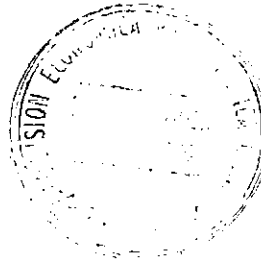


NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
E/CEPAL/L.241  
12 febrero de 1981  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario Latinoamericano sobre Cooperación Horizontal  
para el Decenio Internacional del Agua Potable y del  
Saneamiento Ambiental

Primera Reunión

Santiago, Chile, 9 al 13 de marzo de 1981

LA COOPERACION HORIZONTAL EN APOYO DEL DECENIO INTERNACIONAL  
DEL AGUA POTABLE Y DEL SANEAMIENTO AMBIENTAL

Nota de la secretaria



## I. INTRODUCCION

1. En el decimoctavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, que tuvo lugar en La Paz, Bolivia, del 18 al 26 de abril de 1979, y en el que se examinó la aplicación del Plan de Acción de Mar del Plata aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua se recomendó que, teniendo presentes los párrafos 4 y 5 de la resolución VI de la Conferencia de Mar del Plata, entre otras acciones,

"se adopten medidas inmediatas para promover la iniciación de proyectos de cooperación horizontal en el campo de los recursos hídricos en América Latina".

2. Al mismo tiempo el Comité del Agua del período de sesiones, establecido como órgano permanente para impulsar la aplicación del Plan de Acción de Mar del Plata (resolución 411 (XVIII), párrafo 1), solicitó a la secretaría que participase "en los trabajos que ejecuta la OMS/OPS, con el fin de concertar el esfuerzo de los países de la región para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, en especial mediante:

"la consulta a los gobiernos a fin de intercambiar experiencias sobre los avances logrados y las dificultades experimentadas y eventualmente, la convocatoria a reuniones especiales de funcionarios de los organismos nacionales e internacionales relacionados con la ejecución de los programas para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental".

3. El objetivo del presente documento es informar al Seminario Latinoamericano sobre Cooperación Horizontal para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental acerca de los avances logrados y las dificultades experimentadas en los aspectos social, económico y financiero de los programas de agua potable y saneamiento y sobre las posibilidades de cooperación horizontal entre los países de la región para contribuir a la ejecución de dichos programas y resolver las dificultades encontradas. El presente documento se basa en informes proporcionados por los gobiernos sobre

/los preparativos

los preparativos generales para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental y en informaciones obtenidas a través de visitas.

## II. ASPECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y FINANCIEROS DEL AGUA POTABLE Y DEL SANEAMIENTO

4. El Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental tiene lugar cuando América Latina lleva ya dos decenios en que casi todos los países de la región han realizado grandes inversiones en el sector. Desde que se fijaron por primera vez las metas regionales en materia de agua potable y saneamiento en la reunión de Ministros de Salud realizada en Punta del Este, Uruguay en 1960 (compromiso que fue renovado en Santiago de Chile, en 1972) se ha avanzado bastante, pero en los últimos años el ritmo de mejoramiento del nivel de los servicios ha tendido a detenerse y han surgido dificultades en relación con el mantenimiento de los sistemas existentes. En varios países - por ejemplo Argentina, Colombia y El Salvador - incluso ha disminuido la proporción de la población que dispone de servicios y salvo algunas excepciones, ha aminorado el ritmo de expansión de los servicios en la región en su conjunto. Aún entre la población urbana, el abastecimiento solo es universal en algunos de los países más pequeños, tales como Costa Rica y Panamá, y éste último es el único en que el abastecimiento de agua y de servicios de alcantarillado abarca la totalidad de la población. En las zonas rurales es poco usual que incluso la mitad de la población disponga en sus casas de agua potable conducida a través de tuberías. En 1977, en la región en su conjunto, 70% de la población urbana habitaba en viviendas conectadas a redes de agua potable, pero sólo 16% de la población rural gozaba de este privilegio. En las zonas rurales de algunos países (tales como Haití, Paraguay y Guatemala) el abastecimiento de agua potable a través de tuberías es prácticamente desconocido y, en general, el saneamiento es rudimentario.

5. En América Latina, así como en otros lugares, el abastecimiento de agua ha sido tradicionalmente una función de los municipios. Sin embargo, en la mayor parte de la región, las municipalidades son un nivel de gobierno muy débil, de limitada autonomía y escasa independencia financiera. Los gobiernos de los países de la región, incluidos aquellos de sistema federal, se han caracterizado por ser sumamente centralizados y la mayoría de los gobiernos no centralizados han tendido a ser débiles e ineficientes. Las empresas de agua municipales tradicionales no han contado con suficientes capitales, han proporcionado servicios poco confiables a través de sistemas mantenidos en forma deficiente y sus ingresos no se han mantenido al día de la inflación. Ello llevó a que, después de la reunión de Punta del Este, se introdujesen una serie de reformas destinadas, además de fijar metas concretas de abastecimiento, a mejorar la organización y administración de los servicios. La modalidad especial de las políticas aplicadas con este fin ha variado de país en país, pero en general las reformas presentan una serie de características comunes. Entre ellas cabe mencionar la creación de servicios nacionales normalizados para reemplazar o complementar las empresas municipales o estatales existentes, como lo son desde hace mucho tiempo la empresa Obras Sanitarias de la Nación, en Argentina, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, en Venezuela, y más recientemente, la creación de empresas estatales de agua potable y saneamiento, en el Brasil. Ordinariamente, la responsabilidad del abastecimiento de agua a través de tuberías y de los servicios de alcantarillado ha estado entregada a una sola institución y se han adoptado criterios más estrictos para la administración técnica y financiera.

6. Sin embargo, es un hecho que pese a su éxito inicial estas políticas generalmente no se han traducido en un incremento permanente del número de conexiones de viviendas a los sistemas de agua o

/alcantarillado en

alcantarillado en las comunidades urbanas ni en una expansión significativa de los servicios de agua potable y saneamiento en las zonas rurales. La designación del decenio de 1980 como Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental ofrece una buena oportunidad para reexaminar las estrategias destinadas a ampliar los servicios de agua potable y saneamiento, en especial los aspectos financieros y el problema de una relación más amplia del sector con el proceso de desarrollo económico y social.

7. Muchos países de la región están adoptando nuevas iniciativas en el sector. Entre ellas cabe mencionar las políticas de descentralización de la administración del sector, particularmente en Argentina y Chile, el marcado énfasis en el autofinanciamiento a través de la adopción de una estructura de tarifas adecuada, y la revisión de la tecnología aplicada, en especial en materia de saneamiento, para reducir el alto costo del capital invertido. Al mismo tiempo, se está haciendo bastante hincapié en la adopción de prácticas administrativas más efectivas y en el mejoramiento general de la gestión técnica y financiera del sector. Se atribuye gran importancia al desarrollo y capacitación de los recursos humanos. Brasil informa que ha logrado aplicar con éxito una estrategia más armónica frente al sector, con su sistema de empresas autónomas de agua potable y saneamiento vinculadas a los organismos estatales independientes de protección ambiental y al Banco Nacional de la Vivienda, que se encarga del financiamiento mediante préstamos a tasas de interés variables adaptadas a criterios sociales seleccionados.

8. En todas las esferas de política hay marcada heterogeneidad entre los países de la región. Pese a que se debe en parte a que los países son diferentes, la situación ofrece la oportunidad para un provechoso intercambio de experiencias y cooperación recíproca. Además, existe una larga tradición de cooperación tanto bilateral como regional, a menudo a través de los buenos oficios de la Organización Panamericana de la Salud. Con todo, hay a la vez posibilidades y necesidad de

/fortalecer y

fortalecer y formalizar dicha cooperación, particularmente en lo que toca a los aspectos social, económico y financiero de la gestión del sector. Dentro de esta preocupación por el mejoramiento general de la administración de los servicios de agua potable y saneamiento, la mayoría de los países de la región estiman que es preciso poner énfasis en las cuestiones relacionadas con la estructura y modalidad institucional, la planificación sectorial, la evaluación social y económica de los proyectos, el financiamiento (incluidas las estructuras de tarifas) y la capacitación de los recursos humanos.

### III. COOPERACION HORIZONTAL

9. En los últimos dos decenios se han dado muchos casos de lo que actualmente se denomina cooperación horizontal. Sin embargo, por lo general esta cooperación ha sido ya de tipo especial o ya parte del programa de actividades de una organización internacional, en la mayoría de los casos la Organización Panamericana de la Salud. En América Latina no ha habido cooperación intergubernamental oficial en el sector. Las distintas empresas han cooperado a través de los contactos establecidos en seminarios, cursos de capacitación, etc., organizados por organismos internacionales y asimismo, tradicionalmente muchos gobiernos han invitado a otros países a participar en programas y seminarios nacionales de capacitación, por no mencionar las numerosas reuniones regionales y subregionales de esta naturaleza que se organizan en forma conjunta.

10. El hecho de que en todos los organismos internacionales haya muchos funcionarios procedentes de la región, de que estos mismos organismos recurran en forma abrumadora a consultores del sector de agua potable y saneamiento de América Latina y la amplia ayuda y funcionamiento de empresas consultoras del sector privado revelan que, en este sector hay una buena base sobre la cual desarrollar un sistema más regular de cooperación intergubernamental.

/11. La

11. La experiencia indica que existen posibilidades y potencial de cooperación horizontal en materia de agua potable y saneamiento entre los países, o más bien entre las distintas instituciones nacionales, de América Latina. Sin embargo, ella también revela que pese a los esfuerzos de la OPS y de la valiosa labor que realiza la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (AIDIS), como asociación profesional, es preciso mejorar el marco institucional en que se basan las actividades de cooperación.

12. Sin embargo, la forma que debería adoptar un marco institucional de esta naturaleza no resulta clara. Hay algunas pautas disponibles, pero una de las alternativas que merece ser considerada seriamente es la creación de un sistema concreto de cooperación entre las instituciones de agua potable y saneamiento. Este sistema podría abarcar todos los aspectos de la cooperación, coordinar las actividades y podría actuar de centro de intercambio de las ofertas de cooperación y de las solicitudes de asistencia.

13. Hay precedentes de la creación de asociaciones de empresas en otros campos en los que podría basarse un sistema institucional para la cooperación que tiene lugar en materia de agua potable y saneamiento, y existen varias instituciones de cooperación internacional en otros sectores. Por ejemplo, en lo que toca a la energía existe la Asociación de Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), fundada en 1965, que tiene una secretaría permanente independiente. Otras, por ejemplo la Conferencia de Electrificación Rural (CLER), carece de secretaría permanente. En materia de transporte, la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), establecida en 1965, reúne a las empresas ferroviarias, a los fabricantes de equipo ferroviario y a otras organizaciones directa o indirectamente vinculadas con el transporte ferroviario. También tiene una secretaría permanente.



14. En todos los casos, los objetivos y funciones de las instituciones son proporcionar asistencia técnica recíproca a sus miembros. ARPEL realiza numerosos seminarios de capacitación para mantener informados a los funcionarios profesionales de sus instituciones miembros sobre los acontecimientos de la industria petrolera; además, reúne y publica información sobre la materia. CLER es una institución menos activa, pero útil que funciona fundamentalmente a través de conferencias bianuales que permiten el intercambio de experiencias y opiniones sobre distintos temas y que son organizadas en forma rotativa por las organizaciones nacionales miembros. ALAF también es una institución muy activa que realiza una asamblea anual y trabaja en forma permanente en la cooperación y coordinación en todos los aspectos del transporte ferroviario en América Latina.

15. La creación de una organización análoga para la cooperación recíproca entre las instituciones relacionadas con el agua potable y el saneamiento complementaría las instituciones internacionales existentes en el sector. Dicha organización podría funcionar en colaboración con las organizaciones internacionales existentes, tales como la Organización Panamericana de la Salud o la CEPAL, o en forma independiente. En lo que toca a su forma, las posibilidades son numerosas e incluyen:

- a) Una asociación internacional de instituciones, cuya secretaría sería ejercida en forma rotativa por las distintas instituciones nacionales miembros;
- b) La creación, dentro de alguna de las organizaciones internacionales existentes, de un programa para facilitar la cooperación horizontal, quizá en colaboración con otras organizaciones;
- c) La formación de una nueva asociación internacional dotada de una secretaría permanente.

/16. Cualquiera

16. Cualquiera que sea la forma que adopte la organización, sus funciones podrían comprender el mantener un centro de intercambio de ofertas de cooperación o solicitudes de asistencia, la organización de reuniones o seminarios sobre problemas comunes, arreglos para el intercambio de funcionarios entre instituciones, la realización de cursos de capacitación bilaterales o regionales y la divulgación de información.

17. Se establezca o no una institución encargada concretamente de la cooperación horizontal, el comienzo del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental exige estudiar formas de racionalizar las actividades de cooperación entre las instituciones relacionadas con el agua potable y el saneamiento de la región.



