

c-2

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



Distr.
LIMITADA

LC/L.481
16 de noviembre de 1988

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL PARA
LOS POBRES: LOS LOGROS DEL DECENIO INTERNACIONAL
DEL AGUA POTABLE Y DEL SANEAMIENTO AMBIENTAL
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Los logros hasta el presente	4
3. Los grupos de menores ingresos y el Decenio	10
4. Lo que puede hacerse	14
5. Conclusiones	15
Notas	15

1. Introducción

A comienzos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, América Latina y el Caribe estaban relativamente bien provistos de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, en comparación con las otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, muchos millones de ciudadanos de los países de la región carecían de una fuente protegida de agua potable y muchos más padecían de la falta de instalaciones seguras y decentes para la eliminación de las excretas. Esto sucedía especialmente en la población de bajos ingresos de las zonas urbanas y rurales. Los programas elaborados en virtud de la Alianza para el Progreso y continuados después en el decenio de 1970 se destinaban en gran medida al abastecimiento de las zonas urbanas y al suministro de agua y servicios de alcantarillado por medios tradicionales.

Se puede afirmar con justicia que esta tecnología convencional, que giraba en torno a los grandes sistemas de distribución por tuberías, prestó buenos servicios a la región. Sin embargo, la menor expansión de los servicios en los últimos años en la mayoría de los países de la región plantea interrogaciones acerca del carácter de la política aplicada. Es preciso reconsiderar el criterio seguido y quizá aplicar innovaciones en los medios de distribución del abastecimiento y los servicios de agua potable.

En el presente documento se examina de manera crítica el comportamiento reciente del sector en el marco de los objetivos del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. Se han tenido en cuenta los logros del sector y sus deficiencias. Concretamente, se señala a la atención las necesidades de las poblaciones pobres de las zonas rurales y urbanas periféricas. Se analiza la satisfacción de las necesidades de los pobres en relación con los problemas sociales y económicos más vastos que enfrenta la región, en particular la recesión y el problema anexo del déficit de capitales.

a) La situación a comienzos del Decenio

Para 1980 funcionaban en la mayoría de los países de la región instituciones relacionadas con el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental relativamente bien organizadas. Estas instituciones generalmente se organizaban en el marco del gobierno central y tenían a su cargo el abastecimiento de agua potable y el saneamiento ambiental. Había excepciones, como en el caso del Brasil, en que las instituciones estaban organizadas bajo la égida de los Estados, y Colombia, donde las municipalidades aún siguen siendo los proveedores más importantes de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental. Sin embargo, en todas partes era característico que las instituciones orientaban primordialmente sus esfuerzos a la satisfacción de las necesidades de la población de las zonas urbanas mediante

la utilización de sistemas centralizados de abastecimiento de agua y alcantarillado con un alto costo de capital.

En las zonas urbanas de la mayoría de los países de la región se había alcanzado altos niveles de servicio, en particular en cuanto a abastecimiento de agua, ya que se atendía al 71% de la población mediante conexiones domiciliarias. (Véase el cuadro 1.) Sin embargo, la situación no era tan satisfactoria en cuanto al suministro de servicios de alcantarillado, puesto que sólo el 59% de la población urbana contaba con este servicio, aunque quizá en la información se subestime la existencia real de sistemas adecuados de eliminación individual de excretas. En las zonas rurales se había progresado menos, aunque, de nuevo, en los asentamientos rurales de mayor tamaño de la región se procedía a instalar sistemas de abastecimiento de agua potable por tuberías. Sin embargo, aún existían muchas poblaciones rurales que carecían de fuentes seguras de agua potable o instalaciones para la eliminación sanitaria de las excretas. Asimismo, muy pocos países contaban con apoyo institucional para proporcionar servicios a este sector de la población.

El suministro de los servicios en 1980 cambió considerablemente entre los países de la región y los máximos niveles se lograron en los pequeños países de Centroamérica y el Caribe. No es de extrañar que el suministro de los servicios fuera mínimo en los países que tenían una mayor proporción de población rural y menores ingresos: Haití, Paraguay, Bolivia y Nicaragua. Sólo los países insulares del Caribe contaban con altos niveles de servicio para la población rural.

b) Los objetivos del Decenio

Para 1980 la mayoría de los países de la región había establecido objetivos nacionales para el Decenio. Estos objetivos se han ajustado desde entonces, principalmente para reflejar los efectos del ambiente económico global, generalmente negativo. Sin embargo, los objetivos siguen siendo ambiciosos, aun cuando no alcancen la meta original que se fijó en la época de la Conferencia de Mar del Plata: dotar a todas las personas de un servicio de agua de calidad segura en cantidad suficiente y de instalaciones sanitarias básicas para 1990, dando prioridad a los pobres y a los menos privilegiados.^{1/}

Los diferentes objetivos del Decenio adoptados por los países de América Latina y el Caribe, pueden resumirse de la manera siguiente:

- i) Proporcionar agua potable apta para el consumo al 91% de la población urbana, de la cual el 85% por medio de conexiones domiciliarias;
- ii) Proporcionar agua potable apta para el consumo al 56% de la población rural;
- iii) Prestar servicios de alcantarillado u otro tipo de servicios de eliminación de excretas al 69% de la población urbana;
- iv) Prestar servicios para la eliminación sanitaria de excretas al 31% de la población rural.^{2/}

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL EN 1980

País	ABASTECIMIENTO DE AGUA												DEPOSICION DE EXCRETAS								
	Población total atendida a/					Población urbana					Población rural		Alcantarillado y saneamiento ambiental								
	Población total	Conexiones domiciliarias	Acceso fácil	Total atendida %	Población total	Conexiones domiciliarias	Acceso fácil	Total atendida %	Población total	Total atendida %	Total	Población urbana	Población rural	%							
Argentina	27.94	13.38	1.44	14.82	53	23.19	13.38	58	0.65	3	14.03	61	4.75	0.79	17	20.21	72	18.56	80	1.65	35
Bahamas	0.22	0.11	0.02	0.13	59	0.14	0.11	79	0.02	14	0.13	93	0.08	-	0	0.12	55	0.12	86	-	-
Bahamas	0.24	0.08	0.18	0.24	100	0.08	0.08	100	0.00	0	0.08	100	0.17	0.16	94	-	100	-	-	-	-
Belize	0.15	0.05	0.05	0.10	67	0.07	0.05	71	0.03	43	0.08	114	0.07	0.03	43	0.10	67	0.05	71	0.06	86
Bolivia	5.60	0.60	1.45	2.05	37	2.49	0.60	24	1.13	45	1.73	69	3.11	0.32	10	1.04	19	0.92	37	0.12	4
Brazil	119.10	64.61	22.00	86.61	73	80.48	64.61	80	2.40	3	67.01	83	38.62	19.60	51	26.30	22	25.91	32	0.39	1
Colombia	27.00	11.84	11.27	23.11	86	17.26	11.84	69	4.16	24	16.00	93	9.72	7.11	73	16.37	61	16.00	93	0.37	4
Costa Rica	2.22	1.30	0.76	2.06	93	1.33	1.30	98	0.03	2	1.33	100	0.89	0.73	82	2.07	93	1.32	99	0.75	84
Chile	11.20	8.42	1.01	9.43	84	9.07	8.42	93	0.85	7	9.07	100	2.13	0.36	17	9.24	83	9.03	100	0.21	10
Ecuador	8.12	2.77	1.10	3.87	48	3.82	2.77	73	0.25	7	3.02	79	4.30	0.85	20	3.54	44	2.80	73	0.74	17
El Salvador	4.54	1.17	1.16	2.33	51	1.90	1.17	82	0.11	6	1.28	67	2.64	1.05	40	1.60	35	0.91	48	0.69	26
Guatemala	7.26	1.38	1.86	3.24	45	2.69	1.38	51	1.03	38	2.41	90	4.57	0.83	18	2.14	29	1.22	45	0.92	20
Guyana	0.79	0.35	0.28	0.63	80	0.39	0.35	90	0.04	10	0.39	100	0.40	0.24	60	0.61	77	0.28	72	0.32	80
Haití	4.91	0.33	0.56	0.89	18	1.20	0.33	28	0.28	23	0.61	51	3.71	0.28	8	0.87	18	0.50	42	0.37	10
Honduras	3.75	0.70	1.52	2.22	59	1.36	0.70	51	0.56	41	1.26	93	2.39	0.96	40	1.29	34	0.67	49	0.62	26
Jamaica	2.25	0.62	0.51	1.13	50	1.13	0.62	55	0.00	0	0.62	55	1.12	0.51	46	0.15	7	0.13	12	0.02	2
México	70.12	28.39	22.76	51.15	73	45.79	28.39	62	13.03	28	41.42	90	24.33	9.73	40	38.37	53	35.45	77	2.92	12
Nicaragua	2.73	0.97	0.08	1.05	38	1.46	0.97	66	0.01	1	0.98	67	1.27	0.07	6	0.50	18	0.50	34	-	-
Panamá	1.92	0.84	0.72	1.56	81	0.94	0.84	89	0.11	12	0.95	101	0.98	0.61	62	1.36	71	0.78	83	0.58	59
Paraguay	3.06	0.45	0.17	0.62	20	1.15	0.45	39	0.00	0	0.45	39	1.91	0.17	9	2.61	85	1.09	95	1.52	80
Parú	15.82	5.82	2.31	8.13	48	10.21	5.82	57	1.10	11	6.92	68	6.61	1.21	18	5.88	35	5.86	57	0.02	0
Rep. Dominicana	5.43	1.64	1.59	3.23	59	2.75	1.64	60	0.69	25	2.33	85	2.68	0.90	34	0.80	15	0.69	25	0.11	4
Suriname	0.35	0.09	0.22	0.31	89	0.10	0.09	90	0.01	10	0.10	100	0.25	0.20	80	0.30	86	0.10	100	0.20	80
Trinidad	1.10	0.55	0.52	1.07	97	0.70	0.55	79	0.15	21	0.70	100	0.40	0.37	93	1.02	93	0.67	96	0.35	88
Uruguay	2.94	2.19	0.17	2.36	80	2.44	2.19	90	0.16	7	2.35	96	0.50	0.01	2	1.47	50	1.44	59	0.03	6
Venezuela	15.02	9.80	2.87	12.67	84	11.89	9.80	82	1.20	10	11.00	93	3.13	1.67	53	7.47	50	7.09	60	0.38	12
TOTAL	344.78	158.45	76.56	235.01	68	224.05	158.45	71	27.80	12	186.25	83	120.73	48.76	40	145.43	42	132.09	59	13.34	11

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS)

a/ Población en millones

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha estimado que el logro de estos objetivos supone la necesidad de proporcionar abastecimiento de agua a 99 millones de personas en las zonas urbanas y 21 millones de personas en las zonas rurales. Se deberá proporcionar servicios de saneamiento ambiental a unos 85 millones de habitantes en las zonas urbanas y 26 millones en las zonas rurales.^{3/}

En 1985, la OPS estimó, asimismo, que la inversión total necesaria en lo que quedaba del Decenio para alcanzar los objetivos nacionales sería del orden de 30 mil millones de dólares. Empero, se necesitarán también sumas considerables para el mantenimiento de los sistemas actuales. El costo de mantenimiento de estos sistemas probablemente oscile entre 2 mil millones y 8 mil millones de dólares al año. Si se consideran en conjunto las nuevas inversiones y el costo de mantenimiento, existe una demanda suplementaria de entre 40 mil millones y 70 mil millones de dólares para el sector en lo que resta del Decenio.

c) Las restricciones financieras

A comienzos del Decenio era evidente que para muchos países de la región, la realización de las metas del Decenio —e inclusive los objetivos nacionales concretos— dependería mucho de los recursos financieros con se contara. La existencia misma del Decenio significaba reconsiderar la prioridad concedida a las inversiones en materia de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental aún más allá de la que ya se le había otorgado en los decenios de 1960 y 1970.

Se estimaba que para la región en conjunto, el monto de las inversiones necesarias a fin de que los países alcanzaran en 1980 los objetivos fijados por el Decenio, utilizando una tecnología convencional, era aproximadamente de 1 1/2 a 2 1/2 veces el nivel alcanzado entre 1970 y 1974.^{4/} En algunos países, principalmente en los más pobres, ese coeficiente sería mucho mayor. Se aventuró la afirmación de que tal incremento del monto de las inversiones podía lograrse en la mayoría de los países de la región siempre que se fijara como objetivo una cobertura menor.^{5/} Sin embargo, habría excepciones, particularmente entre los países más pequeños y más pobres.

Además, se llegó a la conclusión de que el grueso del financiamiento necesario tendría que provenir de los propios países. No cabía prever que las fuentes externas de financiamiento proporcionaran más que una pequeña suma del capital necesario. Al final del decenio de 1970 la contribución externa al sector era equivalente a sólo el 8% del total y esta contribución se centraba principalmente en los países más grandes de la región y en las zonas urbanas.

2. Los logros hasta el presente

El progreso efectuado en cuanto a una mayor cobertura y otras inversiones en diversos aspectos del abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, aunque sustanciales en unos cuantos países, fueron menores en la primera mitad del Decenio de lo que cabía prever para la región en conjunto. (Véase el cuadro 2.) El incremento de la cobertura logrado dista de ser suficiente para cumplir los objetivos fijados para 1990. Tal es particularmente el caso en las

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO AMBIENTAL EN 1985

País	ABASTECIMIENTO DE AGUA													DEPOSICIÓN DE EXCRETAS							
	Población total atendida e/					Población urbana					Población rural			Alcantarillado y saneamiento ambiental							
	Población total	Conexiones domiciliarias	Acceso fácil	Total atendido %		Población total	Conexiones domiciliarias	Acceso fácil	Total atendido %		Población total	Total atendido %		Total atendido %	Población urbana %	Población rural %					
Argentina	30.57	15.60	1.26	16.86	55	25.57	15.60	61	0.40	2	16.00	63	5.00	0.86	17	21.05	69	19.30	75	1.75	35
Bahamas	0.23	0.12	0.03	0.15	65	0.15	0.12	80	0.03	20	0.15	100	0.08	-	0	0.15	65	0.15	100	-	-
Barbados	0.25	0.08	0.17	0.25	100	0.09	0.09	100	0.00	0	0.09	100	0.16	0.16	100	0.10	100	0.10	111	-	-
Bélica	0.16	0.06	0.05	0.11	69	0.07	0.06	86	0.02	29	0.08	-	0.09	0.02	22	0.10	63	0.06	86	0.04	44
Bolivia	6.43	2.11	0.64	2.75	43	3.07	2.11	69	0.20	7	2.31	75	3.36	0.44	13	1.34	21	1.02	33	0.32	10
Brasil	134.48	79.90	23.54	103.44	77	97.40	79.90	82	2.91	3	82.81	85	37.08	20.63	56	32.50	24	32.10	33	0.40	1
Colombia	27.50	13.97	11.22	25.19	92	18.10	13.97	77	4.11	23	18.00	100	9.40	7.11	76	18.59	60	17.34	96	1.25	13
Costa Rica	2.46	1.45	0.84	2.29	93	1.48	1.45	98	0.03	2	1.48	100	0.98	0.81	83	2.34	95	1.47	99	0.87	89
Chile	12.17	9.54	0.99	10.53	87	10.19	9.54	94	0.41	4	9.95	98	1.98	0.58	29	10.27	64	10.19	100	0.08	4
Ecuador	9.58	3.71	1.63	5.34	57	4.88	3.71	76	0.22	5	3.93	81	4.50	1.41	31	6.08	65	4.76	98	1.32	29
El Salvador	4.77	1.51	1.07	2.58	54	2.38	1.51	63	0.11	5	1.62	68	2.39	0.96	40	2.97	62	1.94	82	1.03	43
Guatemala	7.96	1.83	1.04	2.87	36	2.98	1.83	61	0.53	11	2.16	72	4.98	0.71	14	1.82	23	1.22	41	0.60	12
Guyana	0.82	0.37	0.31	0.68	83	0.40	0.37	93	0.04	10	0.41	103	0.42	0.27	64	0.73	89	0.40	100	0.33	79
Haití	5.27	0.45	1.55	2.00	38	1.41	0.45	32	0.58	27	0.83	59	3.86	1.17	30	1.10	21	0.59	42	0.51	13
Honduras	4.07	0.55	1.45	2.00	49	1.44	0.55	38	0.26	18	0.81	56	2.63	1.19	45	1.25	31	0.35	24	0.90	34
Jamaica	2.10	0.99	1.03	2.02	96	1.10	0.99	90	0.10	9	1.09	99	1.00	0.93	93	1.91	91	1.01	92	0.90	90
México	79.24	37.45	20.08	65.53	83	54.24	37.45	69	16.23	30	53.68	99	25.00	11.85	47	44.86	57	41.70	77	3.16	13
Nicaragua	3.27	1.30	0.27	1.57	48	1.87	1.30	70	0.12	6	1.42	76	1.40	0.15	11	0.88	27	0.65	35	0.23	16
Panamá	2.14	1.04	0.72	1.76	82	1.09	1.04	95	0.05	5	1.09	100	1.05	0.67	64	0.72	34	1.08	99	0.64	61
Paraguay	3.35	0.59	0.21	0.80	24	1.18	0.59	50	0.03	3	0.62	53	2.17	0.18	8	2.85	85	1.05	89	1.80	83
Parú	19.70	7.62	2.73	10.35	53	12.55	7.62	61	1.53	12	9.15	73	7.15	1.20	17	9.29	47	8.40	67	0.89	12
Rep Dominicana	5.96	1.82	1.85	3.67	62	3.28	1.82	55	0.96	29	2.78	85	2.68	0.89	33	1.60	27	1.34	41	0.26	10
Suriname	0.50	0.24	0.15	0.39	78	0.34	0.24	71	0.00	0	0.24	71	0.16	0.15	94	0.28	56	0.27	79	0.08	50
Trinidad	1.76	0.67	0.48	1.15	65	0.80	0.67	84	0.13	16	0.80	100	0.38	0.36	95	1.16	66	0.80	100	0.36	95
Uruguay	2.97	2.19	0.28	2.47	83	2.46	2.19	89	0.14	6	2.33	95	0.51	0.14	27	1.74	59	1.44	59	0.30	59
Venezuela	16.47	11.25	3.09	14.34	87	12.75	11.25	88	0.66	5	11.91	93	3.72	2.43	65	7.47	45	7.27	57	0.20	5
TOTAL	383.98	196.41	84.68	281.09	73	281.27	196.42	75	29.40	11	225.82	86	122.13	55.27	45	173.15	45	156.00	60	18.22	15

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

e/ Población en millones

esferas de cobertura que afectan mayormente a los pobres: la expansión del saneamiento ambiental en las zonas urbanas y rurales (véase el gráfico 1) y el abastecimiento de agua potable en las zonas rurales (véase el gráfico 2).

a) Razones para la falta de progreso

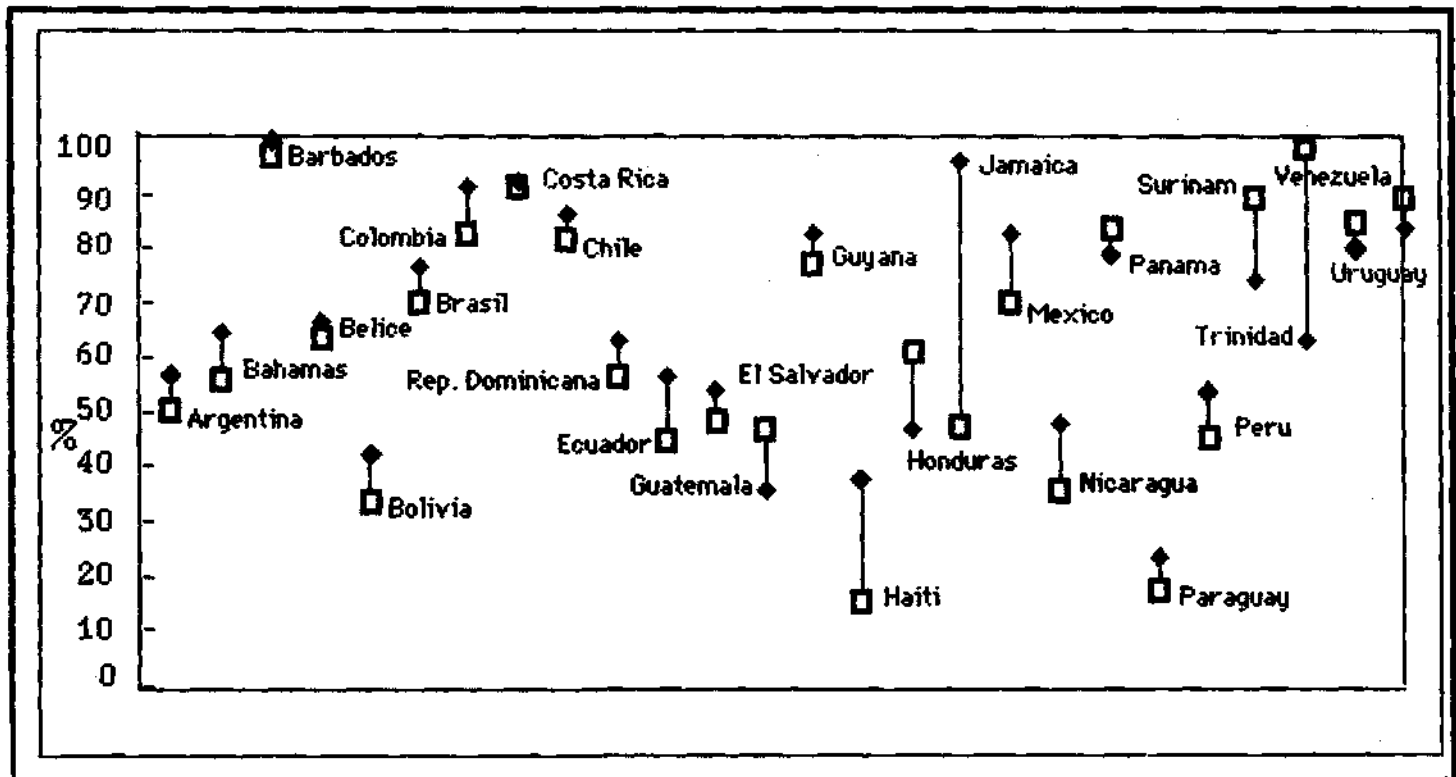
Hay varias razones que explican el desempeño deslucido del sector y la incapacidad de cumplir los objetivos fijados en 1980, algunas de las cuales son específicas a las circunstancias particulares del decenio de 1980, mientras otras constituyen deficiencias de largo plazo en la organización de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental en la región. Por ejemplo, desde hace mucho tiempo se ha reconocido que existe escasez de personal debidamente capacitado y que es necesario fortalecer las instituciones del sector. Al mismo tiempo, el financiamiento de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental depende en gran medida de fuentes ajenas al propio sector. Es evidente que la mayor parte del financiamiento deberá obtenerse de los ingresos provenientes de la prestación de los servicios. Desafortunadamente, pocos servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental cuentan con estructuras tarifarias adecuadas.

La repercusión de la incapacidad de ampliar el suministro de los servicios en consonancia con los objetivos establecidos al comienzo del decenio se ha complicado por el hecho de que no se han utilizado plenamente las instalaciones existentes. Hay demasiados ejemplos en la región en cuanto a negligencias graves de mantenimiento, que causan un funcionamiento deficiente y producen fallas reiteradas. De importancia particular a este respecto es la incapacidad generalizada de luchar contra las pérdidas en los sistemas de distribución.

b) Significado del entorno económico negativo

El decenio de 1980 comenzó bien para América Latina. Los ingresos llegaron en 1980 y 1981 a niveles máximos jamás alcanzados, pero a estas cimas siguieron graves descensos de la actividad económica y, en consecuencia, de los niveles de ingreso. (Véase el cuadro 3.) Muchos países de la región aún no se recuperan de esta recesión, la más severa desde los años 30. Uno de los efectos graves de la recesión ha sido la disminución de las tasas de inversión en la mayoría de los países. Los niveles de inversión han experimentado un descenso más que proporcional a la baja del producto interno bruto al comienzo del Decenio. Además, los niveles de inversión han continuado siendo bajos en muchos países. Este descenso es una de las consecuencias de las enormes transferencias de recursos que supone el pago de intereses de la deuda externa.

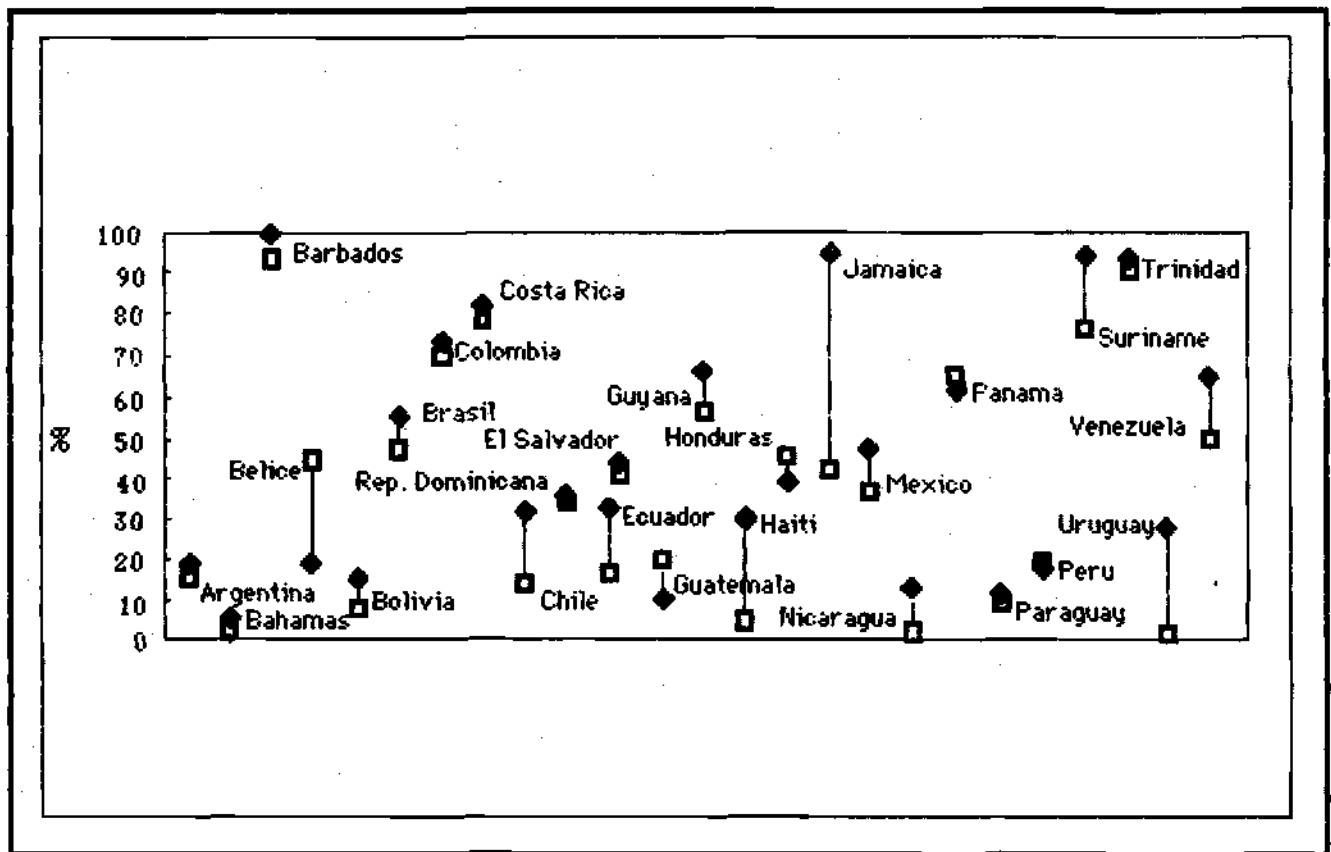
Gráfico 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACION DEL PORCENTAJE TOTAL
DE POBLACION CON ABASTECIMIENTO DE AGUA, 1980 - 1985



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Gráfico 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACION DEL PORCENTAJE DE LA POBLACION RURAL CON ABASTECIMIENTO DE AGUA, 1980 - 1985



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE A PRECIOS DE MERCADO CONSTANTES ^a /										
País	<i>Dólares a precios de 1980</i>									
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^b
Argentina	2694	2848	2951	2700	2519	2542	2565	2412	2523	2549
Barbados	2726	2697	3540	3249	3057	3033	3120	3123	3275	3239
Bolivia	686	785	766	749	708	645	622	595	562	556
Brasil	1312	1639	2056	1941	1915	1827	1889	2001	2119	2140
Colombia	925	1090	1265	1266	1251	1248	1268	1288	1335	1376
Costa Rica	1205	1409	1557	1476	1328	1324	1388	1362	1383	1386
Chile	2129	1777	2324	2405	2055	2010	2095	2110	2187	2266
Ecuador	758	1206	1421	1432	1407	1350	1375	1401	1404	1323
El Salvador	722	824	775	702	656	654	663	666	661	664
Guatemala	856	978	1128	1107	1040	984	957	925	900	896
Guyana	658	713	616	600	524	461	479	479		
Haití	180	196	235	225	213	211	208	205	203	202
Honduras	548	561	667	650	615	592	584	575	566	572
Jamaica	1601	1567	1216	1226	1207	1205	1188	1112	1120	1159
México	1807	2099	2538	2694	2612	2443	2473	2478	2327	2299
Nicaragua	977	1068	750	702	656	654	663	666	661	650
Panamá	1378	1498	1766	1797	1844	1804	1758	1791	1806	1797
Paraguay	767	951	1318	1388	1333	1253	1253	1263	1222	1237
Perú	1066	1181	1190	1210	1182	1016	1038	1035	1090	1139
R. Dominicana	756	1021	1141	1158	1145	1174	1150	1098	1093	1143
Trinidad	3392	4175	5390	5349	5320	4757	4398	4215		
Uruguay	1790	1990	2415	2434	2174	2028	1989	1970	2085	2187
Venezuela	4695	3598	3377	3243	3112	2861	2742	2648	2716	2686
Promedio	1518	1761	2045	2012	1944	1852	1878	1901	1928	1937

Fuente: CEPAL

^a/ Las cifras en negrita indican los niveles máximos del ingreso por habitante.^b/ Estimación preliminar.

Cabe prever que el descenso de los niveles generales de inversión --hasta la mitad de lo que eran en los años de máximo crecimiento a comienzos de los años 80 en muchos países-- repercutiera en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento ambiental. Además, es de suponer que la baja en las inversiones de capital afectara no sólo la expansión de los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado, sino también el mantenimiento de los sistemas existentes. Desafortunadamente, no se cuenta con información precisa acerca de los efectos de la recesión en los niveles de inversión del sector, pero la repercusión puede verse en un menor impulso de la expansión alcanzada en los años 70 en cuanto a la población atendida. Con base en el suministro de fondos de contraparte a los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud ha estimado que la inversión general en la primera mitad del Decenio fue insuficiente para alcanzar los objetivos nacionales en un monto aproximado a los 4 500 millones de dólares.^{6/}

3. Los grupos de menores ingresos y el Decenio

Se teme que los grupos de menores ingresos de la población han debido soportar el impacto del desempeño relativamente deficiente del sector. Estos grupos constituyen una gran proporción de la población de la mayoría de los países de la región y han sido, en general, los principales perjudicados por la recesión de los años 80.

a) ¿Quiénes son los pobres?

Calcular la cifra de gente pobre no resulta fácil. Es evidente que hay grandes contingentes de población pobre e inclusive indigente en América Latina y el Caribe. Sin embargo, rara vez se ha tratado de pasar de esta declaración cualitativa a una estimación más precisa de la cuantía y la distribución de los pobres. De hecho, sólo existe un estudio regional que se basa en datos comparados, el que proporciona información sólo para el período que gira alrededor del decenio de 1970.^{7/} En dicho estudio se estimó que aproximadamente el 40% de la población de la América Latina era pobre en sentido absoluto. (Véase el cuadro 4.) La gente en esta proporción de la población era incapaz de satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentos, vivienda, vestuario, salud, enseñanza, etc.^{8/} Se estimó que aproximadamente el 20% de la población era indigente, es decir, incapaz inclusive de comprar una canasta mínima de alimentos.

El autor del estudio mencionado sólo pudo, sin embargo, suministrar estimaciones de un pequeño grupo de países (véase nuevamente el cuadro 4), pero los países incluidos en el estudio representaban más del 82% de la población total de la región (aproximadamente 231 millones de habitantes). El grado de pobreza que se muestra en el estudio es deprimente, particularmente en el caso de los países en que la mitad o más de la mitad de la población (65% en Honduras) no podía satisfacer sus necesidades básicas.

¿Se da aún esta situación en la actualidad, casi 20 años después de que se realizó el estudio? Desafortunadamente, la respuesta pareciera ser afirmativa. La situación quizá inclusive haya empeorado, ya que existen

Cuadro 4

ESTIMACIONES DEL GRADO DE POBREZA EN ALGUNOS PAISES ALREDEDOR DE 1970						
	Porcentaje de hogares por debajo del nivel de pobreza			Porcentaje de hogares por debajo del nivel de indigencia		
	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales	Total
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	-----	-----	4	-----	-----
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, "The extent of poverty in Latin America",
World Bank Staff Working Papers, No. 522, Washington, D.C., 1982.

indicios de que el ingreso desmejoró con la recesión de los años 80, puesto que disminuyó el ingreso por habitante y aumentó el desempleo. En muchos países, el ingreso por habitante apenas sobrepasa o no es mayor de lo que era en los años 70. (Véase de nuevo el cuadro 3.) En Argentina, Bolivia, El Salvador, Guyana, Jamaica, Nicaragua y Venezuela el ingreso por habitante en 1986 fue en términos reales menor que el nivel que había alcanzado en 1970.

Además, hay pruebas más directas de que la distribución del ingreso generalmente empeoró en el decenio de 1970 y que la recesión posterior sólo habría reforzado esta tendencia. Por ejemplo, en Argentina la proporción de la mitad más pobre de la población descendió del 25.1% al 21% del ingreso total entre 1970 y 1981. En ninguno de los seis países para los que se cuenta con información respecto de los dos periodos se produjo mejora alguna en la distribución del ingreso en el último decenio.

Además, es un hecho que en muchos países el proceso de ajuste está lejos de haber terminado. Puede preverse que cualquier aumento de los niveles de desempleo, debido a cambios en la estructura económica, provocará una mayor disminución de los ingresos y hará que la distribución sea aún más regresiva.

b) ¿Dónde viven los pobres?

No se cuenta con información concreta para la región en conjunto acerca de la distribución de la pobreza en las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, en general puede afirmarse que aunque la mayoría de los grupos de menores ingresos está integrada por moradores urbanos, la gente más pobre vive en el campo. Esta aseveración está respaldada por diversos estudios parciales. Por ejemplo, en dos estudios recientes realizados en Centroamérica se ilustra una de las diferencias principales entre los niveles de vida de las zonas rurales y urbanas, inclusive en los países más pobres.^{9/} En Guatemala, el 85% de la población que presenta las máximas tasas de mortalidad infantil --más de 120 fallecimientos por cada 1 000 niños menores de dos años-- vive en las zonas rurales, en comparación con el 15% en las zonas urbanas y ningún porcentaje en la Ciudad de Guatemala. En Honduras, la mayor proporción de población urbana de una región se relacionaba no sólo con una tasa menor de mortalidad infantil, sino que también presentaba una disminución más rápida de la tasa de mortalidad entre 1960 y 1980. (Véase el cuadro 5.)

En América Latina y el Caribe los pobres tradicionalmente se han concentrado en general en las zonas rurales. La población rural no sólo ha sido más pobre que en las zonas urbanas, sino que la distribución del ingreso ha sido más desigual.^{10/} El aumento del desempleo que siguió a la recesión ha sido mayormente un fenómeno urbano y ha incrementado la cantidad de pobres en las zonas urbanas hasta niveles desconocidos. Los grupos más pobres entre la población aún se encuentran en las zonas rurales. Cabe formular una advertencia: en los países que presentan un menor grado de pobreza en general, la suerte de los pobres de las zonas rurales puede mejorar considerablemente mediante la producción de sus propios alimentos.

Cuadro 5

HONDURAS: VARIACIONES REGIONALES DE LAS TASAS
DE MORTALIDAD INFANTIL EN 1980

Región	Porcentaje de la población urbana	Mortalidad infantil	Disminución porcentual 1960-1980
Occidental	11.0	102	33
Norte	49.6	82	39
Centro	28.5	91	33
Centro-Sur	58.9	63	48
Sur	22.6	84	37
Sur-Oriental	14.9	81	27
Nor-Oriental	32.0	87	31
Oriental	...	75	32

Fuente: CELADE.

c) ¿Ha aportado el Decenio hasta la fecha algún beneficio para los pobres?

A primera vista, no es evidente que los pobres hayan obtenido algún beneficio de manera general o particular de los programas de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental ejecutados durante el Decenio hasta la fecha. Según las estadísticas relativas al aumento de la cobertura, el incremento de la prestación de servicios ha sido sólo marginal --inclusive los servicios de abastecimiento de agua potable-- para la población rural. Además, gran parte de ese incremento ha beneficiado a la fracción de la población rural que vive en las aldeas mayores. No se cuenta con estadísticas que se refieran concretamente a la prestación de servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado a los pobres de las zonas urbanas, pero el pequeño incremento del número de hogares urbanos que cuentan con conexiones domiciliarias para el abastecimiento de agua o el servicio de alcantarillado indicaría claramente que no ha habido una mejora de estos servicios para los pobres.

Existen muchas pruebas ocasionales e indirectas para apoyar esta conclusión. La persistencia de tasas elevadísimas de mortalidad infantil (aunque algunos países, como Chile, Costa Rica y Cuba, han logrado disminuciones espectaculares);^{11/} los pocos y aislados ejemplos que pueden citarse en cuanto a prácticas novedosas de abastecimiento;^{12/} la falta de cambios significativos en el sector en los últimos años y otras manifestaciones señalan la incapacidad de llegar hasta los segmentos más pobres de la población.

Asimismo, es razonable, en general, suponer que en los países donde la mitad o más de la mitad de la población vive en la pobreza, son precisamente los hogares pobres los que carecen de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental. Los grupos de mayores ingresos, teniendo en cuenta los niveles de ingresos absolutos, pueden satisfacer sus propias necesidades si

los servicios públicos no pudieran hacerlo, pero cuando se presentan deficiencias, los pobres quedan privados del servicio.

4. Lo que puede hacerse

Es evidente que de continuar las tendencias actuales, no podrán cumplirse los objetivos nacionales fijados a comienzos del Decenio. También es patente que mediante los métodos convencionales de suministro de agua potable y saneamiento ambiental no se logrará una cobertura apropiada de estos servicios para los pobres. Es preciso estudiar detenidamente lo que puede hacerse para aumentar el ritmo de expansión de los servicios, en especial los que se prestan a los grupos de menores ingresos, y colocar al sector en una situación de menor dependencia respecto de los altibajos de la economía en general y del sector público en particular.

Existen, al parecer, cuatro esferas en que se necesitan innovaciones: la administración del sector, el manejo del sistema, las tarifas y la tecnología. Pero ello no significa que se pueda llegar a propuestas definitivas para efectuar una reforma en tan breve análisis. Más bien, las propuestas que se formulan tienen por objeto la representación de los factores que deben tenerse en cuenta en todo esfuerzo por mejorar la prestación de los servicios a los pobres. Las necesidades concretas en cuanto a modificaciones en cada una de las esferas desbordan el alcance del presente trabajo, pero pareciera que es preciso en general efectuar los siguientes cambios:

- a) una mayor descentralización administrativa;
- b) un manejo del sistema con un criterio más comercial;
- c) la adopción de una estructura tarifaria que permita generar ingresos suficientes para sufragar los gastos de capital y los gastos de explotación y mantenimiento; y
- d) una utilización más generalizada de la tecnología de costo mínimo.

No se da a entender que cualquiera de estas propuestas constituya una novedad. Anteriormente se han hecho cambios de ese tipo y hay ejemplos de su aplicación en diversos países. Sin embargo, en esta ocasión se proponen de nuevo para recordar que la realización de modificaciones es un proceso complejo que requiere múltiples innovaciones. Sólo nos proponemos analizar unos cuantos aspectos del abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental y en particular, las posibilidades que existen de emplear ciertas tecnologías de bajo costo para una mejor prestación de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental a los pobres. Tan necesarias como esas modificaciones puedan ser, por sí solas no podrán tener como resultado —en realidad, no pueden hacerlo— una mejora del servicio, a menos que se produzcan modificaciones simultáneas en las otras tres esferas mencionadas. La tecnología debe utilizarse en un ambiente apropiado y un entorno del tipo que se necesita no se encuentra generalmente en América Latina y el Caribe por el momento. Quizá el presente seminario pueda marcar el inicio de la creación de un ambiente más propicio y la reorientación del sector hacia la satisfacción de las necesidades de todos los pueblos de la región.

5. Conclusiones

De este breve análisis del estado actual del sector del abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental a mediados del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, pueden sacarse las siguientes conclusiones:

a) la inversión en agua potable y saneamiento ambiental en la mayoría de los países de la región se ha reducido considerablemente debido a la recesión económica generalizada que subsiste en América Latina y el Caribe desde 1981;

b) la disminución de los recursos disponibles para el sector ha tenido como efecto la limitación de la expansión de los servicios y el mantenimiento de los sistemas actuales;

c) los grupos de menores ingresos han resultado mayormente afectados por los efectos de la disminución de los recursos;

d) por consiguiente, es preciso elaborar urgentemente programas específicos a fin de mejorar los servicios para los grupos de menores ingresos;

e) estos programas especiales deberán basarse en el empleo de tecnología de costo mínimo para liberarlos, en la medida de lo posible, de la dependencia de fuentes externas al sector.

Notas

1/ Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977), Nueva York.

2/ Organización Panamericana de la Salud, Programa de Salud Ambiental, Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento: Informe sobre la marcha de los trabajos en la región, Serie Ambiental N° 6, Washington, D.C., 1987, p. 5.

3/ Ibid.

4/ CEPAL, Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 25, Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.83.II.G.21.

5/ Ibid.

6/ Organización Panamericana de la Salud, op. cit., p. 7.

7/ Oscar Altimir, "The extent of poverty in Latin America", World Bank Staff Working Papers, N° 522, Washington, D.C., 1982, 111 páginas.

8/ La definición de pobreza utilizada se basó en la capacidad de adquirir una canasta mínima de alimentos. Para cada país incluido en el estudio se determinó una canasta distinta. Se definió como pobre a la proporción de la población cuyo ingreso no le permitía adquirir dos canastas. Se definió como indigentes a las personas que no podían ni siquiera adquirir una canasta.

9/ CELADE, Guatemala: Diferencias socioeconómicas de la mortalidad de los menores de dos años, 1968-1976, Santiago de Chile, 1984, y CELADE, Mortalidad infantil: los riesgos de muerte infantil en diferentes contextos

sociales y geográficos, 1955-1985 (IC/DEM/CR/G.18), Encuesta demográfica nacional de Honduras, Vol. 5, Serie A.1047/V, San José de Costa Rica, enero de 1988.

10/ Altimir, op. cit., p. 85.

11/ Para un análisis de las reducciones logradas, véase José Miguel Guzmán y Hernán Orellana, "Mortalidad infantil, neonatal y posneonatal en algunos países de América Latina", Notas de Población, N° 44, agosto de 1987, pp. 31 a 66.

12/ Véase, por ejemplo, Tim Campbell, "Servicios de abastecimiento de agua potable y disposición de excretas para los asentamientos de bajos ingresos en América Latina y el Caribe", documento presentado en el simposio regional sobre Abastecimiento de Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas en Areas Urbanas Marginadas, celebrado en Santiago de Chile del 5 al 9 de noviembre de 1984.