sin la aportación de las partes; 2) la evaluación puede ser una potente herramienta para suscitar apoyos en el proceso de ejecución, pero sólo si los actores confían en el esfuerzo de evaluación y son conscientes de los resultados. La implicación de mujeres y otros grupos desfavorecidos puede ser de particular importancia para hacerse una idea precisa de la eficacia de las intervenciones en el impulso de las metas de desarrollo.

Fomento del aprendizaje: Los resultados de M&E deben retroalimentarse en el proceso. Han de incluir información de utilidad tanto acerca de las actuaciones fallidas como de los éxitos. En lo que respecta al éxito a largo plazo de la estrategia, saber qué no está funcionando y por qué es, seguramente, más importante incluso que conocer aquello que va bien.

Desafíos en el ámbito de la supervisión y la evaluación:

La Comisión de Desarrollo Sostenible ha identificado varios escollos potenciales de M&E en su documento orientativo para la preparación de estrategias de desarrollo nacional que tam-

bién resulta de interés recoger aquí:¹⁵

- La ausencia de una cultura evaluativa y, con frecuencia, la presencia de una actitud negativa respecto a las iniciativas de valoración
- Los procesos de evaluación gestionados por fuentes externas pueden resultar difíciles de asimilar e implican asimismo capacidades valorativas que no desembocan en una evaluación participativa por parte de los actores locales (por ejemplo, haciendo hincapié en las evaluaciones de terceros por la necesidad de rendir cuentas ante los financiadores);
- El temor a que la evaluación resulte en una comparación poco halagüeña a nivel internacional;
- La falta de acuerdo sobre las definiciones e indicadores, que puede desembocar en una deficiente consistencia de los datos;
- El difícil acceso a la información y a los actores involucrados (esto último de particular importancia para la evaluación del proceso);
- La integración de distintas evaluaciones efectuadas por diferentes organizaciones (por ejemplo, las valoraciones procedentes de entidades de la sociedad civil y del gobierno, o de los diversos ministerios) y las dificultades a la hora de garantizar su complementariedad;
- La estructuración de la valoración de forma que se minimice el riesgo de quedar “archivada” a causa de una oposición política.

¹⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2002. National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium.

Haciendo frente a los escollos potenciales

De acuerdo al estudio informal del GWP y a los comentarios y reacciones de los socios, las tres razones más comunes por las que los países ven ralentizados o paralizados su desarrollo de estrategia y los procesos de aplicación de ésta son los siguientes: un respaldo insuficiente del proceso, una deficiente financiación y una falta de cualificación.

La falta de apoyo, compromiso o liderazgo de alto nivel –a menudo lastrado por una insuficiente comprensión acerca de lo que es una estrategia y cómo administrarla– es el obstáculo principal para hacer despegar el proceso. Y sin un amplio soporte de base –que se extienda desde el primer ministro al campesino en su parcela– es poco verosímil que se logre una satisfactoria aplicación.

Una financiación limitada no puede ser excusa para dejar de elaborar una estrategia. La mayoría de los países cuentan con los medios para costear por su cuenta este proceso, pero para aquellos que no, hay una serie de donantes dispuestos a ofrecer su apoyo. En lo que respecta a la aplicación, la ausencia de un plan de financiación adecuado y esperar a haber conformado la estrategia para iniciar la búsqueda de financiación son los dos principales peligros.

No desarrollar las capacidades adecuadas dentro del país es otro paso en falso que retarda la progresión en distintos puntos del proceso. En algunos casos, se carece de los conocimientos necesarios dentro de las fronteras propias. De ocurrir esto, se precisa favorecer la transferencia de competencias en vez de depender simplemente de consultores externos.

En el siguiente capítulo se presentan algunas sugerencias para hacer frente y, a ser posible, evitar estos escollos.

La búsqueda de apoyos

Es necesario contar con respaldo, desde las esferas políticas superiores hasta las bases de la población. Sin un firme apoyo político que comience por los principales dirigentes del país, e integre también a los gobiernos locales, resultará difícil hacer arrancar siquiera el proceso de desarrollo estratégico. Y sin un compromiso continuado a este nivel, la ejecución de los cambios necesarios para avanzar hacia enfoques integrados es prácticamente imposible. Por otra parte, si el proceso no se preocupa por lograr una amplia aprobación entre las bases, encomendándose enteramente a la voluntad política para progresar, puede verse completamente desbancado por un cambio de régimen político. La participación de los actores en el proceso de desa-

rollo y ejecución se asegura en muy alta medida si se consigue generar apoyos.

En el proceso de búsqueda de respaldo se debe prestar especial atención a las personas responsables de la aplicación práctica de la GIRH y de las medidas de optimización del agua. Hay que ser consciente de que los funcionarios públicos tal vez perciban la estrategia como una posible amenaza para su continuidad laboral o bien como trabajo adicional que se impone a una jornada ya de por sí cargada. Suministrar a alguien una herramienta útil es relativamente fácil; vencerlo para usarla es una cuestión completamente diferente.

El primer paso en la obtención de apoyos suele ser la concienciación. La adopción de un enfoque de GIRH respecto a la gestión y

desarrollo hídricos supone cambios a diferentes niveles (en las políticas seguidas, las instituciones, las prácticas, etc.), pero debe comenzar por un cambio en la forma de pensar. La gente —desde los responsables políticos a los campesinos sobre el terreno— necesita comprender de qué manera les va a beneficiar el proceso de reforma y cómo va a resolver sus inquietudes y desafíos, aparte de las metas más amplias de la sociedad.

Promoción de ejemplos positivos: Una forma de concitar apoyo en múltiples niveles es difundiendo casos positivos de GIRH (a ser posible, ejemplos en un país donde el aspecto de integración ya sea una realidad). Este tipo de ejemplos los encontramos en la mayoría de los países, implicando a menudo la cooperación entre numerosas instancias públicas con las comunidades al objeto de solventar un problema relacionado con el agua. En Sri Lanka, sin ir más lejos, la Autoridad del Mahaweli (el organismo encargado del desarrollo y gestión hídricos de la cuenca del Mahaweli), el Ministerio de Sanidad y organizaciones campesinas locales colaboraron en la búsqueda de soluciones para hacer disminuir la incidencia de la malaria. Esta alianza les permitió atajar el problema desde distintos ángulos, entre otros, con la eliminación de distintos focos de reproducción de mosquitos en los programas de irrigación y la identificación de actuaciones más eficaces de gestión de aguas y tierras dentro de la comunidad. La propagación de los beneficios de estas perspectivas integradas puede contribuir decisivamente a convencer a la gente de que la GIRH es un instrumento de utilidad que se fundamenta en el sentido común, y no una teoría extravagante de nuevo cuño que tendrá un escaso impacto, aparte de dificultar más su labor diaria.

Añadir valor: Otra táctica eficaz consiste en la identificación de situaciones “de fruta de fácil recolección”, en las que el enfoque de GIRH y una pequeña inversión pueden rendir beneficios inmediatos. El facilitar a los responsables políticos un análisis de costos y

beneficios de las oportunidades que ofrece la GIRH puede ayudar a vender el concepto general de la estrategia, lo cual permitiría la instauración de mecanismos para la identificación y actuación sobre dichas oportunidades de modo continuado. Eche un vistazo a las inversiones en infraestructuras ya existentes o en proyecto. ¿Hay espacio para añadir valor a estas inversiones mediante la aplicación de un enfoque más integrado? La GIRH ToolBox del GWP es un buen lugar donde buscar inspiración en el esfuerzo de identificación de oportunidades. Pero no olvide que para que estas intervenciones de GIRH sean eficaces más allá del papel, tendrá que involucrar a los usuarios finales.

Cálculo del costo que supone no aprovechar las oportunidades: También existe la posibilidad de proceder a la inversa, es decir, ofrecer ejemplos de lo que cuesta no adoptar un mayor enfoque de GIRH. Por ejemplo, en un análisis económico del proyecto de irrigación del río Kano, en el norte de Nigeria, y las tierras que quedan inundadas durante la crecida río abajo, los investigadores llegaron a la conclusión de que el beneficio económico neto de dicha crecida (agricultura, pesca y madera para combustión) ascendía a un mínimo de 32 USD por cada 1.000 m³ de agua, mientras que el programa de irrigación rendía como mucho 1,73 USD por 1.000 m³ (0,04 USD por 1.000 m³ al incluir los costos operativos).¹⁶ La extensión del área inundada ya ha disminuido más de dos tercios debido al desarrollo de la irrigación río arriba. Los investigadores han calculado que, teniendo en cuenta la alta productividad de la crecida, la realización de los embalses y de los programas de irrigación a larga escala previstos río arriba arrojaría unas pérdidas de unos 20 millones de USD. En este caso, la adopción de un enfoque de GIRH desde un comienzo habría tenido más sentido en el aspecto económico. En Yemen, el gobierno se convenció de la necesidad de aplicar un nuevo enfoque en la gestión de aguas tras las realización de estudios que demostraban las pérdidas económicas resul-

¹⁶ Ver Acreman, M. 2000. Back-ground study for the World Commission of Dams and Barbier, E. B.; Thompson, J. R. 1998. The value of water: Floodplain versus large-scale irrigation benefits in northern Nigeria. *Ambio*, 27(6):434-440.

A ser posible, los esfuerzos por obtener financiación deben correr paralelos al proceso de desarrollo estratégico. De lo contrario, existe el riesgo de perder empuje y apoyos mientras se reúne la financiación necesaria.

tantes de la continuación de una gestión deficiente y unas prácticas no sostenibles, lo cual abrió la vía a un proceso de concienciación y búsqueda de consenso.

La búsqueda de recursos financieros

En el ámbito de la financiación hallamos dos aspectos que deben ser atajados. El primero tiene que ver con los recursos financieros necesarios para la preparación de estrategias de GIRH; el segundo hace referencia a los medios requeridos para la ejecución de *tanto* los cambios en la administración de las aguas identificados en la estrategia *como* de la infraestructura que haga éstos posibles. A ser posible, los esfuerzos por obtener financiación deben correr paralelos al proceso de desarrollo estratégico. De lo contrario, existe el riesgo de perder empuje y apoyos mientras se reúne la financiación necesaria.

Garantizar la financiación: La mayoría de los países industrializados y de renta media están en disposición de ejecutar el proceso de desarrollo estratégico con sus propios recursos. Sin embargo, algunos países de bajos ingresos simplemente carecen de los medios humanos, técnicos o financieros para cumplir con el objetivo fijado por la WSSD para 2005. El Plan de aplicación de la WSSD reconoce esta limitación y destaca su firme respaldo a estos países.

Algunos donantes se han comprometido ya a apoyar a los países en desarrollo en la preparación de sus estrategias, o bien están considerando acciones de este tipo, ya sea mediante mecanismos bilaterales o multilaterales. Canadá (CIDA), Países Bajos, Noruega, Estados Unidos de Norteamérica (USAID) y la Global Environment Facility (GEF) están ofreciendo o estudiando ofrecer su ayuda a través del GWP a varios procesos de desarrollo de estrategias. Otros países donantes, como Dinamarca, Alemania y Reino Unido, prestan apoyo para el desarrollo y ejecución de estrategias de GIRH de forma directa a distintos países mediante procesos bilaterales.

Un presupuesto para la ejecución: Los recursos necesarios para llevar a la práctica una estrategia son obviamente mucho más importantes. Por una parte está el importante volumen de capital necesario para el desarrollo de recursos hídricos e infraestructuras (canalizaciones, sistemas de depósito, irrigación, plantas de tratamiento de aguas, etc.). Por la otra tenemos los medios financieros (así como técnicos y humanos) precisos para las intervenciones “blandas”, tales como la ejecución de políticas, legislación, reformas institucionales y administrativas, el desarrollo de instrumentos de gestión y capacitación, etc.

La experiencia demuestra que una asignación temprana de los fondos en los presupuestos nacionales son fundamentales para lograr el éxito. Algunos países han encontrado práctico el desarrollo en los inicios del proceso de estimaciones aproximadas de los requisitos financieros necesarios para la ejecución, lo cual permite su inclusión en el futuro presupuesto nacional. Ello ayuda a mantener un control de tipo real durante la formulación de la estrategia y garantiza asimismo una acción inmediata. Es posible que se necesite destinar algunas partidas específicas a resolver los “puntos calientes” identificados durante la elaboración de la estrategia, en vez de esperar a que ésta sea completada y aprobada.

En el caso de los países que cuentan con el apoyo de los donantes para la ejecución, la celebración de reuniones de donantes en las que asegurarse una provisión de fondos durante la preparación de la estrategia se antoja como una práctica acertada. La organización de actividades relacionadas en fases dentro de “programas” puede resultar más eficaz que un enfoque “todo incluido” o bien poco sistemático a la hora de solicitar financiación. Ahora bien, en ocasiones puede resultar útil incluir una cartera de subproyectos (como el fortalecimiento en la recogida de datos) susceptible de obtener una financiación inmediata.

La búsqueda de recursos humanos

Muchos países están comprendiendo que tienen una serie de necesidades de capacitación asociadas a aspectos del proceso de desarrollo de estrategias y en la aplicación de éstas. Obviamente, la elaboración del contenido sustancial propio de una estrategia de GIRH requiere de cualificaciones técnicas en una serie de áreas especializadas. Pero también se precisa de capacitación para gestionar los procesos participativos que son un componente trascendental para un eficaz desarrollo estratégico, es decir, de destreza, por ejemplo, en los ámbitos de comunicación, negociación, resolución de conflictos, facilitación, búsqueda de consenso, gestión de calendario y movilización de comunidades.

Si no se cuenta con la experiencia necesaria dentro del país, los consultores externos pueden desempeñar un valioso papel en la capacitación local y a la hora de promover el proceso de desarrollo estratégico. El riesgo consiste en una excesiva dependencia de los expertos externos en la suministro de las capacidades necesarias o el impulso del proceso.

La capacitación para el desarrollo de estrategias y su ejecución es un proceso continuado. Cada paso abre la puerta a una mayor necesidad de conocimiento y competencias que ayuden a comprender nuevas direcciones, favorezcan el compromiso y permitan desarrollar las respuestas apropiadas a los desafíos de gestión de recursos.

Entre los requisitos de capacitación se incluirán probablemente los siguientes:

- Conocimientos técnicos en áreas de gestión, como supervisión y evaluación; ingeniería y ciencias aplicadas, como la hidrología y la ecología; y ciencias sociales, en particular economía, ciencias políticas, derecho y administración pública.
- Creación de modelos y análisis de información, así como el desarrollo y mantenimiento de bases de datos.
- Resolución de conflictos, habilidades

negociadoras, cooperación y planificación transfronterizas y búsqueda de recursos financieros.

- Formación (preparación de módulos de proyecto de corto plazo que sirvan como formación de refresco para gestores de aguas, responsables administrativos y políticos y promoción de intercambios de personal y puesta en común de experiencias).

Los esfuerzos de capacitación no deben limitarse a los organismos de gestión gubernamentales, sino que deben incluir también centros de conocimiento, entidades relevantes dentro del sector privado, organizaciones no gubernamentales que operen sobre el terreno e individuos implicados que deseen participar.

El desarrollo y la formación profesionales de tipo individual no son muy eficaces a no ser que vayan acompañados de un fortalecimiento institucional, es decir, por la mejora en la dirección y gestión de las instituciones (ver cuadro 5, página 21). Entre los ejemplos de afianzamiento institucional se incluye velar por que cada institución tenga una misión, estrategia y plan de trabajo bien definidos, orientar la contratación de personal a las necesidades del organismo y asegurarse de que las instituciones tengan un presupuesto operativo acorde con su ámbito de acción y estrategia. La oferta de salarios y oportunidades lo suficientemente atractivos como para retener la cualificación dentro de las fronteras y evitar el conocido fenómeno de la “fuga de cerebros” es también un asunto al que numerosos países deben hacer frente. El objetivo primordial es contar con instituciones fuertes dotadas de profesionales cualificados.



Acción

Garantizar una ejecución eficaz

En última instancia, el éxito o fracaso de una estrategia dependerá de su capacidad para estimular un cambio. Eso es lo importante, no el proceso en concreto ni el diseño del documento estratégico, sino si resulta o no en una acción positiva. En el siguiente capítulo hemos tratado de incluir algunas sugerencias finales para ayudar a los países a asegurarse de que sus estrategias no terminen acumulando polvo, sino que provoquen un proceso de cambio continuado que resulte en un uso más sostenible, equitativo y eficaz de sus recursos hídricos.

Evitar la inacción

En 1995, Nicaragua acometió la preparación de un Plan de Acción Nacional sobre el Agua para hacer frente a los retos de la gestión integrada del agua dentro del marco institucional, legislativo, económico, político y técnico ya existente en el país. Después de 29 meses, el proyecto produjo sus informes finales, que abarcaban trece volúmenes donde se recogían, entre otras cosas, políticas, legislación, aspectos institucionales, instrumentos económicos, asuntos técnicos y las recomendaciones en sí para el plan de acción.¹⁷

El posterior seguimiento del plan ha sido mínimo, pese a la participación activa de instituciones relevantes en la puesta en práctica de las actividades del proyecto y la preparación de informes de proyecto. Entonces, ¿por qué el Plan de Acción no ha dado lugar a actuación alguna? Uno de los factores identificados por los ejecutores del proyecto fue la incapacidad a la hora de establecerse los mecanismos de seguimiento eficaces necesarios para asegurar que no se perdiera el impulso tras el cierre de la fase de proyecto. Otro posible motivo es que el Plan de Acción fue enfocado como un “proyecto”, cuyo resultado era más un plan por escrito que un conjunto de acciones prácticas.

Aunque sea útil plasmar la estrategia en un documento físico, ello no debe considerarse como el fin del proceso, el cual ha de ser de carácter continuado. A continuación, algunas

de las sugerencias ya mencionadas en apartados anteriores que pueden ayudar a impedir la inacción:

- Asegurar el capital para la ejecución durante la fase de formulación de la estrategia, al objeto de evitar la pérdida de empuje durante la búsqueda de financiación para la puesta en práctica.
- Prestar la debida atención a los aspectos de capacitación y refuerzo institucional para garantizar que las organizaciones sean capaces de aceptar nuevas responsabilidades y desafíos.
- Buscar un amplio apoyo de base fundamentado a diferentes niveles de gobierno y en la sociedad en su conjunto, con el fin de que la estrategia no sea vulnerable a los cambios de régimen político o al abandono de personal clave.
- Encomendar al mismo organismo responsable de dirigir el desarrollo de la estrategia la tarea de supervisar su ejecución y someter a éste al control de una instancia superior.
- Adoptar una actitud realista en cuanto a las metas realizables de acuerdo al contexto actual en el ámbito socioeconómico, institucional y político.
- Garantizar que el desarrollo hídrico y el suministro de servicios se correspondan con las necesidades de los usuarios y sean sostenibles en términos de financiación y mantenimiento.
- Velar por que las actividades de super-

¹⁷ GWP GIRH ToolBox, Nicaragua – Evaluación del Plan de Acción Nacional sobre el Agua, caso nº 12

visión y evaluación se retroalimenten en el proceso para poder atajar de modo inmediato los problemas u obstáculos potenciales.

- Aplicar un proceso de ejecución que sea lo suficientemente flexible como para adaptar las condiciones cambiantes y aprovechar las nuevas oportunidades.

La definición de una estrategia de transición que ayude a pasar de la situación actual al escenario de futuro ambicionado en lo relativo a las áreas de cambio concretas de GIRH, según se exponen en el cuadro 3 (página 11), con sus puntos de referencia y su calendario, es otro componente importante para garantizar la acción. Aquí se debe incluir la manera en que los enfoques actuales van a ser modificados para alinearlos con el nuevo enfoque pretendido, los indicadores para la medición de los impactos y los mecanismos de supervisión y evaluación de la eficacia de esta transición.

La vinculación a otros planes y estrategias nacionales es otra forma de alentar la acción y de asegurar la pertinencia de la estrategia. Ejemplos de planes y estrategias relevantes con los que debe conectar una estrategia de GIRH:

- Planes nacionales quinquenales o estrategias de desarrollo sostenible
- Planes nacionales para el desarrollo y emancipación de la mujer
- Estrategia nacional sobre biodiversidad y planes de acción
- Planes nacionales para combatir la desertificación
- Informes estratégicos para la reducción de la pobreza (PRSP)
- Estrategias nacionales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Poner en práctica las reformas

Los cambios pueden resultar dolorosos y a menudo se topan con oposición porque crean incertidumbre entre las personas, incluso aunque se comprenda su nece-

sariedad. Las leyes acertadas y las revisiones adecuadas de procedimientos suelen fracasar si no son entendidas o aceptadas por los funcionarios públicos o la población. La reforma institucional hay que llevarla a cabo con un enfoque participativo y consultivo, que abarque los sectores formales e informales, a fin de estimular la comprensión y asimilación del proceso de cambio.

Si bien cada país debe determinar la manera de ejecutar su reforma –dependiendo de su situación actual y de sus perspectivas para el futuro– la experiencia acumulada en la GIRH ToolBox nos ofrece algunas enseñanzas básicas:

- Las reformas deben efectuarse de un modo coherente e integrador y ajustarse a los programas sociales y políticos generales del país.
- Ratar de implementar demasiadas reformas con demasiada rapidez puede suscitar resistencia. Un enfoque más efectivo incluye la determinación de prioridades y una secuencia calibrada de acciones para la adaptación a dichas prioridades.
- Se deben evitar las reformas poco realistas que no sean política o socialmente aceptables.
- La concienciación, puesta en común de información y un debate plenamente participativo son elementos fundamentales de cualquier proceso de reforma.
- La reforma es un proceso dinámico e iterativo, puesto que el único elemento seguro es el cambio en sí.
- Los intereses creados y grupos de influencia deben ser incluidos en el debate, pero los gestores deben evitar ser “captados” por grupos de intereses específicos.
- En cualquier reforma, la regulación de los proveedores de servicio, tanto públicos como privados, es un elemento clave, por lo que los reguladores deben mantenerse independientes y firmes.
- En las reformas se debe evitar confundir las funciones de gestión de recursos (responsabilidad del gobierno) y el suministro de servicios (mecanismos de operación pública o privada).

La reforma institucional hay que llevarla a cabo con un enfoque participativo y consultivo, que abarque los sectores formales e informales, a fin de promover la comprensión y asimilación del proceso de cambio.

- Las reformas en la gobernabilidad del agua no deben limitarse al sector hidrológico, sino que debe tener en cuenta también otros sectores que impactan y se ven influidos por la toma de decisiones relativas al agua.

Aprendizaje global

La ejecución de las estrategias de GIRH es un proceso de ensayo y error. No existen modelos ni normas infalibles de validez universal. No obstante, los países pueden ayudarse de las herramientas existentes y aprender de las experiencias de otros, con lo que incrementarán sus opciones de éxito.

La GIRH ToolBox es un mecanismo para compartir ese conocimiento. Permite reunir herramientas ya contrastadas y enseñanzas sólidas extraídas de experiencias reales de implementación en distintos puntos del planeta, ofreciendo asimismo enlaces a organizaciones especializadas de interés y productos informativos.

Los estudios de caso incluidos en la ToolBox presentan tres características:

- Describen las experiencias y acciones prácticas que se han adoptado para responder a los problemas, así como las conclusiones y enseñanzas derivadas.
- Ilustran la manera de utilizar las herramientas, con ejemplos tanto positivos como negativos.
- Se basa en un proceso de revisión por iguales a través de la red de GWP, concentrándose en la perspectiva de GIRH y sobre cómo avanzar hacia ella.

Las herramientas incluidas en la ToolBox representan un amplio abanico de opciones disponibles, pero no se trata de una lista definitiva y en ninguna manera pretende ser normativa. Los tipos de herramientas utilizables y la manera en que pueden combinarse variará de un lugar a otro y de una sociedad a otra.

La ToolBox organiza las herramientas en tres tipos: aquellas que generan un “entorno de capacitación”, las leyes, proyectos de inversión y políticas que constituyen el marco de otras herramientas; la creación de instituciones apropiadas y la cualificación dentro de dichas instituciones; y, finalmente, las herramientas de gestión, todas las cuales pueden emplearse en un enfoque de GIRH.

La ToolBox es un recurso dinámico, por lo que se anima a sus usuarios a contribuir a mejorarla mediante comentarios acerca de las herramientas y estudios de caso, o bien a través de nuevas aportaciones.

Anexos

Anexo 1: Artículo 26 del Plan de aplicación de la WSSD

Johannesburgo, septiembre de 2002

Elaborar planes de gestión integrada de recursos hídricos y de optimización del agua para 2005, con el apoyo a países en desarrollo, a través de acciones a todos los niveles para:

- (a) Desarrollar y ejecutar estrategias, planes y programas nacionales/regionales en torno a la gestión integrada de cuencas fluviales, líneas divisorias de aguas y aguas subterráneas y aplicar medidas para la mejora del rendimiento de las infraestructuras hidrológicas al objeto de minimizar las pérdidas e intensificar el reciclaje del agua;
- (b) Emplear todos los instrumentos administrativos al alcance, incluyendo regulación, supervisión, medidas voluntarias, herramientas de mercado y de información, gestión de tierras y recuperación de costos en los servicios de abastecimiento de aguas, sin que la recuperación de costos constituya una barrera para el acceso a un agua segura por parte de los colectivos más desfavorecidos, y la adopción de un enfoque integrado de cuenca hidrológica;
- (c) Mejorar la eficacia en el uso de recursos hídricos y promover su distribución entre usos en conflicto, de manera que se otorgue prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, así como equilibrar las demandas de preservación y restauración de los ecosistemas y sus funciones, en particular en los entornos frágiles, con las necesidades humanas de tipo doméstico, industrial y agrícola, incluida la garantía de calidad del agua potable;
- (d) Desarrollar programas para paliar los efectos de los fenómenos extremos asociados al agua;
- (e) Apoyar la difusión de tecnologías y capacitación sobre recursos hídricos no convencionales, así como tecnologías de conservación, en los países y regiones en desarrollo con escasa disponibilidad de agua o sujetos a sequías y procesos de desertificación, a través del respaldo técnico y financiero e iniciativas de capacitación.
- (f) Respaldar cuando se requiera los esfuerzos y programas de alto rendimiento energético, sostenibles y rentables en el ámbito de la desalinización, captación y reciclaje de aguas marinas en zonas costeras de países en desarrollo, mediante medidas de asistencia tecnológica, técnica y financiera, así como en otras modalidades;
- (g) Favorecer el establecimiento de alianzas entre el sector público y privado y otras formas de asociación que den prioridad a las necesidades de los más desfavorecidos, dentro de un marco regulador estable y transparente de ámbito nacional que esté auspiciado por los gobiernos, con el respeto de las condiciones locales, la implicación de todas las partes, la supervisión de los resultados y la mejora en los procesos de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y las compañías privadas.

Anexo 2. Un ejemplo de marco de resultados estratégicos

Este marco, procedente de la Sociedad de Desarrollo de Aguas de África (PAWD), está siendo actualmente utilizado en la preparación de planes de GIRH en cinco países africanos.

OBJETIVO: Facilitar la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) a nivel nacional y regional mediante una planificación orientada a la acción y la ejecución de los marcos de GIRH, la integración de los PRSP sobre el agua y el refuerzo de las alianzas en los países y regiones africanas seleccionados.

META: Apoyar a los países africanos en el ámbito de la gestión sostenible de sus recursos hídricos como factor de erradicación de la pobreza e impulso a su nivel de bienestar y protección.

ACTIVIDADES	RESULTADOS	CONSECUENCIAS	IMPACTOS
<p>A) Apoyar el desarrollo de los marcos nacionales de GIRH Actividades orientadas al proceso</p> <ol style="list-style-type: none"> Los países crean sistemas de gestión de proyectos y llevan a cabo un programa de sensibilización acerca de los principios de GIRH. La gestión de proyectos favorece la creación de la voluntad y compromiso políticos respecto al proceso de GIRH. Los principales actores participan en una alianza nacional en el ámbito de las aguas y están representados en una gestión global de proyecto, estableciéndose un sistema de consulta nacional más amplio, al que se recurre en puntos estratégicos del desarrollo del plan de GIRH. <p>Actividades orientadas al contenido</p> <ol style="list-style-type: none"> Realización de actividades de capacitación en respaldo del proceso de planificación en pro de una mejor comprensión de la GIRH, de las estrategias y de las opciones de optimización de la gestión de recursos hídricos, así como para la preparación de la ejecución. Revisión de actividades y experiencias pasadas y en curso relacionadas con la gestión de recursos hídricos, con el agua y la pobreza y la optimización del agua, así como el análisis y empleo de esta información (gestión de conocimientos) para orientar los pasos a nivel nacional e internacional conducentes a la creación de planes de GIRH y su ejecución. Identificación, valoración y establecimiento de prioridades en el área de la GIRH en cada país y a todos los niveles. Identificación de estrategias, funciones y estructuras de gestión para resolver los asuntos relacionados con la gestión de recursos hídricos, en colaboración con los actores implicados y teniendo en cuenta las posibilidades y limitaciones de los actuales sistemas de gestión. Elaboración por parte de los gobiernos de borradores de planes de GIRH con la aportación y participación de los distintos actores. <p>Actividades orientadas a la ejecución</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentación y discusión del plan de GIRH con los ministerios y actores respectivos, seguido de la aprobación y el respaldo en los altos niveles políticos correspondientes. Elaboración de acciones en programas de ejecución financiables y carteras de proyectos en búsqueda de financiación por parte de fuentes nacionales y donantes internacionales, así como capacitación para la ejecución. 	<p>Resultados orientados al proceso</p> <ol style="list-style-type: none"> Concienciación en torno a la GIRH. Creación de voluntad política y apoyo al proceso de reforma. Establecimiento de un marco para la amplia participación de los actores. Resultados orientados al contenido Inicio de actividades de capacitación para la ejecución del proceso de reforma Compilación y accesibilidad de experiencias de las actividades pasadas y en curso sobre las que se puede basar el proceso (gestión de conocimientos). Identificación de los desafíos y elementos relacionados con la gestión de recursos hídricos de manera participativa. Funciones y condiciones asociadas a la gestión de recursos hídricos necesarias para abordar los elementos prioritarios y la gestión sostenible de las aguas. Plan de acción y estrategia para la transición a una GIRH estructurada de modo participativo. <p>Resultados orientados a la ejecución</p> <ol style="list-style-type: none"> Adopción de un plan de acción y estrategia para la transición en todos los niveles políticos. Preparación de un programa detallado y una estrategia de financiación para el proceso de reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento o progresión adecuada de marcos nacionales de gestión sostenible de recursos hídricos y suministro de servicios en los países escogidos. Asimilación de los marcos nacionales y desarrollo del proceso por parte de todos los actores. Mejora de la gestión de los recursos hídricos y del abastecimiento del agua. Colaboración más estrecha con potenciales instituciones financieras de relevancia para el apoyo a la preparación de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución de la gestión sostenible de recursos hídricos a la igualdad social, el rendimiento económico y la sostenibilidad medioambiental de los países africanos escogidos.
<p>B) Apoyo al desarrollo institucional de alianzas sobre el agua</p> <ol style="list-style-type: none"> Capacitación de los socios de las plataformas multipartitas en competencias esenciales (tales como enfoques de participación, resolución de conflictos, búsqueda de financiación, planificación y gestión) y respaldo en el funcionamiento de la plataforma en términos de costos operacionales y de personal limitados. 	<ol style="list-style-type: none"> Optimización de las capacidades y competencias de los socios. 	<ul style="list-style-type: none"> Alianzas reforzadas a nivel regional y nacional en los países escogidos para garantizar su funcionamiento como eficientes plataformas multipartitas. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribución de un enfoque participativo racionalizado de carácter multipartito a una eficaz administración de las aguas.
<p>C) Apoyo a la integración del agua en los PRSP.</p> <ol style="list-style-type: none"> Preparación de un documento donde se delimite la vinculación de la gestión sostenible de recursos hídricos con el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza. Iniciativas de formación/talleres para todos los actores, con especial hincapié sobre los ministerios responsables de la administración de las aguas y de los procesos de PRSP. 	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollo de directrices (en los idiomas pertinentes) y métodos de integración de la GIRH en el proceso de PRSP. Capacitación de los actores y ministerios para su influencia en el proceso de PRSP. 	<ul style="list-style-type: none"> Integración de la perspectiva del agua en los PRSP en un conjunto de países africanos escogidos. 	

Anexo 3: Lista de agencias colaboradoras

Banco de Desarrollo Africano (AfDB)

El AfDB mantiene una política que anima a los solicitantes de crédito a adoptar y aplicar un enfoque integrado en relación a la gestión de recursos hídricos. Los objetivos de esta política es racionalizar y afianzar las intervenciones del grupo bancario dentro del sector hidrográfico.

<http://www.afdb.org/>

Banco de Desarrollo Asiático (ADB)

El ADB es una institución financiera de desarrollo multilateral consagrada a la reducción de la pobreza en Asia y la zona del Pacífico. Fue creado en 1996 y en la actualidad es propiedad de sus 63 socios, la mayor parte de ellos de la región.

<http://www.adb.org/default.asp>

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)

La CIDA mantiene un interés activo en los planes de GIRH y ha aportado 10 millones de USD a través de la Global Water Partnership (GWP) para colaborar en la preparación de estructuras nacionales de GIRH y en la integración de la perspectiva del agua en los informes estratégicos para la reducción de la pobreza (PRSP) en una serie de países africanos, así como en el desarrollo institucional de alianzas de GWP nuevas y anteriores a nivel regional y nacional en África.

<http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm>

Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA)

La erradicación de la pobreza en los países en desarrollo es una de las prioridades básicas de la cooperación danesa. Hay una serie de áreas multidisciplinares incorporadas al modelo de asistencia al desarrollo de DANIDA: la participación de la mujer en las iniciativas de progreso, el medio ambiente, la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Estos ámbitos multidisciplinares están integrados de forma general en las actividades de desarrollo de DANIDA.

<http://www.um.dk/english/>

Departamento de Desarrollo Internacional (DFID)

El objetivo global de este departamento gubernamental británico es reducir los niveles de pobreza en el mundo y el fomento del desarrollo sostenible, en particular mediante el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG). La contribución del DFID se centra en los países más pobres del África subsahariana y Asia, pero también participa en labores de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible en países de renta media, entre otros, en Latinoamérica y Europa del Este.

www.dfid.gov.uk

Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ)

La GTZ es una organización de cooperación al desarrollo que trabaja en todo el mundo con proyectos de desarrollo sostenible. Su objetivo es la mejora de las condiciones de vida y de las perspectivas de la población de los países en desarrollo y de renta media.

www.gtz.de

Fundación Development Gateway

La Development Gateway es una fundación que establece alianzas y sistemas de información para impulsar la accesibilidad de los conocimientos en las iniciativas de desarrollo. Dispone de una amplia sección dedicada al agua, que incluye recursos específicos sobre gestión integrada de recursos hídricos.

<http://www.developmentgateway.org/node/130676/>

Unión Europea (UE)

El fin último de las políticas de la UE consiste en otorgar a las poblaciones desfavorecidas del Tercer Mundo el control sobre su propio desarrollo. Ello supone atajar las causas primarias de su vulnerabilidad, entre otras, el deficiente acceso a los alimentos y al agua potable, así como a la educación, la sanidad, el empleo, la tierra, las prestaciones sociales, las infraestructuras y a un entorno saneado. También implica la erradicación de enfermedades y la disponibilidad de fármacos baratos para combatir plagas como el VIH/SIDA, así como las actuaciones encaminadas a aligerar su endeudamiento. Casi la mitad del capital invertido en ayuda a los países pobres proviene de la Unión Europea y sus estados miembros, lo que la convierte en la principal entidad donante del mundo.

<http://europe.eu.int/>

Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia / Cooperación al Desarrollo

La Política Finlandesa sobre Relaciones con los Países en Desarrollo establece como objetivos de su cooperación al desarrollo los siguientes: la promoción de la seguridad global, la reducción de la pobreza generalizada, el impulso de los derechos humanos y la democracia, la prevención de los problemas medioambientales de carácter global y el fomento del diálogo económico.

<http://global.finland.fi/>

Fundación Ford

La meta de la Fundación Ford es afianzar los valores democráticos, erradicar la pobreza y las injusticias y promocionar la cooperación internacional y la mejora del progreso humano.

www.fordfound.org

Fondo para el medio ambiente mundial (GEF)

La GEF, creada en 1991, ayuda a financiar proyectos y programas en países en desarrollo destinados a la protección del entorno global. La GEF apoya proyectos en el ámbito de la biodiversidad, el cambio climático, las aguas internacionales, el deterioro de suelos, protección de la capa de ozono y los contaminantes orgánicos persistentes.

<http://www.gefweb.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo hay disponible una práctica serie de publicaciones distribuidas en subsecciones sobre buenas prácticas, estrategias y políticas, estudios técnicos y actas de conferencias.

http://www.iadb.org/sds/ENV/publication_188_e.htm

Academia Internacional del Agua de Noruega

El objetivo de esta academia es impulsar la existencia de una comunidad de expertos con el fin de contribuir en la gestión y empleo del agua para beneficio de la Humanidad. La academia organizó en noviembre de 2003 una conferencia internacional bajo el lema “Agua para los más pobres” a fin de facilitar el diálogo, la adquisición de conocimientos y el compromiso de acción en las áreas de abastecimiento y saneamiento sostenible del agua.

<http://www.thewateracademy.org/>

Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)

La JICA tiene como objetivo declarado promover la cooperación internacional mediante la puesta en común de conocimientos y experiencias y trabaja en pro de un mundo más pacífico y próspero.

<http://www.jica.go.jp/english>

Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos

Los Países Bajos aspiran a combatir la pobreza de un modo sostenible. Ésa es la esencia de su cooperación al desarrollo. Las ideas que encierra los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron adoptados por Naciones Unidas y en los que la comunidad internacional define sus metas para 2015, son uno de los pilares de la política de cooperación holandesa.

<http://www.minbuza.nl/>

Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD)

El objetivo primordial de la cooperación al desarrollo noruega es contribuir a la mejora duradera de las condiciones económicas, sociales y políticas bajo las que viven los ciudadanos de los países en desarrollo, con especial hincapié en las iniciativas que benefician a los colectivos más desfavorecidos de la comunidad.

http://www.norad.no/default.asp?V_DOC_ID=244

Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)

El ASDI (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional) es un organismo gubernamental bajo la jurisdicción del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia. La meta por la que se guía el ASDI es la mejora del nivel de vida de los pueblos más desfavorecidos y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza. El

ASDI también gestiona los proyectos de cooperación en los países de Europa Central y del Este.

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=107>

Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE)

La Estrategia del Agua para 2004 de la COSUDE apoya y promueve una perspectiva global en el ámbito del ciclo del agua basada en la GIRH, donde se reconoce la necesidad de adoptar una enfoque integrado de las conexiones entre el agua y la salud, la higiene, la nutrición y la productividad.

<http://www.sdc.admin.ch/mainportal>.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

USAID promueve el crecimiento económico, la agricultura, el comercio, la salud global, la democracia, la prevención de conflictos y la asistencia humanitaria. Otra de sus prioridades principales es la conservación y el desarrollo ecológico de los recursos hídricos del planeta.

www.usaid.gov

Banco Mundial

La misión del consorcio del Banco Mundial es combatir la pobreza y mejorar los niveles de vida de los ciudadanos del mundo en desarrollo. Se trata de un banco de impulso al desarrollo que ofrece créditos, asesoramiento estratégico, asistencia técnica y servicios de información a países de ingresos bajos y medios con el fin de mitigar la pobreza.

<http://www.bancomundial.org/>

Agradecimientos

En primer lugar deseamos dar las gracias al Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Noruega por el apoyo financiero que nos ha prestado para hacer realidad el presente manual. También queremos expresar nuestro agradecimiento a los centenares de personas de todo el mundo que nos han ayudado a crear este documento, incluyendo aquí a los participantes del taller organizado por el GWP en Estocolmo, en febrero de 2004, en torno al desarrollo de estrategias para los países africanos; el taller de junio de 2004 celebrado en Kuala Lumpur; la revisión electrónica del manual (en la que colaboraron más de cien actores repartidos por el globo) y el taller de Buenos Aires, en junio de 2004, sobre el tema de la planificación de recursos hídricos, que fue convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para Latinoamérica. Las sugerencias y las agudas observaciones que emergieron en estos foros de debate desempeñaron un papel fundamental en la conformación de esta versión definitiva del documento, que ha sido preparada por Sarah Carriger bajo la dirección del Comité Técnico del GWP.

Dado el gran número de personas implicadas en este extenso proceso, nos resulta simplemente imposible reconocer la labor de cada una de las personas que han contribuido de modo directo o indirecto al presente manual. No obstante, nos gustaría expresar nuestra especial gratitud a:

- Sarah Carriger, por su paciencia y perseverancia en la producción de un texto coherente que basa su eficacia en un gran número de contribuciones, sin perder por ello consistencia en su estilo y enfoque.

- Los miembros del Comité Técnico del GWP: Mohamed Aït-Kadi, Hartmut Brühl, Malin Falkenmark, Simi Kamal, Judith Rees, Peter Rogers, Miguel Solanes, Albert Wright y Yang Xiaoliu, por su firme dirección y orientación intelectual desde los inicios hasta la consecución de este documento.
- Per Bertilsson, Margaret Catley-Carlson, Al Duda, Emilio Gabbrielli, Alan Hall, Jan Hassing, Torkil Jøneh-Clausen, Henrik Larsen y Jacques Rey, por sus amplias aportaciones a los distintos borradores.
- George de Gooijer, por la organización del taller de Estocolmo y su contribución al primer borrador del documento.
- Jerry delli Priscolli, por su labor de moderación en el taller de Kuala Lumpur y en la conferencia electrónica, así como por sus numerosas y útiles sugerencias.
- Kwai Sim y Aslam Chowdry, por el suministro de material relacionado con estudios de caso.
- Leanne Burney y Christie Walkuski, por su decidido respaldo editorial y administrativo a lo largo de todo el proceso.
- Nidhi Ladha, por su asistencia en la tarea de compilación del material de referencia.
- James Lenahan y Ann Milton, por su firme apoyo en las fases de diseño y producción, soportando una intensa presión.

Roberto Lenton
Presidente del Comité Técnico
Global Water Partnership

La Global Water Partnership (GWP), establecida en 1996, es una red internacional abierta a todas las organizaciones que trabajan en el ámbito de gestión de recursos hídricos: instituciones gubernamentales de países industrializados y en desarrollo, agencias de Naciones Unidas, bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales y del sector privado. Su misión consiste en apoyar a los países en la gestión sostenible de sus recursos hídricos.

A través de su red de actuación, el GWP promueve la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH). La finalidad de la GIRH es garantizar el desarrollo y gestión coordinados del agua, los terrenos y recursos relacionados al objeto de optimizar el progreso social y económico sin menoscabo de la sostenibilidad de los ecosistemas esenciales. El GWP fomenta la GIRH a través del impulso del diálogo a nivel global, regional, territorial, nacional y local con el fin de apoyar a las partes implicadas en la puesta en práctica de la GIRH.