



# Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial

En 1997, más de 1.100 millones de personas de países de ingreso bajo y mediano carecían de acceso al abastecimiento de agua potable, y eran muchas más las que no disponían de saneamiento adecuado. Actualmente, 166 millones de personas de 18 países sufren la escasez de agua, y se considera que otros 270 millones, en otros 11 países, están en situación de "estrés" por carencia de agua. Hacia 2025, las poblaciones afectadas aumentarán de 436 millones a 3.000 millones de personas, es decir, un 40% de la población mundial, la mayoría de ellas en los países más pobres. Hoy en día, es opinión común que la gravedad del problema requiere un enfoque estratégico que haga hincapié en la ordenación equitativa y sostenible de los recursos hídricos.

## Un desafío cada vez más difícil

En el Segundo Foro Mundial del Agua, celebrado en La Haya en marzo de 2000, se llegó a la opinión unánime de que la inversión anual necesaria para el año 2025, destinada a atender las necesidades mundiales de agua para el riego, la industria, el abastecimiento de agua potable y saneamiento y la gestión ambiental ascenderá de entre US\$70.000 millones y US\$80.000 millones actuales a US\$180.000 millones. Este aumento gigantesco sólo se puede conseguir si los países en desarrollo son capaces de crear un entorno favorable a la inversión privada y de absorber esas inversiones. Ambas tareas presuponen condiciones de estabilidad política y atención al sistema de gobierno y las instituciones, en particular

los derechos de propiedad, el estado de derecho, la transparencia y la participación.

## Estrategia del Banco Mundial sobre recursos hídricos

Para fundamentar la formulación de la nueva estrategia del Banco Mundial para el sector de los recursos hídricos, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) realizó una evaluación de la eficacia en la aplicación de la actual estrategia del Banco. El enfoque integral consagrado en la *Ordenación de los recursos hídricos (la Estrategia)* de 1993 surgió en respuesta a la inquietud del Banco de que las operaciones de este sector no eran conducentes al desarrollo sostenible —los proyectos sobre recursos hídricos y cuestiones conexas



figuraban entre los de menor rendimiento de la cartera del Banco— y a la creciente preocupación internacional ante la mala gestión de los recursos hídricos mundiales y los insuficientes niveles de servicio, particularmente para los pobres.

La *Estrategia* es sumamente valiosa para una ordenación racional y sostenible de los recursos hídricos. La pertinencia de sus principios básicos fue ratificada en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997, en el que se pidió una intervención urgente para abordar la inminente crisis de recursos de agua dulce. En la *Estrategia* se reconoce que para atender mejor las necesidades de agua es preciso que los países prestatarios reformen sus instituciones, políticas y sistemas de planificación de este recurso (Recuadro 1). Se reconoce también que ello obligará a introducir cambios en aspectos tan diversos como los procedimientos internos del Banco, la capacitación, la combinación de especializaciones del personal y los recursos asignados a las operaciones de este sector. La recomendación principal fue que el Banco y sus países miembros adoptaran un nuevo planteamiento, que reconozca que el agua es un recurso natural escaso sujeto a muchas interdependencias en lo que se refiere a su transporte y utilización.

Los marcos analíticos integrales propugnados en el documento de la *Estrategia* se han diseñado para ayudar a orientar las decisiones relativas al agua. Hay dos objetivos principales: elaborar un marco global de ordenación de los recursos hídricos que integre las necesidades de los subsectores de servicios hídricos y presentar un programa de reforma e innovaciones a fin de lograr una mayor pertinencia, eficacia y sostenibilidad de los principales subsectores de dichos servicios (Gráfico 1).

### La aplicación es amplia, pero parcial y desigual

La aplicación de la *Estrategia* de 1993 ha impulsado los objetivos institucionales y la misión del Banco, y ha contribuido a un nuevo consenso mundial sobre la ordenación de los recursos hídricos. Pero esa aplicación, aunque amplia, ha sido parcial y desigual, con grandes diferencias entre las distintas oficinas regionales, países y subsectores. Ahora es preciso adaptar la *Estrategia* a los diversos ámbitos nacionales y vincular la ordenación de los recursos hídricos con la prestación de servicios sostenibles.

### Establecimiento de asociaciones internacionales y fortalecimiento de la capacidad

El Banco ha conseguido elaborar una política mundial y regional de abastecimiento de agua mediante un número creciente de asociaciones internacionales forjadas con su ayuda. Destacan entre ellas la Asociación Mundial para el Agua y el Consejo Mundial del Agua, ambos establecidos en 1996. Estos grupos contribuyeron a la formulación de una Visión Mundial del Agua, que se presentó en

**Gráfico 1: Marco integrado para la gestión de los recursos hídricos**



Fuente: Basado en Global Water Partnership, Towards Water Security: A Framework for Acting (Estocolmo, 2000).

el Segundo Foro Mundial del Agua. Otro ejemplo de asociación productiva es la Comisión Mundial de Presas, convocada por el Banco y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Más recientemente, el Banco facilitó la formación del Foro africano sobre recursos hídricos, que dio lugar al Consorcio internacional para la cooperación en la cuenca del Nilo. A largo plazo,

### Recuadro 1: La estrategia de 1993: Ayuda a los gobiernos a reformar las políticas, la planificación y las instituciones

- *Primero*, desarrollar la capacidad institucional y reguladora de los países prestatarios para aplicar un enfoque integrado de la planificación y gestión del sector de los recursos hídricos.
- *Segundo*, apoyar la cooperación internacional para la gestión y uso de las vías navegables y masas de agua internacionales.
- *Tercero*, aprovechar las ventajas comparativas de las organizaciones ajenas al Banco y lograr la participación de las partes interesadas en las decisiones que les afectan.
- *Cuarto*, adoptar los derechos de agua, sistemas de fijación de precios e incentivos para alentar su asignación racional y eficiente entre usos contradictorios, desalentar los despilfarros y conseguir servicios adecuados.
- *Quinto*, velar por que las actividades relacionadas con los recursos hídricos mejoren el entorno humano y natural, con especial atención a las salvaguardias, los efectos sociales (sobre todo en la mujer) y las necesidades de los pobres.

la asociación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial en los temas relacionados con los recursos hídricos y el saneamiento ha demostrado ser especialmente eficaz en más de 30 países, donde ha consolidado las reformas normativas nacionales que favorecen planteamientos basados en la comunidad y en la demanda.

### *La reforma es difícil*

Si bien muchos principios de la *Estrategia* se han incorporado en los estudios económicos y sectoriales y han orientado la participación del Banco en un creciente número de asociaciones internacionales relativas al agua, aún no se ha creado suficiente conciencia sobre las cuestiones relativas al aprovechamiento de los recursos hídricos en las estrategias de asistencia a los países. Las intervenciones del Banco son sólo una modesta fuerza impulsora de las reformas en la ordenación del agua, salvo en países pequeños; aun en ellos, la reforma requiere que las intervenciones del Banco se armonicen con las condiciones reinantes en el país y las actividades de otros participantes internacionales. Otras instituciones de desarrollo, como los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las entidades del sector privado, pueden influir en el ritmo y la orientación de la reforma, y así lo hacen. Promover la colaboración con esos participantes es un importante elemento de la *Estrategia*, sobre todo en países grandes como China, India, México y Brasil, en los que resulta imprescindible mejorar la selectividad consiguiendo un mayor efecto multiplicador para el volumen relativamente pequeño de asistencia externa del Banco.

El Banco no ha adoptado en forma generalizada los principios integrales básicos de la *Estrategia*. Sin embargo, ello representa no tanto una deficiencia cuanto un indicio de la complejidad de la reforma del sector de recursos hídricos. Los países de la OCDE son buena muestra de esta dificultad. Aun cuando se cuente con una adecuada gestión de gobierno, participación, instituciones y conocimientos —todo lo cual suele faltar en gran medida en los países clientes del Banco—, esas reformas suelen tardar de 10 a 20 años. Sólo dos de las seis Oficinas Regionales del Banco (África y Oriente Medio y Norte de África) han elaborado estrategias nacionales en consonancia con la del Banco, y sólo una (Oriente Medio y Norte de África) ha elaborado estrategias nacionales y sectoriales basadas en una secuencia regional de prioridades para la acción. Por el contrario, algunas (como la de América Latina y el Caribe) están agrupando estrategias sectoriales para llegar a estrategias nacionales y regionales. Pocos prestatarios tienen una visión global y a largo plazo de que el agua es un recurso vital que necesita una atenta gestión para garantizar la sostenibilidad y un acceso y utilización equitativos.

La reforma requiere también tiempo. Con demasiada frecuencia, el Banco ha contado con que la reforma sería resultado inmediato de las inversiones. Pero, en materia de

abastecimiento de agua y saneamiento, normalmente se consiguen resultados más satisfactorios si se condicionan las inversiones a la reforma.

### *Liderazgo e identificación con los proyectos*

Cuando hay paladines de la reforma, los resultados pueden ser notables. En el estado de Ceará (Brasil), los programas del Banco sobre el agua son eficaces debido al interés personal del Gobernador y a las operaciones y gestión de las comunidades de base. En India, el Primer Ministro de Andhra Pradesh impulsó un amplio programa de reforma del sector de riego.

### *Operaciones intersectoriales, diferencias subsectoriales*

Está aumentando, aunque lentamente, el número de operaciones intersectoriales para la ordenación de los recursos hídricos. La mayoría de las operaciones del Banco siguen centradas en los proyectos, pues se considera que ésta es la manera más eficaz de fortalecer la capacidad, introducir reformas y realizar estudios económicos y sectoriales en tiempos de contracción presupuestaria. En efecto, al adaptar el diseño de los proyectos a iniciativas de prestación de servicios —no integrales— de la *Estrategia* se reduce el número de proyectos problemáticos y se favorece la reforma. En consecuencia, las actividades del Banco para promover la reforma de políticas y fortalecer la capacidad nacional no han estado a la altura de los desafíos con que se enfrenta la mayoría de los países.

Un problema importante es que los principales subsectores del agua (abastecimiento de agua, riego y drenaje, energía hidroeléctrica, control de las inundaciones y medio ambiente) funcionan independientemente, con escasa planificación y cooperación intersectoriales, y sólo se ha logrado un progreso relativo hacia la integración de la ordenación de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas hidrográficas. Se está prestando mayor atención a que la infraestructura y las instituciones existentes funcionen más eficazmente, pero es muy largo el camino que queda por recorrer.

También hay marcadas diferencias subsectoriales: la reforma en cuestiones de riego y drenaje en el sector público va ahora muy a la zaga de la reforma en abastecimiento de agua y saneamiento, donde hay una aceptación cada vez mayor de los sistemas de comercialización y privatización. Otros elementos importantes de la *Estrategia* —aspectos jurídicos y de políticas, desarrollo institucional, participación de los interesados en la adopción de decisiones y descentralización, y atención a los más necesitados— sólo se aplican parcialmente. Si bien se prestó mayor atención a la recuperación de los costos, las cuestiones de calidad del agua y el medio ambiente, se han descuidado las cuestiones más amplias del valor económico del agua, los derechos de agua y de propiedad y los mecanismos para asignar equitativamente un recurso cada vez más escaso, aun cuando el Banco prestó mayor atención a la ordenación de aguas transfronterizas e internacionales.

### Opiniones de las partes interesadas

Las partes interesadas de los países (en Brasil e India) observaron que el Banco no parece dispuesto a extraer enseñanzas de las actividades de ejecución: el proceso parecía más importante que la sustancia, una vez aprobado el proyecto. Posteriormente, se insistía sobre todo en alcanzar las metas de desembolso y en poner en práctica las directivas y mandatos recibidos de la Sede, pero que las partes interesadas consideraban de poco interés para los problemas de alcance local. La falta de continuidad del personal del Banco era otro de los problemas mencionados. Se manifestaba cierta frustración ante el hecho de que el personal del Banco, debido a estas presiones, no pudiera dedicar más tiempo a actividades no crediticias y a promover un debate público sobre las políticas relacionadas con el agua.

### Gestión de la complejidad

Uno de los dilemas aún no resueltos de un enfoque más completo e integrado es la determinación del nivel correcto de complejidad y de las posibles etapas. No se puede hacer todo al mismo tiempo. El proyecto de abastecimiento de agua y alcantarillado en Izmir (Turquía) demuestra que no es conveniente comprometer fondos para una expansión en gran escala de las instalaciones si no se han abordado antes las cuestiones institucionales de importancia crítica. Un planteamiento más acertado hubiera sido aplicar un programa gradual cuyo primer objetivo fuera fortalecer la capacidad de gestión y promover el uso eficiente de las instalaciones existentes. En cambio, el proyecto de recursos hídricos en las regiones montañosas de Lesotho se adhirió en gran medida a la *Estrategia*, pero debido al tamaño y complejidad de este proyecto orientado a facilitar la transferencia de agua entre regiones y cuencas hidrográficas, se creó un influente organismo nacional de ejecución que el gobierno tendrá dificultad en controlar, y se prestó excesiva atención a la construcción de presas, en detrimento del abastecimiento de agua y el saneamiento. Si bien es imprescindible que la planificación sea integral, podrían lograrse mejores resultados mediante intervenciones discretas, manejables y ordenadas por etapas.

### Subsisten los impedimentos

Existe tensión entre las exigencias de la estrategia del Banco sobre los recursos hídricos, las prioridades de los países para el aprovechamiento del agua y los servicios que el Banco puede prestar dentro de las limitaciones impuestas por la organización interna, los presupuestos, la dotación de personal y las estructuras de incentivos. En materia de abastecimiento de agua y saneamiento, y más recientemente, de medio ambiente, el Banco ha aprovechado su ventaja estratégica; pero en otras esferas, particularmente la del riego, necesita una reforma interna para aumentar su eficacia.

Es preciso fortalecer los vínculos internos en el Banco e incorporarlos en las actividades de desarrollo, en particular para orientar expresamente el desarrollo al alivio de la pobreza y el fortalecimiento institucional. Un tratamiento integral de la ordenación de los recursos hídricos entraña altos costos de transacción, sobre todo debido a que muchas de las políticas de salvaguardia —y, desde luego, las más polémicas— se aplican al desarrollo relacionado con el agua. Por eso, los directivos a cargo de las operaciones en los países consideran que muchas intervenciones en este sector son iniciativas de alto riesgo en un momento en que disminuyen los recursos del Banco. Además, el aprovechamiento de los recursos hídricos suele trascender las fronteras y la dimensión internacional aumenta la complejidad.

Hasta el año 2000 no se había encomendado a ningún grupo la supervisión y formulación a nivel de todo el Banco de la reorganización institucional necesaria para asegurar un enfoque coherente de la ordenación de los recursos hídricos. Existen buenos modelos, especialmente en las regiones de África y de Oriente Medio y Norte de África; se espera que el nuevo Grupo del Banco encargado de la gestión de los recursos hídricos, creado a principios de 2000 dentro de la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible, aborde esas cuestiones en el documento de estrategia sobre recursos hídricos.

### Es preciso contar con mejores directrices

En la encuesta del personal realizada por el DEO se comprobó que, en general, hay gran satisfacción con el documento de la *Estrategia*: aproximadamente el 75% de los encuestados opinaron que era completo, que estaba en consonancia con los objetivos del Banco y que era de interés para la labor actual del Banco y las necesidades de los prestatarios. Pero de los funcionarios competentes en este tema, casi el 60% opinó que las recomendaciones son difíciles de supervisar. En exámenes independientes encargados por el DEO también se comprobó que la política operacional es difícil de utilizar como documento de orientación: "Es demasiado breve y abstracta para la mayoría de los profesionales y de los funcionarios del Banco", dijo un encuestado. Además, se señaló también la necesidad de modificar la *Estrategia* sobre la base de las enseñanzas recogidas y las prácticas óptimas internacionales. A ese respecto, es preciso que el Banco elabore directrices perceptivas y flexibles que permitan al personal establecer prioridades de asistencia y determinar soluciones de compromiso aceptables cuando la *Estrategia* sobre recursos hídricos imponga exigencias contradictorias o cuando parezca probable que vaya a dar buenos resultados.

### Nuevo compromiso del Banco con una estrategia realmente integral

Dados los temores de una inminente crisis mundial de recursos hídricos, puestos de manifiesto en la Segunda

Conferencia Mundial sobre el Agua, celebrada en La Haya en la primavera de 2000, es importante que el Banco adopte una nueva actitud ante ese desafío. Esto crea oportunidades para que el Banco aplique una estrategia integral de ordenación de los recursos hídricos acorde con los siguientes parámetros:

- Procurar que en el diálogo con los países y en el desarrollo institucional el aprovechamiento de los recursos hídricos responda mejor a cuestiones sociales y ambientales y preste más atención a los problemas de asignación de recursos.
- Fomentar la adhesión a la estrategia a través de objetivos comunes, diagnósticos realistas y alianzas orientadas a la reforma de las políticas y al fortalecimiento de la capacidad.
- Establecer y mantener más alianzas para la ordenación integral de los recursos hídricos con asociados afines del sector privado, la sociedad civil y los círculos de desarrollo.
- Fortalecer la gestión interna, el seguimiento y la evaluación del Banco de las actividades de ordenación de los recursos hídricos, mediante una organización simplificada, estrategias sectoriales y nacionales más coherentes, competencias básicas mejoradas, más orientación y capacitación operacional y mecanismos más rigurosos de garantía de calidad.

### Respuesta de la administración

La administración manifestó que su concepto de la gestión de los recursos hídricos se centraba en dos grandes desafíos: aumentar la eficacia de esa gestión en los países prestatarios y crear una infraestructura adecuada. Insistió en que el objetivo de esta fase del documento de estrategia sectorial no era elaborar un plan detallado de actividades sino llegar a un acuerdo general sobre la posición que debe adoptar el Banco para convertirse en socio eficaz de sus países clientes.

### Perspectivas de los Directores Ejecutivos

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo acogió con satisfacción el informe, y se mostró complacido por la estrecha colaboración entre el DEO y la administración y personal de la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible, y observó que la administración había tenido en cuenta el examen del DEO y sus recomendaciones y conclusiones en los preparativos para la estrategia sectorial. El Comité manifestó su apoyo general a las recomendaciones del DEO, así como a la continuada participación del Banco en la gestión de los recursos hídricos.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*  
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*  
 Jefe, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*  
 Jefe de Proyecto: *George Keith Pitman*

► Este *Précis* se basa en *Bridging Troubled Water: Assessing the World Bank Water Resources Strategy*, de George Keith Pitman, Oficial Superior de Evaluación de Operaciones, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO (Tel.: 1-202/458-4497; [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)).

### Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •  
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora: *Caroline McEuen* • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

**DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

*Précis also available in English*  
*Précis aussi disponible en français*

<http://www.worldbank.org/oed>