



Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

A/50/213
E/1995/87
8 de junio de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL
Quincuagésimo período de sesiones
Tema 12 de la lista preliminar*
INFORME DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Período de sesiones sustantivo de 1995
Tema 6 m) del programa provisional**
CUESTIONES ECONÓMICAS Y AMBIENTALES:
INFORMES DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS
CONFERENCIAS Y CUESTIONES CONEXAS:
DECENIO INTERNACIONAL DEL AGUA
POTABLE Y DEL SANEAMIENTO AMBIENTAL

Progresos realizados en el abastecimiento de agua salubre
y el saneamiento para todos durante la primera mitad del
decenio de 1990

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 9	2
A. Alcance del informe	1 - 3	2
B. Cuestiones relativas a la información disponible	4 - 9	2
II. COBERTURA DE LOS SERVICIOS	10 - 25	3
A. Zonas urbanas	12 - 14	7
B. Zonas rurales	15 - 17	8
C. Perspectivas hasta fines del siglo	18 - 25	8
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	26 - 54	10

* A/50/50/Rev.1.

** E/1995/100.

I. INTRODUCCIÓN

A. Alcance del informe

1. En el anterior informe del Secretario General (A/45/327), que se presentó en 1990 a la Asamblea General en su cuadragésimo quinto período de sesiones, se exponían los progresos realizados en materia de abastecimiento de agua salubre y de saneamiento a nivel mundial en el curso del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, 1981-1990. Se señalaba entonces que el ritmo con el que se había progresado durante el Decenio sería insuficiente para alcanzar el objetivo final de que, para fines del siglo, todos disfrutaran de los servicios propuestos.

2. La Asamblea General, en su resolución 45/181, de 21 de diciembre de 1990, expresó su profunda preocupación por el hecho de que "a pesar de los logros alcanzados durante el Decenio, la lentitud con la que se avanza dejaría un número muy elevado de personas pobres en las zonas urbanas y rurales sin servicios adecuados ni sostenibles de agua y saneamiento en el año 2000". La Asamblea General hizo también en esa resolución diversas recomendaciones a los gobiernos y a la comunidad internacional con el fin de intensificar los esfuerzos encaminados a alcanzar los objetivos finales del Decenio.

3. En la misma resolución, la Asamblea decidió examinar en su quincuagésimo período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, los progresos realizados durante la primera mitad del decenio de 1990. Según lo dispuesto en esa resolución, el presente informe evalúa los progresos realizados para lograr la meta final de proporcionar agua salubre y saneamiento para todos y hace propuestas de ulteriores actividades.

B. Cuestiones relativas a la información disponible

4. En el informe anterior del Secretario General se afirmaba que, pese a lo que habían mejorado el volumen y la calidad de los datos, la falta de información adecuada sobre el abastecimiento de agua y el saneamiento en el plano nacional seguía siendo una limitación seria para la planificación y ordenación del sector. Aunque han continuado las mejoras en este aspecto, en muchos casos los datos son todavía de calidad insuficiente para los fines de la evaluación y la planificación nacionales y de una labor apropiada de vigilancia a nivel internacional.

5. El análisis cuantitativo comparado de la cobertura de los servicios se basa en datos de 1990 proporcionados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) basándose en el programa de vigilancia entonces en ejecución y en la información facilitada por los gobiernos desde 1992 a 1994 por conducto del Programa Conjunto OMS/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de Vigilancia. Los datos demográficos están basados en la publicación de las Naciones Unidas World Population Prospects: The 1994 Revision. No se obtuvo información del Programa Conjunto de Vigilancia acerca de la situación existente en los países con economía en transición.

6. En lo que hace al presente informe, son los países notificantes los que, como en el pasado, determinan las normas definitorias de lo que constituye unos servicios idóneos de abastecimiento de agua y de saneamiento. Por regla

general, los países notificantes están adoptando definiciones más restrictivas que en el pasado. Tal parece ser el caso en lo que respecta al saneamiento en algunos países asiáticos de numerosa población. Aunque necesarios para obtener una imagen más realista de la situación en cuanto a abastecimiento de agua y saneamiento, esos cambios en la definición dificultan el establecimiento de valores de referencia para el análisis de tendencias. La mayor fiabilidad de los datos y los cambios en la definición han hecho que las cifras revisadas sobre cobertura correspondientes a 1990 que se recogen en el presente informe difieran, sustancialmente en algunos casos, de las que figuraban en el informe presentado a la Asamblea General en 1990. Por otra parte, sería inapropiado comparar estos datos con los de 1980 que se daban en ese informe. Habida cuenta de los cambios introducidos en la definición de lo que constituye unos servicios de abastecimiento de agua y saneamiento apropiados, es probable que los niveles de servicios registrados en el informe de 1990 sobreestimen la situación entonces existente.

7. En la medida en que sean exactos los datos sobre cobertura facilitados por los gobiernos, se considera que las muestras tomadas en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe son representativas de la situación actual en esas regiones. Las muestras de población oscilan entre el 68% de la población total en África y el 90% en Asia y el Pacífico. En el caso de Asia occidental, las respuestas de los gobiernos al Programa Conjunto OMS/UNICEF de Vigilancia eran insuficientes para sacar conclusiones. Los datos de 1994 proporcionados para esta región los dedujo la OMS de estimaciones de tendencias basadas en informes de años anteriores. Es de pensar, en consecuencia, que esos datos son de carácter un tanto especulativo, pero indicativos probablemente de los niveles actuales de cobertura.

8. Las cifras de cobertura que figuran en el presente informe pretenden dar idea de lo que viene sucediendo desde 1990 y de los resultados probables de esa evolución hasta el final del siglo. Se considera que la información dada en el informe representa un orden de magnitud adecuado acerca de los progresos realizados y los problemas que surgirán.

9. Los datos del presente informe se refieren a la cobertura de los servicios disponibles para las poblaciones urbana y rural. Por falta de la información pertinente, no se hace referencia al uso efectivo de los servicios ni a la frecuencia y duración de las interrupciones en la prestación de los servicios; por lo tanto, tampoco se sacan conclusiones acerca de sus consecuencias para la salud.

II. COBERTURA DE LOS SERVICIOS

10. En el cuadro 1 se describe la situación existente en 1990 y 1994 en África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Asia occidental en lo relativo a la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, así como la cobertura que se logrará para el año 2000 si se mantiene la tendencia observada entre 1990 y 1994 en la mejora de los servicios. El cuadro 2 muestra el adelanto conseguido entre 1990 y 1994 y el adelanto indispensable hasta el año 2000 tanto para mantener el número actual de personas desprovistas de servicios como para alcanzar una cobertura total. Aproximadamente 3.270 millones de personas contaban con abastecimiento de agua salubre en 1994 y

1.510 millones se beneficiaban de un saneamiento apropiado. Unos 1.110 millones carecían de agua salubre y 2.870 millones carecían de saneamiento. En esos cuatro años, se suministró agua salubre a 783 millones más de personas y el número total de personas sin agua pura disminuyó en 472 millones. La aplicación en la actualidad de criterios considerablemente más rigurosos acerca de lo que constituye un saneamiento adecuado impide que se puedan sacar consecuencias válidas para todo el mundo sobre el aumento de los servicios de saneamiento durante el período indicado.

11. En la medida en que, dadas las dificultades antes mencionadas, se pueda efectuar alguna comparación con las tendencias de 1980-1990 reflejadas en el informe, precedente parecería que las tasas de aumento anual del abastecimiento de agua en el curso de los últimos cuatro años constituyen una aceleración del ritmo habido en el decenio precedente.

Cuadro 1

Cobertura del abastecimiento de agua y del saneamiento por regiones, de 1990 a 1994, y cobertura correspondiente al año 2000, de conformidad con las tasas actuales de adelanto

(Población en millones)

Región/sector	1990			1994			2000		
	Población	Cobertura porcen- taje	Población con servicios	Población	Cobertura porcen- taje	Población con servicios	Población	Cobertura porcen- taje	Población con servicios
África									
Abastecimiento urbano de agua	201	67	135	239	64	153	310	58	181
Abastecimiento rural de agua	432	35	153	468	37	173	521	39	203
Saneamiento urbano	201	65	130	239	55	131	310	43	133
Saneamiento rural	432	23	99	468	24	112	521	25	132
América Latina y el Caribe									
Abastecimiento urbano de agua	314	90	282	348	88	306	401	85	342
Abastecimiento rural de agua	126	51	64	125	56	70	123	64	78
Saneamiento urbano	314	83	262	348	73	254	401	60	242
Saneamiento rural	126	33	42	125	34	42	123	35	43
Asia y el Pacífico									
Abastecimiento urbano de agua	829	83	689	955	84	805	1 178	83	981
Abastecimiento rural de agua	2 097	53	1 108	2 167	78	1 690	2 250	100	2 250
Saneamiento urbano	829	62	513	955	61	584	1 178	59	689
Saneamiento rural	2 097	18	379	2 167	15	332	2 250	12	262
Asia occidental									
Abastecimiento urbano de agua	45	86	39	52	98	51	65	100	65
Abastecimiento rural de agua	27	62	17	29	69	20	32	77	25
Saneamiento urbano	45	70	31	52	70	36	65	66	43
Saneamiento rural	27	60	16	29	64	19	32	69	22
Totales mundiales									
Abastecimiento urbano de agua	1 389	82	1 144	1 593	83	1 316	1 955	80	1 570
Abastecimiento rural de agua	2 681	50	1 342	2 788	70	1 953	2 926	87	2 596
Saneamiento urbano	1 389	67	937	1 593	63	1 006	1 955	57	1 109
Saneamiento rural	2 681	20	536	2 788	18	506	2 926	16	459

Cuadro 2

Progresos realizados durante el período 1990-1994 y progresos necesarios para alcanzar una cobertura total en el año 2000

Región/sector	Aumento de la cobertura en 1990-1994 (millones de personas por año)	Aumento de la cobertura (porcentajes)	Aumento de la población sin servicios (porcentajes)	Aumento necesario hasta el 2000 para mantener el número de 1994 de personas sin servicios (millones de personas por año)	Aumento necesario para una cobertura total (millones de personas por año)
<u>África</u>					
Abastecimiento urbano de agua	4,64	14	29	12,00	26,11
Abastecimiento rural de agua	5,06	13	6	8,83	58,06
Saneamiento urbano	0,37	1	51	12,00	29,82
Saneamiento rural	3,30	13	7	9,00	68,20
<u>América Latina y el Caribe</u>					
Abastecimiento urbano de agua	6,12	9	29	8,83	15,83
Abastecimiento rural de agua	1,35	8	-10	0	8,79
Saneamiento urbano	-	-	-	8,83	24,54
Saneamiento rural	0,12	1	-2	0	13,36
<u>Asia y el Pacífico</u>					
Abastecimiento urbano de agua	29,19	17	6	37,33	62,09
Abastecimiento rural de agua	145,48	53	-52	13,83	93,35
Saneamiento urbano	17,59	14	18	37,17	99,05
Saneamiento rural	-	-	-	14,00	319,61
<u>Asia occidental</u>					
Abastecimiento urbano de agua	3,01	31	-84	2,16	2,34
Abastecimiento rural de agua	0,80	19	-10	0,50	2,01
Saneamiento urbano	1,20	15	14	2,83	3,76
Saneamiento rural	0,62	16	-3	0,50	2,24
<u>Totales mundiales</u>					
Abastecimiento urbano de agua	42,96	15	13	60,67	106,38
Abastecimiento rural de agua	152,69	46	-38	23,83	162,22
Saneamiento urbano	-	-	-	60,67	158,16
Saneamiento rural	-	-	-	23,83	403,41

Nota: El guión (-) indica que los datos no son comparables por haber cambiado la definición de lo que son unos servicios adecuados.

A. Zonas urbanas

12. La consecución de una cobertura completa para los servicios de agua y saneamiento en las zonas urbanas de los países en desarrollo sigue siendo una tarea ingente, debido sobre todo a las tasas elevadas de crecimiento demográfico y a la urbanización. En los países en desarrollo, el número de habitantes de las ciudades que disponen de agua salubre es de 1.320 millones de personas. Aunque entre 1990 y 1994 se proporcionó agua salubre a unos 172 millones de personas, puede que el número de residentes urbanos desprovistos de esos servicios haya aumentado en 32 millones. En términos relativos, el porcentaje de personas que cuentan con agua salubre ha aumentado ligeramente. En lo que respecta al saneamiento, se estiman en 1.000 millones las personas que en las ciudades disponen de servicios adecuados, quedando unos 588 millones sin esos servicios.

13. Considerando que la tasa anual de crecimiento de la población urbana en el período 1990-1995 ha sido estimada en un 4,38%, el que haya aumentado en 19 millones el número de personas con agua potable en África no impide que, en relación con la población urbana total, haya disminuido el porcentaje de la población que se beneficia de ese servicio. También ha aumentado en unos 19 millones el número total de personas sin acceso al agua salubre en las ciudades. En los países en desarrollo de Asia y el Pacífico, donde la tasa anual media de crecimiento de la población urbana se estima que fue en 1990-1995 del 3,71%, ha habido 117 millones más de personas con servicios de agua salubre. Sin embargo, en las ciudades el número total de personas sin esos servicios ha aumentado en 9 millones. En términos relativos, el porcentaje de cobertura urbana ha seguido siendo prácticamente el mismo. América Latina y el Caribe, donde la tasa anual media de crecimiento de la población urbana ha sido del 2,6%, tal vez hayan conseguido apenas mantenerse a la par de la urbanización. Es probable que, como consecuencia de los cambios introducidos en la definición, el aumento real en el número de personas con agua salubre haya sido mayor que el calculado. Las estimaciones preliminares para Asia occidental indican que ha progresado mucho la prestación de los servicios hasta alcanzar una cobertura casi total.

14. El descuido en que se ha tenido el saneamiento urbano ha sido particularmente marcado en África, donde sólo 1 millón más de personas han obtenido acceso a servicios adecuados de saneamiento. El número de personas desprovistas de esos servicios se incrementó en 36 millones. La cobertura relativa descendió del 65% al 55%. En Asia y el Pacífico aumentó en unos 70 millones de personas la población urbana con servicios adecuados de saneamiento, pero también aumentó en unos 55 millones el número de personas desprovistas de ellos. La cobertura relativa experimentó pocos cambios. En Asia occidental, mientras que 2 millones más de personas se benefician de esos servicios, ha aumentado en 5 millones la población que no tiene acceso a ellos. En América Latina se calcula en 94 millones la población que carece de saneamiento adecuado. En las cuatro regiones, la proporción de personas con acceso a buenos servicios de saneamiento sigue siendo bastante menor que en el caso del abastecimiento de agua.

B. Zonas rurales

15. El suministro de agua pura a las zonas rurales ha avanzado considerablemente. Ha aumentado en 611 millones el número de personas que cuentan con abastecimiento de agua en condiciones higiénicas. El número de personas sin esos servicios ha disminuido en 504 millones. En cambio, el saneamiento rural ha quedado totalmente descuidado. Si se tienen presentes las diferencias estadísticas atribuibles a los cambios de criterios sobre lo que constituye unos servicios de saneamiento adecuado, es probable que hayan variado poco o nada los niveles de cobertura en el conjunto de los países en desarrollo.

16. Los avances en el abastecimiento de agua salubre a las zonas rurales han sido particularmente notables en Asia y el Pacífico, donde 582 millones adicionales de personas cuentan con agua salubre, con lo que el número de personas sin ella ha bajado 513 millones. En América Latina y el Caribe, el número de personas desprovistas de agua salubre se ha reducido en 6 millones. En Asia occidental, ha aumentado en 3 millones el número de personas que disponen de agua salubre con el resultado de que haya 1 millón menos de personas sin servicios adecuados. En las zonas rurales de África el abastecimiento de agua salubre se ha extendido a 20 millones más de personas. No obstante, habida cuenta de la elevada tasa de crecimiento demográfico entre 1990 y 1995, estimada en un 2,03% anual, el número total de habitantes sin agua en condiciones higiénicas aumentó en 16 millones.

17. A excepción del Asia occidental, la cobertura de los servicios de saneamiento en las zonas rurales sigue siendo desalentadoramente baja. África ha registrado ciertos progresos, ya que ha aumentado en 23 millones el número de personas que se benefician de esos servicios, pero también ha aumentado en 23 millones el número de quienes carecen de ellos. No ha habido avances en América Latina. El aparente descenso de la cobertura en Asia y el Pacífico se debe al cambio radical de criterios operado en los países más grandes de la región.

C. Perspectivas hasta fines del siglo

18. Exceptuada el Asia occidental, donde, si se mantiene el ritmo actual de crecimiento de la cobertura, todos los residentes urbanos dispondrán ya de agua en el año 2000, la continuación de la tendencia observada entre 1990 y 1994 en la prestación de servicios sería insuficiente no sólo para conseguir la cobertura total para el año 2000, sino incluso para impedir que aumente el número de personas sin abastecimiento de agua salubre. En el caso de África, se necesitaría un ritmo de crecimiento más de dos veces superior al actual para no rezagarse respecto del crecimiento urbano y sería preciso más que quintuplicarlo para conseguir la cobertura total. Para lograr la plena cobertura para el año 2000, la tasa de aumento tendría que multiplicarse por 2,6 en América Latina y por 2,12 en Asia y el Pacífico.

19. A más largo plazo, si continúa el ritmo actual de progreso en América Latina y el Caribe se obtendría la cobertura total para el año 2000. En cambio, para alcanzar el mismo objetivo, África tendría que triplicar el suyo y Asia y el Pacífico duplicarlo.

20. La situación en lo relativo al saneamiento urbano es motivo de preocupación y, en el caso de África, hasta de alarma. El ritmo actual de aumento de los servicios en todas las regiones no bastaría para evitar que en todas ellas se incrementase el número de habitantes que no dispondrían ni siquiera de los niveles mínimos de saneamiento. Tanto Asia y el Pacífico como Asia occidental tienen que duplicar con creces sus tasas actuales de aumento de los servicios simplemente para que no crezca el número de personas que carecen de ellos. Para alcanzar este mismo objetivo sería preciso en la región de África una tasa de aumento casi 33 veces superior a la actual.

21. En Asia y el Pacífico, habría que extender la cobertura de los servicios a 99 millones más de personas al año con el fin de alcanzar la cobertura total para el año 2000, lo que equivaldría a multiplicar por 5,6 la tasa actual de aumento. Esta tasa habría que cuadruplicarla si se trata de alcanzar el mismo objetivo para el año 2020. América Latina y el Caribe tendrían que extender los servicios a 24,5 millones más de personas por año, mientras que en Asia occidental se requeriría un aumento cuádruple para la cobertura total. África tendría que multiplicar el ritmo de expansión por 80,6 hasta el final del siglo y prestar servicios a 29,8 millones adicionales de personas por año.

22. Para conseguir la plena cobertura para el año 2020, Asia y el Pacífico necesitarían una tasa de aumento más de tres veces superior a la actual y África 46 veces mayor. Para lograr el mismo objetivo, América Latina y el Caribe tendrían que llevar los servicios a 9,9 millones adicionales de personas por año.

23. Según los criterios vigentes de idoneidad en cuanto a calidad del agua y distancia de las fuentes de suministro, si se mantiene el ritmo de mejora registrado en el abastecimiento de agua salubre a las poblaciones rurales de Asia y el Pacífico se alcanzaría la cobertura total en la región antes de que termine el siglo. Pero no sucedería así en ninguna otra región. En África, mantener el ritmo actual en la mejora del abastecimiento de agua a los residentes rurales no bastaría para que el número de personas sin servicios no rebasara el nivel de 1994. Para proporcionar agua salubre a todas las personas se requeriría que hubiera 58 millones más de personas atendidas cada año. Para ello sería menester multiplicar casi por 12 el ritmo de avance actual.

24. Con un plazo más prolongado (hasta el 2020) para alcanzar la cobertura total, la región tendría que suministrar agua en condiciones higiénicas a 19 millones adicionales de personas por año. La tasa de aumento necesitaría ser 6,5 veces mayor en América Latina y el Caribe, donde habría que sumar casi 9 millones de personas cada año a la población que ya dispone de servicios. A pesar de la disminución prevista de la población rural, la tasa actual de extensión de los servicios sería insuficiente para lograr la cobertura total para el año 2020. La tasa de aumento en Asia occidental tendría que ser 2,6 veces superior a la actual para que al término del presente decenio la cobertura de los servicios fuese total.

25. Habida cuenta del estancamiento en la prestación de servicios de saneamiento a la población rural, no es probable que se dé solución al problema en el próximo futuro. En África, sería preciso avanzar con una rapidez casi tres veces superior a la actual simplemente para mantenerse a la par del

incremento de la población rural. La cobertura total para el final del siglo implicaría progresar con una rapidez casi 21 veces mayor que la actual. Si se considera la tasa prevista de crecimiento demográfico, prorrogar el plazo hasta el año 2020 no facilitaría en nada la solución. En el Asia occidental el ritmo actual de mejora tendría que multiplicarse casi por cuatro. América Latina y el Caribe tendrían que proporcionar saneamiento a 13,4 millones de residentes rurales cada año hasta el final del siglo. Asia y el Pacífico necesitarían proporcionar saneamiento a 320 millones adicionales de residentes rurales por año para conseguir la cobertura total para el año 2000. Si el aumento anual fuera de 75,5 millones se alcanzaría el mismo objetivo para el año 2020.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

26. El objetivo de proporcionar servicios de agua y saneamiento para todos está indisolublemente ligado con la pobreza en las zonas periurbanas y rurales. Únicamente el alivio de la pobreza abrirá vías para resolver el problema de atender a los millones de personas en todo el mundo que carecen de servicios apropiados.

27. A pesar de todos los llamados a la acción, que remontan al Plan de Acción de Mar del Plata¹, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en 1977, la situación en lo relativo al abastecimiento de agua y el saneamiento en las ciudades ha venido hasta ahora deteriorándose en forma continuada. Esta situación es particularmente alarmante en lo que respecta al saneamiento y a la atención insuficiente prestada a la contaminación procedente de los desechos urbanos.

28. El problema de la prestación de servicios a las zonas rurales tiene mucho que ver con el hecho de que representan una proporción elevada de la población que vive al nivel de la pobreza absoluta o por debajo. No es, pues, sorprendente que, a excepción de Asia y el Pacífico, poco o nada se haya avanzado para abastecer de agua salubre a la población desprovista y que el saneamiento se haya beneficiado de una prioridad mucho menor que el abastecimiento de agua.

29. Se han hecho notables avances en lo relativo al enfoque conceptual de la financiación, prestación, funcionamiento y mantenimiento de los servicios, sobre todo reconociendo la necesidad de delegar funciones a los miembros de la comunidad para el desempeño de esas actividades. Los resultados de esta evolución conceptual se están aplicando con un éxito creciente en numerosos países en desarrollo. Así y todo, es probable que esos nuevos enfoques tengan pocas consecuencias prácticas mientras no se vea en los recursos hídricos en general y en el abastecimiento de agua y el saneamiento rurales en particular unos factores de desarrollo, empleo y generación de ingresos en las zonas rurales.

30. Es evidente que, incluso utilizando tecnologías apropiadas de bajo costo, el problema del abastecimiento de agua y el saneamiento no encontrará solución si no se invierten fondos en ese sector en cantidades varias veces superiores a las actuales. En lo que hace al abastecimiento de agua en las ciudades, agravan el problema la necesidad de nuevas y considerables inversiones de capital en

infraestructuras y los costos crecientes a que da lugar la demanda cada vez mayor de agua en ciudades que se encuentran en rápida expansión.

31. Tradicionalmente, los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado han estado a cargo de entidades públicas financiadas y muy subsidiadas por conducto del sector público. Un informe del Banco Mundial² hace notar que la financiación pública del sector del agua y el saneamiento como porcentaje del producto interno bruto (PIB) se elevó considerablemente entre 1960 y 1980, permaneciendo prácticamente constante durante los años ochenta, a pesar de la disminución de la inversión pública global en proporción con el PIB. Es cada vez más evidente que por este procedimiento exclusivamente no se pueden obtener los fondos necesarios para una cobertura total de los servicios incluso en los niveles más elementales. En último término, la solución dependerá de que la gente pueda pagar los servicios y de que las entidades proveedoras, sean públicas o privadas, puedan prestar esos servicios de forma eficiente y ambientalmente sostenible.

32. El mismo informe del Banco Mundial afirma que el funcionamiento y la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento dependen no sólo de la cuantía sino también de las fuentes de financiamiento de esos servicios. La experiencia muestra sin lugar a dudas que los servicios son eficientes y responsables en la medida en que los usuarios contribuyan a su financiación³.

33. Toda política de precios que se proponga recuperar los costos ha de tener en cuenta la capacidad de los pobres en las zonas urbanas y rurales de pagar por los servicios recibidos. Las transferencias de ingresos en forma de subsidios o donaciones son necesarias en tanto en cuanto los pobres de esas zonas no puedan pagar servicios de un nivel básico de calidad. Esas transferencias, sin embargo, no deben efectuarse a expensas de la autonomía financiera y la responsabilidad de las entidades públicas o privadas que prestan los servicios. Al mismo tiempo, es importante señalar que, como se indica en el informe del Banco Mundial, muchas personas en las zonas urbanas y rurales pagan el agua suministrada por servicios en el marco del sector informal a precios superiores a los que pagarían si se les suministrara por entidades públicas o privadas bien organizadas en el marco del sector formal. La disposición de los pobres a pagar guarda una relación estrecha con la naturaleza de los servicios que se les prestan. La experiencia ha demostrado que en muchos casos los miembros de comunidades pobres están más dispuestos a pagar por servicios de calidad superior que por los de calidad más elemental. La intervención de las comunidades en el diseño de los sistemas reviste gran importancia a la hora de obtener recursos financieros para el sector.

34. Hay un cúmulo creciente de experiencia que muestra el importante papel que puede desempeñar el sector privado en la obtención de recursos financieros y la prestación de los servicios. También se comprende mejor que a las comunidades periurbanas y rurales incumbe una función importante en la obtención de recursos financieros y en el funcionamiento y gestión de los sistemas locales de agua y saneamiento.

35. La inversión de cuantiosos fondos se necesita muy en particular para el saneamiento en las zonas urbanas y rurales y el tratamiento de los efluentes que contaminan cuencas fluviales y aguas subterráneas. Se conocen numerosos casos

en que el descuido del saneamiento ha redundado en suciedad y enfermedades en muchos centros urbanos y comunidades rurales. La eliminación de aguas residuales sin tratar constituye a la larga una amenaza muy grave al desarrollo sostenible de muchas cuencas de ríos y aguas subterráneas. A menos que se adopten medidas urgentes y eficaces, el abandono del saneamiento y del tratamiento de los desechos líquidos puede acarrear consecuencias desastrosas para la salud y el medio ambiente, con efectos a nivel mundial.

36. La demanda de servicios de saneamiento ha quedado atrás respecto de la demanda de agua ya que no se considera que los servicios de saneamiento para los pobres de las zonas periurbanas y rurales tengan la urgencia vital e inaplazable que tiene el agua. En esas condiciones, es preciso prestar atención con carácter urgente a la educación en higiene pública, al diseño de sistemas que hallen amplia acogida entre el público por su comodidad y su costo, a la generación de recursos financieros y a la formulación de políticas tarifarias adecuadas para los servicios de alcantarillado y tratamiento de desechos líquidos.

37. No obstante, para progresar no sería suficiente contar con recursos financieros más abundantes. La capacidad de absorción de las instituciones que se ocupan del abastecimiento de agua y el saneamiento en todos los niveles de la administración pública y la de las comunidades en general sigue siendo baja. También es urgente ampliar esa capacidad.

38. En marzo de 1994 el Gobierno de los Países Bajos convocó una Conferencia Ministerial sobre Agua Potable y Saneamiento Ambiental para preparar el segundo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en el que se examinaría el capítulo 18 del Programa 21 (Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce)⁴. La Conferencia formuló un conjunto de propuestas, que están recogidas en su Programa de Acción (véase E/CN.17/1994/12) y fueron aprobadas por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su segundo período de sesiones.

39. Este Programa de Acción representa la etapa más reciente en la evolución de conceptos que viene operándose desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, la Reunión Consultiva Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental en el Decenio de 1990, celebrada en Nueva Delhi en 1990, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En el curso de los últimos 18 años, se ha dado acogida a nuevos conceptos sobre participación de los interesados más directos, funciones de los diversos niveles gubernamentales y del sector privado y movilización de recursos financieros.

40. La cuestión de las reformas a introducir en la gestión de los recursos hídricos es uno de los asuntos fundamentales en los que se refieren las recomendaciones hechas en el capítulo 18 del Programa 21. En este capítulo se pide que se dé un enfoque holístico a la gestión del agua dulce como recurso finito y vulnerable y que la gestión de los recursos hídricos se efectúe al nivel apropiado más bajo posible.

41. Considerando la creciente escasez de recursos hídricos en relación con la demanda de ellos para diversos usos, la Conferencia Ministerial encareció la necesidad de abordar el problema del agua potable y del saneamiento en el contexto de una gestión global del agua dulce. La Conferencia recomendó, entre otras cosas, que los gobiernos efectuaran una evaluación de los recursos hídricos para trazar un inventario de la situación actual y determinar los problemas y limitaciones con que tropieza la organización de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental. La Conferencia exhortó también a los gobiernos a elaborar, examinar o revisar, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo sostenible compatible con el Programa 21, medidas para la gestión de los recursos hídricos, en particular del agua potable y el saneamiento ambiental, y para elaborar, examinar o revisar para 1997 y aplicar medidas encaminadas a una prestación y utilización racionales y eficaces de servicios de agua potable y de saneamiento ambiental.

42. En el informe del Secretario General a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su segundo período de sesiones acerca de la ejecución de las recomendaciones formuladas en el capítulo 18 del Programa 21 (E/CN.17/1994/4), se indicaba que los progresos hacia la gestión integrada de los recursos hídricos habían sido lentos. El hecho de que en muchos países los datos relativos a la disponibilidad de servicios de agua y saneamiento sigan siendo fragmentarios y poco fidedignos confirma la opinión de que hasta ahora han sido en conjunto insuficientes los esfuerzos por llevar a efecto las recomendaciones precisadas de la Conferencia.

43. Es preciso que los gobiernos emprendan esfuerzos, o los intensifiquen, con miras a la gestión de los recursos hídricos, la vigilancia de los servicios de agua y saneamiento y la formulación de políticas tendientes a una cobertura total. En vista de los niveles muy inferiores de cobertura alcanzados por los servicios en las zonas rurales, habría que examinar, al considerar las medidas idóneas para conseguir dicha cobertura, cuáles son las opciones prioritarias entre los sectores urbanos y los rurales y entre el suministro de agua y la prestación de servicios de saneamiento.

44. Habida cuenta de la situación actual en lo concerniente a la gestión y desarrollo de los recursos hídricos en general y del abastecimiento de agua potable y el saneamiento en particular, los gobiernos que no lo hayan hecho tienen que evaluar lo antes posible su situación y efectuar un examen de las políticas aplicadas en concordancia con lo recomendado en el capítulo 18 del Programa 21 y en el Programa de Acción de la Conferencia Ministerial.

45. Es esencial que las comunidades urbanas y rurales participen realmente en la formulación de políticas y en la planificación, desarrollo y gestión de los servicios de agua y saneamiento. Las mujeres desempeñan un papel importante en la gestión de los recursos hídricos y en el funcionamiento y mantenimiento de esos servicios en sus comunidades. El que se haya reconocido la importancia de que participen los interesados más directos ha contribuido mucho a que se hayan ido arrinconando los sistemas centralizados a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977 y ha sido una de las principales lecciones que se aprendieron durante el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.

46. El Programa de Acción de la Conferencia Ministerial subraya la necesidad de aplicar criterios de colaboración al desarrollo de los recursos hídricos en general y de los servicios de agua potable y de saneamiento ambiental en particular. La Conferencia destacó la necesidad de establecer un diálogo acerca de las actitudes y necesidades de la gente en las comunidades rurales y urbanas y acerca de lo que éstas pueden administrar, mantener y pagar. Entre las recomendaciones formuladas a este respecto a los gobiernos, los Ministros pidieron que, con arreglo a normas establecidas, se organizaran programas de capacitación inspirados en los nuevos criterios y principios para todas las categorías del personal responsable en los distintos niveles administrativos pertinentes de la gestión del agua potable, el saneamiento y el tratamiento de desechos líquidos. Convinieron en la necesidad de estimular a los responsables, propietarios, contratistas y operadores de los sistemas de agua y saneamiento ambiental a recabar la participación de las comunidades locales, agrupaciones de usuarios o de mujeres y organizaciones no gubernamentales en los procedimientos de planificación y toma de decisiones. Se encareció la necesidad de organizar programas de formación de capacidades mediante actividades comunitarias de adiestramiento y enseñanza con el fin de habilitar a las comunidades y, en particular, a las mujeres.

47. La Conferencia recomendó también que los gobiernos elaboraran directrices detalladas de inversión para racionalizar la obtención y el uso de los recursos. Esas directrices se han de elaborar en armonía con las políticas y medidas que se establezcan para prestar servicios de agua y saneamiento para todos. En ellas se deben tener en cuenta cuestiones relativas a tarifas, subsidios, autonomía financiera y responsabilidad de las entidades prestadoras de servicios, condiciones para la participación efectiva del sector privado en la prestación de servicios de agua y saneamiento a las comunidades, sean ricas o pobres, y naturaleza de las medidas a adoptar para fomentar el desarrollo de organizaciones comunitarias para el funcionamiento y gestión de los sistemas en zonas periurbanas y rurales. La Conferencia recomendó también que los gobiernos busquen y pongan a punto nuevos e innovadores mecanismos de financiamiento, en particular con fondos privados, y el aprovechamiento máximo de los recursos locales. En lo que respecta a la participación de las comunidades en el financiamiento y gestión de los servicios, la Conferencia recomendó a los gobiernos que promuevan esas vías de acción mediante mecanismos de acceso al crédito, distribución de tierras y seguridad de la posesión de éstas.

48. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, se viene subrayando la importancia de contar a nivel nacional con información fidedigna sobre los diversos aspectos del abastecimiento de agua y el saneamiento. La Conferencia Ministerial reiteró la importancia de esta cuestión recomendando a los gobiernos que establezcan, donde todavía no los haya, sistemas nacionales de vigilancia del agua potable y el saneamiento ambiental. Las deficiencias de los sistemas de gestión de la información siguen constituyendo hasta la fecha una limitación importante en la inmensa mayoría de los países. La disponibilidad y la gestión apropiada de la información son elementos indispensables en toda estrategia, política y programa nacional encaminados a prestar servicios para todos. Es preciso con tal fin hacer mucho más en lo que se refiere a la calidad, fiabilidad, oportunidad, riqueza de detalles y cobertura geográfica de los datos. También se ha de procurar ampliar las bases de datos para incluir información sobre los aspectos de interés especial para la mujer y sobre la

utilización, la eficiencia y el costo de los sistemas de prestación de servicios. Es preciso fortalecer la capacidad institucional para el acopio y la gestión de los datos a nivel comunitario, de distrito, regional y nacional. Se debe prestar atención a la asignación de recursos financieros suficientes para este fin.

49. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su segundo período de sesiones, pidió que los países que se beneficiaran de la asistencia de organizaciones internacionales incluyeran en sus informes nacionales de 1997 una sección específica sobre los objetivos y las estrategias nacionales en la esfera del agua potable y el saneamiento ambiental, incluyendo, siempre que fuera apropiado, fechas previstas, a fin de ejecutar el Programa de Acción⁵. El Programa Conjunto OMS/UNICEF de Vigilancia desempeña un papel central en el monitoreo de los esfuerzos nacionales con el propósito de llevar a cabo evaluaciones internacionales de los avances realizados en materia de agua y saneamiento. Como señaló la Conferencia Ministerial, es necesario que los gobiernos hagan pleno uso de este Programa Conjunto de Vigilancia y que intensifiquen su cooperación con él para que el Programa tenga mayor acceso a información más fiable y detallada y aumente el número de países, en particular de países con economía en transición, que contribuyen a la base de datos del Programa.

50. Es preciso que las autoridades nacionales, las organizaciones de cooperación regionales, bilaterales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales dediquen mayor atención a este asunto.

51. La Conferencia Ministerial hizo diversas recomendaciones acerca del apoyo internacional. Se refieren a la formación de capacidades y al apoyo que necesitan los gobiernos de los países en desarrollo para la formulación de estrategias nacionales y en relación con la función a desempeñar por las comunidades y los interesados directos. En lo concerniente a este último punto, la Conferencia pidió que se organizaran programas para el intercambio de información y experiencia, en particular sobre capacitación teórica y práctica, investigación y tecnología y sobre las modalidades de elaboración y ejecución de proyectos. También pidió que los organismos externos respaldaran los programas de educación del público y de formación de capacidades ya que no se ha tenido debidamente en cuenta la conveniencia de elaborar y aplicar en las escuelas programas de enseñanza sobre higiene, los beneficios sanitarios del agua salubre y el saneamiento y el uso eficiente y la conservación de los recursos hídricos. La Conferencia recomendó asimismo que en las futuras conferencias internacionales se trataran las cuestiones relativas al desarrollo y gestión de los recursos hídricos, sobre todo las de interés para el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental.

52. En lo tocante a los recursos financieros necesarios para prestar en todo el mundo servicios idóneos de agua y saneamiento, la Conferencia señaló que, para evitar una crisis en materia de agua, era urgente movilizar, en el marco establecido en el capítulo 33 del Programa 21, recursos financieros suficientes, recurriendo para ello a todas las fuentes y mecanismos posibles y potenciando al máximo la disponibilidad y el aflujo continuado de recursos adicionales para ejecutar el Programa de Acción.

53. En lo que respecta a los asuntos que requieren la atención de la comunidad internacional, es evidente que se ha de conceder prioridad a la región africana. El sistema de organizaciones de las Naciones Unidas está trabajando en este sentido por conducto del Grupo de Trabajo del Comité Administrativo de Coordinación sobre la Disponibilidad y Gestión de los Recursos Hídricos en África, bajo la dirección de la Secretaria Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); del Subcomité del CAC sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos; y del Programa África 2000 de la OMS.

54. Es asimismo indispensable la atención urgente de la comunidad internacional para lograr avances significativos en materia de saneamiento en las zonas urbanas y rurales. Requieren especial atención los problemas con que tropiezan las concentraciones urbanas grandes o en rápido crecimiento. Es indispensable, para evitar en el futuro desastres sanitarios y ambientales, preparar y llevar a efecto medidas eficaces para allegar recursos financieros proporcionados a la gravedad del problema y proporcionar el apoyo institucional y la formación de capacidades requeridos.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.77.II.A.12), cap. I.

² Ismail Serageldin, Water Supply, Sanitation and Environmental Sustainability: The Financing Challenge (Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre de 1994), pág. 15.

³ Ibíd.

⁴ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrigendum), resolución 1, anexo II.

⁵ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 13 (E/1994/33/Rev.1) cap. I, párr. 145.
