

Mensajes para agencias de desarrollo

3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el
desarrollo de los recursos hídricos en el mundo

Colección de Mensajes



**No puede haber
desarrollo económico
sostenible sin
inversión en gestión
e infraestructura de
recursos hídricos**

Las negligencias que se han observado en el pasado deben revertirse; es hora de adoptar un nuevo enfoque en las instancias más elevadas e influyentes. Es por ello que las agencias de desarrollo deben ejercer una función crucial: poseen los medios económicos, el *know-how* y la autoridad política y moral para contribuir a impulsar muchos de los cambios propuestos en el *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* de 2009.





El agua es un tema complejo

Tal como sucede con la cuestión de la gestión de los recursos hídricos, existen temas, como el control de inundaciones, la navegación y el riego, que presentan sus propias necesidades financieras.

Existen otros temas intangibles como la obtención de datos, el seguimiento y la regulación. El saneamiento, por su parte, es otro problema que presenta sus propias características. El agua es tan esencial que no puede abordarse de manera simple encubriendo sus necesidades bajo las de otros sectores o instituciones.

Los donantes deben tratar de orientar más claramente su ayuda. Esto es cada vez más difícil, puesto que las agencias de desarrollo, en aras de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), deben escoger entre opciones excluyentes de distintos países e incluso de distintos grupos sociales. Existe un evidente apoyo internacional en algunas áreas que, de otro modo, carecerían de fondos, como la investigación, la recopilación y el seguimiento de datos, así como la cooperación transfronteriza y regional. Del mismo modo, hay una verdadera necesidad de prestar apoyo a una gestión sólida del agua en la medida en que esta cuestión se enfrenta a una reforma continua.

Las agencias de desarrollo tienen un rol vital

Este mensaje está dirigido a los miembros de la comunidad de desarrollo que cuentan con los recursos económicos para apoyar las actividades destacadas en el *Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*

Ello incluye a las agencias de desarrollo bilateral, instituciones financieras internacionales con objetivos desarrollistas, ONG activas en países en desarrollo, fundaciones filantrópicas, así como empresas e inversores internacionales con objetivos desarrollistas o con una política de responsabilidad social corporativa.

El sector del agua depende en gran medida de la inversión pública y de la ayuda presupuestaria, especialmente en las regiones más pobres del planeta. Asimismo, en materia de inversiones de capital, los países más pobres dependen bastante de la ayuda exterior de países, así como de agencias donantes y bancos de fomento del desarrollo, por lo que en muchos casos el gasto recurrente se sustenta en los flujos de ayuda. Las agencias de desarrollo también ejercen un papel crucial a la hora de financiar la investigación, planificación, elaboración de políticas y transferencia de conocimiento. Muchas de estas funciones podrían, de otro modo, dejarse desatendidas y sufrir un déficit de fondos.

La tendencia a la baja en la ayuda al abastecimiento de agua y saneamiento que se dio a mediados de los 90 comenzó a revertirse en el año 2003. Las estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE muestran un pronunciado incremento en la ayuda bilateral en el ámbito de abastecimiento de agua y saneamiento en el año 2005¹, que pasó de 3.000 millones de dólares estadounidenses (USD) a 4.500 millones de USD en el año 2004. Además, el importe de los compromisos de los donantes multilaterales totalizó 1.400 millones de USD en 2005. Las cifras, basadas en las medias de cinco años, muestran que la ayuda al sector hídrico se acerca al máximo alcanzado en la década de los 90. A pesar de que el monto en USD ha aumentado, la proporción del total de la ayuda oficial al desarrollo destinada al abastecimiento de agua y saneamiento ha permanecido estancada. Asimismo, las cantidades destinadas a subsectores hídricos diferentes al suministro de agua y saneamiento, como la irrigación, la energía hidroeléctrica y la navegación, no han variado en su importe total en USD, mientras que su porcentaje con respecto del total ha disminuido.

En el 3^{er} Informe queda claro que la ayuda externa se beneficiaría en caso de ser más relevante, más fácil de utilizar y más centrada en resultados mutuamente acordados. Se necesita imponer menos cargas a las administraciones de los socios desarrollistas y cumplir con los principios establecidos en la Declaración de París. Por encima de todo, los donantes deben utilizar su considerable autoridad económica y moral para promover el sector hídrico en las agendas estatales y fomentar las reformas internas necesarias con el fin de lograr los resultados a los que todas las partes se comprometieron.

¹ www.oecd.org/dac/stats/crs/water



Mensajes

No puede haber desarrollo sin agua

La inversión en capacidad e infraestructura hídrica es esencial para el desarrollo y puede generar altos rendimientos económicos. Sin embargo, las crisis por la elevada variabilidad hídrica son desastrosas para el crecimiento económico (Cuadro 1). En las últimas décadas, no se han tenido en cuenta los proyectos multiusos, como aquellos orientados al control de inundaciones, mitigación de la sequía y generación de energía. No obstante, es probable que estos múltiples beneficios aumenten cada vez más su valor en el futuro. Y en una época en la que los gobiernos están elaborando programas para combatir la recesión, no debería pasarse por alto el papel de las infraestructuras hídricas como catalizadores del desarrollo y el empleo en zonas necesitadas.

Invertir en el sector hídrico no sólo contribuye a la consecución de los ODM relativos al agua potable y al saneamiento, sino que también contribuyen en gran medida a lograr otros ODM.

Cuadro 1. Impacto macroeconómico de la variabilidad hídrica

El Banco Mundial llevó a cabo un estudio en Etiopía para evaluar los efectos de la elevada variabilidad hídrica sobre el crecimiento y la pobreza, con el objetivo de que el gobierno pueda tratar de reducir el impacto de la crisis del agua. El estudio reveló que la variabilidad hídrica reduce los índices previstos de crecimiento económico en un 38% anual y aumenta las tasas previstas de pobreza en un 25% en un período de 12 años. Además, la variabilidad de las lluvias aumenta significativamente el valor añadido de las inversiones hídricas en proyectos como la irrigación, que reducen la vulnerabilidad ante las precipitaciones.²

Los donantes deberían utilizar su considerable influencia económica y moral para aumentar el apoyo en materia de agua entre los gobiernos nacionales y otros actores clave. Los ministros de economía son interlocutores vitales desde el momento en el que son los encargados de decidir la asignación de los presupuestos y capitales anuales, si bien actualmente tienden a escatimar recursos para el sector hídrico. Los donantes también pueden contribuir promoviendo la investigación sobre los beneficios de invertir en el sector hídrico y difundiendo los resultados entre los encargados de tomar decisiones clave.

2 Por Claudia Sadoff. 2006. *Can Water Undermine Growth? Evidence from Ethiopia. Agricultural and Rural Development Notes*. [¿Puede el agua socavar el crecimiento? Evidencias desde Etiopía. Notas sobre agricultura y desarrollo rural] Washington D. C., World Bank Publishing

El Agua potable segura y un saneamiento mejorado son casos especiales

El agua limpia tiene una particular importancia que debe ser admitida. Es un tema que se sitúa en la frontera entre la infraestructura social y la económica. En comparación con otras redes de servicios públicos, el agua requiere un capital intensivo, carece de la financiación necesaria, es menos rentable y es menos atractivo para el capital privado y el crédito. Los riesgos económicos inherentes al abastecimiento de agua y saneamiento y sus fuertes beneficios externos en términos de sanidad pública, medio ambiente y macroeconomía la convierten en un sólido candidato a obtener el apoyo financiero del sector público.

El saneamiento vuelve a presentar diferencias. Tanto la demanda como la voluntad a pagar por el saneamiento tienden a ser inferiores en comparación con el agua. En las zonas periféricas y rurales la mayor parte de los fondos proceden de las propias economías domésticas. No obstante, se necesitan sistemas de recolección (alcantarillado) y un tratamiento de las aguas residuales, lo que implica importantes desembolsos para los municipios o autoridades hídricas. En comparación con el suministro de agua, cuyos beneficios son básicamente privados, deshacerse de forma segura de los residuos de las personas y las familias presenta enormes beneficios externos a la sociedad.



La ayuda debe ser más fácil de usar

Las agencias donantes se comprometieron a trabajar dentro de los parámetros de la Declaración de París, que pretende aumentar la eficacia de la ayuda, reducir las fricciones de la misma y conseguir mayores índices de gasto ante un determinado volumen de compromisos.

Cuadro 2. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

En marzo de 2005, los ministros de desarrollo y los responsables de las agencias multilaterales y bilaterales firmaron una resolución para tratar que la ayuda que prestaban fuera más eficaz, más simple, respondiera mejor a la demanda y fuera más transparente.

Los donantes se comprometieron a:

- Respetar la titularidad de los programas del país participante receptor de la ayuda.
- Alinear sus estrategias con las del país receptor.
- Armonizar sus programas con los de otros donantes sobre la base de una división del trabajo y de la colaboración mutua.
- Minimizar sus demandas de capacidad administrativa de los participantes receptores.

Los donantes y los participantes serán mutuamente responsables de los resultados del desarrollo. Se diseñarán indicadores de progresos hacia esos objetivos y se dispondrá también de un programa de seguimiento.

Fuente: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. OCDE, 2 de marzo de 2005.

Sin embargo, el alineamiento, la coordinación y la armonización no deberían ir en detrimento de la variedad y diversidad, ya que ambas son necesarias para producir resultados. Las necesidades, expectativas y capacidades de las regiones y localidades difieren en un mismo país. Por lo tanto, modelos diferentes de ayuda y de prestación de servicios podrían resultar adecuados en casos distintos y no deberían suprimirse en aras de la uniformidad.

Las agencias deberían adaptar sus programas a la creciente necesidad de mantención y sustitución de las actuales infraestructuras hídricas. En algunos países desarrollados y en otros en transición, el deterioro de los activos está alcanzando un punto crítico. En los países en desarrollo que todavía están ampliando la cobertura, el coste del mantenimiento de nuevos sistemas supondrá una creciente carga económica.



Los donantes deberían adoptar un enfoque programático

Los donantes están siendo cada vez más incitados a que adopten un enfoque programático para que la ayuda logre ser más eficaz. Este tipo de enfoque es orientado por el país receptor o por una organización estatal, mediante un programa exhaustivo y singular, y un marco presupuestario. Esto implica además una coordinación estructurada de los donantes y la armonización de los procedimientos de elaboración de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisición. En el sector hídrico, al igual que en salud y educación, la estrategia cada vez más utilizada es el Enfoque Sectorial Ampliado (ESA) para la planificación.

En un ESA, todas las inversiones importantes deben ser coherentes con un Plan de Inversión Sectorial (PIS). Se anima a los donantes a que se coordinen unos con otros, relacionen sus actividades con el PIS y se dirijan hacia canales comunes de financiación y procedimientos para gestionar los asuntos clave, como la adquisición y los estándares técnicos. Los ESA pretenden atraer paulatinamente la ayuda en forma de programas únicos en lugar de proyectos variados.

La consecución de los ODM en materia de agua potable segura y saneamiento mejorado exigirá a las agencias de donantes que sean flexibles y pragmáticas, y que el uso de la ayuda esté orientado a los resultados concretos. Todo esto debe ir acompañado de un esfuerzo sistemático para abordar los demás subsectores del agua que son relevantes para la totalidad de los ODM. En algunos casos, puede que esto requiera canalizar la ayuda a través de los presupuestos estatales con el fin de asumir los costes recurrentes. La ayuda orientada a los resultados es un modelo prometedor para atraer otras fuentes de financiación.

Los donantes se enfrentan a dilemas complejos y presiones conflictivas en los "estados frágiles" y en los países rezagados con respecto a sus metas relativas a los ODM. Por un lado, existen presiones de sus integrantes y participantes para maximizar el número de personas con acceso al agua y saneamiento y para mejorar los índices de gasto a medida que la fecha límite para alcanzar los ODM, en 2015, se acerca. Por el otro, existen voces que los urgen a usar la ayuda en las zonas en las que existe una necesidad más urgente, en los países y grupos más pobres. También debe alcanzarse un equilibrio entre el agua y el saneamiento, la infraestructura y el desarrollo de capacidades y otras opciones políticas controvertidas.

La ayuda es vital para sostener los "bienes públicos" de ámbito internacional y regional

Un bien público es un producto o servicio que beneficia a toda la sociedad y no solamente a individuos específicos, y que cuyos beneficios se disfrutan colectivamente. Es imposible excluir a alguien de estos beneficios, y el uso individual de los mismos no debería causar efecto alguno en su disponibilidad para los demás. Debido a estas características, la financiación privada de los bienes públicos no es viable y es por eso que el coste de los bienes públicos recae sobre el Estado o la comunidad internacional. En el sector del agua, los ejemplos de bienes públicos incluyen la obtención y el seguimiento de datos.

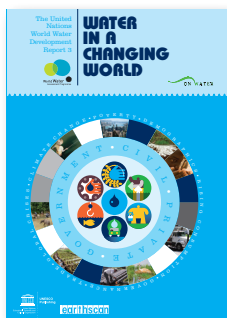
Hay buenas razones para que la comunidad internacional apoye la gestión de cuencas internacionales y otras formas de cooperación hídrica transfronteriza. Los países tienden a escatimar medios en sus contribuciones a estos esfuerzos con la esperanza de que serán otros los que revertirán este déficit. Además, cuando se comparten los recursos hídricos, la información hidrológica se convierte en un tema político sensible y los datos pueden no ser difundidos o manipulados con fines políticos. Los donantes externos podrían compensar de manera provechosa este "regionalismo sub-financiado".³

La ayuda es importante para desarrollar las capacidades de gestión en el sector del agua

En muchos países, las instituciones del sector del agua son débiles y están mal gestionadas. Es por ello que necesitan reforzarse para poder asumir los retos que enfrentan en la actualidad, en su proceso de reformas. En concreto, necesitan promover una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) y desarrollar las habilidades de gestión financiera adecuada al sector del agua. Los socios en temas de desarrollo deberían aportar también su apoyo a las diversas formas de colaboración internacional paritaria.

Las agencias financieras de desarrollo se han visto afectadas por la crisis económica global. A pesar de este contexto, el 3er Informe sostiene que el sector hídrico necesitará aumentar la financiación procedente de todas las fuentes disponibles. Los gobiernos estatales tendrán que justificar sus presupuestos de ayuda rivalizando con un creciente número de otros solicitantes. En consecuencia, debemos asegurarnos que el agua, en todas sus formas, tenga solicitudes sólidas para que pueda beneficiarse de los recursos económicos y profesionales de la comunidad de donantes.

3 Winpenny, J. 2009 WWDR3 Side paper, *Investing in Information, Knowledge and Monitoring* [Documento paralelo, *Invertir en información, conocimiento y seguimiento*].



3er Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: El agua en un mundo en constante cambio

Coordinado por el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, el 3er Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: *El agua en un mundo en constante cambio*, es un esfuerzo conjunto de 26 agencias y entidades de las Naciones Unidas que forman parte de ONU-Agua. El Informe reúne a algunos de los expertos líderes en el mundo con el objetivo de que analicen el estado de los recursos de agua dulce del planeta: supervisa los cambios en el abastecimiento de agua y cómo los gestionamos, y realiza un seguimiento del progreso logrado para alcanzar las metas internacionales de desarrollo.

El Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo también proporciona a los responsables de la toma de decisiones herramientas para implementar el uso sostenible del agua, ofreciendo buenas prácticas con el fin de ayudar a estimular ideas y acciones que puedan mejorar la gestión de este recurso tan esencial.

Afrontar los retos es un volumen de estudios de casos que complementa el Informe. Este volumen examina el estado de los recursos hídricos y los mecanismos nacionales que permiten hacer frente a los cambios relacionados con estos recursos en 23 países y numerosos pequeños Estados insulares en desarrollo.