REUNIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO DE GERENTES DE SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Del 10 al 12 de mayo de 1989 se reunió en la sede de la OPS, en Washington, DC, un grupo de trabajo de gerentes de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de países de América Latina. Sus objetivos fueron estudiar la situación del sector y la repercusión en el mismo del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento (DIAAPS) de las Naciones Unidas, así como hacer proyecciones de cara al futuro. La reunión fue auspiciada por la OPS, con la colaboración del Banco Mundial, y financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OPS/OMS.

Asistieron representantes de organismos nacionales relacionados con el abastecimiento de agua potable y saneamiento en la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México y Perú; una asociación de empresas de abastecimiento de agua y saneamiento; distintas agencias de apoyo externo; el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y organismos de las Naciones Unidas incluida la OPS/OMS. Los representantes de los países eligieron como moderador al Ingeniero Alfonso Camarena Larriva y como relator al Ingeniero Roque B. Dellazuana.

Desarrollo de la reunión

En la sesión de apertura, el Ingeniero Guillermo H. Dávila, Coordinador del Programa de Salud Ambiental de la OPS, planteó varios aspectos de gran importancia para conseguir mejoras del abastecimiento de agua y saneamiento. Instó a los países a establecer o fortalecer los sistemas nacionales de ese sector a fin de crear un marco de acción que permita una buena administración y gerencia, particularmente en los aspectos financieros. Como la mayor parte de los países han adoptado políticas de descentralización y municipalización, resulta urgente reforzar los sistemas, subrayando la planificación. Los altos índices de urbanización exigen otorgar prioridad a las inversiones en cobertura urbana, en particular de las zonas periféricas donde se concentra la población pobre. La escasez de servicios e instalaciones de saneamiento para la recogida de aguas residuales y excretas demanda acciones inmediatas.

El orador destacó el concepto de uso eficiente del agua, para optimar, racionalizar y recuperar la capacidad instalada. Ello implica la reducción del consumo excesivo y el desperdicio; la racionalización de las dotaciones (incluso revisando las normas de diseño); la promoción del sentido de "conservación" para que cambien los hábitos de los usuarios; la utilización de artefactos sanitarios de bajo consumo de agua, con adopción de reglamentos que obliguen a su utilización; y la fijación y aplicación de tarifas racionales que atiendan a la economía de los usuarios y a la autonomía financiera de la institución, sin interferencias políticas que distorsionen su finalidad.

Como norma general, deben adoptarse planes y diseños de ingeniería basados en tecnologías apropiadas de bajo costo. Este objetivo requiere modificar conceptos tradicionales de diseño y, sobre todo, adecuar los programas universitarios de enseñanza a las necesidades locales. Se debe fomentar la investi-

gación aplicada al desarrollo de esta tecnología y educar a las comunidades para que acepten los cambios tecnológicos hacia servicios de menores costos.

Puesto que el recurso hídrico es limitado, el deterioro de su calidad incide directamente en el costo del servicio. La calidad del agua potable tiene que ser celosamente controlada y vigilada para que no constituya un riesgo para la salud. Esto requiere proteger las fuentes de abastecimiento superficiales y subterráneas de la creciente contaminación biológica y química, y mantener la integridad de los sistemas de transporte, tratamiento y distribución a los usuarios. Por otra parte, las aguas residuales constituyen un recurso económico importante y su reciclaje es una estrategia válida, si se toman las medidas sanitarias apropiadas.

El Ingeniero Dávila indicó que la mayor parte de los países no han cumplido las metas establecidas para el DIAAPS. Sin embargo, se trata de una tarea insoslayable, pues es inmoral que los grupos de menores recursos continúen siendo privados de estos servicios. La falta de recursos financieros es una limitación importante, pero posiblemente no la principal, y en los años próximos hay que modificar las actividades de atención del sector.

El Representante del Banco Mundial se refirió a algunos conceptos que en la experiencia del Banco tienen y tendrán un impacto importante en el desarrollo y solvencia del sector. Indicó que en América Latina la población urbana pasará de 270 a más de 400 millones entre 1985 y el año 2000, hasta constituir 77% del total de la población, lo que traerá consigo grandes necesidades de desarrollo de servicios en zonas urbanas.

Actualmente existen factores económicos que limitan enormemente la inversión en el sector de agua y alcantarillado. En los países en desarrollo la tranferencia de fondos a los países desarrollados para pago de la deuda externa es una carga abrumadora. Sin embargo, hay que reconocer que esta situación también se debe en parte a un mal manejo de los recursos en los países en desarrollo.

Es esencial que, frente a la crítica situación física, técnica, financiera y empresarial en que se debaten la mayoría de las instituciones de abastecimiento de agua y alcantarillado, no se hagan planes y programas demasiado ambiciosos en cuanto a su alcance y cobertura, sino que se aborde lo que realmente se puede hacer, en función de las necesidades. En un análisis del Banco sobre factores prioritarios, la mejora de los servicios de agua potable y alcantarillado o saneamiento figura entre los más importantes. Hay que incrementar la productividad y la duración de las instalaciones, lograr la eficiencia del servicio durante las 24 horas diarias, vender el agua a precios compatibles con la buena calidad del servicio, construir instalaciones que respondan a una demanda real y usar tecnologías confiables, de fácil mantenimiento, que hagan el servicio asequible a los usuarios de bajos ingresos.

La generación de recursos financieros debe provenir en una mayor proporción de usuarios satisfechos y hay que evitar el falso optimismo creado por proyecciones financieras basadas en análisis irreales de la demanda. Además, hay que tener en cuenta que en los momentos de crisis económico-financiera los subsidios son un tanto irreales. Cuando existen, es importante que no agraven la situación económica de la empresa ni del país.

En las discusiones del grupo, los participantes de los países indicaron que el progreso alcanzado hasta la fecha respecto a la extensión de la cobertura no permite esperar el cumplimiento de las metas regionales para el DIAAPS. Veinticinco países de América Latina y el Caribe, que representan 97% de la población de esas subregiones, fijaron como metas nacionales las siguientes coberturas medias para fines de 1990: agua potable, 91% en zonas urbanas y 56% en zonas rurales; alcantarillado y eliminación de excretas en áreas urbanas, 69%, y saneamiento rural, 31%. A fines de 1987 la cobertura de agua potable solo había llegado a 86% en zonas urbanas y a 53% en zonas rurales. En cuanto a saneamiento, en 1985 se había logrado 60% de cobertura en zonas urbanas y 15% en zonas rurales.

Los factores que han impedido un mayor progreso fueron discutidos extensamente por los participantes. Muchos de ellos son comunes a los distintos países. Sin embargo, también se mencionaron algunas experiencias valiosas que han contribuido a mejorar la situación. Por ejemplo, algunas empresas autónomas de abastecimiento de agua que son autosuficientes desde el punto de vista financiero, han implantado tarifas realistas y subsidios para consumidores de bajos recursos, que no afectan al financiamiento de las instituciones y resuelven el problema de los más necesitados.

Urbanización. Se expresó preocupación por la urbanización acelerada y desordenada que se debe a la emigración masiva de habitantes rurales a las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida y hace difícil planificar, construir instalaciones y prestar servicios adecuadamente. El problema se agrava por el establecimiento de industrias y actividades que imponen grandes demandas de agua y saneamiento, así como por la falta de coordinación y cooperación entre las diferentes agencias que tienen que ver directa o indirectamente con el sector.

Algunos participantes recalcaron la necesidad de planes integrales de desarrollo urbano, que podrían ser promovidos por las instituciones del sector. A más corto plazo, tal vez con ayuda externa, se podrían poner en marcha programas integrados de abastecimiento de agua, alcantarillado, eliminación de desechos sólidos y educación sanitaria dirigidos a mejorar la precaria condición sanitaria en los tugurios y suburbios. Actualmente, alrededor de 40% de la población urbana de América Latina vive en condiciones de extrema pobreza y la tendencia es al aumento, principalmente en las grandes ciudades. La aplicación del concepto de niveles de servicio acordes con la situación socioeconómica ofrece la posibilidad de extender la cobertura a un costo menor. Este sistema implica el uso de tecnologías económicas que la gente pueda entender, mantener y costear, y su mejoramiento a medida que lo permitan las circunstancias.

Uno de los grandes problemas es la dificultad de conseguir financiamiento para el sector, en gran parte por la falta de prioridad que tiene en el contexto nacional, con relación a los sectores productivos. Esta situación agravada notablemente en los últimos años, se deriva de los problemas económicos de los países y, en concreto, de la deuda externa, que limita el acceso a fondos de inversión.

Ordenación del sector. Se planteó la necesidad de revisar la situación del sector y sus instituciones, a fin de determinar las estructuras más apropiadas para atender la situación actual y futura de los países, evitar duplicaciones y hacer mejor uso de los limitados recursos. La experiencia ganada en el Decenio demuestra que es preciso planificar a todos los niveles pero, en primer término, hay que definir el tipo de planificación aplicable en cada nivel. La participación de la comunidad tiene que

considerarse desde un comienzo. Las políticas de descentralización de muchos países hacen más urgente la macro y microplanificación del sector, incluso de las etapas de transferencia y transición, para minimizar los efectos adversos que el proceso pueda tener en las instituciones y en la calidad de los servicios. Se sugirió el establecimiento de sistemas de planificación y fomento del sector en los diferentes niveles de gobierno, con metas físicas, financieras y operativas definidas e integradas en los objetivos globales de cada país. Esto incluiría la incorporación de los planes nacionales de agua y saneamiento en los planes nacionales de desarrollo y la definición, clara y detallada, de las responsabilidades de las diversas instituciones del sector.

Aspectos institucionales. La deficiente gestión de las instituciones del sector fue una de las mayores preocupaciones de los participantes. El mejoramiento de la función gerencial podría contribuir significativamente a la reducción de pérdidas físicas y financieras, así como a una planificación más eficiente de la preparación y ejecución de proyectos. Tanto los participantes de las agencias de apoyo externo como de los países estuvieron de acuerdo en que se debe hacer más para que las instituciones de abastecimiento de agua y saneamiento sean financieramente autónomas. Muchas aún dependen de presupuestos gubernamentales y subsidios, y la ausencia de un financiamiento sostenido y seguro dificulta la gestión. La autonomía financiera las capacitaría para tratar eficientemente los problemas de operación, mantenimiento, facturación y recaudación, así como para definir una política realista de precios. Con frecuencia, el ajuste o el establecimiento de tarifas obedece a decisiones políticas que no consideran las implicaciones financieras que afectan negativamente al sector.

Uso excesivo. Algunos gerentes plantearon el hecho de que en algunas ciudades el consumo diario per cápita es de 400 a 500 litros. Esto se debe en gran parte a pérdidas físicas (que en muchos casos llegan al 50% de la producción), a la demanda industrial y a otros usos. Otros factores que inducen al desperdicio son las tarifas inadecuadas, los sistemas de facturación y recaudación deficientes, y la falta de sentido de conservación en los usuarios. El resultado es una demanda artificial que requiere inversiones excesivas de capital y constituye un abuso del recurso hídrico, cada vez más escaso.

Tecnología apropiada e investigación. Los participantes también indicaron que hace falta información sobre el uso de tecnologías apropiadas, a pesar de que estas se utilizan en algunos países. Además se planteó la necesidad de investigación en ese campo, para determinar qué tecnologías pueden ser aceptables para la población y cuáles serían las más adaptables a las condiciones cambiantes y susceptibles de una mejora gradual.

La investigación en el campo de salud ambiental en América Latina es sumamente limitada. Los recursos destinados por las universidades y otros centros de estudio a estas investigaciones son insignificantes comparados con los montos de las inversiones en agua y saneamiento. Se mencionó la posibilidad de

que las empresas del sector puedan apoyar la investigación aplicada, tanto en lo referente a tecnología como a otros aspectos operativos. Un mayor esfuerzo en investigación podría redundar, por un lado, en grandes economías en las inversiones y por otro, en una operación y mantenimiento más eficientes y económicos.

Ampliación del ámbito de influencia del sector. Frente al crecimiento rápido de las zonas urbanas y los problemas de saneamiento ambiental que este genera, los conceptos tradicionales de abastecimiento de agua y saneamiento se revelan muy limitados. Muchas veces los organismos responsables tienen poco que ver con la preservación de las fuentes, el control de la contaminación y otros aspectos esenciales. La progresiva escasez de los recursos hídricos exige un planteamiento más global. Un enfoque integral de los problemas, por ejemplo, por cuencas hidrográficas, permitiría arreglos más eficientes para la preservación y uso más racional del recurso. Esto supone tener en cuenta el empleo de la tierra, la localización de industrias y el control de la contaminación.

Conclusiones y orientaciones propuestas

Conclusiones. En general hubo coincidencia sobre los factores internos y externos que han limitado el desarrollo del sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Factores externos al sector

a) Prioridad limitada. En general, la prioridad dada al sector por los niveles decisorios en los países es baja y a veces los planes de abastecimiento de agua potable y saneamiento no se incluyen en los planes nacionales de desarrollo.

b) Falta de coordinación de los planes del sector con los planes de otros sectores relacionados. Esta situación hace más difícil y costosa la extensión de la cobertura, especialmente a las zonas marginales.

c) Impacto de la deuda externa sobre la economía de los países. Además de afectar significativamente la disponibilidad de recursos de inversión en general, sus efectos en el sector son mucho más notables que en las actividades productivas.

d) Falta de continuidad del personal de gerencia del sector. Los frecuentes cambios de personal ejecutivo debidos a injerencias políticas generan cambios en las estrategias y prácticas gerenciales que generalmente afectan al desempeño de las instituciones.

e) Insuficiente conciencia social y política sobre los beneficios que entraña el desarrollo del sector con respecto a la salud y el progreso económico. Esta situación contribuye a que no haya una presión popular adecuada para que se dé mayor prioridad al sector.

f) Falta de información pública sobre el uso eficiente del agua, y la reducción del consumo y el desperdicio. El mal uso del agua genera costos adicionales e impone excesivas demandas sobre los recursos hídricos limitados. Hay que desarrollar una "cultura del agua" para que se comprendan sus beneficios para la salud, su importancia como factor esencial para el desarrollo y la necesidad de un uso más racional.

g) Insuficiente educación sanitaria. La población en general y principalmente la que habita en zonas urbanas marginales o zonas rurales no suele aprovechar todos los beneficios de salud que les pueden brindar los servicios de agua potable y saneamiento, por falta de conocimientos sanitarios básicos.

h) Interferencias políticas en la fijación y aplicación de tarifas. Estas resultan, por lo general, en tarifas inadecuadas y perjudiciales para las agencias de abastecimiento de agua potable.

i) Insuficiente participación de las empresas privadas. El valioso aporte potencial que podrían prestar estas empresas no se utiliza en el desarrollo del sector.

j) Urbanización acelerada e incontrolada. La falta de planes integrales de desarrollo urbano para las zonas marginales hace más difícil que las instituciones responsables del abastecimiento de agua y saneamiento puedan atender las demandas de servicios.

k) Degradación del recurso hídrico y gestión inadecuada de su uso. La contaminación y la falta de políticas adecuadas de gestión de los recursos hídricos contribuyen a aumentar los costos del abastecimiento de agua.

Factores propios del sector

a) Debilidad institucional e inadecuada organización. Esta situación genera la duplicación de responsabilidades y operaciones inadecuadas que aumentan los costos y el uso ineficiente de los recursos humanos limitados.

b) Falta de preparación de las agencias del sector para adaptarse a nuevas políticas nacionales de descentralización, municipalización u otras. Los cambios indicados pueden producir trastornos administrativos y técnicos que afectan al desarrollo normal de los servicios, si la transición no ha sido programada y ejecutada de forma adecuada y racional.

c) Sistemas de información insuficientes para una adecuada gestión de los servicios.

d) Limitación conceptual del ámbito del sector. Por lo general se considera que el sector se relaciona exclusivamente con el agua potable y el alcantarillado. Así se soslaya su interrelación con la gestión de campos tales como recursos hídricos, uso del suelo, limpieza urbana y otros, lo que impide desarrollar enfoques integrales para la solución de los problemas de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental.

e) Uso limitado de las tecnologías apropiadas disponibles e insuficiente aplicación del concepto de niveles de servicio. Ello impide la reducción sustancial de costos y una mayor extensión de la cobertura.

Orientaciones propuestas

Para los países

a) Elaboración de un análisis detallado de los resultados del Decenio para orientar el desarrollo futuro del sector.

b) Promoción a todos los niveles, incluidos los decisorios, grupos profesionales y población en general, de un mayor conocimiento del sector y de su importantísima contribución a la salud y bienestar general de las poblaciones y al desarrollo socioeconómico de los países.

c) Emprender acciones concretas para:

- conseguir una estructura institucional más eficiente;
- dar prioridad al desarrollo gerencial de las instituciones del sector;
- promover e institucionalizar la planificación, la capacitación y la administración de los recursos humanos;
- adoptar políticas que conduzcan a la autosuficiencia financiera de las empresas de agua y saneamiento;
- reducir a la mayor brevedad las pérdidas de agua;
- incorporar en la planificación la participación comunitaria, con particular atención a la de la mujer;
- mejorar la coordinación entre las agencias nacionales responsables del abastecimiento de agua potable y alcantarillado y agencias de recursos hídricos, financieras, de planificación y otras directamente relacionadas con el sector;
- lograr la participación activa del sector en la gestión de los recursos hídricos;
- destinar mayores recursos a la investigación, diseminación y uso de tecnologías apropiadas;
- promover planes de desarrollo urbano integral que incluyan el abastecimiento de agua y alcantarillado, el drenaje pluvial, los desechos sólidos, el tratamiento y la eliminación de aguas residuales y otros aspectos del saneamiento;
- conseguir una mayor participación de entidades privadas en el desarrollo del sector;
- intensificar la cooperación horizontal entre las agencias del sector en los propios países y a nivel regional.

Para las agencias de apoyo externo

a) Incrementar la asistencia a los programas y proyectos originados en los países.

b) Mejorar la cooperación y colaboración entre las diferentes agencias de apoyo externo que actúan en América Latina.

c) Promover e incrementar el apoyo de estas agencias de apoyo externo al intercambio y la cooperación entre las agencias latinoamericanas del sector de agua potable y saneamiento, incluso en el fortalecimiento de iniciativas subregionales.

d) Procurar que las agencias financieras internacionales y sobre todo los bancos de desarrollo mantengan bajas las tasas de interés para no perjudicar el financiamiento empresarial de préstamos a los países.

e) Mantener el apoyo y si es posible ampliar la cooperación de la OPS con los programas nacionales por conducto de los ingenieros sanitarios de la Organización en los países.

Grupos de trabajo. Se sugirió la constitución de grupos de trabajo en América Central, la Zona Andina y el Cono Sur, a fin de revisar las necesidades de desarrollo del sector y proponer proyectos subregionales que mejoren la cooperación externa en apoyo de los programas nacionales.

Se solicitó que la OPS participe en la coordinación de las reuniones de los grupos de trabajo, y su mediación para obtener apoyo para el financiamiento externo de las reuniones, cuyo costo sería de unos $US 70 000.

Para la labor de los grupos de trabajo, se seleccionaron tres temas: a) desarrollo y ordenamiento institucional; b) planificación integral de las necesidades del sector, y c) tecnología apropiada e investigación. □