

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

EN LA FORMULACIÓN

DE LOS PLANES DE GESTIÓN

DE RECURSOS HÍDRICOS

RESUMEN

La participación activa de los actores vinculados a la gestión de los recursos hídricos es clave en los procesos de planificación porque ayuda a construir capacidades y aprovechar las oportunidades existentes, crea un gran sentido de pertinencia por parte de los involucrados, aumenta el compromiso con los objetivos y resultados a alcanzar, garantiza la sostenibilidad social a largo plazo, aumenta las capacidades de autoayuda y fomenta la articulación en las relaciones interinstitucionales.

Al considerar que la formulación de los planes de gestión debe contar con una participación activa de los diferentes actores de la cuenca, el Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua generó un ambiente de permanente interacción entre los equipos de trabajo creados (grupo de planificación, grupo técnico de trabajo, grupos de interés y Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca) con la intención de traducir las expectativas de los usuarios en alternativas secuenciales consensuadas articuladas en un plan de gestión.

Resultado de la metodología innovadora y creativa aplicada, se puede deducir, de manera resumida, que las cuencas donde fue aplicada esta inventiva para la elaboración de su Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca disponen de un conjunto de proyectos debidamente consensuados y con el compromiso de los actores de proceder a la búsqueda de financiamiento porque están convencidos de que pueden obtenerse cambios sustanciales en el manejo sostenible de sus recursos hídricos.

La Ley de Recursos Hídricos establece, como uno de sus principales desafíos, la participación activa de la población organizada en la toma de decisiones relacionadas al agua en cuanto a cantidad, calidad, oportunidad u otro atributo del recurso; y establece que es responsabilidad del ente rector de la gestión de los recursos hídricos el diseño de mecanismos que permitan poner en marcha procesos de interrelaciones humanas para generar opinión, reflexión, confrontación, análisis, deliberación, consenso y toma de acuerdos en común para el logro de fines establecidos por todos los actores.

De la lectura de la experiencia desarrollada en el Perú respecto a los procesos de participación real en la toma de decisiones sobre la gestión del agua, se puede apreciar que se reconoce y acepta —a nivel conceptual y teórico— las ventajas del involucramiento de los actores. Sin embargo, en la práctica este hecho está ausente debido a que no se ha logrado implementar un enfoque pragmático y consciente de que la gestión del recurso hídrico requiere de la articulación de intervenciones priorizadas, secuenciales, prácticas y pacientes (Banco Mundial, 2003).

De lo anterior, se deduce que, con el propósito de que una participación real no se quede a nivel de consulta, se requiere de procesos interactivos donde los grupos de interés participen en el análisis conjunto de los problemas y alternativas de solución. Para que esto se logre, es vital que quienes conducen los procesos de planificación presenten información hidrológica de buena calidad y apropiada, de manera que así se contribuya a evitar desaliento, desconfianza y altos costos en el desarrollo de los procesos.

Es, asimismo, importante considerar que la generación de una participación activa es clave en los procesos de planificación debido a que: i) ayuda a construir capacidades y aprovechar las potencialidades existentes; ii) crea un gran sentido de pertinencia por parte de los involucrados; iii) aumenta el compromiso con los objetivos y resultados a alcanzar; iv) garantiza la sostenibilidad social a largo plazo; v) aumenta las capacidades de autoayuda; y vi) fomenta articulación en las relaciones interinstitucionales. Considerando estos aspectos que ilustran la relevancia de generar la participación activa, el Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (PMGRH) de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) propuso utilizar, en la formulación de los planes de gestión de recursos hídricos, la metodología de visión compartida.

Esta metodología integra tres prácticas: i) la planificación; ii) la participación estructurada de los usuarios; y iii) el modelado colaborativo para la proyección de los diferentes escenarios en la gestión. Estos tres elementos contribuyen a que todos los actores involucrados reflexionen y concerten sobre su situación actual y definan estrategias de cambio posibles de implementar en el corto, mediano y largo plazo.

Al considerar que la formulación de los planes de gestión debe contar con una participación activa de los diferentes actores de la cuenca (gestionadores, usuarios y afectados), se generó un ambiente de permanente interacción, definiéndose previamente los equipos de trabajo, quienes asumieron diferentes responsabilidades e intensidades de acción con la finalidad de fortalecer la confianza y entendimiento entre los grupos involucrados. El producto de este proceso fue el documento denominado Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca, instrumento importante con el que cada cuenca cuenta para su funcionamiento.

EQUIPOS DE TRABAJO

Los equipos de trabajo constituidos para la elaboración del Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca (gráfico 1) fueron:

- a. Grupo de planificación:** encargado de la coordinación del proceso y conformado por el equipo técnico de la empresa consultora, miembros de la Coordinación Técnica de Cuenca (CTC)/PMGRH, representantes de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) y un representante del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca.
- b. Grupo técnico de trabajo (GTT):** responsable de brindar aportes técnicos a la documentación generada en cada una de las etapas del proceso de elaboración de los planes de gestión, está conformado por notables especialistas de la región para cada uno de los ejes temáticos precisados acorde con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos: Aprovechamiento de recursos hídricos, institucionalidad, cambio climático y gestión de riesgos, calidad del agua, cultura del agua y financiamiento.
- c. Grupo de interés o partes interesadas:** encargado de evaluar y dar conformidad social a los productos preparados por los GTT, se encuentra conformado por los usuarios del uso multisectorial del agua y por aquellas personas o grupos que muestran interés en los temas o que representan a la sociedad civil.
- d. Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC):** responsable de brindar la viabilidad institucional de los productos generados en cada una de las etapas del proceso de formulación de los planes y, de acuerdo a ley, conformado por representantes de las instituciones locales y usuarios del agua.

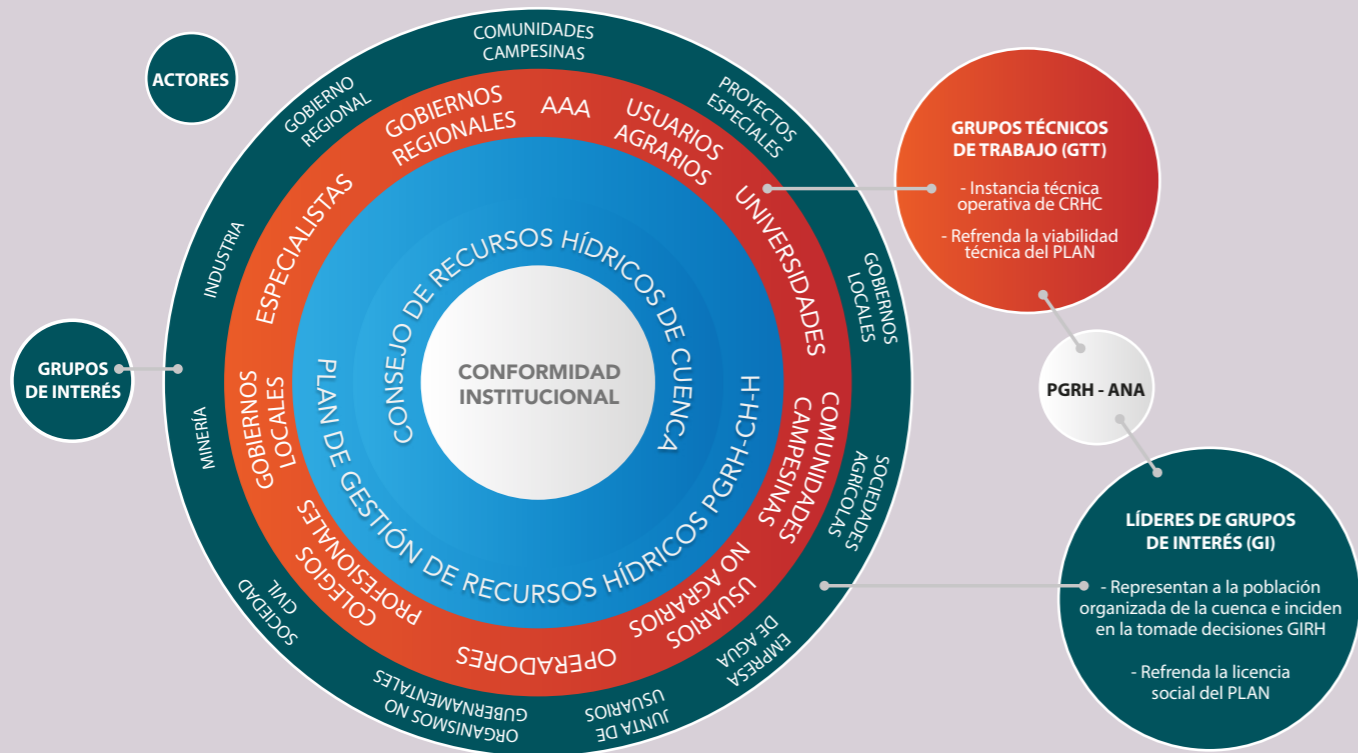


Gráfico 1: Participación estructurada en la formulación de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos

ARTICULACIÓN ENTRE LOS GRUPOS CREADOS

La formulación del Plan de Gestión se ha desarrollado teniendo en cuenta que se trata de un proceso técnico-participativo capaz de traducir las expectativas e intereses de los actores en indicadores apropiados que permitan una correcta valoración y comparación de alternativas, con el apoyo de modelos numéricos, para luego traducirlas en una secuencia de acciones articuladas en un plan de gestión de recursos hídricos de consenso.

Para lograr una participación estructurada en todas las etapas de elaboración del Plan, fue necesario implementar un conjunto repetitivo de acciones con la inclusión de la totalidad de los actores de la cuenca. La secuencia de planificación iterativa, se inicia en el grupo de planificación con la formulación de una propuesta por parte de la empresa consultora en cada una de las etapas del Plan: diagnóstico, análisis de alternativas, plan de gestión y plan de monitoreo. Esta propuesta es comentada, observada y ajustada previa consulta con los otros miembros del equipo.

El producto ajustado es presentado, en reuniones focalizadas, a los grupos técnicos de trabajo organizados por ejes temáticos, los cuales dan sus opiniones. Como resultado de estas reuniones, se genera nuevos aportes y comentarios que son incluidos, con los ajustes respectivos, en un nuevo producto. Se obtiene, de esta forma, un producto consensuado a nivel técnico (gráfico 2).

El producto descrito en líneas anteriores es puesto a consideración de los grupos de interés a través de talleres en diferentes zonas de la cuenca, distribuidas según sus diferencias y distancias con la finalidad de asegurar la mayor asistencia y participación de los interesados. Tomando en cuenta la heterogeneidad del público asistente fue necesario transformar el producto técnico en un documento de fácil comprensión para poder recibir aportes y comentarios de los participantes. En esta etapa, la mayor riqueza fue el contraste de los hallazgos técnicos con las percepciones y saberes de los usuarios respecto de su problemática y alternativas de solución, así como lograr el empoderamiento de la propuesta desarrollada por parte de directivos de organizaciones y representantes de instituciones públicas y privadas.

Finalmente, los comentarios recogidos en los talleres desarrollados con los grupos de interés fueron presentados y explicados a los grupos técnicos de trabajo para obtener un producto mejorado y ser presentado de manera formal al Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca para su validación y posteriormente enviado a la ANA para su aprobación.

ETAPAS DEL PROCESO PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN

La formulación del Plan de Gestión implicó un proceso sistémico y estratégico, cuyas etapas se detallan en el gráfico 3:

Etapa 0. Actividades previas

Para llevar a la práctica estos aspectos teóricos inicialmente señalados, se tuvo como punto de partida en esta etapa, un análisis del contexto que nos permitió evaluar las condiciones físicas, sociales, culturales y ambientales de la cuenca identificación de los actores relevantes, zonas de trabajo y rutas a seguir en la cuenca, entre otros aspectos.

Acto seguido, se realizó el diseño e implementación de un plan de comunicación —instrumento que ha acompañado cada una de las fases del proceso— que tuvo como objetivo el fortalecimiento de la comunicación permanente y con retorno con los actores sociales a nivel de decisores, medios de comunicación y comunidad en general para lograr la aceptación y compromiso de los involucrados. De esta manera, se fortaleció su comunicación, concertación y coordinación; y se facilitó el acceso a información de los alcances del proceso de planificación.

Etapa 1. Diagnóstico de la gestión de recursos hídricos

Esta etapa comprendió: i) recopilación y revisión de información y antecedentes; ii) trabajo de campo, a fin de complementar lo existente; iii) caracterización de la cuenca desde un enfoque territorial, socioeconómico, cultural, organizativo e institucional; y iv) identificación de problemas y conflictos en relación a los ejes temáticos establecidos y concordantes con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos. Sobre la base del árbol de problemas para cada aspecto temático específico, se definió el problema central de la cuenca y se estableció una línea de base que cuantificó el estado actual y que sirvió de punto de referencia y partida para el alcance del propio Plan de Gestión.

Etapa 2. Estudio de alternativas

A partir del diagnóstico de la situación actual, se realizó un estudio de alternativas, cuya secuencia se puede traducir en lo siguiente: i) construcción de escenarios (tendencial, óptimo y posible), entendidos como un conjunto de circunstancias del entorno de la situación actual y su evolución hacia el futuro, a partir de fuerzas motrices que impulsan cambios en el sistema; ii) visión de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) sobre la base del escenario posible del corto, mediano y largo plazo, de manera participativa; iii) formulación de los valores y principios de la GIRH para la cuenca; iv) objetivos estratégicos formulados a manera de resultados por ejes temáticos, consolidándolos en un objetivo general; v) principales estrategias generales para el paso del estado actual al escenario posible luego de establecer la brecha entre la línea de base y la visión de corto, mediano y largo plazo; vi) fijación de indicadores, metas y medidas a adoptar, las cuales fueron analizadas utilizando como herramienta un modelo de gestión y un modelo de decisión; vii) simulación de alternativas hídricas a través del modelo WEAP (oferta, demanda, infraestructura hidráulica y normas de explotación); viii) definición de criterios para selección de las alternativas viables; y ix) selección alternativa más conveniente.

Etapa 3. Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca

Comprende una síntesis actualizada de los resultados y conclusiones del diagnóstico y estudio de alternativas frente a una visión de plan global para la cuenca. En su diseño y concepción se consideraron lineamientos y estrategias, incluyéndose líneas de acción por eje temático establecido: aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos, mejora de la calidad del agua, reducción de la vulnerabilidad frente a riesgos, fortalecimiento institucional, incremento de la cultura del agua e incremento de financiamiento. A partir de las líneas de acción por eje, se fijó y valoró económicamente los programas, subprogramas e intervenciones a realizar; y se definió las entidades que de acuerdo a ley deberían intervenir, incluyendo un conjunto de mecanismos y capacidades de financiamiento.

FASE I: CONCERTACIÓN DE DIAGNÓSTICO - Interacción entre niveles de participación

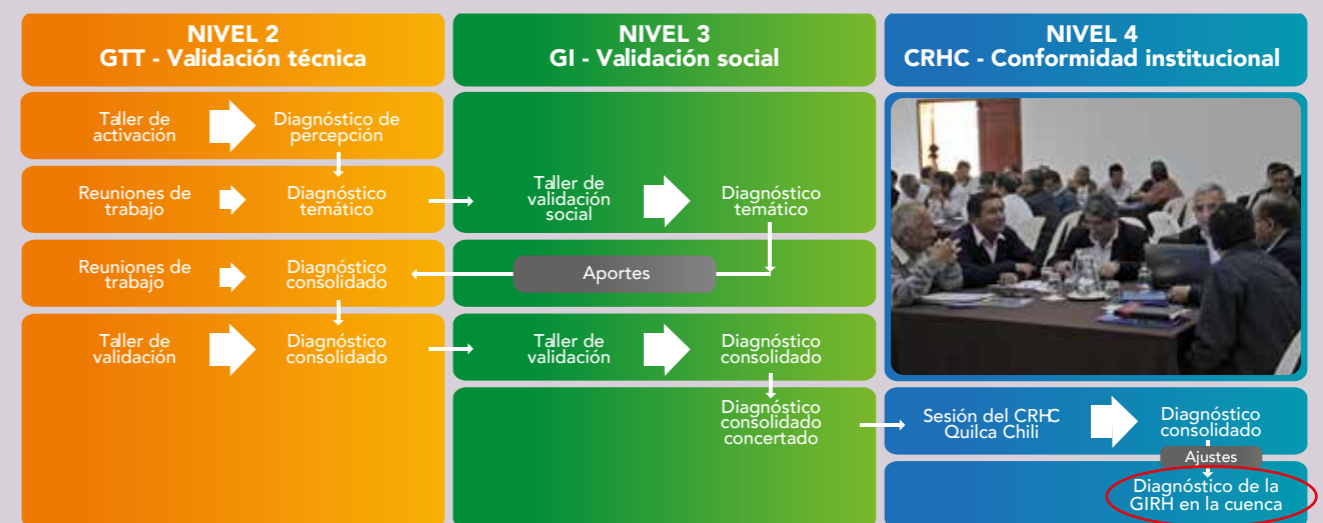
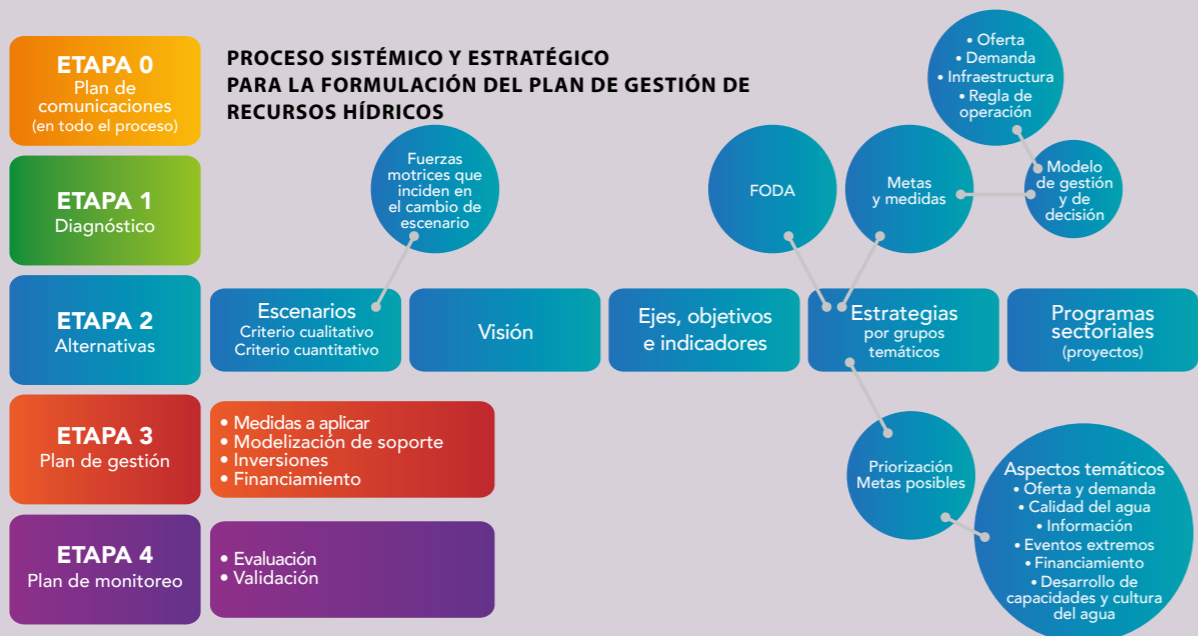


Gráfico 2: Articulación entre el grupo de planificación con los otros grupos



Etapa 4. Plan de monitoreo

Es definido como una supervisión periódica y continua a través de un seguimiento que se orienta principalmente a dar información acerca del progreso en el logro de los objetivos propuestos en el Plan. Su construcción requirió la determinación de objetivos e indicadores de control específicos, la definición de la metodología para medir el progreso en la consecución de objetivos y la utilización de los fondos; la definición de los indicadores de implementación, el diseño de reportes, etc. Tomando en cuenta el proceso de planificación desarrollado en relación a la GIRH, se construyó indicadores de gestión e indicadores operativos.

Gráfico 3: Etapas del proceso para la formulación de los Planes de Gestión

- El constructivismo. Los actores exteriorizaron sus saberes para hacer camino, construir procesos, significados, conceptos, opiniones, comentarios, ideas, sugerencias y propuestas.
- El consenso. Los actores, basados en la democracia sustantiva, llegaron a tomar acuerdos sobre diversas temáticas.
- La pedagogía de la pregunta. Durante los talleres y reuniones, se partió de preguntas generadoras que dieran lugar a respuestas con fundamento, lo cual generó en las personas un mayor crecimiento cognitivo.
- El conocimiento, habilidades y actitudes. Los actores pusieron en evidencia sus conocimientos obtenidos de la experiencia y autoformación, habilidades para llegar a los productos, especialmente, las comunicativas; así como actitudes de respeto, responsabilidad, veracidad, tolerancia y solidaridad.
- La creatividad y el arte. Los actores construyeron de manera conjunta, discerniendo y poniendo en juego, la capacidad divergente para reflejar situaciones, hechos, el contexto y la realidad.
- La valoración de los procesos y productos. Los actores valoraron cada paso o momento del taller o reunión desde su participación, así como también los productos generados por ellos mismos.

RESULTADOS ALCANZADOS

Los resultados alcanzados que se pueden deducir del proceso de formulación del Plan de Gestión de Recursos Hídricos se resumen en:

- Fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de autoridades y funcionarios de entidades públicas o privadas y dirigentes de organizaciones de usuarios en los conceptos y ventajas de la implementación de una gestión integrada de los recursos hídricos.
- Identificación y selección priorizada de proyectos de inversión en forma consensuada y programada, así como el compromiso de los actores para la búsqueda de financiamiento y aporte propio.

- Validación de herramientas que permitan mejora en las relaciones institucionales a nivel multisectorial y generación de acuerdos para la identificación de la problemática y alternativas a implementar en la mejora de la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca.
- Posicionamiento del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca como un organismo que promueve la participación activa de los actores en las acciones de planificación, concertación y coordinación dirigidas hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos.
- Determinación de la oferta disponible y demanda real requerida que permite definir si la cuenca tiene déficit o superávit del recurso hídrico.
- Evaluación de la infraestructura existente y necesidades demandadas para operación, control, mantenimiento y nuevas instalaciones a considerar en el desarrollo de sistemas agrícolas y poblacionales que permitan reducir las pérdidas en conducción y distribución del agua.
- Propuesta de programas de mejora y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento y de prevención de la contaminación para la preservación de la calidad del agua.
- Tipificación de los mecanismos a realizar para reducir la vulnerabilidad frente a riesgos hidrológicos ocasionados por la ocurrencia de eventos extremos.
- Compromiso de la población y los actores locales de fiscalizar la implementación de las decisiones adoptadas en el Plan de Gestión.
- Población informada, fortalecida en sus conocimientos respecto a las ventajas que ofrece la GIRH y que contribuye a su concientización respecto al pago de tarifas y retribución económica como fuente de recursos para la sostenibilidad financiera de la gestión.
- Reducción de los conflictos por el agua al disponerse de un espacio de opinión y debate, concertación de intereses, toma de decisiones consensuadas y de articulación interinstitucional.



Gráfico 4: Estrategias integradoras en el proceso de planificación

REFLEXIONES

Concluido el proceso de formulación de los planes de gestión, es posible visualizar los siguientes aprendizajes:

- Procesamiento de información existente. En cada cuenca, se procedió a acopiar toda la información secundaria disponible en las entidades ubicadas en el ámbito. Esta tarea necesita ser complementada, ya que no basta con disponer de la información, sino que es importante que la misma sea clasificada con anticipación según los ejes temáticos previstos en el Plan de Gestión y, asimismo, analizada y procesada.
- Creación de un equipo base. El proceso requiere de personal con conocimiento y habilidades con relación a la planificación, participación estructurada de los usuarios, uso de modelos matemáticos de fácil comprensión por los decisores y determinación de la viabilidad económica de lo propuesto; razón que determina la creación de un equipo multifuncional y que debe ser capacitado para actuar como tal.
- Conformación de los grupos técnicos de trabajo. Tal como lo establece la metodología de visión compartida, se requiere de la conformación de grupos técnicos de trabajo para permitir que los profesionales destacados del ámbito puedan contribuir con sus aportes a precisar los problemas, plantear soluciones y priorizar las mismas.
- Capacitación a los grupos que intervienen en la planificación. Con el propósito de que las decisiones tomadas por los integrantes de los diferentes grupos que intervienen en la planificación sean las más adecuadas para la gestión del agua, es conveniente que se ejecute un Plan de Desarrollo de Capacidades que ayude a que las personas involucradas vean reforzados sus conocimientos, habilidades y actitudes que se necesitan tomar en cuenta durante el proceso. Temas como gestión integrada, problemas, conflictos, línea de base, visión, objetivos, escenarios, programas, viabilidad, entre otros, deben ser debidamente incorporados en su cultura.
- Diseño e implementación de un plan de comunicación. Durante la ejecución del proceso, se ha podido constatar la importancia de esta actividad para lograr el incremento de la participación de los actores y generar una corriente de opinión favorable. El uso de las diferentes herramientas debe ser aplicado durante las diferentes etapas que comprende el desarrollo del proceso.
- Secuencia específica de cada etapa y nivel de contenidos. Resultado de la sistematización, se deduce la importancia de tener una idea clara de la secuencia a seguir en cada etapa del proceso y sus tiempos (al entender que las agendas y los tiempos de los actores no coinciden necesariamente con los plazos definidos y programados por el equipo técnico), tipo de herramientas a utilizar, identificación de aspectos que requieren del mayor esfuerzo y conocimiento de los participantes, materiales a utilizar y otros elementos que faciliten el logro de los objetivos y resultados propuestos.