

Desarrollo y gobernanza del sector del agua:

Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos

Diciembre de 2009



COMISIÓN
EUROPEA

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

**Número de teléfono único gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea en Internet (<http://europa.eu>).
La ficha bibliográfica figura al final de esta publicación.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-79-14536-0

DOI: 10.2783/28766

© Unión Europea, 2010

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Impreso en Bélgica

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Documento de referencia N° 7

Desarrollo y gobernanza del sector del agua:

**Complementariedades y sinergias entre
el enfoque sectorial y la gestión integrada
de los recursos hídricos**

Diciembre de 2009

AGRADECIMIENTOS

El presente documento ha sido elaborado en concertación entre los agentes del sector del agua en seminarios sectoriales regionales y nacionales organizados por la Oficina de Cooperación EuropeAid en varios países socios.

Todo el personal que se ocupa del sector del agua en la Unidad E7 de EuropeAid ha participado en la redacción del presente documento, en especial nuestros colegas Cédric Merel y Benoist Bazin, que se hallan destinados actualmente en las delegaciones de la Unión Europea en Ghana y Zambia.

La Unidad E7 de EuropeAid se encarga de este documento y de su actualización, que, como ha sucedido con esta primera redacción, se realizará de la manera más consultiva posible.

ÍNDICE

Abreviaturas	4
Introducción	5
1. Contexto del sector del agua	6
1.1. Complejidad del sector	6
1.2. Retos del sector	7
2. Enfoques y definiciones	9
2.1. Gestión integrada de los recursos hídricos	9
2.1.1. Origen, definición y principios	9
2.1.2. Dificultades y experiencia adquirida en lo que respecta a la girh	11
2.2. Enfoque sectorial, programa sectorial y programa de apoyo a una política sectorial	13
2.2.1. Origen, definición y criterios	13
2.2.2. Enfoque sectorial y programa sectorial: experiencia adquirida	16
3. Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la girh	17
3.1. Aportación de la girh a la política y la estrategia del sector	17
3.2. Girh y marco de gastos a medio plazo	18
3.3. Coordinación del sector: un principio común	19
3.4. Sistema de supervisión del rendimiento	20
3.5. Aumento de la capacidad institucional	21
Anexo 1: Elaboración y realización de un plan de trabajo	22
1. Análisis de la gobernanza en el sector del agua	23
2. Sensibilización para entablar un diálogo nacional	23
3. Preparación del diálogo	23
4. Apertura oficial del diálogo : primer foro de los participantes	25
5. Diagnóstico del sector por parte de los grupos de trabajo	27
6. Revisiones anuales del sector (foros de las partes interesadas)	31
Anexo 2: Gobernanza: metodología de análisis de los participantes	33
Anexo 3: Tipos de gestión de los servicios de suministro de agua y de saneamiento	37

ABREVIATURAS

APS	Apoyo presupuestario sectorial
ANE	Agentes no estatales
MGMP	Marco de gastos a medio plazo
GIRH	Gestión integrada de los recursos hídricos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAPS	Programa de apoyo a una política sectorial
PS	Programa sectorial



El texto íntegro puede descargarse del sitio de la red temática Aquaknow:
<http://www.aquaknow.net/wg/water-sector-development-and-governance>

INTRODUCCIÓN

Durante la Década Internacional del Agua Potable establecida por las Naciones Unidas (1981-1990), las organizaciones internacionales prestaron especial atención al fomento del acceso al agua potable. No obstante, no se lograron los objetivos fijados, a causa no sólo de la insuficiencia de inversiones sino también de que las intervenciones se centraron en la realización de infraestructuras, sin tener en cuenta suficientemente los aspectos de sostenibilidad y gestión.

La experiencia y la reflexión han demostrado que, si bien era necesaria una aportación financiera adicional para alcanzar el objetivo del acceso universal, era igual de importante tomar en consideración cuestiones como la gobernanza, lo que conlleva contemplar modos de organización propios de cada país y, en el marco del desarrollo sostenible, implantar una política de uso y gestión del agua que se ocupe de la protección del medio ambiente y de los aspectos socioeconómicos.

Tras la Conferencia Internacional de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente, que se celebró en enero de 1992¹, y durante la década siguiente, se proclamaron principios en favor de una gestión eficaz y sostenible de los recursos hídricos. Con ese fin, se elaboró un método denominado **gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)**.

Más adelante, a finales de los años 90, de modo paralelo a la implantación de esta herramienta temática, surgió la necesidad de reorientar la ayuda al desarrollo ocupándose de los sectores en su globalidad mediante un **enfoque sectorial**, a diferencia de las intervenciones aisladas de los proyectos clásicos.

La Comisión Europea aboga por la utilización de la GIRH y del enfoque sectorial al programar y realizar la cooperación.

Después de recordar el contexto del sector del agua (capítulo 1), se exponen los principios de la GIRH y los componentes del enfoque sectorial (capítulo 2); a continuación, se estudia la cuestión de la conveniencia de integrar los principios de la GIRH en la realización de un programa sectorial (capítulo 3) a fin de emplear conjuntamente ambos métodos en aras de una mejor gestión de los recursos hídricos. Teniendo en cuenta esa aportación mutua, se proponen ideas en el anexo para

elaborar y realizar un plan de trabajo para el sector en un país determinado.

El presente documento se ha redactado a raíz de las consultas realizadas entre los agentes del sector del agua en los seminarios regionales sectoriales organizados por Aidco (Europe Aid –Oficina Europea de Cooperación);

El objetivo del documento es poner de relieve los principios comunes y las sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos a fin de mostrar cómo esos dos métodos pueden complementarse mutuamente en favor del desarrollo del sector. No se trata de que ambos métodos compitan entre sí. Tampoco se trata de presentar la visión ni los objetivos de la Comisión Europea en el sector. El documento no tiene ningún valor vinculante: su finalidad es servir de guía para las delegaciones de la Unión Europea y otros socios en el sector del agua.

Pese a que, por definición, la GIRH se enmarca en una zona geográfica que puede abarcar varios países, ya que su ámbito de aplicación es una cuenca hidrográfica, en la práctica se aplica a una subcuenca y a nivel nacional. El enfoque sectorial, en cambio, es una política relativa a un país. Por ello, el presente documento se centrará fundamentalmente en la problemática nacional. Sin embargo, aunque las cuestiones sobre las cuencas transfronterizas no son un tema central del documento, se tratarán sus implicaciones a nivel nacional (sobre todo, los aspectos institucionales y presupuestarios).

Tanto en el caso de la GIRH como en el del enfoque sectorial, puede ocurrir que, por motivos prácticos, la exposición se centre en un uso específico del agua, dando prioridad a los subsectores (por ejemplo, la irrigación o el saneamiento) de los que se ocupe en gran medida el gobierno de que se trate y que cuenten con su respaldo político. No obstante, en el presente documento se mantendrá la terminología del enfoque sectorial incluso en el caso de un subsector o bien de la GIRH incluso si la visión no es tan global como cabría esperar de este método.

La integración de ambos métodos se propone como orientación general, pero el enfoque deberá adaptarse a las especificidades de cada país y al subsector correspondiente en un país determinado.

(1) Las principales conferencias tuvieron lugar en Dublín (Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, 1992), Río de Janeiro (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cumbre de la Tierra, 1992), Bonn (Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001) y Johannesburgo (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002). Conviene destacar que la Conferencia de Bonn recomendó actuar de modo prioritario en los siguientes campos: gobernanza, movilización de recursos financieros, aumento de capacidad y puesta en común de los conocimientos. El contenido de las declaraciones correspondientes a esas conferencias se incorporó a la declaración ministerial del Foro Mundial del Agua en Ciudad de México (2006). A modo de información, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas cuyo contenido puede servir de inspiración para otras regiones. Por lo demás, la Comunicación COM/2002/132 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2002, expone las líneas maestras de la visión de la Comisión Europea en lo que respecta a la ayuda a los países en desarrollo para la gestión del agua e incluye la respuesta del Consejo (Resolución 8951/02, mayo de 2002).

1. CONTEXTO DEL SECTOR DEL AGUA

«El agua es una necesidad primaria para el ser humano, y su suministro y saneamiento son servicios sociales básicos. Se trata de un recurso económico y medioambiental fundamental y constituye, por tanto, uno de los temas clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.»

(Proyecto de resolución del Consejo de la Unión Europea de 17 de mayo de 2002)



1.1. Complejidad del sector

La especificidad del sector del agua respecto a otros sectores se debe a su complejidad:

El agua, que es un recurso natural compartido, tiene diversos usos, que a veces compiten entre sí

Además de en el hogar, el agua es necesaria en muchas actividades, sobre todo la agricultura y la industria. Con el paso del tiempo, el crecimiento demográfico mundial y la consiguiente demanda de agua han aumentado la presión sobre este recurso.

A diferencia de otros recursos naturales, el agua se halla tanto a nivel superficial (aguas superficiales) como a nivel subterráneo (aguas subterráneas) y discurre de forma gravitacional, de modo que la utilización del agua por quienes están en la parte superior de un curso de agua puede perjudicar a quienes están en la parte inferior de dicho curso. Debe prestarse atención al ciclo del agua para garantizar la regeneración, sobre todo la del agua dulce.

En **Oriente Próximo**, región en que los recursos hídricos son insuficientes y están repartidos desigualmente, el acceso al agua es crucial y es una cuestión geopolítica muy importante. El río Jordán es estratégico para el acceso al agua de los países que cruza: Líbano, Siria, Israel, Palestina y Jordania. Del mismo modo, las capas freáticas de Cisjordania son fuente de conflicto entre israelíes y palestinos.

El agua es un derecho humano, un bien público, un bien económico y también un bien vulnerable

El agua es necesaria para la vida, por lo que el acceso a la misma es fundamental. Sin embargo, actualmente dicho acceso no está reconocido internacionalmente como derecho humano universal, y en el Foro Mundial del Agua de 2009 celebrado en Estambul no se consiguió llegar a ningún consenso al respecto².

El agua es un bien público, y no se debería restringir ni cuestionar el acceso a ese tipo de recurso. Sin embargo, el agua es también un bien económico que se puede comercializar, por lo que, como tal, su valor puede someterse a la ley de la oferta y la demanda, y que incluso, si no hay regulación por parte del Estado, puede ser objeto de especulación.

El servicio del agua obedece asimismo a motivos económicos y políticos distintos según se otorgue a un operador del sector privado o a un administrador público. No obstante, el acceso continuado a un agua de calidad es una necesidad para los ciudadanos, por lo que la gestión del acceso y el control de la calidad deberían seguir siendo competencia de las autoridades públicas.

En 2000, en **Bolivia**, el valle de la Cochabamba fue escenario de enfrentamientos entre las autoridades públicas y los agricultores, ya que éstos se negaban a pagar el uso del agua para cuyo transporte habían construido las redes de suministro en una época en la que el Estado no se hacía cargo de sus obligaciones.

El interés por el agua, que es un sector transversal que reúne a numerosos agentes, es variable.

En los subsectores generadores de rentas, el interés prestado a los recursos hídricos es notable tanto por parte de los empresarios como por parte del Gobierno. En cambio, en general el abastecimiento de agua en el medio rural o el saneamiento tienen fundamentalmente un alcance social y puede haber una falta de interés de los dirigentes al más alto nivel para financiar el sector.

Dado que se encuentra en numerosos sectores (agricultura, industria, salud, turismo, medio ambiente, etc.), el agua se distingue de otros ámbitos, como la educación y la salud, en que no suele ser competencia de un único ministerio de un país.

(²) El Convenio sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres (art. 14), el Convenio Internacional de los Derechos del Niño (art. 24) y la Carta Africana de los Derechos y del Bienestar del Niño (art. 14) reconocen a las mujeres y a los niños el derecho al agua. Véase también el cuadro «¿Es el agua un bien económico?» (punto 2.1.)

Por último, la complejidad del sector estriba también en la heterogeneidad de sus partes interesadas: agentes estatales – nivel central o nivel descentralizado –, usuarios, sector privado, sociedad civil, etc.

1.2. Retos del sector

Racionalizar el uso del agua

El reto de los próximos decenios no será tanto hacer frente a la escasez de agua como fomentar el buen uso del agua. Pese a la presión cada vez mayor que se ejerce sobre los recursos hídricos, pocos países han avanzado en cuanto a la racionalización del sector.

Presión sobre los recursos hídricos en América Latina

América Latina posee una gran parte del agua dulce disponible en el mundo. No obstante, hay enormes disparidades en la distribución de este recurso dentro de la región, debido, fundamentalmente, a la geografía. Además, la distribución demográfica no siempre coincide con los lugares en que el agua es accesible y abundante, y suelen ser las capas más pobres de la población, situadas en zonas suburbanas y rurales, las que padecen la menor cobertura del suministro de agua.

La Comisión Económica para América Latina advierte de que la demanda de agua ha aumentado de manera alarmante, sobre todo debido al crecimiento demográfico mundial pero también a la expansión incontrolada de la agricultura (el 70 % del uso del agua), de la ganadería y de la industria, a la urbanización y a la reducción de la cantidad de agua disponible, a causa de la impermeabilización de los suelos y a la deforestación.

En lo que respecta a la calidad del agua, además de la contaminación natural, no depurar las aguas residuales acentúa la vulnerabilidad y explica su elevada contaminación. Las prácticas en los sectores agrícola y minero son los principales causantes de esta degradación acelerada.

Acceso al agua para los más desprotegidos y tarificación

A menudo, no está garantizada la equidad en el acceso al agua, y no es raro que, en los países en desarrollo, los barrios periféricos no dispongan de la continuidad del servicio prestado en la ciudad. En el medio suburbano, son, paradójicamente, los barrios más desfavorecidos los que deben pagar el agua más cara, ya que la distribuyen operadores privados a veces con pocos escrúpulos o bien se distribuye en condiciones difíciles.

Es de común aceptación que el agua es un bien público, lo que implica que debería haber un acceso al agua potable a una distancia razonable de todo ciudadano, pero ello no significa que sea un bien gratuito, sobre todo en lo que respecta a su distribución. Por lo tanto, conviene distinguir entre el agua, el acceso al agua y el acceso al servicio del agua.

Hoy en día, la cuestión de la tarificación del servicio del agua es un auténtico reto en muchos países. Cabe señalar ante todo que financiar el sector únicamente con las tarifas, sin aportaciones con cargo al presupuesto estatal, va en contra del compromiso de los gobiernos a favor de los más pobres.

Tarificación del agua en Samoa y en Sudáfrica

Por motivos sociales, suele ser conveniente disponer de un sistema de tarificación progresiva por tramo de consumo de agua, con un tramo de bajo precio para los primeros litros consumidos por los particulares, de modo que los usuarios puedan satisfacer con un bajo coste sus necesidades básicas de agua.

En Samoa, el Gobierno, mediante su política «Agua para la vida», ha decidido que son gratuitos los 500 primeros litros por día y por familia³. Aunque es claramente social, esta medida va en contra de la continuidad del sistema en su conjunto puesto que es sobre todo por esa razón por la que el organismo del agua de Samoa no puede conseguir el equilibrio presupuestario.

En Sudáfrica, la revisión de tarifas de 2001 estableció la gratuidad de 6m³ por familia y mes, es decir, 200 litros por día y familia (40 litros por día y persona para una familia de 5 personas y 25 litros por día y persona para una familia de 8 personas).

Cambiar la manera de pensar

En un sector tan complejo como el del agua, la racionalización de su uso implica otro gran reto, el de cambiar la manera de pensar y el comportamiento de los particulares y sobre todo de las empresas agrícolas e industriales.

En muchos países en desarrollo en que la falta de coordinación de los agentes del sector y la escasa competencia de las empresas locales constituyen un pesado lastre, cambiar la manera de pensar implica potenciar la capacidad nacional. Los Estados más frágiles no son capaces de ejercer sus responsabilidades más elementales, como la de garantizar los servicios básicos, ni de hacer que se cumplan las leyes y las normas, cuando las hay.

⁽³⁾ En general, el valor de referencia de la necesidad vital mínima de agua es de unos 20 litros por persona y día.

Aprender del pasado

Otro objetivo fundamental en este sector es el de aprender de la experiencia pasada. En especial, es necesario:

- garantizar la transparencia y la implicación para que todos los agentes sientan como suyo el proceso y contribuyan a su regulación;
- gestionar la demanda de agua de modo equitativo, asociando tanto a los hombres como a las mujeres;
- crear mecanismos e instrumentos para mejorar la coordinación y el diálogo entre los agentes de los distintos sectores y niveles institucionales;
- facilitar el acceso a la información para todos los agentes y garantizar la fiabilidad y la coherencia de los datos disponibles;
- elaborar mecanismos y metodologías para planificar el uso de los recursos hídricos;
- aplicar, tanto a nivel nacional como a nivel descentralizado, un enfoque que integre todos los subsectores.

Cambiar hábitos

Deberían cambiarse algunos hábitos actuales, entre otras cosas:

- dejando de verter efluentes no tratados, tanto los agrícolas e industriales como los domésticos;
- evitando la explotación de las capas freáticas mediante numerosos pozos sin control ni reglamentación;
- mejorando la eficacia de los sistemas de irrigación, como el de la inundación, que consume mucha agua y provoca la compactación del suelo, su salinización y el arrancamiento de materias orgánicas;
- reduciendo la deforestación, que afecta gravemente la capacidad de recuperación de las capas freáticas y favorece la erosión de los suelos y las crecidas anormales;
- controlando la producción de biocombustibles, que conlleva un nuevo aumento del consumo de agua, etc.

2. ENFOQUES Y DEFINICIONES

2.1. Gestión integrada de los recursos hídricos

2.1.1. Origen, definición y principios

Gobernanza del agua

El concepto de **gobernanza en el sector del agua** surgió para realizar una gestión más racional de este recurso, garantizar un acceso al agua para los más desprotegidos y, de modo más general, participar en el cambio de la manera de pensar.

La gobernanza designa el conjunto de medidas, normas y órganos de decisión, información y supervisión que garantizan el buen funcionamiento y el control de un Estado, de una organización o, en este caso, de un sector.

La gobernanza vela ante todo por el respeto de los intereses de sus «derechohabientes» (ciudadanos, autoridades públicas, entes asociados, etc.) y se basa en cuatro principios fundamentales:

- la **responsabilidad** (obligación de rendir cuentas – en inglés, accountability –), por la que los gobernantes deben justificar a los derechohabientes la buena gestión de los bienes públicos;
- la **participación** de todos los agentes y que sientan como suyo el proceso de gobernanza;
- la **inclusión**, en especial de los agentes más vulnerables, como las mujeres y los niños, que tienen los mismos derechos que las demás partes interesadas;
- la **transparencia** de la gestión financiera, de la concesión de los contratos públicos y de los resultados obtenidos, así como la facilidad de acceso a la información.

Se denomina «gestión integrada de los recursos hídricos» (GIRH) el enfoque empleado para aplicar la gobernanza en lo que respecta a la conservación y la sostenibilidad de los recursos hídricos.

Origen de la GIRH

Desde un punto de vista histórico, la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) es la respuesta elaborada por los expertos del sector a las crisis estructurales locales y regionales en el sector del agua, por ejemplo en Gujarat (India), en el Sahel y, en Europa, en una gran parte de España.

La GIRH nació a raíz de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín en 1992. Los **principios de la declaración de Dublín** son los siguientes:

- el agua dulce es un **recurso limitado y vulnerable**, esencial para el hombre, su entorno y un desarrollo permanente de las sociedades;
- el desarrollo y la gestión del agua deberían basarse en un **enfoque participativo** que incluya a los usuarios, los planificadores y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles;
- las **mujeres** tienen un papel fundamental en cuanto al abastecimiento, la gestión y la conservación del agua;
- el agua tiene un **valor económico** cualesquiera que sean sus usos y debería ser reconocida como un bien económico.

Desde la Conferencia de Dublín de 1992, la lista de interpretaciones y otras revisiones de estos principios es larga (OMS, Programa 21, Global Water Partnership, etc.), pero dichos principios son la referencia reconocida. En el punto siguiente se analizan y agrupan estos conceptos según los principios generales de gobernanza.

¿Es el agua un bien económico?

Este último principio ha dado lugar a ríos de tinta, ya que daba la preferencia al valor económico – que, sin duda, es una realidad cuando se refiere a intereses agrícolas o industriales – en detrimento del derecho humano universal de acceso al agua. El debate sigue abierto actualmente: varios países reconocen formalmente el derecho de acceso al agua para todos (Venezuela, Bolivia, Uruguay); Sudáfrica incluso lo ha incluido en su constitución. Por su parte, en el marco de la Cumbre Mundial del Agua celebrada en Ciudad de México, el Parlamento Europeo aprobó por unanimidad el 16 de marzo de 2006 una resolución en la que solicitaba que el acceso al agua fuera reconocido como derecho humano, pero muchos Estados miembros se opusieron a ello.



Definición

Se entiende por GIRH el proceso cuya finalidad es mejorar la eficacia del uso del agua (razón económica), fomentar la equidad del acceso al agua (razón social) y garantizar la sostenibilidad (razón medioambiental).

→ El término «integrada» destaca la necesidad de un enfoque global (holístico), con el fin de agrupar varios sectores, como la salud, la agricultura o la industria – integración horizontal –, y varios niveles, como el regional, el nacional, el municipal, el doméstico, etc. – integración vertical –.

En su plan de actuación para la gestión integrada de los recursos hídricos, Burkina Faso define la GIRH como «un proceso que favorece el desarrollo y la gestión coordinadas del agua, de las tierras y de los recursos relacionados, con el fin de maximizar, de manera equitativa, el bienestar económico y social resultante, sin por ello poner en peligro la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. (...)

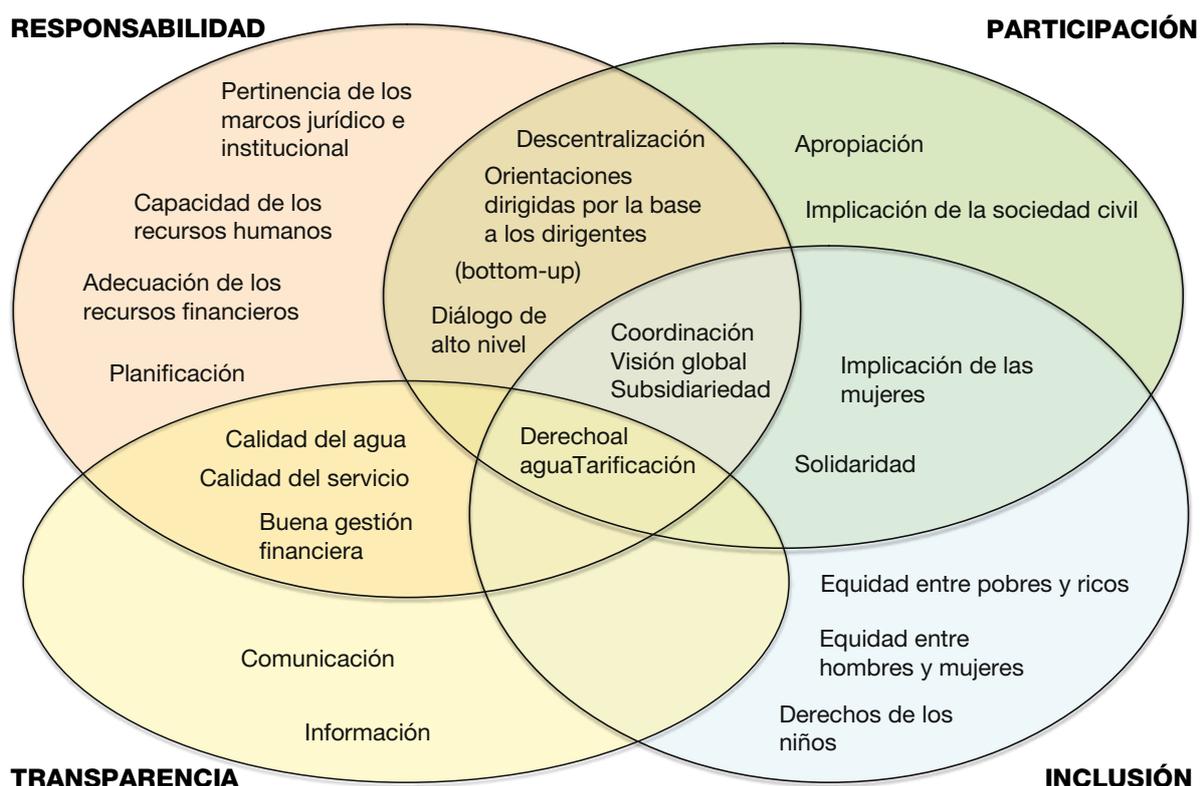
Dando la prioridad a un enfoque integrado, la nueva forma de gestión del agua tiene por objetivo impulsar notablemente la integración de la política del agua y de las demás políticas sectoriales, sobre todo las de agricultura, ganadería, medio ambiente, salud, industria y minas y ordenación del territorio.»

Principios de la GIRH

De su definición se pueden deducir determinados principios constitutivos de la GIRH (la lista que figura a continuación, resultante de los seminarios de reflexión, no pretende ser exhaustiva), compartidos a nivel

internacional, que se pueden agrupar con arreglo a las cuatro categorías de la gobernanza. Estas están estrechamente relacionadas, y algunos conceptos pueden entrar en una u otra categoría, como se representa en el diagrama.

Figura 1: Posicionamiento de los principios de la GIRH en las Categorías de la gobernanza



2.1.2. *Dificultades y experiencia adquirida en lo que respecta a la GIRH*

Necesidad de una fuerte voluntad política

El hecho de que los países hagan suya una visión integrada de la gestión de los recursos hídricos se ha solido plasmar en propuestas para ajustar y reformular los marcos jurídicos. No obstante, los avances han sido escasos a nivel político: en ocasiones, la GIRH figura en el programa de los partidos políticos y de los gobiernos, pero la aplicación de los principios ha sido limitada. La voluntad y el compromiso políticos son esenciales para pasar de las declaraciones de principio a los actos.

La GIRH no es un fin en sí misma

En el pasado, la GIRH se fomentó en gran medida como objetivo del sector. La GIRH era un subsector del sector del agua del mismo modo que, por ejemplo, el saneamiento o la irrigación. Sin embargo, la GIRH debe ser una manera de pensar ante una problemática dada en el sector del agua.

La GIRH se refiere a una integración que va más allá del sector del agua

Por definición, la GIRH se refiere al sector del agua. Sin embargo, el principio que supone una visión global del sector puede hacer que sea necesaria una integración con otros sectores. Por ejemplo, el saneamiento pluvial no debería estar desconectado de las políticas de estructuración urbana.

Proyecto de desarrollo urbano en Senegal

El proyecto de reestructuración de Pikine y Kouma tiene por finalidad sanear de manera sostenible esos barrios tras las inundaciones debidas al agua de la lluvia.

Para llevar a buen término el proyecto, se ideó una integración urbana completa: deslocalizaciones, indemnizaciones, reinstalaciones, regularización de tierras, emisión de títulos de propiedad, realización de vías públicas, desplazamiento de redes de electricidad y de telecomunicaciones, recogida de residuos sólidos, etc.

Gracias a esta visión de conjunto, podrían conseguirse resultados claros en términos de tráfico, eliminación de la situación de aislamiento, valorización de las tierras y, por descontado, gestión de las aguas, si bien este último resultado no hubiera podido obtenerse de manera aislada.

Dificultades de gestión de las cuencas

Las dificultades ante las que se halla la GIRH se refieren a su aplicación a nivel transfronterizo y al funcionamiento de los organismos de gestión de cuencas pero también a su aplicación al nivel de los países interesados. Por una parte, suele estar mal determinada la interfaz entre los organismos de gestión de cuencas y las estructuras administrativas tradicionales (nacionales, regionales y locales) y, por otra, no suele utilizarse el mecanismo de financiación de los organismos de gestión de cuencas.

Dificultades de gestión de las cuencas

Organismos de gestión de cuencas

En la actualidad, todo el mundo reconoce que la cuenca es la dimensión hidrográfica más adaptada a la GIRH. Constituye la unidad natural para compartir los recursos entre todos los usuarios potenciales.

Cuando se trata de áreas que sobrepasan las fronteras de un país, la gestión de las cuencas debe hacerse generalmente por medio de organismos con competencias regionales. Dichos organismos, que se denominan organismos de gestión de cuencas, son indispensables para la gestión y la regulación de los recursos hídricos entre los países de la región.

La existencia de esos organismos es relativamente nueva en los países en desarrollo y en los países emergentes, pero su función no siempre está bien definida o reconocida y a menudo dichos organismos tienen dificultades para desempeñar su papel de moderador y regulador. No obstante, su papel relativo a compartir los recursos hídricos entre países y a la gestión del ciclo del agua es esencial, y, si bien el procedimiento de puesta en funcionamiento de dichos organismos es complicado y lento, es fundamental a largo plazo.

Un modo de puesta en funcionamiento alentada por determinados agentes es, a través de la descentralización, una puesta en funcionamiento local de la GIRH, a fin de que tales iniciativas contribuyan posteriormente a una GIRH a nivel de la cuenca (véase a continuación el apartado sobre la GIRH parcial).

Experiencia del pasado: instrumentos de la GIRH

Con el fin de impulsar la coordinación intersectorial y una mayor capacidad, se han establecido varios instrumentos de gestión, diferentes según el país, relativos al desarrollo institucional:

- planes de actuación de la GIRH

En *Burkina Faso*, se aprobó en marzo de 2003 el plan de actuación para la gestión integrada de los recursos hídricos (PAGIRE). La finalidad de este nuevo instrumento, que abarca el período 2003–2015, es ante todo redefinir la función del Estado, establecer un consejo nacional del agua que asocia el Estado, las entidades locales, el sector privado y la sociedad civil, crear nuevos espacios de gestión sobre la base de las cuencas hidrográficas, potenciar la capacidad de intervención de las entidades locales, del sector privado y de la sociedad civil en el sector del agua.



- protocolos de acuerdos integrados

En *Etiopía*, los ministros del agua, de la salud y de la educación firmaron un protocolo de acuerdo sobre los modos de aplicación de programas integrados en los sectores del suministro de agua, del saneamiento y de la higiene. Ese documento establece las responsabilidades respectivas de los principales socios y tiene por objetivo facilitar su cooperación en cuanto a la planificación, la realización y la supervisión de las actividades en las comunidades, las escuelas y los centros de asistencia sanitaria, con el fin común de conseguir los objetivos del milenio.



- plataformas de diálogo

Se han creado plataformas nacionales – coordinadas, por ejemplo, por la Asociación Mundial del Agua («**Global Water Partnership**» (GWP)) en América Central – para facilitar la participación y la implicación de todos los socios del sector, con foros de coordinación y consulta, pero su influencia sobre la toma de decisiones

sigue siendo escasa. Actualmente, se están llevando a cabo reformas para aplicar mecanismos de participación equitativos y duraderos. Por lo tanto, el proceso se está construyendo pero este sigue siendo un tema delicado desde el punto de vista político y social. Como ocurre con todo proceso social, un diálogo participativo con pluralidad de agentes en el sector del agua es un proceso lento y largo.

- plataformas de diálogo

Si se aplica el principio de subsidiariedad según el cual los recursos hídricos deberían administrarse al nivel geográfico más bajo posible, el más cercano a los recursos, y si se piensa que la participación debería ser la regla, a menudo el nivel de la cuenca hidrográfica no es el único pertinente. Debería sensibilizarse a las unidades administrativas nacionales – distritos, municipios, comunidades – para que contribuyan al proceso participativo en la toma de decisiones y para que se determine una unidad geográfica mínima.

Aplicación de la GIRH parcial, una solución local

Cuando la GIRH no puede aplicarse en su conjunto porque las dimensiones de la cuenca son demasiado grandes, porque la implicación de todos los subsectores es demasiado compleja o porque la administración encargada del sector es deficiente, puede resultar útil adoptar un enfoque pragmático y aplicar los principios de la GIRH a nivel local o a un subsector. De este modo, los diferentes subsectores pueden avanzar a distinto ritmo y responder a una necesidad de flexibilidad. En este caso se habla de GIRH parcial. La aplicación de la GIRH parcial no dispensa de las reformas que deben realizarse a un nivel más amplio pero puede permitir que haya una integración más global si es un éxito localmente.

Fuente : Integrated Water Resources Management and the domestic water and sanitation sub-sector – Thematic Overview Paper («Gestión integrada de los recursos hídricos y los subsectores del agua doméstica y el saneamiento. Panorama general») por Patrick Moriarty (IRC), John Butterworth (NRI) y Charles Batchelor, revisado por Annette Bos y Frank Jaspers (IHE)



2.2 Enfoque sectorial, programa sectorial y programa de apoyo a una política sectorial

2.2.1. Origen, definición y criterios

Origen

Hasta mediados de los años 90, el enfoque de proyecto era el único modo de financiación principalmente utilizado por los organismos de cooperación para prestar ayuda a los terceros países. Sin embargo, al hacer balance de treinta años de cooperación, se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los resultados: la apropiación por parte de los países beneficiarios era escasa, la ayuda estaba fragmentada y los costes de transacción eran elevados. La consiguiente falta de continuidad de las intervenciones – proyectos de tiempo limitado, aislados y sin coordinación – llevó a replantearse la cooperación a un nivel más estratégico.

De esas observaciones – y a fin de reunir en torno a un programa común a los gobiernos, los socios en el ámbito del desarrollo y los demás agentes clave del sector – surgió el **enfoque sectorial**. En consonancia con la declaración de París⁽⁴⁾, la finalidad de dicho enfoque es garantizar que los recursos externos se utilicen de modo coherente y eficaz.

Definiciones

El **enfoque sectorial** es un proceso conjunto de diálogo (gobiernos, socios técnicos y financieros, demás agentes del sector) con el que un gobierno puede elaborar y aplicar su programa sectorial.

→ En inglés, el enfoque sectorial se denomina sector wide approach (SWAp).

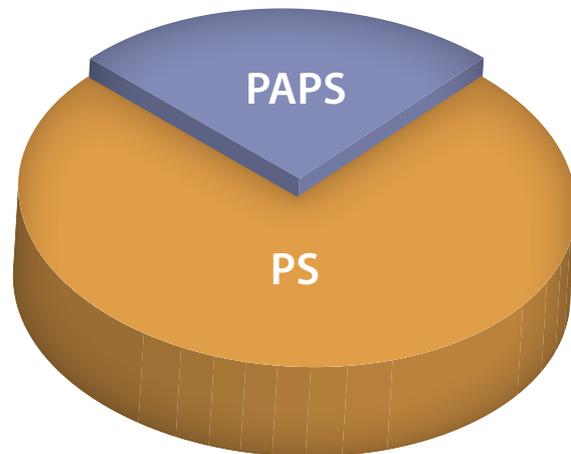
El **programa sectorial** (PS) de un gobierno consiste en todos los documentos necesarios para establecer y plasmar en la práctica su visión para el sector, sobre todo la política, la estrategia, el presupuesto y el marco de coordinación.

El **programa de apoyo a una política sectorial** (PAPS) es la estrategia de apoyo de la Comisión Europea al gobierno de un país a través de uno de sus programas sectoriales.

→ Como es lógico, el PAPS debería ser el programa de apoyo a un programa sectorial y no sólo a la política.

→ Según los donantes, la terminología utilizada para designar el enfoque sectorial o el programa sectorial puede ser distinta pero el contenido es el mismo.

Fig. 2 : PAPS, una parte del PS



Modelo sudafricano: Masibambane

En 1994, Sudáfrica tenía 45 millones de habitantes, el agua era escasa y las estructuras de suministro de agua estaban fragmentadas.

En aquel momento de cambio hacia la democracia, el sector se oponía a muchos cambios pero las premisas de un enfoque sectorial ya existían: la voluntad política de que el sector evolucionase era una realidad. En 1997, se abandonó el enfoque clásico de proyecto y se estableció un enfoque de programa. En 2000, la opción política adoptada fue descentralizar el suministro de agua al nivel de los municipios. Se puso en marcha un programa de 335 millones de euros, financiado en sus tres cuartas partes por el Gobierno y respaldado de manera coordinada por la Comisión Europea y algunos Estados miembros. El enfoque sectorial se basa en el término «Masibambane», que en lengua Nguni significa «trabajemos juntos», lo que se plasma en dos conceptos esenciales: por un lado, el paso de un enfoque clásico de proyecto a una visión sectorial y, por otro, una auténtica coordinación de los agentes del sector realizada por el Gobierno.

El éxito de este enfoque sectorial se debe también al hecho de que se han integrado los principios de la GIRE (véase el capítulo siguiente).

(4) La Cumbre de Monterrey en 2002 y, más tarde, el Foro de Roma en 2003 condujeron a la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (marzo de 2005), con lo que se rediseñó el enfoque sectorial. A partir de dicha declaración, el enfoque sectorial presta especial atención a los siguientes principios:

- apropiación: los países socios ejercen un control real sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y se encargan de la coordinación de la acción en apoyo del desarrollo;
- alineación: los donantes alinean toda su ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países socios.
- armonización: las acciones de los donantes se armonizan mejor, son más transparentes y dan lugar a una mayor eficacia colectiva;
- gestión centrada en los resultados: los recursos se gestionan y el proceso de decisión se mejora con miras a obtener resultados;
- responsabilidad mutua: los donantes y los países socios son responsables de los resultados obtenidos en el ámbito del desarrollo.

Principales elementos de un programa sectorial

En el marco de un enfoque sectorial, el gobierno lleva a cabo de modo progresivo su programa sectorial. Este está formado por tres elementos básicos:

→ [una política y una estrategia sectorial](#): la política es la expresión de la visión del gobierno para el sector a largo plazo (10 años o más) y establece los objetivos que se han fijado para el final de ese período. La política señala asimismo los aspectos institucionales (papel de los distintos agentes, distinción de responsabilidades, financiación, etc.), fija los principios generales de gestión del servicio (administrador público, operador privado, etc.), las prioridades de intervención (zonas geográficas, mantenimiento o ampliación de la red, etc.) y anuncia las decisiones legales y reglamentarias que se estiman necesarias.

→ [La estrategia – plan de acción o programa general](#) – describe el modo como, en cuanto a la realización física y financiera, el gobierno se propone aplicar la política a medio plazo (de 3 a 5 años). Puede ser necesario fijarse resultados intermedios o prioridades con el fin de lograr los objetivos políticos.

→ [un presupuesto sectorial](#) y su perspectiva de gastos (que se denomina marco de gastos a medio plazo – MGMP –), que deben ser la traducción financiera, tanto anual como plurianual, de la estrategia sectorial, y deben establecerse ajustándose a dicha estrategia y a los recursos del sector;

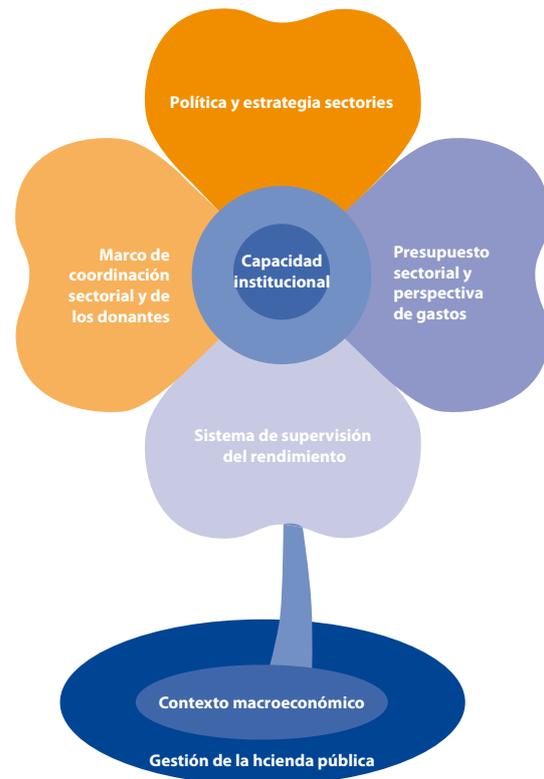
→ [un marco de coordinación sectorial](#), en el cual se renuevan y actualizan la política sectorial, el plan de acción y el presupuesto.

Además de estos tres elementos básicos, deben considerarse otros dos: el sistema de supervisión y la capacidad institucional. Ambos componentes también son esenciales y suelen constituir los puntos débiles del programa sectorial. Es frecuente que el sistema de supervisión del programa sectorial sea poco riguroso, lo que es perjudicial para la gestión y la programación futura del sector y, desde el punto de vista de la Comisión Europea, puede replantear, por ejemplo, la cuestión de la financiación mediante apoyo presupuestario sectorial. Respecto a la capacidad institucional, debe potenciarse de manera específica y suele referirse a la mayoría de los socios nacionales.

El método nemotécnico que se emplea para ilustrar estos criterios de evaluación sectorial es la flor que figura a continuación, cuya base está formada por dos elementos del enfoque global: el contexto macroeconómico y la gestión de las finanzas públicas.

→ Dichos elementos pueden utilizarse también como **criterios de evaluación** del programa sectorial.

Fig. 3 : « Flor » de los 7 criterios de evaluación de un programa sectorial



Etapas hacia un enfoque sectorial

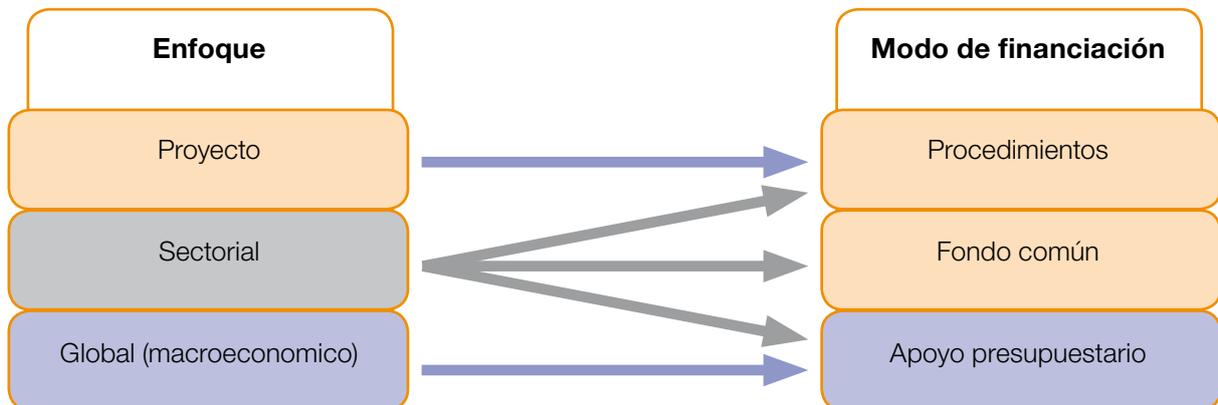
Determinadas etapas caracterizan esta transición, en especial:

- el paso de los proyectos individuales a una lógica armonizada en cuanto al enfoque y los procedimientos;
- la reorganización institucional, pasando de las unidades de ejecución separadas a un organismo de ejecución subsectorial único (por ejemplo, el organismo comunitario del agua y del saneamiento –Community Water and Sanitation Agency – en Ghana) o a una unidad de ejecución común integrada en el ministerio;
- la constitución de un fondo común – que a medio plazo debería ser el presupuesto del Estado – en los casos en que había distintas cuentas de proyecto.

Modos de financiación

Desde el punto de vista de la Comisión Europea, los modos de financiación del PAPS pueden ser los procedimientos de proyecto, el fondo común y el apoyo presupuestario sectorial.

En el siguiente cuadro se resume el empleo de los modos de financiación según el enfoque previsto.

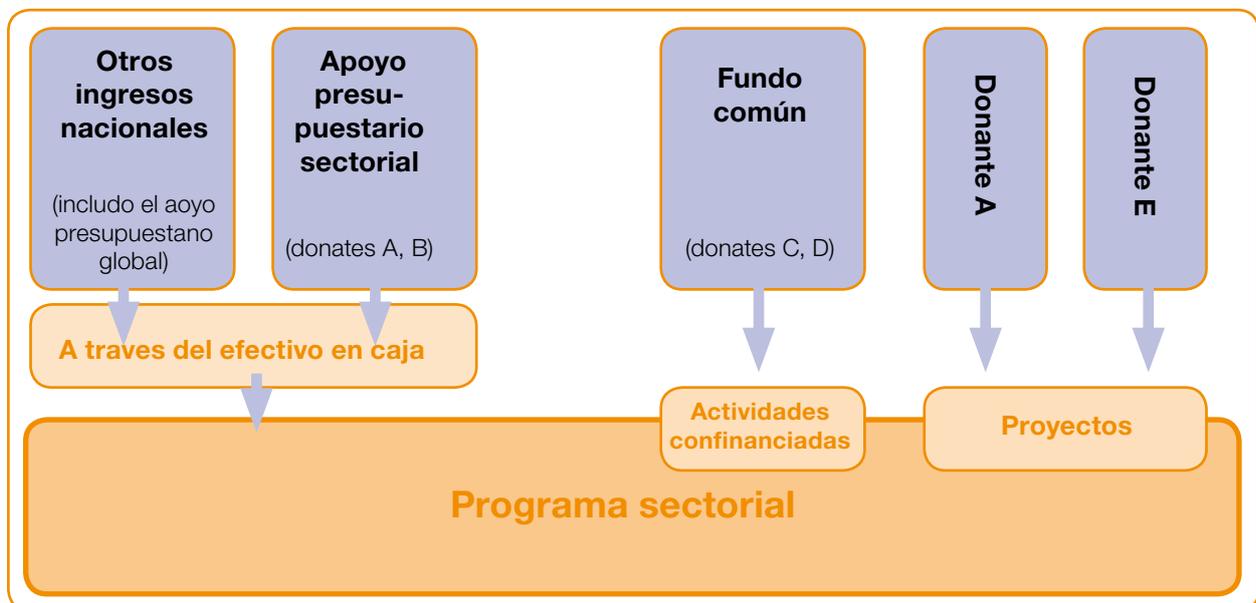
Fig. 4: Correspondencia entre enfoque y modo de financiación por la Comisión Europea

→ La confusión que puede haber entre el enfoque de proyecto y el modo de financiación «de proyecto» se debe al hecho de que se utiliza el mismo término «proyecto» para designar un enfoque ya abandonado hoy en día (intervenciones aisladas y una ayuda fragmentada) y un modo de financiación que hace referencia a procedimientos y a un instrumento financiero (por ejemplo, el Fondo Europeo de Desarrollo) específicos empleados para llevar a cabo la cooperación

mediante una intervención durante un tiempo limitado pero coordinada y ajustada en el marco de un enfoque sectorial.

En resumen

En el cuadro que figura a continuación se exponen los distintos modos de financiación posibles para contribuir al programa sectorial del gobierno.

Fig. 5 : Posibles modos de financiación de un programa sectorial

Información adicional

Para mayor información, consúltense la guía «Apoyo a los programas sectoriales: directrices nº 2» de la Comisión Europea



2.2.2. Enfoque sectorial y programa sectorial: experiencia adquirida

De la experiencia del pasado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Hay que dejar a los dirigentes **el tiempo necesario para que maduren una política sectorial** y no vale la pena poner en marcha un enfoque sectorial sin una implicación total del gobierno. Si éste no está preparado para ello, corresponde a los donantes iniciar juntos el debate y la reflexión, recurriendo, si es necesario, a presentaciones de las experiencias de otros países, a formaciones sobre el tema, etc. Este enfoque relativamente nuevo precisa un aprendizaje en común, incluidos los donantes.
- Es fundamental procurar establecer **relaciones de confianza** entre los agentes del sector del agua y establecer los mecanismos de circulación de la información – que es, en sí misma, fuente de confianza – dentro del sector.
- El enfoque sectorial debe aplicarse de **manera participativa**.
- La realización del **diagnóstico sectorial**, que consiste en un análisis del sector del agua, es una etapa necesaria antes de la elaboración o la actualización del programa sectorial.
- Es esencial aumentar la capacidad, desde la elaboración del enfoque sectorial hasta la realización del programa sectorial.
- Los donantes deben tener una postura común coherente para facilitar la postura del gobierno – sobre, por ejemplo, los papeles respectivos de los agentes públicos y privados –.
- Los donantes deberían implicarse más para adaptarse a este nuevo marco de cooperación (con **recursos dedicados a los diferentes marcos de concertación del sector**): el principio de designación de coordinadores por sector de actividad permite dedicar suficientes recursos humanos al diálogo político y al marco de concertación del sector.
- La **supervisión** y la medición de los indicadores son los elementos que garantizan el éxito de cualquier programa, que, aunque esté bien preparado, puede resultar un fracaso si no está bien dirigido.

Los avances varían según los países

En la mayoría de los países de África, el Caribe y el Pacífico, el enfoque sectorial en el sector del agua está poco desarrollado. No obstante, en ámbitos estrechamente relacionados, como el desarrollo rural, y en determinados subsectores, hay enfoques sectoriales (Uganda, Tanzania y Mozambique). El proyecto sigue siendo el modo de financiación más utilizado.

En algunos países, como Lesotho, Burkina Faso o Samoa, la Comisión Europea ha decidido complementar su apoyo al programa sectorial de los gobiernos, que ya es sólido, con un apoyo presupuestario sectorial. Esta ayuda financiera está a punto de prestarse, y para su diseño se ha contado con la experiencia de algunos países, como Bolivia, Marruecos, Egipto, Sudáfrica o Mauricio, que están más adelantados y que ya pueden aprovechar sus conocimientos basándose en la experiencia del pasado.



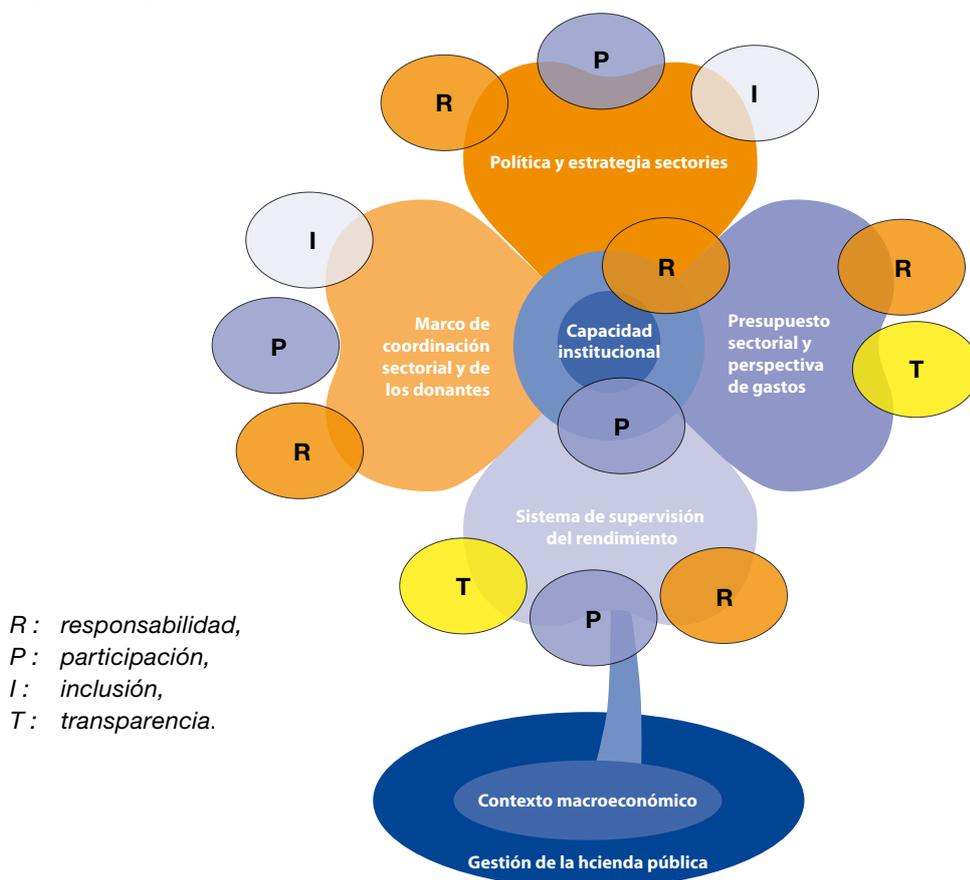
3. COMPLEMENTARIDADES Y SINERGIAS ENTRE EL ENFOQUE SECTORIAL Y LA GIRH

Se puede describir, por un lado, la GIRH como un **proceso de integración** (entre sectores que abarcan en parte los recursos hídricos y entre partes interesadas del sector), un instrumento de gobernanza y una forma de ocuparse de la problemática del sector y, por otro, el enfoque sectorial como un **proceso organizativo**, una metodología estructurada que facilite la elaboración y la realización de un programa sectorial.

En el presente capítulo se estudian las complementariedades y las sinergias posibles entre ambos procesos, investigando el modo en que pueden integrarse los principios de la GIRH en el enfoque sectorial.

La importancia de tomar en consideración la gobernanza a todos los niveles y de aceptar el principio de una gestión compleja induce a contemplar la GIRH desde un punto de vista no sólo técnico sino también más político. De este modo, para cada componente del programa sectorial (política y estrategia, presupuesto a medio plazo, mecanismos de coordinación, sistema de supervisión y capacidad institucional) pueden señalarse los principios de la GIRH, de manera que se integren en una misma actuación coherente. Se puede decir que se ve el enfoque sectorial con las «gafas» de la GIRH.

Fig. 6 : Integración de los principios de la GIRH en el enfoque sectorial



3.1. Aportación de la GIRH a la política y la estrategia del sector

GIRH y política sectorial

La elaboración de una política sectorial es un proceso cuyo objetivo consiste en reforzar la visión – y, por lo tanto, la gobernanza – del sector. Esta política se compone de una declaración de objetivos sectoriales y de

la manera de alcanzarlos, lo que implicará, en especial, decisiones jurídicas, institucionales, administrativas y presupuestarias adaptadas, a fin de permitir su aplicación.

Al elaborar o reelaborar la política sectorial, será conveniente pensar en ajustar los marcos institucional y jurídico y adaptarlos a los principios de la GIRH.

Lo mejor sería que las políticas sectoriales surgiesen de amplios **procesos de consulta** entre los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, los demás agentes nacionales y los donantes y fueran objeto de un **diálogo de alto nivel**, pero concreto para que las resoluciones pudiesen ir seguidas de actos a nivel político.

GIRH y estrategia sectorial

La estrategia sectorial describe el modo como el gobierno tiene la intención de aplicar su política sectorial a medio plazo. En ese plan de acción se pueden fijar objetivos intermedios o prioridades entre los objetivos. Gracias a esa estrategia, se pueden coordinar, de modo global, todas las intervenciones en los subsectores (por ejemplo, los vínculos entre la financiación del agua potable y del saneamiento en el medio urbano), con el fin de que estén bien integrados.

En el marco de ese trabajo de **planificación estratégica** se recogen las medidas que se van a llevar a cabo, como, por ejemplo, la revisión de los **marcos institucional y jurídico** o el refuerzo de los **recursos humanos** y logísticos. Al detectar las carencias, se pueden determinar con precisión las medidas adecuadas y los medios financieros para conseguir los objetivos del sector.

Con este plan estratégico se pueden determinar también medios de realización y de supervisión que se basen en los principios de **equidad, apropiación, información**, etc.

También permite definir de nuevo, a nivel local, el papel de los **servicios descentralizados**, ya que estos agentes indispensables en la realización de un proyecto clásico en su circunscripción podrían quedar marginados en el marco de un enfoque sectorial que fuese aplicado sin concertación por el gobierno central. Con el **diálogo** y la **subsidiariedad** puede evitarse ese riesgo, reforzando las instancias descentralizadas, pero es necesario que los medios de aplicación de esos principios estén incluidos en el plan de acción.

→ La relación existente entre las entidades descentralizadas y el gobierno central puede reproducirse, en cierta medida, en lo que respecta a los organismos de gestión de cuencas.

Por último, un diálogo en el que tengan la palabra todos los ciudadanos implicados en el sector puede dar lugar a innovaciones y mejoras gracias a las cuales puedan reajustarse, **a posteriori**, los objetivos políticos y estratégicos (enfoque de abajo a arriba – **bottom up** –).

3.2. GIRH y marco de gastos a medio plazo

El presupuesto del Estado es la expresión financiera de las decisiones políticas de los gobiernos y constituye la vertiente financiera del plan de acción. La programación y el presupuesto plurianual del sector (cuya forma más desarrollada desde el punto de vista de un apoyo presupuestario sectorial es el marco de gastos a medio plazo – MGMP –) podrán planificarse y decidirse al determinar la estrategia. El MGMP no sólo incluye los ingresos fiscales – impuestos, tasas, etc. – sino también los recursos exteriores concedidos por los organismos de cooperación internacional en forma de préstamos subsidios.

El MGMP recoge, para un período de tres a cinco años, las estimaciones de contribución al sector del agua de los ministerios encargados de la gestión de una parte de los recursos hídricos – medio ambiente, agricultura, sanidad, etc. – . Por consiguiente, el MGMP es un **documento integrado** en el sentido de la GIRH. Sus apartados no serán un extracto del MGMP global ni una consolidación de los MGMP ministeriales, pero los diferentes MGMP deberán ser coherentes entre sí. El objetivo de crear un documento específico para el sector del agua es coordinar las intervenciones y optimizar los recursos (sobre todo los financieros y los humanos).

Sin embargo, por razones prácticas, podrán elaborarse MGMP subsectoriales: por ejemplo, si, por un lado, una dirección general de un ministerio se encarga del agua y del saneamiento en el medio rural y, por otro, el sector privado se encarga de la gestión del servicio en las ciudades, dicha dirección general podrá elaborar su MGMP integrado para el medio rural obviando las problemáticas urbanas.

→ Si la gestión del servicio del agua se otorga a una empresa paraestatal industrial o comercial o al sector privado, en general no se elaborará un MGMP sino un plan de actividad empresarial (business plan) para un período en general más largo, correspondiente, por ejemplo, a la duración de la concesión.

La agrupación en un MGMP sectorial de todos los gastos del presupuesto del Estado en el sector del agua significa que en ese documento se señalarán todas las intervenciones con financiación pública. Por ello dicho documento deberá:

- indicar la programación física de las intervenciones del sector y los medios financieros necesarios para su realización;

- reunir de manera coherente y **coordinada** las aspiraciones locales y las prioridades del gobierno;
- fomentar mecanismos e instrumentos apropiados de **descentralización y participación**.

→ En lo que se refiere a la descentralización de la gestión del agua, la descentralización fiscal es un factor clave. Al margen de los aspectos financieros, la descentralización fiscal consiste en reforzar a los gobernantes locales para que estos puedan ejercer en las mejores condiciones posibles sus funciones de autoridad de regulación, de control de los recursos financieros y de suministro de servicios a nivel local.

Además, los dirigentes, tanto a nivel central como a nivel descentralizado, justificarán la buena gestión de los ingresos y de los gastos, que es el pilar de la gobernanza financiera, rindiendo cuentas de la utilización de los fondos a los ciudadanos, al parlamento y a los organismos de cooperación.

→ En el marco de la financiación de la gestión de recursos transfronterizos, deben integrarse medidas presupuestarias *ad hoc* en los presupuestos nacionales de los países implicados.

3.3. Coordinación del sector: un principio común

Según el enfoque sectorial, el gobierno es el **órgano motor** de la evolución del sector y quien se encarga del liderazgo y la **coordinación** de los agentes nacionales – gubernamentales y no gubernamentales – y de los donantes. Según la GIRH, ese liderazgo puede ser compartido con los demás agentes del sector, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los Países Bajos.

Ambos enfoques coinciden en la necesidad de que haya una buena coordinación del sector. Debe haber amplias consultas para que **queden asociados los agentes locales y los agentes no estatales**, que, a menudo, son los dos grupos más marginados. La interacción entre las partes interesadas puede representarse según el diagrama que figura a continuación, extraído del documento de referencia sobre la gobernanza de la unidad temática E4 de Europeaid titulado «La cuestión de la gobernanza en las actividades de sector» (Addressing governance in sector operations).  Las relaciones entre los gobernantes (responsables de la gobernanza) y los gobernados (solicitantes de gobernanza) se indican con flechas que representan la demanda y la rendición de cuentas.

→ En el anexo 2 se da más información sobre el análisis de la gobernanza y el diálogo nacional.

Fig. 7: Relación entre los agentes del sector en cuanto a la gobernanza y a la rendición de cuentas.

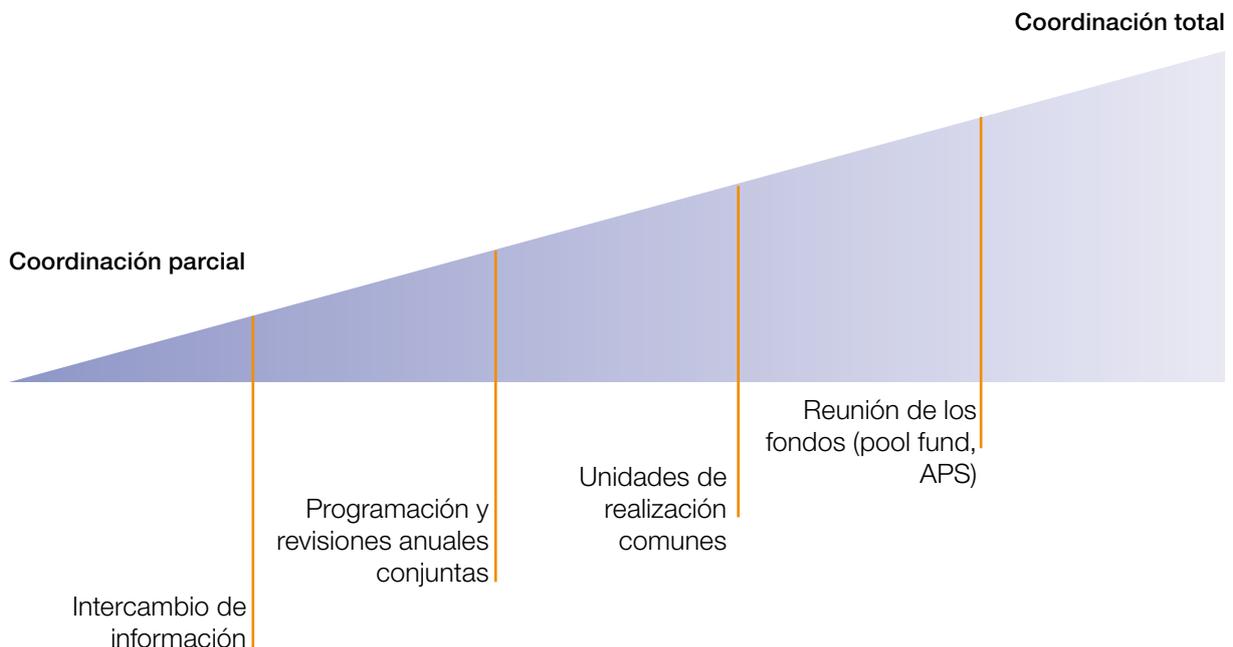


La coordinación de los donantes por parte del gobierno tiene varias ventajas esenciales para la aplicación de la GIRH en un enfoque sectorial:

- la **planificación** de las intervenciones de los donantes dentro del presupuesto del Estado permite utilizar los fondos públicos de modo armonioso y eficaz;
- la **concertación** sobre las condiciones y los requisitos de los donantes es una garantía de que los objetivos son realistas y convergentes;
- la **confianza** entre los distintos donantes y entre los donantes y el gobierno es un círculo virtuoso para avanzar en el sector;
- teniendo presente una **visión global** del sector del agua, **una comunicación** continuada con los socios de los países vecinos en el ámbito del desarrollo facilitará la integración de los diferentes agentes en un marco regional.

→ El proceso de armonización puede representarse con el gráfico que figura a continuación.

Fig. 8: Proceso de armonización y coordinación de los donantes.



3.4. Sistema de supervisión del rendimiento

La supervisión del rendimiento, que es un elemento básico del enfoque sectorial, es fundamental para evaluar la evolución del sector y corregir los posibles desvíos, lo que se ajusta a los principios de gestión orientada a los resultados de la Declaración de París. Para efectuar dicha supervisión, se suelen utilizar dos métodos:

- recogida y tratamiento de la información a nivel del Estado, lo que supone la existencia de una estructura fiable y organizada para la realización de esas tareas. En general, es necesario recoger información a escala provincial, labor que será tanto más fácil cuanto más avanzado esté el proceso de **descentralización**.
- encuestas específicas para recopilar los datos necesarios a fin de calcular los indicadores – por ejemplo, número de conexiones a una red de saneamiento colectivo –.

constituyen indicadores de desarrollo del milenio, deberían medirse a escala de cada país, para lo cual es esencial el papel de los municipios y de las regiones.

En la medida de lo posible, deberían evitarse las encuestas específicas puntuales en favor de un sistema de recogida y tratamiento de la información que sea reproducible y esté integrado en el ministerio competente. Podrá ser necesario fortalecer el sistema institucional para que el Estado pueda desempeñar esta función.

Los porcentajes de acceso a una fuente de agua potable mejorada y a un saneamiento mejorado, que

No obstante, con objeto de garantizar la **transparencia** del sector, deberán efectuarse periódicamente (por ejemplo, todos los años) evaluaciones del rendimiento a cargo de organismos independientes.

→ En caso de que la Comisión Europea contribuya a la financiación del programa sectorial del gobierno mediante un apoyo presupuestario sectorial, el desembolso de los tramos sucesivos vendrá determinado por el cumplimiento de condiciones generales (tramos fijos y variables) y la consecución de valores objetivo de indicadores del sector (tramos variables). Los valores de dichos indicadores se calcularán mediante la supervisión («monitoring») del gobierno y/o evaluaciones realizadas por organismos independientes.

La cuestión de la **calidad del agua** precisa controles por organismos independientes, además de los realizados por el organismo de ejecución o la empresa concesionaria, y forma parte asimismo del proceso de supervisión.

La **comunicación** de los resultados (reformas institucionales y legales, balance financiero, funcionalidad del servicio y calidad del agua) es un requisito de la gobernanza que el gobierno debería aceptar y mediante el cual el gobierno podría recoger información útil para mejorar la gestión del sector.

3.5. Aumento de la capacidad institucional

El dinamismo del sector dependerá de que haya una voluntad política fuerte, y la calidad del servicio del agua dependerá de un diseño adaptado del marco institucional y jurídico, pero todas esas condiciones necesarias no son suficientes: es fundamental también que los agentes tengan un enfoque para el sector y una capacidad real de aplicar los textos legales.

Desde un punto de vista institucional, es importante que la **organización** de las estructuras públicas y de los socios del sector privado o de la sociedad civil sea **funcional**. Por lo tanto, deben conocerse los cometidos, las responsabilidades y los medios de los distintos agentes del sector.

→ La experiencia demuestra, por un lado, que las estructuras con las que se aplicará la política sectorial deben tomar en consideración las instituciones existentes y su capacidad y, por otro, que la creación de nuevas instituciones y plataformas no siempre es la mejor solución ni tampoco la más sencilla.

Asimismo es indispensable disponer de **personal competente** y de un número de personas adaptado. La capacidad individual debería evaluarse ante todo respecto a la apropiación, la motivación y la experiencia.

Según las necesidades, se podrá desarrollar la capacidad nacional a nivel:

- del gobierno, donde la voluntad política, garantía de la apropiación del sector, y la competencia de las personas son condiciones necesarias en cuanto al **liderazgo**;
- del poder local, de las entidades descentralizadas, de los organismos del agua y de las estructuras descentradas, que debería aplicar la política en el día a día;
- del concesionario, municipio o cooperativa del agua, que deberá tener las competencias técnicas y de gestión necesarias para prestar el servicio del agua;
- de las asociaciones de usuarios y de los beneficiarios en general a través de acciones de **comunicación, información y sensibilización**;
- de las estructuras encargadas del control de la gestión y de las auditorías para disponer de las competencias nacionales de **supervisión de los rendimientos**.

→ Los ministerios, entidades, organismos, asociaciones, etc. del país de que se trate y de los países vecinos que apliquen enfoques sectoriales podrían seguir formaciones comunes. El desarrollo de vías de formación en los Estados y las regiones beneficiarias podría hacer del refuerzo de la capacidad un proceso duradero.

→ Estos principios son válidos a nivel nacional pero también a nivel regional. La especificidad de una gestión transfronteriza se debe al hecho de que añade un nivel institucional adicional – el organismo de gestión de cuencas – en comparación con una gestión nacional.

En conclusión, los principios de la GIRH, instrumento de la gobernanza en el sector del agua, se aplican a cada uno de los criterios de evaluación del enfoque sectorial.

Con el tiempo, los dos enfoques han ido compartiendo cada vez más principios y, en ese sentido, se puede pensar que el *modus vivendi* – la GIRH – y el *modus operandi* – el enfoque sectorial – se van convirtiendo poco a poco en una única y misma herramienta.

En el anexo se proponen las etapas de un plan de trabajo para avanzar en la realización de un programa sectorial basado en los principios de la gobernanza del agua. Conviene señalar que, al ser nuevo este modo de proceder, se han hecho pocas experiencias al respecto.

ANEXO 1. ELABORACIÓN Y REALIZACIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO

Un plan de trabajo o roadmap en inglés es un documento que recoge las etapas del proceso, concertado con todos los actores, que representa el enfoque sectorial. No se trata de abordar de manera secuencial los distintos criterios de evaluación de un programa sectorial, sino de proponer una organización y una cronología de actividades que se van a llevar a cabo para avanzar en la realización gradual del programa. El plan de trabajo señala, de acuerdo con todos los socios, resultados claros y precisos que deben lograrse en plazos acordados.

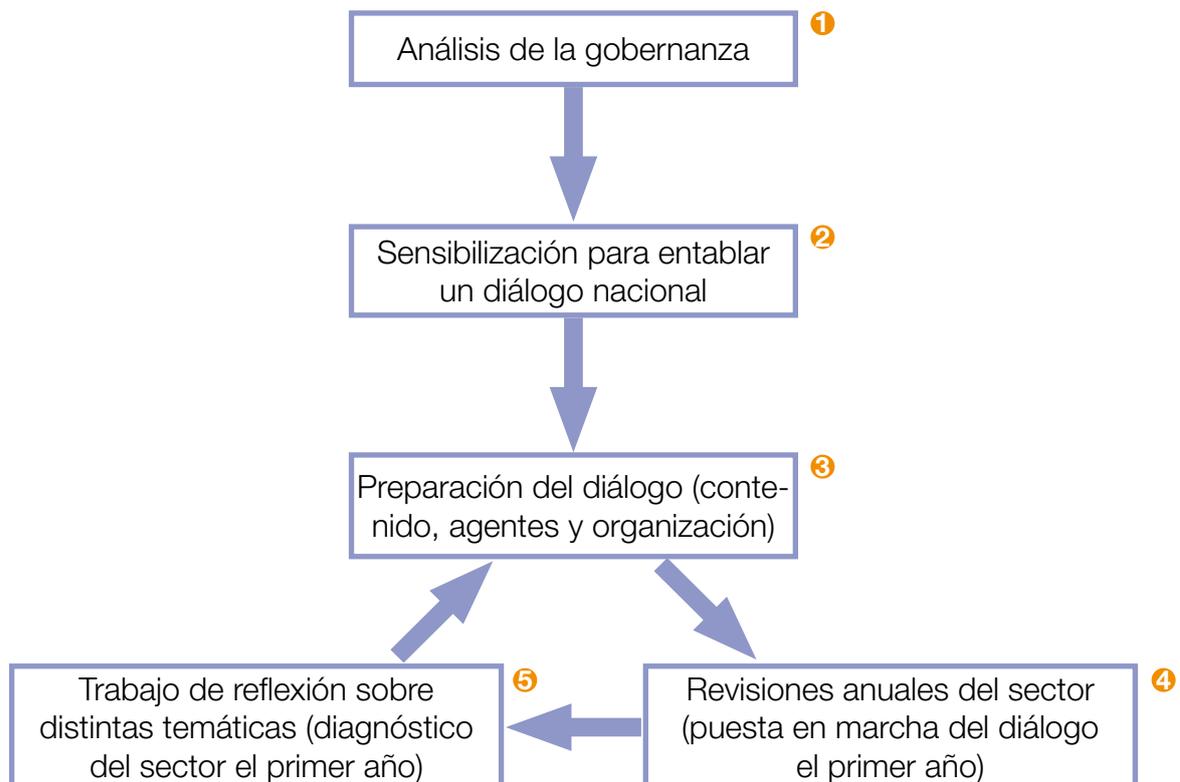
En el plan de trabajo se integrarán, en cada una de las etapas propuestas, los criterios de evaluación y los principios de la gobernanza y de la GIRH, sobre todo la participación y la inclusión por medio de un diálogo con todos los socios del sector.

Esta herramienta puede establecerse en cualquier momento de la evolución del sector y ser actualizada más adelante. No es necesario cumplir ciertas condiciones previas para empezar a aplicar un enfoque sectorial y redactar una primera versión del plan de trabajo. De hecho, el plan de trabajo podría ser incluso el primero de los documentos adjuntos al programa sectorial del gobierno.

La aplicación del plan de trabajo a través de diferentes etapas es un proceso evolutivo que se irá concretando progresivamente en cuanto a los detalles y al alcance (véase el diagrama que figura a continuación).

→ Las etapas propuestas son orientativas; no son exhaustivas ni únicas, y, ante todo, conviene ajustarlas a las especificidades de cada país.

Fig. 9: Etapas de realización del plan de trabajo



1. Análisis de la gobernanza en el sector del agua

Para alentar al gobierno a entrar en la dinámica de un enfoque sectorial, los socios técnicos y financieros, sobre todo la delegación de la Unión Europea, deben tener buenos conocimientos de los problemas de gobernanza en el país en general y en el sector del agua en particular.

La unidad temática E4 de EuropeAid, que se encarga de la gobernanza, ha elaborado para las delegaciones una **metodología de análisis de las partes interesadas**, con objeto de determinar los motores potenciales de un cambio hacia una mejor gobernanza. 

→ Tal vez no sea fácil compartir este análisis con todos los agentes del sector, puesto que el objetivo del análisis es determinar no sólo los motores del cambio sino también los agentes que desean mantener el status quo, dado que un cambio iría en contra de sus intereses. Con métodos participativos o de autoevaluación podría conseguirse un análisis compartido y transparente, pero no cabe excluir que en determinados países dicho análisis siga siendo confidencial.

Esta metodología, que se expone en el anexo 2, se compone de cuatro etapas:

- evaluación del contexto de la gobernanza en el sector;
- inventario de los agentes: intereses, poderes y motivaciones;
- evaluación de las relaciones entre gobernantes y gobernados;
- resumen en el que se evalúe el estado de madurez del sector para llevar a cabo una reforma en el ámbito de la gobernanza.

La finalidad de esta tarea es dar información a la delegación, a los demás socios técnicos y financieros o a todos los agentes del sector para que los socios más favorables al cambio puedan abogar por reformas pertinentes.

2. Sensibilización para entablar un diálogo nacional

El «diálogo nacional» es la expresión establecida para designar un proceso que consiste en una serie de reuniones, mesas redondas, foros, etc. en los que todas las partes interesantes del sector del agua pueden verse, conocerse e intercambiar opiniones para, desde posturas a veces divergentes en un principio, lograr un consenso acerca del desarrollo del sector.

En general, los encuentros entre los agentes se organizan a varios niveles de participación de modo periódico. En especial, es necesario un diálogo de alto nivel para dar dinamismo a nivel político, y, del mismo modo, es fundamental que se reúnan todos los agentes para garantizar la inclusión y la apropiación del proceso.

Sólo podrá entablarse un diálogo nacional a iniciativa del gobierno y cuando 'éste se sienta preparado para ello, lo que significa que, a fin de ser consciente de la necesidad de cambiar las maneras de actuar, puede ser necesario un trabajo de sensibilización previa – por parte de los diferentes agentes motores de la gobernanza, determinados en el análisis de la gobernanza, y, especialmente, los donantes.

→ Entablar este diálogo es la primera etapa concreta del enfoque sectorial, pero el diálogo en sí mismo debería continuar durante el proceso (y después del mismo) que conducirá a la realización del programa sectorial.

3. Preparación del diálogo

Una vez que el gobierno haya optado por ser él mismo el motor del cambio (principio de responsabilidad), deben decidirse varios puntos:

Coordinadores

- debe decidirse qué ministerio (o institución) desempeñará el papel de coordinador por parte del gobierno y, por lo tanto, se encargará de organizar el diálogo y presidirlo;

→ En algunos países, para dicho papel el ministro de medio ambiente puede tener la ventaja de no centrarse en un subsector particular (agua potable, saneamiento, agricultura, etc.) y de tener la visión global de la GIRH. Como inconveniente, puede ocurrir que el ministro de medio ambiente no tenga el peso político que podría tener, por ejemplo, el ministro responsable de los recursos hidráulicos y de minas.

- debe decidirse asimismo qué donante será el coordinador por parte de los donantes del sector.

→ Los donantes suelen estar representados en los países o regiones beneficiarias pero también puede ser que actúen desde su sede, donde a veces se hallan los expertos temáticos. Es conveniente que pueda haber una plataforma de coordinación no limitada a los agentes sobre el terreno, a fin de garantizar una armonización completa.

→ La elección de un donante como coordinador podrá hacerse en un marco multisectorial, en que esta

función podrá ser compartida entre los distintos socios y los distintos sectores. La participación en un marco de concertación sectorial precisa recursos humanos que deben estar adaptados en cada organismo de cooperación.

Elección de los participantes en el foro

En esta fase de preparación del diálogo, las invitaciones deberán ser muy abiertas, en lo que respecta tanto a los sectores y subsectores de intervención (por ejemplo, el ministerio de educación debería estar asociado, si se toma en consideración la cuestión de la sensibilización respecto a la higiene y el saneamiento para los niños) como al tipo de participante (organizaciones de control y de regulación, gobierno y aparato político, organismos públicos del sector, donantes, agentes no estatales, proveedores de servicios, universidades y centros de investigación).

Composición del foro de participantes de 2006 en Etiopía

- Gobiernos federales: ministerios encargados de los recursos hídricos, la educación, la salud y la agricultura *
- Gobiernos locales: regiones y distritos
- Socios en el ámbito del desarrollo: donantes y ONG
- Organizaciones de la sociedad civil
- Universidades
- Sector privado: operadores, subcontratistas y consultores

* *La dificultad hallada para asociar al Ministerio de Hacienda fue un freno para la integración financiera del proceso*

Preparación de la metodología del diálogo

El mediador es la persona u organización elegida por los coordinadores para organizar el diálogo antes de su apertura formal. Esta tarea debería ser realizada por un agente **apolítico**, neutro y externo a las conversaciones. El mediador deberá acompañar el diálogo pero nunca orientarlo. El papel de mediador es fundamental y precisa de un alto nivel de capacidad y de conocimientos específicos.

- Además, dicho agente, nacional, extranjero o equipo mixto, debería tener capacidad de animación y

organización y un buen conocimiento del sector del agua en general.

El mediador es quien, de acuerdo con el gobierno y, dado el caso, los donantes, determina [la metodología](#) para el establecimiento del diálogo. Esta tarea del mediador consiste únicamente en un apoyo organizativo y logístico para facilitar y estructurar el diálogo.

El apoyo metodológico podrá concretizarse, por ejemplo, en la preparación de las fichas sobre el funcionamiento de cada etapa del diálogo (en Etiopía se ha elaborado un ejemplo de ficha, que está disponible en el sitio 

Para facilitar la puesta en marcha del diálogo por parte de las autoridades, el mediador podrá preparar proyectos de orden del día y de presentación del principio del diálogo nacional (organización, mandato de los distintos grupos de trabajo del foro – véase más adelante –).

El informe de situación del sector puede realizarse en el marco de una misión previa en la que haya participado el mediador. Se trata de reunir, para los agentes del sector, un cierto número de datos objetivos y comprobados que sirvan de base para efectuar el diagnóstico del sector.

El informe de situación puede estar formado por:

- información general sobre el contexto: cifras clave del sector (porcentaje de acceso al agua y al saneamiento, etc.), calidad y cantidad de los recursos hídricos, diferentes usos del agua, conflictos actuales y potenciales relacionados con el uso del agua, etc.
- datos sobre la situación del sector desde el punto de vista institucional: organización del sector y de las instituciones (organigramas, etc.), centralización/descentralización, gestión del servicio, agentes (intereses, organización, capacidad, etc.);
- información sobre la situación jurídica: textos legales y reglamentarios vigentes, coherencia e implicaciones de los mismos, etc.
- datos sobre las inversiones financieras y los compromisos en favor del sector a medio plazo;
- otros elementos, como el funcionamiento de los subsectores del agua y las relaciones entre los mismos, la integración del sector en las iniciativas nacionales y regionales existentes, el sistema de supervisión actual, etc.

Gracias a un resumen de los puntos clave de los documentos existentes, todas las partes interesadas podrán

estar al mismo nivel de conocimiento del sector desde la puesta en marcha del diálogo.

- ➔ Antes del informe de situación, podrá realizarse un estudio completo para determinar el «valor cero» de determinados indicadores difíciles de obtener a través del sistema estadístico nacional. Esta tarea de recogida y determinación de valores justo al principio del enfoque sectorial puede ser asimismo objeto de debate y llevarse a cabo en el propio marco del diálogo.

4. Apertura oficial del diálogo : primer foro de los participantes

En la primera reunión del foro de las partes interesadas, que durará uno o dos días, habrá una ceremonia oficial que debería ser presidida por el ministro responsable de la política sectorial, en colaboración con otros ministros, en nombre del gobierno. Dicho ministro debería ir acompañado de un director general de un ministerio técnico, respetado en el sector del agua, para dar al diálogo un doble aspecto: político y técnico.

Presentación del principio del diálogo

Después del discurso de introducción pronunciado por el ministro, se hará una presentación del diálogo (la podrá hacer, por ejemplo, el director general, que estará presente durante todo el diálogo). Se dará a los participantes información de tipo metodológico sobre la organización, el funcionamiento y los objetivos del diálogo.

En lo que respecta a la determinación y las prioridades del ámbito de intervención (todo el sector, un subsector, urbano o rural, etc.), podrán establecerse bien en una decisión del gobierno si éste considera que sólo una parte del sector del agua está preparada para aplicar un enfoque sectorial o bien en una consulta más amplia en la que todos los actores decidan conjuntamente el alcance del diálogo.

Determinación de los representantes por tipo de agente

Los agentes se reunirán en grupos según la categoría a que pertenezcan, a fin de determinar dentro de su categoría quién será su representante en el comité director (véase más adelante).

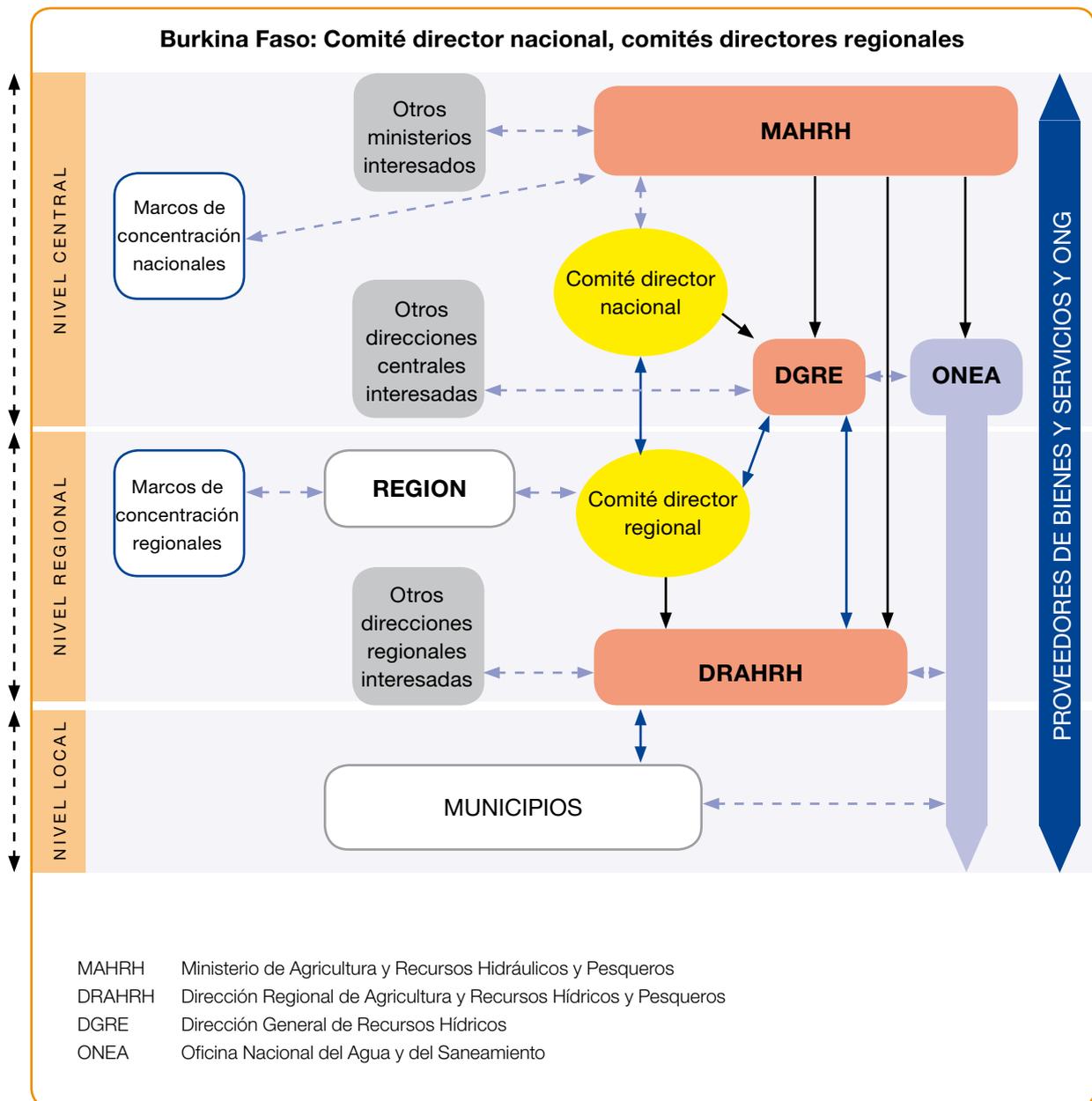
- ➔ Tanto en el caso de los donantes como en el del gobierno, esta tarea se efectúa previamente, ya que efectuarla durante el foro puede ser más difícil que para los demás agentes (elección en una reflexión multisectorial en el caso de los donantes y decisión de carácter político en el caso del gobierno).

- ➔ La elección de los representantes es una oportunidad para determinar quiénes son los «líderes», como algunos los denominan, es decir los socios más motivados y competentes dentro de cada categoría. La mera participación voluntaria en el comité director, al margen de cualquier exención de presencia, podría ser un signo de motivación real.

Comités directores y animadores

Se creará un comité director nacional para acompañar el diálogo, responder a las preguntas de las partes interesadas en cualquier momento de la reflexión y difundir determinada información dentro de las diferentes categorías de agentes. Dicho comité no se encargará de la validación de las tareas realizadas y deberá orientar a los participantes en cuanto a la metodología pero no en cuanto al contenido. El comité director estará formado por un representante de cada una de las categorías y por el mediador – en total, menos de diez personas – y estará presidido por el representante del gobierno.

- ➔ Por razones prácticas, en la medida en que la reflexión se debería llevar a cabo al mismo tiempo en todo el país, sobre todo cuando existe un proceso de descentralización, puede ser conveniente que haya también comités directores en las distintas provincias del país. En ese caso, la organización descrita a nivel central se reproducirá a nivel provincial.



Los animadores serán personas que, durante la celebración de un foro de las partes interesadas, apoyarán al mediador en la gestión del foro, sobre todo en las reuniones de trabajo de los diferentes grupos. Los animadores serán los miembros del comité director y una persona de recursos – si es posible, con experiencia – para cada grupo de trabajo.

Establecimiento de los temas de trabajo y formación de los grupos

La distribución de una copia del informe de situación a todos los participantes dará información objetiva de la que no todos disponen. Los participantes se basarán en ese informe para decidir los temas en los que se profundizará en el marco del diagnóstico.

Desde un punto de vista metodológico, podrá decidirse hacer una reflexión sobre la elección de los temas en

la asamblea plenaria – pese al número de participantes –, de manera que se consiga un carácter participativo desde el principio del diálogo. En forma de brainstorming y basándose en lo ya existente, los participantes podrán proponer temas de trabajo que consideren importantes para su país. El número de temas podría ser de entre 3 y 5.

→ En un país en el que no hay ninguna política sectorial o ésta debe actualizarse en gran medida, los objetivos generales del sector no se conocen bien, lo que puede ir en detrimento de la calidad de la reflexión sobre los demás temas. En este caso, podrá fijarse un tema específico sobre la política sectorial del que se ocupe un grupo dinámico y receptivo. De este modo, sus conclusiones provisionales podrían transmitirse a los demás grupos de reflexión sin esperar la validación por parte de todos los participantes en el foro siguiente.

→ **Entre los temas posibles, será probable que haya ciertos criterios de evaluación de un programa sectorial y ciertos principios de la GIRH.**

La determinación de los temas de trabajo será específica de un país y dependerá de los avances que se logren en el sector y de los puntos débiles de éste.

Temas de trabajo relativos al diálogo nacional en Etiopía :

- Política y regulación
- Planificación, financiación, información, supervisión y evaluación
- Realización y coordinación

Según los intereses de los participantes, se crearán grupos de trabajo correspondientes a los distintos temas elegidos en la asamblea plenaria. En cada grupo debería haber un número aceptable de representantes de cada categoría de agentes.

→ Dichos grupos deberían formarse por proximidad geográfica. Además del interés económico de limitar los desplazamientos, cuanto más grande es un país tanto más difíciles son las comunicaciones; tales desplazamientos podrían dificultar la participación de determinados agentes en grupos situados en la capital. Además, la creación de grupos de reflexión dentro del país, en correlación con comités directores provinciales, será una garantía de apropiación y de comunicación dentro de las diferentes zonas geográficas.

Los grupos, que cuentan, para su metodología de trabajo, con la orientación del mediador y de los animadores, se fijarán actividades y prioridades, nombrarán responsables en cada grupo (representante del grupo, ponente, etc.), determinarán los recursos necesarios para su trabajo (reuniones, ayuda exterior, etc.) y decidirán indicadores y plazos en las listas de tareas por realizar.

→ La financiación de las distintas reuniones del diálogo (foro, grupos) debería correr a cargo del gobierno, pero podría contar asimismo con la ayuda de los donantes más implicados en el sector.

Establecimiento y validación del plan de trabajo en la asamblea plenaria

Basándose en las actividades previstas en los grupos de trabajo, se elaborará un primer plan de trabajo general en el que se indicarán las etapas y el calendario provisional. Las partes interesadas validarán el contenido de dicho plan. Se procederá a una actualización del contenido en el próximo foro, tomando como base las conclusiones del diagnóstico – véase más adelante –.

→ El plan de trabajo podrá ir acompañado de un calendario de actividades, como en el caso de Burkina Faso. 

→ El plan de trabajo a que se hace referencia es el plan de trabajo del sector, no el plan de trabajo que, con fines únicamente internos, prepara la Comisión Europea con vistas a un apoyo presupuestario sectorial, si bien el segundo plan de trabajo debería basarse en gran medida en el primero.

El resumen de los debates y el plan de trabajo deben ser enviados sin dilación por el comité director a todos los participantes.

5. Diagnóstico del sector por parte de los grupos de trabajo

A diferencia del informe de situación, que es una fotografía del sector en un momento determinado, el diagnóstico es un análisis realizado por los grupos de trabajo, por todo el país, de la situación, así como el establecimiento de recomendaciones – para conseguir los objetivos del sector – destinados al comité director, que los reunirá y los organizará.

→ Podrá ocurrir que se pida a los representantes de los grupos de trabajo que vayan a la capital para participar en el comité director, presentar el estado de su reflexión y posibilitar que el comité pueda realizar una buena coordinación con el trabajo de los demás grupos.

Con el fin de facilitar la reflexión de los grupos de trabajo, se propone a estos una metodología de realización del diagnóstico, en forma, por ejemplo, de un análisis de los puntos fuertes, los puntos débiles, las oportunidades, las amenazas y los riesgos, las necesidades, etc. En el marco del diálogo en Etiopía se ha elaborado un documento metodológico. 

Los grupos de trabajo trabajan en diferentes temas, como por ejemplo:

Política sectorial

El grupo propondrá:

- [objetivos para el sector](#): protección del patrimonio medioambiental y de la biodiversidad, mejor acceso al agua o a las instalaciones sanitarias para las personas más pobres, etc.

Algunos objetivos de la política sectorial de Lesotho:

- Mejor gestión de los recursos hídricos a nivel nacional
- Mejor gestión de las aguas transfronterizas
- Conservación de la calidad de las aguas
- Aumento del acceso a los recursos hídricos
- Fomento de la equidad
- Mejora del conocimiento sobre la distribución de los recursos

Los objetivos generales deben plasmarse en **objetivos concretos** y, sobre todo, **medibles**. Si, por ejemplo, se trata de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ante todo los objetivos concretos deben ser realistas y adaptados a las necesidades del país: puede ser más pertinente renunciar a conseguir los ODM y centrarse en que haya instalaciones sanitarias adecuadas en los lugares públicos (lo que no se incluye como indicador en los ODM), en fomentar el saneamiento total de los pueblos por razones sanitarias, etc.

- [orientaciones para la estrategia](#): propiedad de los recursos hídricos (país, municipio, comunidad), política de descentralización, zonas prioritarias de intervención, respeto de los principios de la GIRH, elección del sistema de gestión de los servicios, política de tarificación del agua, etc.

Estrategia sectorial

La estrategia sectorial establecerá:

- [los medios de alcanzar los objetivos fijados en la política sectorial](#)

Si, por ejemplo, un objetivo es alcanzar los ODM, se tratará de «reducir a la mitad, de aquí a 2015, la proporción de la población que no tiene acceso de manera continuada al suministro de agua potable y a un sistema de

saneamiento básico». De este modo, a partir de unos porcentajes del 46 % en cuanto al abastecimiento de agua potable y del 14 % en cuanto al saneamiento en 1990 (año de referencia para los ODM), el cálculo da unos objetivos del 73 % y del 57 % respectivamente en 2015. Por otra parte, gracias al informe de situación se dispondrá de un valor – a menudo, una estimación – de esos porcentajes para el año del diagnóstico, por lo que se podrán obtener los porcentajes pendientes de realización y se podrá determinar una progresión anual y, sobre todo, en función de la población, extraer las consecuencias en términos de infraestructuras por construir y mantener. Sobre esa base, y ajustándose a los recursos financieros, el plan de acción establecerá el tipo y el número de obras por construir y preverá las acciones de acompañamiento necesarias (formación, comunicación, etc.).

- tomando como base las orientaciones dadas en la declaración de política sectorial, la [elección de los sistemas de gestión de los servicios del agua](#) – para el suministro de agua y el saneamiento y para el medio urbano y el medio rural.

Los modos de gestión más utilizados en el sector del agua son la gestión directa y el arrendamiento¹. Según la experiencia que tenga el país de un sistema u otro de gestión, según las opciones políticas del país y del gobierno en el poder y según la capacidad nacional, se contemplará utilizar una u otra de las distintas fórmulas posibles.

- Los tipos de contrato más frecuentes para la gestión del servicio, con niveles de adjudicación más o menos elevados, se enumeran en el cuadro del anexo 2.

En cualquier caso, las autoridades públicas deberían mantener un control sobre determinados elementos clave, como la calidad del agua y la política de tarifas – teniendo en cuenta que la política de tarifas influirá en los beneficios del operador.

- Por el contrario, en centros de pequeñas dimensiones en Ruanda, Madagascar, Uganda y Benín se ha optado por la adjudicación de la gestión.

1) Al igual que en el caso de la concesión, el arrendamiento es una adjudicación del servicio en la que la remuneración del adjudicatario – el concesionario en un caso y el arrendatario en el otro – procede de la explotación del servicio. El concesionario financia, realiza y mantiene las obras, mientras que el arrendatario solamente las mantiene.

En **Senegal**, el agente central de este subsector es la Oficina Nacional de Saneamiento de Senegal (ONAS), ente público de tipo industrial y comercial que se encarga de la recogida, la depuración, aprovechamiento y evacuación de las aguas residuales y de lluvia en zonas urbanas y suburbanas. En la práctica, la ONAS desempeña asimismo actividades estatales de planificación y regulación. Se ha considerado necesario desarrollar y asegurar los recursos financieros del sector y reorientar el papel y las responsabilidades de la ONAS favoreciendo la adjudicación de la explotación a las entidades locales o a empresas privadas.

En **Costa de Marfil**, en el subsector del agua potable en el medio urbano hay desde 1991 un contrato de arrendamiento con la SODECI (SAUR). En lo que respecta al saneamiento, se ha encargado a la SODECI, únicamente en la ciudad de Abidján, el mantenimiento y la utilización de las redes y de las infraestructuras de saneamiento y de drenaje, a cambio de la percepción de una tasa en concepto de saneamiento en las facturas del agua.

El acceso de los más pobres al agua en el medio suburbano

Una solución que ha surgido en los barrios periféricos más desfavorecidos es la **gestión comunitaria** de los servicios del agua. Las poblaciones se han constituido en asociaciones de usuarios, comités del agua, asambleas comunitarias o cooperativas del agua. Las poblaciones beneficiarias son quienes corren con los gastos de las inversiones que se realizan; de ese modo, se palia la incapacidad de las autoridades para garantizar el servicio.

Los límites de esta solución son la falta de control para garantizar la calidad del agua, las dificultades de mantenimiento y la falta de saneamiento. Las redes no están interconectadas, y, como cada cual tiene su propio sistema de abastecimiento, no hay control sobre la explotación de los recursos.

El ajuste del marco legislativo e institucional para facilitar y garantizar un apoyo adecuado a la gestión comunitaria sigue siendo uno de los retos más importantes del sector.

→ tomando como base las orientaciones indicadas en la declaración de política del sector, la [determinación de la tarificación](#) para el servicio de suministro de agua y/o de saneamiento en el medio urbano y en el medio rural.

El **Banco Mundial** ha realizado un **estudio sobre la tarificación del agua**, cuyas conclusiones principales son las siguientes:

- se recomienda aplicar el principio de una tarificación social consistente en una sobrefacturación de la conexión para la industria respecto a los particulares;
- en cuanto a la estructura de precios, se considera positiva la existencia de un primer tramo de consumo gratuito o de una cantidad fija poco elevada. Sin embargo, se señala que, si se aplica una cantidad fija, resultan discriminados los pequeños consumidores que no llegan al umbral de ese primer tramo;
- los costes de explotación más elevados son los de ampliación de la red y los de conexión de los usuarios;
- por ese motivo, los gastos de conexión corren a cargo del usuario, lo que penaliza a los más pobres, los cuales, además, pagan más cara el agua vendida en una fuente pública de agua que la que se distribuye a través de la red;
- el principio de los tramos de precios que consiste en que se cobra más a los grandes consumidores permite una buena recuperación de los costes de funcionamiento pero no de los costes de inversión;
- los gastos de saneamiento se incluyen con frecuencia en la factura del agua, ya que no suele haber financiación para este sector consignada en el presupuesto estatal. Salvo, tal vez, en el caso de las aguas de regadío, los volúmenes vertidos son aproximadamente los mismos que los extraídos; por lo tanto, una tasa de saneamiento sobre la factura del agua parece justa.



→ En función de la complejidad o de la sensibilidad del tema en el país, la elección del sistema de gestión de los servicios y la cuestión de la tarificación podrán ser temas completos de trabajo.

Financiación del sector y marco de gastos a medio plazo

El marco de gastos a medio plazo contiene todas las necesidades de financiación para alcanzar los objetivos intermedios de la política sectorial durante el período cubierto por el plan de acción. En particular, se trata de:

- los costes de realización y mantenimiento de infraestructuras, controles de contaminación, etc., que respondan directamente a los objetivos;
- los costes para establecer y poner en vigor las disposiciones institucionales, legislativas, reglamentarias y normativas, adecuar las necesidades del sector y la capacidad humana (personal, competencias) y material, garantizar los conocimientos y el seguimiento de los recursos hídricos y, de modo general, fomentar el sector.

En colaboración con el grupo de trabajo encargado de la estrategia, de lo que se trata, pues, es de determinar las prioridades en cuanto a los medios financieros disponibles, establecer las fases del programa según dichas prioridades y dotarse de argumentos válidos para intentar convencer a los socios del sector de que inviertan en él.

Este grupo estudiará asimismo la cuestión de la optimización de los recursos para el sector en su conjunto.

En **Burkina Faso**, el gobierno y nueve donantes han firmado un **memorándum de entendimiento** para la aplicación del programa nacional de abastecimiento de agua potable y de saneamiento. No son compromisos firmes de financiación sino un reconocimiento del marco fijado por el gobierno para la realización de su programa sectorial y el interés a priori de financiar este sector.



Capacidad institucional

A través del diagnóstico de sector, el enfoque sectorial tiene por finalidad asimismo determinar los servicios en los que deben reforzarse los recursos humanos, con objeto de que la totalidad del sector disponga de la capacidad necesaria para funcionar lo mejor posible. Para ello, es necesario efectuar un inventario de la capacidad y de las necesidades humanas, lo cual, según los países, podría suponer una dedicación plena para un grupo de trabajo.

Por lo demás, es evidente que dicho grupo debería trabajar en colaboración con otros, como, por ejemplo, los que se ocupan de la estrategia y del presupuesto.

Supervisión y modos de aplicación

La reflexión sobre los modos de aplicación del enfoque sectorial permite determinar mecanismos de control y coordinación (dentro de cada categoría de agentes y entre categorías), reglas, normas, patrones (por ejemplo, los modelos de letrinas que se considerarán para el cálculo de los porcentajes de acceso a un mejor saneamiento), etc.

El **sistema de supervisión del rendimiento** del sector es fundamental y debería decidirse al efectuar el diagnóstico – el grupo de trabajo puede solicitar estudios más detallados si es necesario –. Pueden determinarse familias de indicadores (por ejemplo, indicadores de actividad, de resultados, de rendimiento del servicio público, de rendimiento financiero, de gobernanza, etc. ) y, según los objetivos del sector, durante la aplicación del enfoque sectorial debería realizarse un seguimiento de los indicadores escogidos.

Información y comunicación

La comunicación y la difusión de la información constituyen una garantía de transparencia y son los vectores de la rendición de cuentas a los agentes del sector, sobre todo a los usuarios de los servicios del agua.

La capitalización del conocimiento, de la experiencia y de los resultados obtenidos puede ser objeto de una reflexión en cuanto al acceso a la información. La creación de un sitio de Internet dedicado al proceso puede ser una fuente de documentación fácil de consultar y abierta a todos. Con tecnologías modernas, como los sistemas de gestión de contenido – por ejemplo, Wiki –, se pueden alimentar sitios de manera sencilla mediante una amplia comunidad de agentes y facilitar los intercambios entre los mismos. Deberá pensarse también en interfaces para los interlocutores que no tengan acceso a las herramientas informáticas o a Internet.

La comunicación del sector abarcará también la cuestión de la sensibilización de los usuarios, que se efectuará también por otros medios, como la fijación de carteles, la radio o la televisión. La experiencia de los agentes sobre el terreno puede dar elementos para realizar las campañas de comunicación; por ejemplo, es interesante observar que la mejora de la calidad del agua y la reducción de los gastos de salud debidos a enfermedades relacionadas con los recursos hídricos han hecho tomar conciencia a determinados grupos, en especial en el medio rural, del interés económico y financiero del mantenimiento de los sistemas de suministro de agua. Algunas personas apuntan que con un euro invertido en el subsector del saneamiento se podrían ahorrar ocho euros en el de la salud.

Según el país, puede ser conveniente trabajar sobre otros temas, como la descentralización o la reforma institucional.

Una vez efectuado el diagnóstico, el comité director organizará la información basándose en las contribuciones, pero sin modificar el contenido. El objetivo de esta tarea será elaborar, con la ayuda de los comités provinciales, cuando los haya, un documento coherente que incluya los diferentes temas de trabajo para, en última instancia, disponer de un texto que se debata en el foro futuro de las partes interesadas.

6. Revisiones anuales del sector (foros de las partes interesadas)

Según los países, los foros de las partes interesadas se denominan «revisiones anuales del sector» o «revisiones conjuntas del desarrollo del programa sectorial».

Del mismo modo que, al inicio del proceso, los grupos de trabajo tienen un gran número de participantes que va disminuyendo hasta llegar a un reducido número de los más motivados, el nuevo foro de las partes interesadas puede reunir a agentes algo distintos de los reunidos al poner en marcha el proceso, centrándose en los verdaderos agentes, motores del cambio previsto por la gobernanza o, por el contrario, reticentes al mismo.

Foro de validación del diagnóstico y actualización del plan de trabajo

El foro de validación de los resultados del diagnóstico de los grupos de trabajo puede durar varios días. Hay grupos de trabajo complementarios cuyo objetivo es conseguir consensos entre todos los agentes del sector para llegar a la adopción de posturas políticas a largo plazo y de prioridades para el año en curso por parte del gobierno y de los demás agentes.

Las recomendaciones de los grupos de trabajo se modifican y transforman en **resoluciones**. Acto seguido, el conjunto de las partes interesadas aprueba dichas resoluciones.

Así ocurre en **Etiopía**, donde los tres grupos fijaron tres prioridades para el sector. Estas nueve prioridades aprobadas por todos los actores se plasmaron en resoluciones que debían aplicarse el año siguiente.



Las conclusiones del diagnóstico permiten asimismo **volver a actualizar el plan de trabajo** y determinar objetivos y medios más concretos que en el primer foro. La revisión anual es también una ocasión de adoptar **compromisos mutuos** por parte del gobierno, de los organismos de cooperación y de todos los demás agentes para la realización de este plan de trabajo actualizado.

→ En los países que no tienen política sectorial o que han optado por restablecerla durante el diagnóstico del sector, la validación por el conjunto de las partes interesadas es una etapa fundamental en términos de apropiación. Al final del proceso de validación, la política puede ser ratificada por las instancias nacionales, como el parlamento, que podrá haber sido asociado al diálogo. De la misma manera, para adaptar el marco institucional y legislativo, en general deben promulgarse leyes y decretos de aplicación.

→ El foro de las partes interesadas es el órgano de decisión principal del proceso, pero pueden celebrarse mesas redondas durante el año a fin de, por ejemplo, atraer nuevas aportaciones financieras para el sector.

Revisiones anuales siguientes

Los años siguientes, durante el mismo período, se celebran nuevos foros para hacer balance del pasado, fijar nuevas prioridades, aprobar el plan de acción actualizado, etc., y se crean grupos de trabajo diferentes, adaptados a las nuevas necesidades del sector.

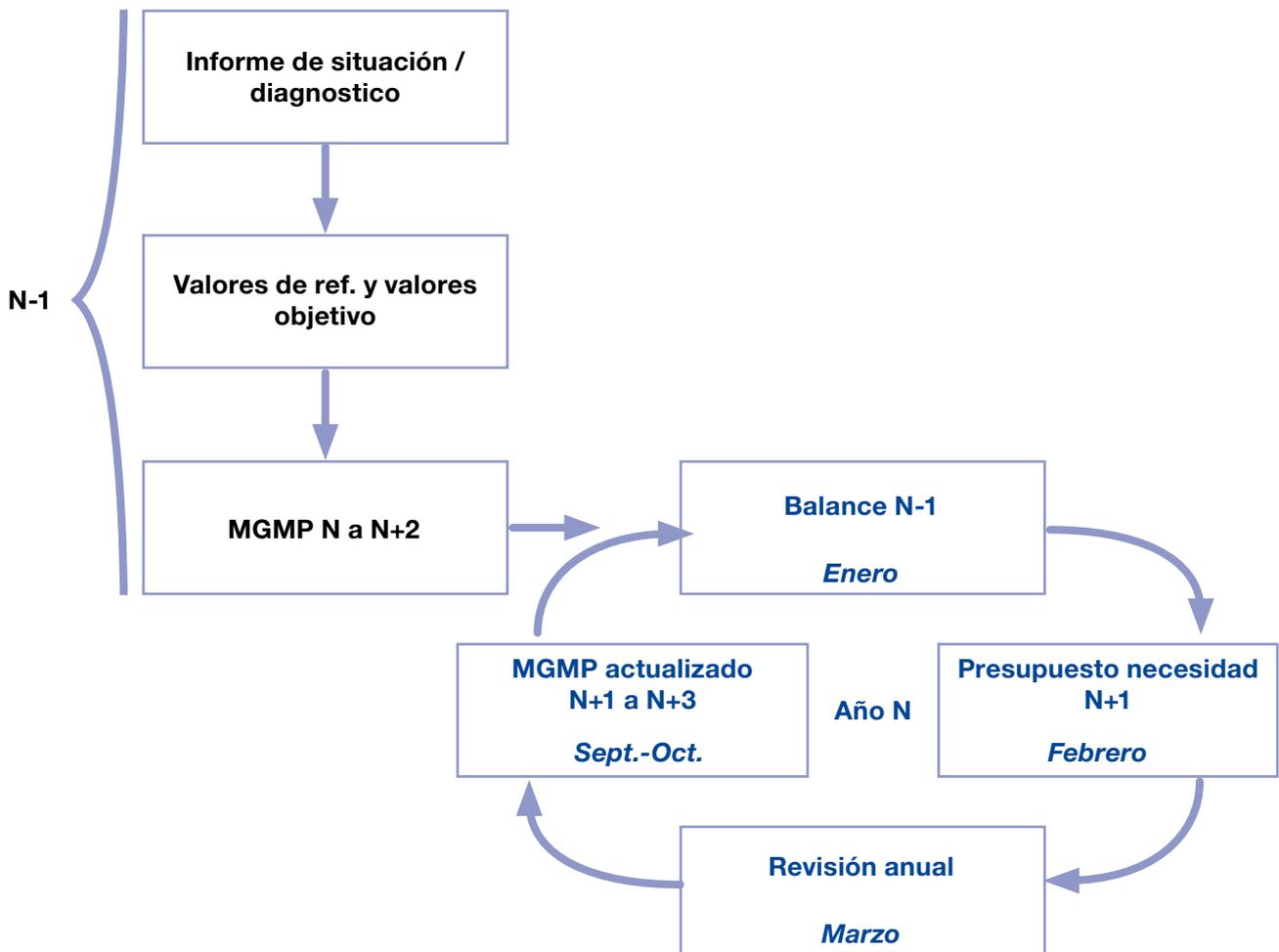
A diferencia del primer foro, que constituye un encuentro entre los distintos agentes, las revisiones anuales siguientes son más exigentes en cuanto a los responsables encargados de rendir cuentas. El seguimiento del enfoque sectorial permitirá detectar los malos y los buenos resultados de las actividades realizadas y, a través de un aprendizaje colectivo, los distintos agentes expondrán las opciones más adaptadas a su nivel y facilitarán, de ese modo, los elementos para un ajuste de la política sectorial.

A modo de ejemplo, se muestra en el diagrama siguiente el ciclo de las etapas principales del enfoque sectorial (año N), con meses indicativos para las actividades de los distintos años N.

→ Aunque la situación inicial para la aplicación de un enfoque sectorial no se ajuste a los principios más elementales de la gobernanza o a aspectos que son elementos previos institucionales o legales, e incluso si la evolución es más lenta de lo previsto, convendría ser flexible para movilizar a los participantes en este sector y mantener su motivación.

Al final de cada revisión anual deberían redactarse memorandos, con objeto de analizar la evolución del sector a lo largo del tiempo. La evaluación de las actividades realizadas y de las iniciativas emprendidas desde el inicio del diálogo nacional enriquecerá asimismo el proceso del enfoque sectorial.

→ En lo que respecta a la Comisión Europea, sería conveniente coordinar, en la medida de lo posible, las evaluaciones realizadas por la supervisión basada en los resultados (*Result Oriented Monitoring*), las revisiones intermedias, etc. con el programa del sector.



ANEXO 2. GOBERNANZA: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LOS PARTICIPANTES

1. Evaluación del contexto de gobernanza del agua

Con frecuencia ya existen documentos de evaluación del contexto global de la gobernanza en un país (o región), los cuales pueden ser útiles para efectuar el análisis al nivel del sector del agua.

La evaluación puede resumirse en un cuadro en el que se señalen, a nivel nacional (o regional en el caso de la gestión de una cuenca) y a nivel de sector, los elementos clave relacionados con el contexto y las fuentes de comprobación.

Los temas generales siguientes pueden ser útiles para el sector:

- atención al sector por parte de los gobernantes políticos – poderes legislativo y ejecutivo – fuerza del sistema institucional (sobre todo, judicial y financiero);
- otra información, como la gestión de la hacienda pública, según haya sido reformada o no, la integración – positiva o negativa – del país a nivel internacional: ratificación de protocolos, centro de blanqueo de dinero, etc.

A continuación se da un ejemplo del cuadro descrito.

Nivel	Elementos clave	Fuente de comprobación
National	Debilidad general del marco legislativo y reglamentario	Las leyes previstas se promulgan con mucho retraso y los decretos de aplicación se publican mucho después de las leyes o bien no se publican
	Falta de capacidad del Estado, poca descentralización	Importancia del sector informal, escaso acceso al suministro en zonas rurales
	Poder real del parlamento	Capacidad de decisión real del parlamento sobre el presupuesto nacional y ejercicio de su derecho de control sobre las actuaciones del gobierno
Sector	Resistencia del organismo del agua urbana a la separación de las funciones inherentes al Estado y el suministro del servicio; falta de mantenimiento de las instalaciones; fuerte politización del director ejecutivo de dicho organismo	Poder completo del organismo del agua urbana (OAU) (programación, suministro del servicio, recuperación de los costes), escaso acceso al agua en las ciudades
	Fuerte implicación de los donantes en el sector, proceso de descentralización en curso	Compromisos financieros elevados en favor del sector

2. Inventario de los agentes: intereses, poderes y motivaciones

De lo que se trata es de determinar los tipos de agentes que tienen o deberían tener una implicación real – formal o informal – en la gobernanza o la rendición de cuentas.

Los tipos de agentes son los agentes no estatales, las organizaciones de control y de regulación, el gobierno y el aparato político, los organismos públicos del sector, los proveedores de servicios y los donantes.

Para cada tipo de agente convendrá determinar si es «solicitante de gobernanza» o si, en cambio, es «responsable de la gobernanza», es decir, un gobernante que debería rendir cuentas. El solicitante es quien se beneficiaría de un cambio, mientras que el responsable es quien tiene los medios formales del cambio.

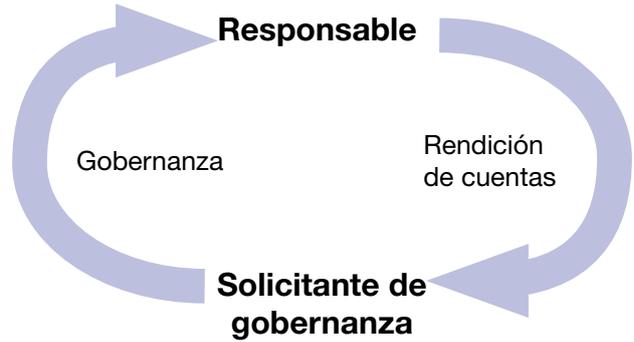
Por último, es conveniente determinar el interés y el poder de decisión de cada agente, así como su motivación respecto al cambio, como se expone en el cuadro que figura a continuación.

Agente	Responsable o solicitante de gobernanza	Interés, capacidad	Motivación para el cambio
Agentes no estatales			
Asociación de usuarios del agua	Solicitante	Interés en una gestión transparente para que disminuya el coste del agua. Su capacidad de influencia depende del número de socios.	Motor de cambio
Medios de información	Solicitante	Búsqueda de sensacionalismo: interés en los casos de mala gobernanza. Capacidad de divulgación muy fuerte.	Motor de cambio
Organizaciones de control y de regulación			
Tribunal de cuentas	Solicitante	Sujeto a sus propios problemas de gobernanza. Capacidad institucional fuerte según los textos pero débil en la práctica.	Ligero motor de cambio
Gobierno y aparato político			
Ordenador nacional	Responsable / Solicitante	Interés en una buena cooperación con los donantes. Capacidad de influencia en el ministro responsable del sector del agua.	Motor potencial
Parlamento (comisión sectorial del agua)	Responsable / Solicitante	Interés muy dependiente de los miembros de la comisión. Poder legislativo real.	Motor potencial
Ministerios y organismos públicos del sector			
Ministerio encargado del sector del agua	Responsable	Ministerio encargado también de otros sectores (minas, etc.), <i>a priori</i> poco interés en el sector del agua, gestionado por el OAU. Elemento fundamental de la reforma institucional.	Resistencia / Motor potencial de cambio
Organismo del agua urbana (OAU)	Responsable	Interés en el <i>status quo</i> para una gestión opaca de los fondos del subsector. Estrecha relación entre el director ejecutivo del OAU y el partido en el poder.	Fuerte resistencia al cambio
Direcciones regionales del agua (desconcentradas)	Responsable	Presupuesto y prerrogativas de la administración central	Resistencia al cambio
Proveedores de servicios			
OAU	Responsable	Acumulación de funciones (véase más arriba)	Fuerte resistencia al cambio
Donantes			
Comisión Europea	Responsable / Solicitante	Sector de concentración	Motor de cambio
Organismos bilaterales de desarrollo	Responsables / Solicitantes	Medidas en favor de la descentralización: las direcciones regionales (desconcentradas) podrían desaparecer.	Motores de cambio

3. Evaluación de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados

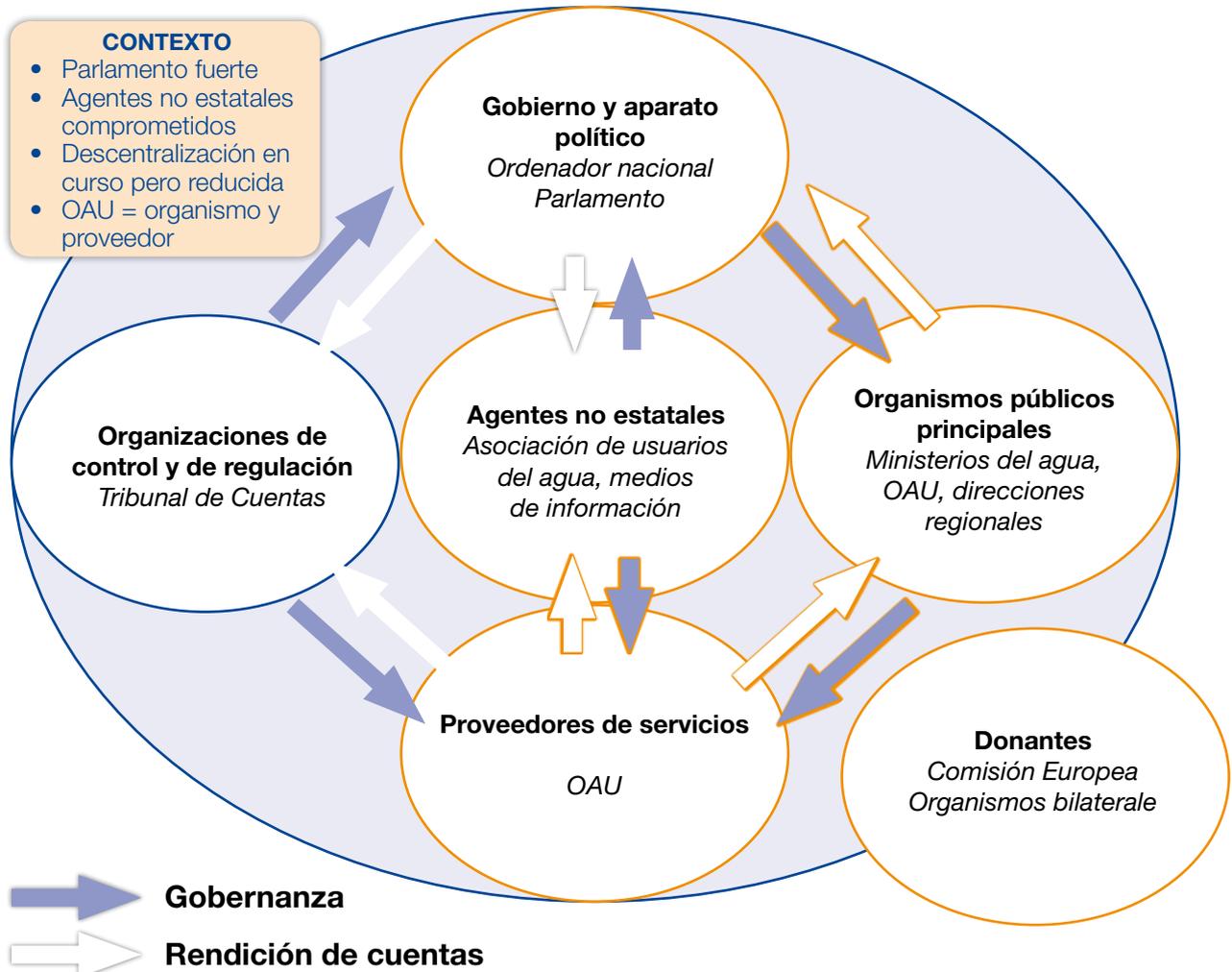
Después de determinar los principales agentes para cada subsector considerado (en el ejemplo anterior, únicamente el suministro de agua potable en el medio urbano), se buscan las relaciones existentes entre dichos agentes en cuanto a la gobernanza y la rendición de cuentas. Los gobernantes son los responsables que deberían rendir cuentas a los derechohabientes, los gobernados, que son solicitantes de gobernanza.

→ Para precisar los vínculos existentes entre los agentes, se pueden establecer varias relaciones posibles: jerárquica, patriarcal, función de la ley del mercado, disposición voluntaria de los agentes en forma de red, etc.



El resultado de esta etapa es la representación esquemática de las relaciones entre los agentes.

En el diagrama que figura a continuación se da una posible representación de los vínculos entre los agentes del ejemplo anterior. Las burbujas y las flechas rojas representan los principales agentes y las relaciones entre sí.



4. Resumen : evaluación del grado de madurez del sector para una reforma en el ámbito de la gobernanza

La última etapa del análisis de gobernanza del sector consiste en sacar las conclusiones del estudio. Esta tarea de síntesis tiene por objeto prever la tendencia del sector en lo que respecta a la gobernanza y determinar la aptitud al cambio.

En algunos casos, si resulta que el sector no está preparado para ajustarse a los principios de gobernanza, puede ocurrir que sea más pertinente para la Comisión Europea y los demás socios técnicos y financieros centrarse en un apoyo a la sociedad civil o al sector privado, manteniendo el diálogo con los ministerios clave y los posibles motores de cambio dentro del gobierno, en lugar que respaldar a agentes opuestos a los principios de gobernanza.

En el siguiente cuadro se resume el análisis de la gobernanza del ejemplo anterior.

	Características	Fuerzas / posibilidades	Debilidades / amenazas	Tendencia
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento fuerte Agentes no estatales comprometidos Descentralización en curso pero reducida OAU opuestos al cambio 	La descentralización puede precisar una reorganización del subsector del agua urbana en su totalidad (desaparición de las direcciones regionales)	El director ejecutivo del OAU es una persona influyente y opuesta al cambio	El proceso de descentralización va a proseguir: es una ocasión de sensibilizar a las autoridades sobre la necesidad de reformar el organismo del agua urbana
Agentes, intereses y motivaciones	<ul style="list-style-type: none"> Ordenador nacional, parlamento Asociación de usuarios del agua Ministerio del Agua OAU : organismo y proveedor Donantes 	Influencia posible del parlamento, la asociación de usuarios, el ordenador nacional y los donantes sobre el ministerio del agua	Reticencia del ministro del agua a sustituir al director ejecutivo del OAU	Será difícil destituir al director ejecutivo del OAU, que está respaldado políticamente. Sin embargo, podría hallarse en situación de aislamiento y verse obligado a negociar con los demás agentes.
Relaciones en cuanto a la gobernanza	Las solicitudes de gobernanza son realizadas por los usuarios, el aparato estatal y los donantes al ministro del agua y al OAU	Las solicitudes coinciden en pedir una mayor convergencia: el establecimiento de un diálogo nacional podría servir de catalizador del cambio	Los solicitantes de gobernanza tienen, individualmente, un peso menor que los gobernantes opuestos al cambio	Sin una labor de sensibilización y coordinación de los distintos motores del cambio, la situación podría seguir siendo la misma durante bastantes años
Otros aspectos	A medio plazo se prevén elecciones legislativas	En el período pre-electoral es cuando los partidos políticos se preocupan más de satisfacer las expectativas de los ciudadanos	Una reelección del partido en el poder podría reafirmar al gobierno en su gestión del sector	Tendencia dependiente en parte de los resultados de las elecciones

Información adicional

Para más información, consúltese la guía «La cuestión de la gobernanza en las operaciones de sector. Documento de referencia» de la Comisión Europea



ANEXO 3. TIPOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA Y DE SANEAMIENTO

La adjudicación de servicio público es un contrato mediante el cual una persona jurídica de derecho público (por ejemplo, un ayuntamiento) otorga la gestión de un servicio público del que tiene la responsabilidad a un concesionario público o privado, cuya remuneración está vinculada estrechamente con el resultado de la explotación del servicio. Puede encargarse al adjudicatario realizar infraestructuras o adquirir bienes necesarios para el servicio. La diferencia fundamental entre un contrato público y una adjudicación de servicio estriba en el modo de remuneración elegido. En el caso de un contrato público, el pago es íntegro e inmediato y lo realiza el comprador público. En el caso de una adjudicación de servicio público, la remuneración procede de la explotación del servicio. En todos los casos, la persona de derecho público es propietaria de las instalaciones, hayan sido o no realizadas y financiadas por una empresa privada.

Tipo de gestión	Financiación y realización de inversiones	Explotación y mantenimiento de las instalaciones	Riesgos y peligros	Responsabilidad de la calidad y de las tarifas	Remuneración del adjudicatario	Particularidades
Gestión directa	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento	No procede	No hay adjudicación; el ayuntamiento tiene autonomía financiera y, a veces, personalidad jurídica. Es posible la gestión delegada de un servicio a una empresa especializada.
Arrendamiento (el titular de la explotación se denomina «arrendatario»)	Ayuntamiento (posible participación del arrendatario en la modernización o la ampliación)	Arrendatario	Arrendatario	Arrendatario (tarifas o baremos de tarifas fijados en general en el contrato)	Remuneración pagada por los usuarios. Pago al ayuntamiento de una tasa por amortización de las inversiones y de una sobretasa por el derecho de uso de las instalaciones.	Posible asociación público-privada Duración del contrato : en general, hasta 10 años
Administrador / gerencia	Ayuntamiento	Administrador en nombre del ayuntamiento	Ayuntamiento	Local authority	Primas concedidas según una fórmula de participación en los resultados; fijada por contrato	Posible asociación público-privada En el caso de la gerencia, las primas son fijas.
Administrador / gerencia	Concesionario	Concesionario	Concesionario	Concesionario (tarifas o baremos de tarifas fijados en general en el contrato)	Remuneración pagada por los usuarios. Posible pago de una sobretasa al ayuntamiento en concepto de inspecciones, información a los usuarios, etc.	Posible asociación público-privada Duración del contrato : en general, hasta 30 años

Comisión europea

Desarrollo y gobernanza del sector del agua

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 – 40 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-14536-0

Cómo conseguir las publicaciones de Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones destinadas a la venta se encuentran en EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), donde puede encargarlas a través del actor de ventas de su elección.

Asimismo puede pedir la lista de puntos de venta de nuestra red mundial enviando un fax al número (352) 29-29-42758.

Este documento es el séptimo **documento de referencia** de la «**colección herramientas y métodos**» de EuropeAid, en la que se reúnen los documentos metodológicos elaborados por la Dirección «Calidad de las Operaciones» y que se divide en tres subcolecciones: guías, documentos de referencia y documentos de reflexión. Los documentos de referencia profundizan en los conceptos, desarrollan los conocimientos, aportan orientaciones para la prestación de la ayuda y exponen las buenas prácticas. La colección consta de los títulos siguientes:

Guías:

- Guía nº 1: « The Programming, Design and Management of General Budget Support » [Programación, Diseño y Gestión del Apoyo al Presupuesto General].
- Guía nº 2: « EC Support to sector programmes: covering the three financing modalities: Sector budget support, Pool funding and EC procurement and EC project procedures » [Apoyo de la CE a los programas sectoriales. Cobertura de las tres modalidades de financiación: apoyo presupuestario sectorial, financiación agrupada y procedimientos de contratación pública y de proyecto de la CE], julio de 2007.
- Guía nº 3: « Para una cooperación técnica más eficaz», abril de 2009.

Documentos de referencia:

- Documento de referencia nº 1: « Institutional Assessment and Capacity Development – Why, what and how?» [Evaluación institucional y desarrollo de la capacidad: ¿por qué? ¿qué? ¿cómo?], 2005
- Documento de referencia nº 2: « Supporting decentralisation and local governance in third countries » [Apoyo de la descentralización y de la gobernanza local en terceros países], 2008
- Documento de referencia nº 3: « Strengthening project internal monitoring: How to enhance the role of EC task managers » [Fortalecimiento de la supervisión interna de proyectos: ¿cómo mejorar el papel de los gestores de tareas de la UE], 2009
- Documento de referencia nº 4: « Analysing and Addressing Governance in Sector Operations » [Análisis y gestión de la gobernanza en las operaciones sectoriales], 2009
- Documento de referencia nº 5: « Sector Approaches in Agriculture and Rural Development » [Enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural], 2009
- Documento de referencia nº 6: « Toolkit for Capacity Development » [Herramientas para el desarrollo de capacidad], 2009

Documentos de reflexión:

- Documento de reflexión (nº1): «Reforma del sector público. Introducción», marzo de 2009

