



Asamblea General

Distr. general
3 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Temas 13 y 69 b) del programa provisional*

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento

Informe del Secretario General

Resumen

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe a la Asamblea General con arreglo a lo dispuesto en la resolución 64/292 de la Asamblea General y las resoluciones 15/9 y 16/2 del Consejo de Derechos Humanos. En él se examinan las principales cuestiones referentes a los recursos disponibles para hacer realidad los derechos al agua potable y el saneamiento. En la sección II del informe se ofrece una breve reseña de la situación de los recursos en los sectores. Seguidamente se examinan varias fuentes principales de financiación en esos sectores y se ofrecen propuestas sobre las formas en que podrían acrecentarse y mejorarse mediante la adaptación a los principios de los derechos humanos, y se recapitulan los enormes beneficios de la inversión en los derechos al agua potable y el saneamiento. En la sección III se examina el problema conexo de la eficaz orientación de los recursos. Se exponen ejemplos concretos de las formas en que los interesados pueden aprovechar mejor sus recursos limitados teniendo presentes los principios relativos a los derechos humanos. Por último, en la sección IV se abordan otros problemas de la adecuada financiación, como la fragmentación institucional y la falta de transparencia.

* A/66/150.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. La financiación inadecuada para el agua potable y el saneamiento.....	5
A. La incorporación de los derechos humanos en los mecanismos tradicionales de financiación.....	6
B. Fuentes de financiación.....	8
C. Beneficios de las inversiones en agua y saneamiento.....	15
III. Orientación eficaz de los recursos.....	16
A. Los derechos humanos y la orientación de los recursos.....	16
B. Los recursos no llegan a los sectores más vulnerables y marginados.....	17
C. Elección de las tecnologías convenientes.....	19
D. Gestión y mantenimiento.....	19
E. Descentralización y fortalecimiento de las capacidades.....	20
F. Reglamentación.....	21
G. Creación de conciencia y divulgación en la comunidad.....	22
IV. Relevamiento preciso de los recursos.....	23
A. Problemas de fragmentación.....	23
B. Problemas de transparencia.....	25
C. Falta de medición de las contribuciones individuales.....	27
V. Conclusiones y recomendaciones.....	27

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto por la resolución 15/9 del Consejo de Derechos Humanos, en la que le pidió que informara anualmente a la Asamblea General, así como la resolución 64/292 de la Asamblea, en la que pide que la Relatora Especial “le presente en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento y su efecto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. De conformidad con su mandato, según fue renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 16/2, la Relatora Especial también procura determinar “los retos y obstáculos que se oponen a la plena efectividad del derecho humano al agua potable y el saneamiento”.

2. La Relatora Especial ha abordado en otros informes problemas concretos del ejercicio del derecho humano al agua potable segura y el saneamiento, como la falta de voluntad política y la necesidad de planes de acción nacionales (por ejemplo, en el documento A/HRC/18/33). Sin embargo, los diversos interesados invocan permanentemente la falta de recursos, y este factor merece una atención especial. En consecuencia, la Relatora Especial ha optado por tratar este tema en el presente informe a la Asamblea General.

3. En el informe se trata la cuestión de los recursos destinados al ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento, planteando si se cuenta con recursos suficientes para la realización de ese derecho y si esos recursos se gastan de forma adecuada. En términos generales, se comprueba en este informe que, aunque podrían y deberían dedicarse más recursos a esos sectores, es mucho más lo que puede hacerse con los fondos actuales mediante intervenciones mejor orientadas y ajustadas a las obligaciones que corresponden a los derechos humanos. Una mayor transparencia y una mejor coordinación contribuirían a un mejor conocimiento general de los recursos que se destinan a los sectores y la forma en que se los utiliza, lo que apoyaría una mejor elaboración y ejecución de las medidas.

4. La Relatora Especial destaca la insoslayable verdad de que la realización de los derechos humanos, entre ellos los derechos civiles y políticos, cuesta dinero. Un sistema judicial, una fuerza de policía que respete los derechos humanos, políticas sociales que protejan a la población más desfavorecida y la construcción de infraestructuras son elementos necesarios para respaldar una sociedad basada en el respeto de los derechos humanos, y tienen costos pecuniarios. Esos costos se cubren por lo general mediante una combinación de apoyo estatal y contribuciones personales. Por ejemplo, la enseñanza y el asesoramiento jurídico se apoyan a menudo en impuestos, y los servicios médicos se cubren mediante programas de seguro e impuestos.

5. Las inversiones en agua potable y saneamiento no se efectúan en medio de un vacío. La política macroeconómica ejerce gran influencia en las decisiones de los Estados cuando se trata de determinar cómo y dónde se han de gastar recursos. La política que da prioridad al crecimiento económico por sí solo y sin abordar las necesidades económicas y sociales de la población puede poner en peligro el goce

de derechos humanos¹. Por ejemplo, ciertas teorías económicas dejan a un lado la pertinencia de la distribución de los ingresos y propugnan la minimización del gasto público basándose en la premisa de que los recursos pueden gastarse más eficientemente por el sector privado². Sin embargo, la atención dirigida estrecha y exclusivamente al crecimiento económico, sin atender simultáneamente la equidad de los resultados y la solidez del marco reglamentario plantea importantes problemas de derechos humanos. El crecimiento económico puede desempeñar una función medular en la atenuación de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en última instancia la realización de los derechos humanos, pero únicamente si pueden participar en él los sectores más vulnerables de la sociedad.

6. La disponibilidad de recursos para el agua potable y el saneamiento también se vincula estrechamente con la forma en que se realizan en general los préstamos de dinero. Los Estados que deben dedicar grandes porciones de su producto interno bruto al servicio de su deuda externa pueden verse limitados en sus posibilidades de determinar su presupuesto nacional y la asignación de recursos para servicios públicos esenciales, entre ellos los de agua potable y saneamiento. Además, la persistente aplicación de condicionalidades a esas disposiciones también puede distorsionar las prioridades de los Estados y ejercer efectos perniciosos para los derechos humanos, como se analizará más adelante³.

7. La política económica debe estar orientada por los derechos humanos y servir para su realización. Quienes adoptan las decisiones internacionales tienen la responsabilidad de considerar sus opciones macroeconómicas a la luz de sus obligaciones respecto de los derechos humanos. La política económica debe analizarse respecto del cumplimiento de las normas y principios de derechos humanos, como los de realización progresiva, no retroceso, no discriminación, transparencia, participación y responsabilidad. No cabe en el alcance del presente informe un análisis detallado sobre la política económica; pero es fundamental comprender desde el principio que la financiación del acceso al agua potable y el saneamiento para todos tienen lugar en ese contexto más general y sufren sus consecuencias.

8. Teniendo presente ese contexto más amplio, en este informe se demostrará que un compromiso más profundo de los Estados y los donantes internacionales en cuanto a incorporar los principios de los derechos humanos en la financiación del sector puede ayudar a los Estados a movilizar, gastar y encontrar recursos. En la preparación del informe, la Relatora Especial se entrevistó en mayo de 2011, en Lisboa, con expertos en las normas de derechos humanos, el agua potable, el saneamiento, la macroeconomía y el desarrollo⁴, y continuó sus consultas bilaterales

¹ Radhika Balakrishnan, Diane Elson y Raj Patel, *Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective* (Carnegie Council, febrero de 2009), páginas 10 y 11. Puede consultarse en <http://www.cwgl.rutgers.edu/gobalcenter/publications/whymes2.pdf>.
<http://www.cwgl.rutgers.edu/gobalcenter/publications/whymes2.pdf>.

² Ibid.

³ Véase también el informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales (A/65/260).

⁴ La reunión sobre política macroeconómica y el derecho al agua potable y el saneamiento fue organizada junto con el Center for Women's Global Leadership de la Rutgers University.

con diversos expertos. Las perspectivas y los conocimientos especializados que así obtuvo fueron de extrema utilidad, y la Relatora Especial agradece a todos quienes le comunicaron sus puntos de vista.

II. La financiación inadecuada para el agua potable y el saneamiento

9. Las estimaciones más recientes revelan que casi 1.000 millones de personas carecen de acceso a fuentes mejoradas de agua potable y 2.600 millones de personas no tienen acceso todavía a sistemas de saneamiento mejorados⁵. La meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto del saneamiento dista muchísimo de estarse cumpliendo y el número de personas que no tienen acceso va, en realidad, en aumento⁶. Aunque se cumpliera la meta fijada para 2015, más de 1.700 millones de personas seguirían careciendo de acceso a sistemas mejorados de saneamiento⁶. Respecto del agua potable la meta se está cumpliendo, pero los progresos siguen siendo inciertos. Si se alcanzara la meta, por lo menos 672 millones de personas en todo el mundo seguirían careciendo de acceso a fuentes mejoradas de agua potable⁷, y el número de las personas sin acceso a agua potable segura sería indudablemente mucho mayor, ya que los datos actuales no incluyen la medición de la calidad del agua ni su asequibilidad. Las poblaciones que siguen careciendo de acceso a ella son, invariablemente, las más marginadas y excluidas; es triste comprobar que los progresos logrados respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no han dado lugar a cambios importantes para las personas que viven en la pobreza.

10. En su informe de 2010 a la Asamblea General en su sexagésimo quinto período de sesiones, la Relatora Especial explicó que el contenido normativo del derecho al agua y el saneamiento puede contribuir al logro de la meta 7.C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de forma más amplia, responsable, participativa, no discriminatoria y sostenible. La Relatora Especial destaca ahora que, aunque las Metas establecen referencias concretas respecto del desarrollo, una perspectiva basada en los derechos humanos destaca obligaciones jurídicamente vinculantes y contempla un acceso universal, equitativo y asequible.

11. Con independencia de que se ponga el acento en las metas de desarrollo o en los derechos humanos, la realidad es que con los niveles de financiación actuales y las pautas actuales en materia de gasto no se dispone de recursos suficientes para lograr lo uno ni lo otro. En un estudio se calcula que el logro del acceso universal al agua potable y el saneamiento para 2015 supone un costo anual de 16.580 millones de dólares EE.UU., pero se señala que esta cifra probablemente sea inferior a la necesaria⁸. Con respecto a las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la financiación para el sector del agua potable y el saneamiento debe aumentar

⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, *Progress on Sanitation and drinking-water: 2010 Update*, páginas 6 y 7. Puede consultarse en: <http://www.wssinfo.org/documents-links/documents/>.

⁶ *Ibid.*, página 8.

⁷ *Ibid.*, página 9.

⁸ OMS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Economic and health effects of increasing the coverage of low-cost household drinking water supply and sanitation interventions" (WHO/SDE/WSH/07/05), páginas 21 y 22. Puede consultarse en: www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg10_offtrack.pdf.

considerablemente, tal vez hasta duplicarse, para que pueda alcanzarse la meta 7.C para el año 2015⁹. Según diversas estimaciones, el costo total que supone alcanzar las metas para 2015 se sitúa entre 6.700 y 75.000 millones de dólares EE.UU. por año, según factores tales como los años de referencia, el crecimiento demográfico y su distribución y el costo de la tecnología, y según que el costo incluya únicamente infraestructuras nuevas o también los gastos de utilización y mantenimiento o de creación de capacidad institucional para mejorar el acceso¹⁰. En el plano nacional se ha calculado que, como mínimo, los Estados deberían proponerse gastar para el agua y el saneamiento un 1% de su producto interno bruto¹¹.

12. En contraste con estos importantes costos, la realidad muestra que ni los gobiernos ni los donantes están comprometiendo recursos suficientes para servicios de agua y saneamiento. En 2008, la ayuda total comprometida internacionalmente para el agua y el saneamiento apenas alcanzó a 7.400 millones de dólares EE.UU., equivalentes al 5% del total de la ayuda internacional informada¹². En comparación con el gasto destinado a la salud y la educación, la proporción de la ayuda internacional destinada al agua y el saneamiento ha ido disminuyendo a lo largo del último decenio¹³, a pesar de que las inversiones en agua y saneamiento tienen una repercusión decisiva en el logro de otras metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la reducción de la mortalidad relacionada con la maternidad, el logro de la educación primaria universal, la promoción social de la mujer o la reducción de mortalidad infantil. El agua y el saneamiento deben figurar de forma más destacada entre las prioridades de los gobiernos, tanto en el plano interno como en el internacional, para que puedan alcanzarse todas las Metas y se materialicen cabalmente los derechos al agua y el saneamiento.

A. La incorporación de los derechos humanos en los mecanismos tradicionales de financiación

13. Aunque las normas sobre derechos humanos reconocen que los Estados disponen a menudo de recursos limitados, están obligados sin embargo a tratar de lograr de manera progresiva el pleno ejercicio del derecho al agua y el saneamiento. El principio de la realización progresiva reconoce que la aplicación plena de los derechos económicos, sociales y culturales es un proceso de largo plazo, pero afirma que los Estados deben progresar gradualmente, adoptando “medidas ... deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

⁹ Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial del Agua, *Financing Water for All*, informe del Grupo de Expertos mundiales en financiación de la infraestructura del agua (marzo de 2003), Prefacio. Puede consultarse en: www.financingwaterforall.org/index.php?id=1098.

¹⁰ *UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-water 2010: Targeting Resources for Better Results* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, marzo de 2010), página 20. Puede consultarse en: http://www.who.int/water_sanitation_health/glaas/en/.

¹¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, 2006), página 8.

¹² *UN-Water Global Annual Assessment*, página 14.

¹³ *Ibid.*, página 15.

Sociales y Culturales”¹⁴, para “proceder lo más expedita y eficazmente posible” con miras a lograr la realización de esos derechos¹⁵. Es un corolario de este principio la prohibición de “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo”¹⁵. Los Estados que incumplan sus obligaciones básicas y reduzcan la protección de determinado derecho tienen sobre sí la carga de probar que esas medidas están justificadas “plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”¹⁵.

14. Con el fin de lograr progresivamente la realización de los derechos al agua y el saneamiento, los Estados están obligados a tomar medidas utilizando hasta el máximo de los recursos de que dispongan¹⁶. Los Estados no pueden justificar la desatención de sus obligaciones en materia de derechos humanos basándose en la afirmación de que carecen de los recursos humanos o los fondos necesarios¹⁷, sino que tienen la obligación positiva de movilizar recursos de quienes viven dentro de sus fronteras y, en caso necesario, de la comunidad internacional¹⁸. Cualquiera que sea la fuente de financiación que escoja un Estado, siempre debe garantizar la existencia de mecanismos organizados para respaldar la transparencia, la participación pública y la responsabilidad.

15. Sin embargo, no basta que los Estados movilicen recursos de gran cuantía para el sector del agua y el saneamiento sin asegurar también que esos recursos se gasten del modo que tenga la mayor repercusión posible en el logro de la realización universal de los derechos. Los Estados deben tratar de maximizar los resultados, en particular elaborando estrategias sectoriales y un marco normativo firme; procurando fomentar la conciencia y la demanda de servicios de agua y saneamiento; e invirtiendo en tecnologías de bajo costo y gran eficiencia en cuanto sea apropiado. Las nuevas estrategias en la esfera de la evaluación cuantitativa hacen posible fiscalizar si se está destinando el máximo de los recursos disponibles a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al agua y el saneamiento¹⁹. Las normas de derechos humanos también exigen que los Estados promuevan activamente la no discriminación²⁰. Los Estados deben dar prioridad en sus desembolsos a los sectores y las comunidades que tienen mayores necesidades.

16. Aunque algunos aspectos del derecho al agua y el saneamiento son objeto de realización progresiva, las normas de derechos humanos contemplan también

¹⁴ Observación General núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 2. *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1991, Suplemento núm. 3* (E/1991/23), anexo III.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 9.

¹⁶ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo).

¹⁷ Observación General núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 10.

¹⁸ Balakrishnan, Elson y Patel, *Rethinking Macro Economic Strategies*, página 8.

¹⁹ Véase, por ejemplo: E. Felner, “A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability”, *International Journal on Human Rights*, núm. 9 (diciembre de 2008); y S. Fukuda-Parr, T. Lawson-Remer y S. Randolph, “Measuring the progressive realization of human rights obligations: an index of economic y social rights fulfillment”, *Economic Rights Working Paper Series*, núm. 8, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Connecticut (agosto de 2008).

²⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, párrafo 2.

obligaciones de aplicación inmediata que deben determinar las prioridades y decisiones de los Estados a corto plazo²¹. En lo relativo a los derechos al agua y el saneamiento, esto supone en particular la prioridad del acceso a “por lo menos niveles esenciales” de agua y saneamiento con criterios no discriminatorios; la adopción y aplicación de una estrategia nacional en materia de agua y saneamiento; y comenzar a fiscalizar el grado de realización de los derechos al agua y el saneamiento²².

B. Fuentes de financiación

17. Los Estados, además de invertir en tecnologías eficientes y asignar prioridad a las necesidades básicas, también deben tratar de diversificar y optimizar las fuentes de financiación para los sectores del agua y el saneamiento, incluyendo las tarifas y las contribuciones de los usuarios, los ingresos por impuestos locales y nacionales y la asistencia internacional, ya sea en forma de donaciones o de préstamos. Muchos proyectos encaminados a ampliar el acceso habrán de suponer una combinación de diversas fuentes de financiación.

18. La incorporación en los mecanismos de financiación de principios sobre los derechos humanos, como los de responsabilidad, participación y no discriminación, acentúa sus efectos asegurando que los recursos se distribuyan apuntando principalmente a mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento para quienes actualmente carecen de ellos o tienen un acceso inadecuado.

1. Contribuciones de los hogares y los usuarios

19. La Relatora Especial destaca que un marco de derechos humanos no exige que los servicios de agua y saneamiento se presten gratuitamente. La obtención de agua sin costo puede, en los hechos, perjudicar a los hogares de bajos ingresos al privar a los proveedores del servicio de los ingresos que se necesitan para ampliar y mantener los servicios, y tiene el riesgo de no ser sostenible²³. Además, la resistencia al pago no siempre se manifiesta en las comunidades más desfavorecidas y de más bajos ingresos, que no están conectadas a la red formal y, en consecuencia, pagan por litro de agua sumas considerablemente mayores a vendedores informales. Para la población de esas comunidades, el pago por los servicios formales de suministro es a menudo una oportunidad excelente de disponer de servicios más regulares de saneamiento y agua de mejor calidad²⁴.

20. Los hogares pueden contribuir de varias formas diferentes a mejorar el acceso al agua y el saneamiento. En los casos de abastecimiento por redes, las discusiones relativas a las tarifas adquieren especial importancia porque la mayoría de los

²¹ Observación General núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 10.

²² Observación General núm. 15 (2002) del Comité, párrafo 37.

²³ Consejo Mundial del Agua, *Enhancing Access to Finance for Local Governments: Financing Water for Agriculture*, Grupo de trabajo sobre financiación del agua para todos, Informe núm. 1 (Marsella (Francia), marzo de 2006), página 6. Puede consultarse en: www.pseau.org/outils/ouvrages/www_task_force_financing_water_for_all.pdf (consultado el 9 de agosto de 2011).

²⁴ Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Nueva York, 2006).

servicios de suministro de agua potable (y de saneamiento) cubren por lo menos una parte de su costo mediante tarifas, es decir, pagos directos por los hogares que reciben acceso a esos servicios²⁵. Los servicios se administran cada vez más por separado, de tal modo que los recursos recaudados mediante la aplicación de tarifas solamente pueden utilizarse para la explotación, el mantenimiento y la mejora o ampliación de los servicios de distribución de agua y saneamiento y no pueden destinarse a otros fines oficiales. Algunos gobiernos también exigen que se observe el principio de la recuperación de los costos, por lo menos respecto de los gastos de explotación y mantenimiento, lo que significa que la totalidad de los gastos de explotación y mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua (y de saneamiento en algunos casos) se sufraga por medio de la aplicación de tarifas. Sin embargo, los pagos de los usuarios no suelen generar el nivel de ingresos necesario para la inversión en nuevos proyectos o la ampliación de las infraestructuras ya existentes²⁵. Cuando rige el principio de recuperación de los costos, es fundamental que las tarifas estén organizadas de tal modo que quienes no están en condiciones de pagar el costo del abastecimiento de agua (y de los servicios de saneamiento) reciban ayuda mediante sistemas complementarios que garanticen la asequibilidad de esos servicios. Por lo tanto, existe una tensión derivada de que los servicios públicos deben prestarse con criterio comercial pero al mismo tiempo deben ofrecer un servicio público asequible.

21. Otra forma de contribución de los hogares a los servicios formales de abastecimiento de agua y saneamiento consiste en los gravámenes por conexión. Estos costos consisten en pagos al proveedor del servicio público por el costo de la conexión a la red (por ejemplo, los gastos que genera la instalación de las tuberías hasta la vivienda) y los costos de las mejoras realizadas en la vivienda para hacer posible esa conexión (por ejemplo, tuberías, tanques, etc.). Estos costos son a menudo un obstáculo importante para quienes viven de la pobreza extrema, y según resulta de investigación recientes el costo medio que se paga en África por la conexión a los servicios públicos era de 185,50 dólares EE.UU., mientras que en Asia era de 178,90. Para poner estas cifras en su contexto, la conexión al sistema de abastecimiento de agua en Ghana, por ejemplo, requiere los ingresos correspondientes a un año²⁶. Algunos países han resuelto atenuar los obstáculos al acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento suprimiendo ese gravamen para la totalidad de los hogares o algunos de ellos, o bien incorporando la totalidad o una parte del costo de prestación del servicio en los pagos periódicos. Cabe sostener que una ampliación del conjunto de usuarios del servicio de abastecimiento de agua puede permitir que obtenga mayores ingresos que exigiendo el cobro de un gravamen elevado por la conexión²⁷.

22. Las contribuciones de los hogares para obtener servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales y los asentamientos irregulares pueden tener diferencias muy considerables con las contribuciones que se efectúan por el abastecimiento de agua corriente y saneamiento. En estos casos, los costos a cargo del usuario pueden oscilar desde la construcción de instalaciones para la prestación

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services* (París, OECD Publishing, 2010), página 70.

²⁶ R.W.A. Franceys "Charging to enter a water shop? The costs of urban water connections for the poor", *Water Science and Technology: Water Supply*, vol. 5, núm. 6 (Londres, International Water Association Publishing, 2005), páginas 209 a 216, 213 y 215.

²⁷ *Ibid.*, página 216.

de servicios comunales o individuales (un pozo, o letrinas comunales o familiares) hasta el almacenamiento de agua (en baldes, bidones o tanques) y su tratamiento (por ebullición, filtros de cloro, etc.) y la limpieza, mantenimiento y vaciamiento de letrinas y pozos sépticos y la eliminación de excrementos.

23. En cualquier caso, el marco basado en los derechos humanos obliga a los Estados a garantizar, en primer lugar, que el costo del acceso al agua y el saneamiento sea asequible y corresponda adecuadamente a las necesidades de los sectores marginados y vulnerables; y en segundo lugar, que exista una red de seguridad para quienes no pueden efectuar ese pago o solo pueden pagar un gravamen mínimo. A este respecto, debe entenderse por “asequible” que los costos no afecten de manera importante a las posibilidades del hogar en cuanto a sufragar sus demás gastos esenciales, como los de alimentación, vivienda y atención médica²⁸.

24. Como se expondrá más adelante, hay diversas formas de apoyo estatal, como las subvenciones directas o cruzadas, que pueden tener una repercusión positiva en la asequibilidad²⁹. La utilización de indicadores válidos y transparentes para medir y fiscalizar la asequibilidad contribuye a promover la responsabilidad en el sector.

Aunque en el presente informe se examina a la vez la financiación del abastecimiento de agua y del saneamiento, conviene evaluar las razones por las que la financiación del saneamiento se diferencia de la del abastecimiento de agua.

A pesar de que los beneficios de la inversión en saneamiento son considerablemente mayores que los de la inversión destinada exclusivamente al agua, las necesidades de este último sector son más fáciles de financiar que las que exige el sector del saneamiento; el primero absorbe un 37% de los recursos de ayuda^a mientras que el gasto público para el segundo apenas llega por término medio a un 20%^b.

El acceso al agua potable es una necesidad que experimentan todos los hombres, mujeres y niños de cualquier situación económica y nada puede sustituirlo, por lo que llegan a pagarse altos precios por agua de baja calidad cuando no hay otra posibilidad. Por estas razones, el agua figura por lo general en un lugar más destacado de la agenda política de los gobiernos y entre las prioridades del presupuesto de los hogares, las escuelas, los lugares de trabajo y las clínicas en comparación con el saneamiento, en cuyo caso las ventajas económicas y sanitarias de la posesión y utilización de una letrina no se comprenden cabalmente.

Además, el saneamiento puede ser un tema tabú, y en muchas culturas resulta difícil discutir necesidades individuales, en particular las de la mujer. Esto significa que se carece de información suficiente sobre quiénes carecen de acceso adecuado al saneamiento y por qué razones, lo que hace difícil, cuando no imposible, la planificación y la presupuestación.

El varón jefe de hogar, que puede ser quien adopta las decisiones sobre las prioridades en el presupuesto, suele tener posibilidades más variadas en materia de saneamiento básico, ya sea en su lugar de trabajo o mediante normas culturales que hacen más aceptable que los hombres orinen al aire libre, e incluso defequen. Esto

²⁸ Observación General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, página 77.

puede significar que las necesidades de la mujer no estén representadas en las decisiones de la familia sobre su presupuesto, y que no se atiendan las necesidades de la familia respecto de un saneamiento básico adecuado, no solo para uso personal sino también para facilitar la atención de los niños, los enfermos y las personas de edad.

La financiación para el saneamiento se requiere respecto de todos los aspectos de un saneamiento adecuado, que incluyen la adquisición o construcción de una letrina o retrete y la retirada o el transporte de los desechos (es decir, un sistema de alcantarillado o de vaciado de pozos o tanques) y su tratamiento, eliminación o reutilización. Aunque muchas familias pueden planificar eficazmente la construcción de un retrete o una letrina, la planificación y presupuestación de medios adecuados para el transporte, el tratamiento, la eliminación o la reutilización son más complejos y exigen, sobre todo en las zonas urbanas, un enfoque más integrado. Los esfuerzos de los gobiernos y los donantes para el tratamiento de las aguas residuales han apuntado principalmente a los sistemas de alcantarillado en red, que a menudo no están al alcance de las familias más pobres, con lo que no se resuelve el tratamiento del cieno de cloaca de las letrinas y fosas sépticas. En las zonas urbanas densamente habitadas y en las zonas rurales no conectadas con sistemas de alcantarillado es preciso realizar más esfuerzos para encontrar sistemas adecuados de eliminación de los excrementos^c.

Para que el acceso al saneamiento resulte sostenible, suele ser indispensable efectuar inversiones en temas tales como la creación de conciencia para estimular la demanda. El suministro de infraestructuras y conexiones de saneamiento en lugares en que la demanda es baja genera el peligro de que los servicios no se utilicen^d.

^a *UN Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking water 2010: Targeting Resources for Better Results* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, marzo de 2010), página 28.

^b *Ibid.*, página 29.

^c Maggie Black y Ben Fawcett, *The Last Taboo: Opening the Door on the Global Sanitation Crisis* (Londres y Stirling, Virginia, Earthscan Publications Ltd., 2008), páginas 212 a 216.

^d Véase Carolien van der Voorden y Andy Peal, *Public Funding for Sanitation: The Many Faces of Sanitation Subsidies* (Ginebra, Consejo de colaboración para el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, 2009); y Sophie Trémolet, Pete Kolsky y Eddy Perez, *Financing On site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis* (Washington, D.C., Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, enero de 2010).

2. Impuestos y financiación gubernamental

25. Aunque los derechos y tarifas que pagan los usuarios pueden respaldar la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, no es frecuente que cubran todos los gastos respectivos, sobre todo la ampliación a zonas nuevas o insuficientemente atendidas. Así ocurre tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Por ejemplo, en el Japón los subsidios gubernamentales representan un 7% de las inversiones en estos sectores; mientras que en Portugal un 31% de la financiación de los sectores del abastecimiento de agua y el saneamiento proviene

de recursos financieros del presupuesto nacional y los presupuestos municipales y no de tarifas a cargo de los usuarios (<http://insaar.inag.pt/index.php?id=31>)³⁰.

26. Por lo tanto, el apoyo gubernamental es indispensable por varias razones para asegurar la financiación. En primer lugar, suele ser la fuente principal de financiación para las obras de infraestructura con gran intensidad de capital, como la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales³¹. De hecho, cuando se trata de ampliar el acceso en zonas no atendidas y empobrecidas, como los barrios de tugurios y otros asentamientos informales, en que los costos iniciales son elevados y el rendimiento de corto plazo que obtiene la inversión es reducido, los Estados pueden ser los únicos agentes dispuestos y en condiciones de actuar a gran escala.

27. En segundo lugar, la financiación gubernamental en forma de subvenciones puede resultar necesaria para hacer más asequibles los servicios para los hogares de bajos ingresos. Un problema que tiene importantes consecuencias en el plano de los derechos humanos es el de si los programas de subvenciones oficiales deben ser universales o destinarse a determinados sectores³². Las subvenciones orientadas —destinadas únicamente a quienes las necesitan— corresponden a la realidad de que las limitaciones presupuestarias restringen los recursos que los Estados pueden destinar a un sector determinado³³. Al mismo tiempo, quienes están en condiciones de contribuir por sí mismos deberían hacerlo. En consecuencia, los Estados pueden emprender medidas tales como la verificación de los medios de vida para determinar a quiénes corresponde prestar ayuda.

28. Sin embargo, puede resultar complejo y oneroso asegurar que las subvenciones orientadas lleguen a los beneficiarios a quienes están destinadas. Es particularmente importante garantizar que esas subvenciones no encubran un favoritismo que beneficia a sectores determinados sobre la base de vinculaciones políticas ni den lugar a una captación por minorías selectas, pues tal cosa podría acentuar las disparidades entre sectores o regiones. A este respecto tiene especial importancia que el procedimiento seguido y los criterios habilitantes sean justos, razonables, objetivos y transparentes³⁴. Cuando la determinación de las personas que necesitan la subvención resulta difícil, puede ser conveniente un sistema universal de subvenciones para garantizar que quienes más necesitan ayuda la reciban efectivamente. Al no utilizar ningún sistema de verificación de los medios de vida, los sistemas universales también pueden ser menos costosos en su administración. En lo esencial, los Estados deben tener organizado un sistema que asegure que los hogares que necesitan asistencia para su acceso al agua potable y el saneamiento la

³⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, página 72.

³¹ Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial para el Agua, *Financing Water for All*.

³² En su próximo informe al Consejo de Derechos Humanos sobre prácticas convenientes (que se publicará con la signatura A/HRC/18/33/Add.1), la Relatora Especial expondrá tipos habituales de subvenciones que los Estados utilizan para hacer más asequibles los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

³³ Thandika Mkandawire, "Targeting and universalism in poverty reduction". Programa de Política Social y Desarrollo, documento núm. 23 (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, diciembre de 2005).

³⁴ Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza (A/HRC/11/9), párrafo 39.

obtengan, teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras, así como el aprovechamiento eficiente de los recursos.

29. Cuando las personas o las familias administran sus propios servicios locales, también puede ser preciso otorgar subsidios o subvenciones para asegurar el acceso permanente al agua potable y el saneamiento. En algunos casos se otorgan subvenciones para la construcción de puntos de abastecimiento de agua o letrinas, pero no suelen otorgarse para su funcionamiento y mantenimiento. Los gobiernos otorgan muy poca ayuda a las familias para la gestión de la eliminación de excrementos. La desatención de la sostenibilidad de esos servicios genera un peligro de retroceso y puede dar lugar a violaciones de las normas de derechos humanos. Los enfoques tales como la iniciativa de saneamiento total dirigida por la comunidad han dejado valiosas enseñanzas, sobre todo acerca de la asignación de recursos para el fortalecimiento de la capacidad en las comunidades en lugar de destinar subvenciones a la construcción de letrinas para garantizar que éstas sean objeto de mantenimiento y se utilicen efectivamente.

3. Ayuda internacional

30. Cuando las contribuciones de los hogares y el gasto público no bastan para hacer efectivos los derechos al agua y el saneamiento, la ayuda internacional contribuye a menudo a su financiación³⁵. Para aplicar al máximo los recursos disponibles en cumplimiento del principio de realización progresiva, los países tienen la obligación de recurrir a la ayuda internacional cuando es necesaria³⁶. A su vez, los países que están en condiciones de prestar asistencia tienen la obligación de facilitarla en conformidad con los principios de derechos humanos³⁷. Esta obligación de cooperación internacional rige para los Estados que son partes en los correspondientes tratados sobre derechos humanos en general y no corresponden a ningún Estado en particular (E/CN.4/2006/WG.23/2, párrafo 50).

31. Aunque en el último decenio se manifestó una tendencia a la mayor financiación nacional, la ayuda internacional sigue siendo la fuente principal de recursos para el sector del agua y el saneamiento en muchos países en desarrollo y algunos países en transición³⁸. Mientras tanto, la proporción de la ayuda internacional que se destina al agua potable y el saneamiento ha disminuido en el último decenio³⁹ y merece una prioridad más alta en la financiación teniendo en cuenta los importantes beneficios que conlleva un mejor acceso (véase *infra*).

32. En el clima económico actual, los Estados que dependen en gran medida de la ayuda internacional para apoyar la realización de los derechos al agua y el saneamiento deben impulsar la prioridad de la financiación de esos servicios dentro de las asignaciones de ayuda actuales, adoptando a la vez medidas para mantener los

³⁵ Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial para el Agua, *Financing Water for All*, página 2.

³⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, párrafo 1, y Observación General núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 13.

³⁷ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 55 y 56; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; y Observación General núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafos 13 y 14.

³⁸ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 46.

³⁹ *Ibid.*, página 15.

progresos alcanzados en la realización de esos derechos incluso sin aumentos significativos de la financiación.

33. Este proceso comienza con una planificación sectorial firme, que incluya la simultánea determinación de una política uniforme para el sector y de objetivos concretos. Los elementos de juicio indican que sin un marco definido de política nacional resulta particularmente difícil alcanzar una prestación eficaz de servicios⁴⁰. Además, cuando los donantes internacionales consideran cuáles son los sectores que deben recibir prioridad suelen citar la existencia de proyectos sectoriales sólidos como factor decisivo que influye en sus decisiones⁴¹. La planificación sectorial, mientras tanto, debe comenzar con una evaluación completa de los recursos disponibles y la situación actual en que se encuentra la realización de los derechos al agua y el saneamiento, tanto en lo que respecta al acceso general como a la asequibilidad, el grado en que los servicios son aceptables y la calidad⁴².

34. Si los países en desarrollo están obligados a tomar medidas para garantizar que la ayuda internacional asignada a los sectores del agua y el saneamiento resulte sostenible y apoye la realización progresiva, los donantes internacionales tienen la correspondiente obligación de facilitarlos. La ayuda internacional debe ajustarse a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra, asegurando que los acuerdos sobre ayuda estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y ajustando las prioridades de la ayuda a los marcos de política nacional de sus asociados para el desarrollo⁴³.

35. Además, se obtiene dinero para el agua y el saneamiento a través de préstamos y donaciones de instituciones financieras internacionales y donantes. Estos protagonistas deben esforzarse por eliminar las condicionalidades inadecuadas impuestas a esos acuerdos de financiación⁴⁴. Cuando el dinero destinado al desarrollo se vincula con la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas, puede dar lugar a reducciones del gasto público que de otro modo apoyarían la realización del derecho al agua y el saneamiento⁴⁵. La privatización de bienes estatales en particular de proveedores de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, también puede figurar en las condicionalidades. Cuando la participación del sector privado no está prohibida por las normas de derechos humanos, de no adoptarse simultáneamente medidas concretas para regular la prestación del servicio y mantener un acceso a él asequible para todos, se crean peligros importantes de que esa participación reduzca los incentivos para ampliar y mejorar el acceso en las zonas insuficientemente atendidas y se contribuya a la vez a una menor responsabilidad y mayores costos para los hogares.

⁴⁰ *Ibid.*, página 38.

⁴¹ *Ibid.*, página 22.

⁴² Se encuentran más informaciones sobre la planificación nacional desde el punto de vista de los derechos humanos en el informe presentado por la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos en su 18º período de sesiones (A/HRC/18/33).

⁴³ Declaración de París, párrafo 16.

⁴⁴ Programa de Accra (A/63/539, anexo), párrafo 18.

⁴⁵ Véase el informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados (A/65/260), sección B.

4. Apoyo del sector privado y no gubernamental

36. La financiación por el sector privado entra en juego principalmente para colmar lagunas de los servicios, causadas por la falta de apoyo gubernamental. Los aguadores, por ejemplo, desempeñan una función importante, aunque a menudo informal, en comunidades que no reciben servicios. En el caso del saneamiento, los agentes privados participan en la construcción, la gestión o el mantenimiento de letrinas individuales o públicas, así como en la venta de jabón y otros productos de higiene. En términos más generales, el sector privado puede intervenir colmando lagunas de financiación, compensando los costos de la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. Sin embargo, la financiación por el sector privado formal suele realizarse en el entendimiento de que tales fondos habrán de reembolsarse, lo que puede ser un desincentivo para la prestación de servicios en asentamientos de bajos ingresos. Análogamente, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar una función importante, pero su contribución en relación con la financiación global sigue siendo mínima. La Relatora Especial se ha referido pormenorizadamente al papel que cumplen los agentes privados dando apoyo a la realización de los derechos al agua y el saneamiento (véase el documento A/HRC/15/31), reiterando que las normas de derechos humanos son neutrales respecto de los modelos económicos y que el deber recae primordialmente en los Estados, que por consiguiente tienen la responsabilidad en lo relativo a la contratación y la reglamentación de los servicios de los agentes privados.

C. Beneficios de las inversiones en agua y saneamiento

37. Al analizar los costos de las inversiones en agua y saneamiento es fácil perder de vista sus beneficios. De hecho, el costo económico de no efectuar mayores gastos en agua y saneamiento puede resultar muy superior. En los países desarrollados, los progresos alcanzados en la esperanza de vida y en la mortalidad infantil solamente acompañaron el crecimiento económico después de que los gobiernos comenzaron a efectuar inversiones importantes en el abastecimiento de agua y, sobre todo, en el saneamiento⁴⁶.

38. Las ventajas económicas de esas mejoras son extraordinarias. Según algunas estimaciones, la relación entre los beneficios y los costos del cumplimiento de las metas de los Objetivos del Desarrollo del Milenio respecto del agua y el saneamiento conjuntamente es de 8 a 1⁴⁷.

39. El acceso universal al agua potable y el saneamiento combinados podría generar beneficios por valor de 170.000 millones de dólares EE.UU. en los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos⁴⁷. Esos beneficios se manifiestan particularmente en el mejoramiento sanitario: por ejemplo, por la prevención de casos de diarrea y las economías en el tratamiento de enfermedades causadas por la falta de acceso al agua y el saneamiento⁴⁸. De hecho, las inversiones en mejores servicios de abastecimiento de agua y saneamiento permitirían reducir como mínimo en un 10% el costo mundial total de las enfermedades, expresado en años de vida ajustados en función de las

⁴⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

discapacidades⁴⁹. Los beneficios del agua corriente en los hogares también tienen repercusiones positivas considerables en la disminución de la mortalidad infantil: un estudio llevado a cabo en la Argentina comprobó que el aumento de las conexiones de agua corriente reducía la mortalidad infantil en las municipalidades más pobres en un 24%⁵⁰. Los beneficios económicos de un mejor acceso al agua y el saneamiento incluyen también una mayor productividad de los adultos y la mejor asistencia de los niños a las escuelas, a las que afectan las enfermedades crónicas derivadas de la falta de higiene⁵¹.

40. No todos los beneficios pueden expresarse en términos monetarios. Hay beneficios intangibles, como el tiempo que se ahorra y la dignidad que se gana, que justifican una consideración detenida de sus efectos en el bienestar humano. Las repercusiones positivas particularmente importantes para las mujeres y las niñas que tiene la inversión en agua y saneamiento es fundamental para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos referentes a la igualdad de género. También los beneficios ambientales son difíciles de cuantificar, pero pueden ser inmensos, puesto que el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento contribuye a la lucha contra el deterioro ambiental.

III. Orientación eficaz de los recursos

A. Los derechos humanos y la orientación de los recursos

41. El éxito en la obtención de los recursos necesarios para lograr el acceso universal no garantiza por sí solo el pleno ejercicio de los derechos al agua y el saneamiento. Los principios de derechos humanos ofrecen tres consideraciones básicas que deben orientar a los Estados y los donantes internacionales al determinar la forma de asignar recursos destinados al agua y el saneamiento. En primer lugar, los recursos deben orientarse ante todo al cumplimiento de las obligaciones con efectos inmediatos⁵². Seguidamente, los Estados deben apoyarse en esas bases para realizar más cabalmente esos derechos y avanzar a niveles de servicio más elevados. En segundo lugar, los Estados y los donantes deben promover enérgicamente la no discriminación en sus programas y políticas referentes al agua y el saneamiento, procurando eliminar las disparidades del acceso que se basan, en particular, en la raza, el color, el origen étnico, la religión, el género, la situación económica o la ciudadanía. Por último, el principio de no retroceso sugiere que los recursos deben contribuir a la sostenibilidad de los esfuerzos a largo plazo con vistas al ejercicio universal de los derechos. Muy a menudo esto significa optimizar el aprovechamiento de los recursos existentes y crear la infraestructura física y normativa, así como la capacidad humana necesaria para absorber en el futuro nuevos recursos.

⁴⁹ Annette Prüss Üstün y otros, *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2008), página 7.

⁵⁰ R.W.A. Franceys, "Charging to enter the water shop?", página 210.

⁵¹ Hutton, Haller y Bartram, "Economic and health effects", página 30.

⁵² Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento (véase el documento E/CN.4/Sub.2/2005/25), párrafo 2.3 a).

42. Según resulta de evaluaciones recientes de los recursos disponibles en los sectores del agua y el saneamiento, no siempre se los utiliza para lograr progresos hacia la realización de los derechos. Tanto en el plano nacional como en el internacional, la mayor parte de los recursos beneficia a comunidades en situación relativamente acomodada y no a las de bajos ingresos que carecen incluso de un acceso básico⁵³. Además, aunque los Estados y los donantes internacionales han realizado progresos en cuanto a la ampliación del alcance de los servicios, no consideran prioritarias las correspondientes inversiones en el funcionamiento y mantenimiento de los servicios, la creación de capacidades y el fomento de la conciencia, factores todos que apoyan la sostenibilidad de los adelantos en el ejercicio de los derechos. En síntesis, el dinero no se gasta de forma conveniente. En las secciones que siguen se destacarán algunos de los principales problemas de derechos humanos que plantea la forma actual de destinar los recursos en el sector y se ofrecen sugerencias sobre la forma en que los Estados podrían aprovechar los recursos más eficazmente.

B. Los recursos no llegan a los sectores más vulnerables y marginados

43. El cumplimiento de las obligaciones inmediatas relativas a los derechos al agua y el saneamiento supone garantizar el acceso básico de todas las personas a esos servicios, dando prioridad a la vez a los individuos y las comunidades más vulnerables y marginados. Con la actual asignación de los recursos, sin embargo, no se da prioridad por lo general a esos sectores y no hay relación entre la cuantía de la ayuda que recibe cada país y el porcentaje de la población con acceso adecuado a servicios de agua potable y saneamiento⁵⁴.

44. Esto obedece a varias razones, entre ellas la inadecuada orientación de los recursos y su fiscalización como consecuencia de la falta de datos, tanto a nivel nacional como en el plano internacional, y porque los donantes dan prioridad a determinados países receptores por razones geopolíticas. En el plano internacional, la mayoría de los donantes no conoce concretamente a quiénes llegan los recursos ni cómo se los orienta. Apenas algo más de la mitad de los donantes manifiesta que realiza mediciones de los efectos de su ayuda en los sectores más pobres de la población⁵⁵, y muchos de ellos informan de que más de la mitad de sus compromisos de ayuda para servicios de agua potable y saneamiento se destinaban a países de medianos ingresos⁵⁶. De hecho, siete de los diez principales países receptores de ayuda para el agua y el saneamiento dan cuenta de niveles de acceso a servicios mejorados de agua y saneamiento que superan el 90%⁵⁷. Aunque la ayuda a los países de medianos ingresos es importante, es fundamental preguntarse si esos considerables recursos llegan a los sectores más marginados y desfavorecidos o se destinan a mejorar el acceso de la población que está en situación relativamente acomodada.

⁵³ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 26.

⁵⁴ *Ibid.*, página 33.

⁵⁵ *Ibid.*, página 35.

⁵⁶ *Ibid.*, página 26.

⁵⁷ *Ibid.*, página 24.

45. En el plano nacional, son pocos los Estados que informan de que han elaborado y aplican sistemáticamente criterios destinados a garantizar que los recursos del sector se distribuyan equitativamente, en particular respecto del saneamiento⁵⁸. En la India, por ejemplo, 166 millones de personas han obtenido acceso a mejores servicios de saneamiento entre 1995 y 2008, y sin embargo en el quintil más pobre de la población ese acceso apenas ha mejorado en un 3%, aproximadamente⁵⁹.

46. Los Estados y los donantes internacionales, en sus estrategias relativas al agua y el saneamiento, deben dar prioridad a las obligaciones de efecto inmediato relativas a esos derechos. Los donantes deben considerar la posibilidad de modificar su enfoque y el destino de sus recursos a países de bajos ingresos en que los niveles de acceso básico siguen siendo reducidos, o bien desarrollar indicadores más firmes a fin de garantizar que la ayuda destinada a países de medianos ingresos se oriente efectivamente a comunidades marginadas y desfavorecidas. A su vez, los Estados deberían elaborar estrategias nacionales respecto del agua y el saneamiento que hagan hincapié en la ampliación del acceso básico, asegurando que alcance a las poblaciones más excluidas y marginadas. Esto también requerirá un mayor apoyo financiero para la fiscalización, tanto a nivel nacional como internacional, a fin de realizar un seguimiento del destino de los recursos y determinar a quiénes benefician. Las consultas con las comunidades también proporcionarán una información importante sobre los hogares más necesitados.

47. Las pautas actuales de la financiación se orientan desproporcionadamente a zonas urbanas ya dotadas de redes. Los grandes sistemas urbanos (como las plantas de tratamiento de aguas residuales y las tuberías de alcantarillado) reciben sumas enormemente mayores que los servicios básicos de zonas rurales y desfavorecidas (por ejemplo, letrinas, pozos de agua y bombas manuales). En la actualidad, un 60% del total de la ayuda del sector se destina a desarrollar grandes sistemas, mientras que solo un 16% se destina a sistemas básicos⁶⁰. Esto indica una disminución de un 10% en relación con 2003.

48. Cuando se proyectan sistemas en gran escala, es importante investigar a quiénes benefician: si esas inversiones mejoran los servicios para quienes ya disponen de acceso a ellos o amplían su alcance a quienes no lo tienen. Los sistemas de agua corriente ofrecen por lo general agua de la mejor calidad al menor costo por habitante, gracias a las economías de escala. Pero esos sistemas deben ponerse al alcance de los hogares que no reciben servicios, o los reciben en grado insuficiente, en los asentamientos suburbanos e informales. Actualmente los beneficios de los sistemas en gran escala se destinan en gran medida a hogares de ingresos altos y medianos, acentuando la discriminación y exacerbando las disparidades entre pobres y ricos⁶¹.

⁵⁸ *Ibid.*, página 34.

⁵⁹ UNICEF, "Equity Fact Sheet: MDG 7". Puede consultarse en www.childinfo.org/files/MDG7.pdf.

⁶⁰ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 30.

⁶¹ Sophie Trémolet, Pete Kolsky y Eddy Perez, *Financing On Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis* (Washington, D.C., Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, enero de 2010).

C. Elección de las tecnologías convenientes

49. La realización progresiva de los derechos al agua y el saneamiento no se traduce automáticamente en mayores costos. Las diferentes regiones y situaciones exigirán que se consideren diversas tecnologías. Existen tecnologías de bajo costo, y hacen falta más innovaciones para determinar las soluciones más convenientes en diversos contextos. Pueden emplearse tecnologías distintas para dar acceso suficiente, a corto y mediano plazo, a los sectores de la población que viven en zonas rurales apartadas o en asentamientos urbanos informales. Algunas de esas tecnologías serán de bajo costo, otras podrán ser de costo mayor pero sostenibles y representar de ese modo una mejor inversión con el tiempo. Estas diversas posibilidades deben examinarse detenidamente para determinar la tecnología más conveniente en cada situación a fin de lograr el ejercicio pleno de los derechos al agua y el saneamiento. La inversión en tecnologías más onerosas no da lugar forzosamente a mejoras importantes de los servicios⁶². La inversión en tecnologías de bajo costo y gran eficiencia, a su vez, puede reducir extraordinariamente la cuantía de los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos⁶³.

50. La Relatora Especial no rechaza categóricamente ninguna tecnología determinada ni sugiere que la ampliación o el mejoramiento del acceso al agua y el saneamiento deban realizarse a bajo costo. Las soluciones de bajo costo para el saneamiento son muchas veces solo temporales, ya que los servicios dignos de confianza que mejoran la salud pública a largo plazo se logran normalmente a costo mayor. Los Estados deben determinar la tecnología conveniente sobre la base del objetivo. Si éste consiste, por ejemplo, en estabilizar el acceso al agua en un asentamiento informal a corto plazo con la perspectiva de que la comunidad interesada obtendrá servicios más permanentes en algunos años, las soluciones de bajo costo, como los puestos de venta de agua atendidos por empresas de servicios, pueden ser aceptables durante un tiempo limitado.

D. Gestión y mantenimiento

51. La dedicación de más recursos a la gestión y mantenimiento es esencial para la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos tendientes al ejercicio de los derechos al agua y el saneamiento. Un 75% de los recursos anuales actuales necesarios para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento se destina a la sustitución y el mantenimiento de los recursos actuales⁶⁴. Lamentablemente, a pesar de los progresos en la ampliación del alcance de los servicios de agua y saneamiento, hay indicios inequívocos de que muchas comunidades que habían recibido mejores sistemas vuelven a caer en pautas antiguas debido a insuficiencias del mantenimiento⁶⁵. En la India, por ejemplo,

⁶² Catarina Fonseca y otros, “Life cycle costs approach for water and sanitation services that last” (WASHCost, abril de 2011). Puede consultarse (mediante conexión) en www.washcost.info/page/121.

⁶³ Guy Hutton y Jamie Bartram, “Regional and global costs of attaining the supply and sanitation target (target 10) of the Millennium Development Goals”, documento WHO/HSF/AMR/08/01 (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2008). Puede consultarse en http://www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg_global_costing.pdf.

⁶⁴ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 21.

⁶⁵ Fonseca y otros, “Life cycle costs approach for water and sanitation services that last”.

alrededor del 30% de las comunidades que habían obtenido mejor acceso a servicios de agua y saneamiento lo han perdido desde entonces⁶⁶. En toda África se calcula que, en cualquier momento determinado, hay entre 30 y 40% de las bombas manuales que no están en funcionamiento⁶⁷. Es comparativamente escasa la ayuda internacional que actualmente se destina a sufragar esos gastos⁶⁸.

52. Para evitar este tipo de retrocesos son fundamentales las inversiones que toman en consideración el costo del ciclo vital de las mejoras de los sistemas de agua o saneamiento, o se orientan específicamente al mantenimiento y el funcionamiento de los servicios nuevos o ya existentes. Desde el punto de vista de la eficiencia, los beneficios en relación con el costo son enormemente mayores cuando se invierte en el funcionamiento y el mantenimiento que cuando se rehabilita obras después de que ya han dejado de funcionar⁶⁹.

E. Descentralización y fortalecimiento de las capacidades

53. A largo plazo, el éxito en el ejercicio de los derechos al agua y el saneamiento exige también inversiones en capacidad humana y gubernamental, sobre todo a nivel local. La descentralización de la responsabilidad respecto de la gestión de los servicios de agua y saneamiento puede impulsar su eficiencia, y con ello su sostenibilidad, fomentando a la vez la transparencia, la responsabilidad y la sensibilidad ante las necesidades locales⁷⁰. Sin embargo, estas virtudes de la descentralización no son automáticas, y el gobierno central mantiene una función importante de fiscalización respecto de los derechos humanos. En particular, debe asegurar que se dé prioridad a los sectores más marginados y desfavorecidos y se adopten las medidas necesarias (por ejemplo, mediante transferencias de recursos con destinos especiales a las autoridades locales), a fin de evitar que los recursos financieros se desvíen a sectores privilegiados de la población, o sean captados por ellos, o se destinen a otros sectores.

54. Los gobiernos locales no suelen contar con la capacidad financiera y técnica necesaria para abordar los problemas de acceso, asequibilidad y calidad de los servicios. La descentralización de la responsabilidad por la prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento no resulta eficaz sin el apoyo prestado a las autoridades locales para la modificación de las tarifas o las estructuras de subvenciones, planificar nuevos proyectos u obtener nuevos recursos. Sin embargo, los informes indican que son escasos los recursos disponibles para apoyar el

⁶⁶ Ton Schouten y otros, "Taking a service delivery approach to monitoring water supply in low income areas and implications for the Joint Monitoring Programme" (WASHCost, Centro Internacional del Agua y el Saneamiento, 2011), sección 1.1. Puede consultarse (mediante conexión) en www.washcost.info/redirect/.../Monitoring_sustainability_JMP_Berlin.pdf.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 23. De los 27 donantes internacionales, 8 pudieron desglosar los desembolsos según que se tratase de nuevos servicios, la ampliación de servicios ya existentes o de los niveles de tratamiento, y el mantenimiento o sustitución de servicios; a esta última categoría solo se destinaba un 13% de la ayuda.

⁶⁹ Fonseca y otros, "Life cycle costs approach for water and sanitation services that last".

⁷⁰ Meera Mehta y Dinesh Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels* (Londres, WaterAid, enero de 2008), página 45. Puede consultarse en www.wateraid.org/documents/plugin/documents/financing_water_and_sanitation_at_local_levels.pdf.

fortalecimiento de la capacidad⁷¹. No suele asignarse a las administraciones locales sistemáticamente recursos suficientes para pagar la totalidad de sus obligaciones, y pocas de ellas están en condiciones de obtener esos fondos por sí mismas. Un estudio reciente reveló que a penas una tercera parte, aproximadamente, de los desembolsos del Estado para servicios de agua y saneamiento se destina a los presupuestos de las administraciones locales⁷².

55. Para asegurar el pleno cumplimiento de su obligación de realizar progresivamente los derechos al agua y el saneamiento hasta el máximo de los recursos de que dispongan, los Estados que opten por descentralizar el control del agua y el saneamiento deben mejorar la eficiencia y la eficacia del proceso destinando mayores recursos al fortalecimiento de la capacidad a nivel local. Las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad deben orientarse principalmente a dos esferas. En primer lugar, los Estados y los donantes internacionales deben dedicar más recursos a dar apoyo a la capacidad de las administraciones locales para la financiación de proyectos y la ampliación de servicios de forma independiente, garantizando a la vez que los recursos se destinen a quienes más los necesitan. Esta cuestión no se refiere simplemente a dar más dinero a las autoridades locales, sino que puede entrañar la mejora de la solvencia de las administraciones locales y su capacidad de obtener su propia financiación externa⁷³.

56. En segundo lugar, deben destinarse más recursos a mejorar la capacidad de los agentes locales para absorber mayores recursos y administrar y prestar servicios de agua y saneamiento. Esto significa una mayor capacitación práctica sobre la forma de gestionar y mantener mejoras de esos servicios, así como una formación administrativa sobre la planificación y presupuestación de nuevos proyectos, la recaudación de gravámenes y, en algunos casos, la aplicación de un programa de subvenciones⁷⁴.

F. Reglamentación

57. Además del fortalecimiento de la capacidad, el progreso hacia el ejercicio de los derechos al agua y el saneamiento no puede ser sostenible si no se realiza en un marco normativo firme⁷⁵. Los marcos normativos nacionales fomentan esos derechos de múltiples formas, en particular estableciendo metas y niveles de referencia precisos para su ejecución; aclarando y armonizando las responsabilidades de los diversos agentes; fijando normas mínimas de calidad, posibilidad de acceso y asequibilidad; y mejorando la responsabilidad mediante la creación de incentivos para el cumplimiento⁷⁶. Los marcos normativos permiten a

⁷¹ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 46.

⁷² Mehta y Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels*, página 46.

⁷³ Consejo Mundial del Agua, *Enhancing Access to Finance for Local Governments: Financing Water for Agriculture*. Véase también Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial para el Agua, *Financing Water for All*, página 15.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Observación General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafos 16, 47 y 48.

⁷⁶ Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial del Agua, *Financing Water for All*, página 9. Véase también Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y Programa de las Naciones Unidas

los gobiernos dar prioridad a las poblaciones que no reciben servicios o no los reciben suficientemente y pueden sentar las bases para programas de subvenciones y otras salvaguardias en favor de las familias de bajos ingresos⁷⁷.

G. Creación de conciencia y divulgación en la comunidad

58. La proliferación y la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento no depende solamente de la financiación y la construcción de nuevas instalaciones. Los Estados también tienen la obligación de educar a las comunidades acerca de la utilización higiénica de los servicios de agua y saneamiento⁷⁸. Destinar recursos a la instrucción de las comunidades sobre la utilización y los beneficios del agua y el saneamiento y consultarlas sobre sus necesidades específicas ofrece múltiples ventajas, en particular las de asegurar la utilización correcta de los servicios de forma que contribuya a su sostenibilidad a largo plazo; la mejor identificación de las comunidades con ese servicio, y la mayor transparencia y responsabilidad; la garantía de que los servicios son aceptables y corresponden a las necesidades culturales de la comunidad; y el mejoramiento general de la salud pública. A pesar de estos beneficios, la mayor parte de los países cuenta todavía con una capacidad limitada para destinar mayores recursos a esta esfera⁷⁹. El apoyo internacional también sigue siendo reducido, y en 2008 apenas representó un 1% de la ayuda total destinada al sector⁸⁰.

59. Las actividades de divulgación y fomento de la conciencia también sientan las bases para una expansión de los servicios más eficaz en el futuro. La dedicación de recursos a estas actividades puede traducirse a menudo en una mayor demanda y, en consecuencia, generar una mayor voluntad política. La necesidad de crear demanda es particularmente importante respecto del saneamiento, en cuyo caso los beneficios de la prestación de mejores servicios no se manifiestan con evidencia de inmediato, y los obstáculos al acceso pueden ser importantes⁸¹. Aunque los beneficios del acceso al agua son más evidentes, con frecuencia la divulgación puede desempeñar una función importante al difundir el conocimiento sobre la existencia de programas

para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), *Manual on the Right to Water and Sanitation* (2008), página 37; puede consultarse en www.cohre.org/sites/default/files/manual_on_the_right_to_water_and_sanitation_2008.pdf.

⁷⁷ Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación y la Participación del Sector Privado en el África Subsahariana, “*Sharing the Experience on Regulation in the Water Sector*” (abril de 2004). Puede consultarse en www.gtz.de/de/dokumente/en-regulation-water-sector-africa.pdf. (consultado el 10 de agosto de 2011).

⁷⁸ Observación General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), *Manual on the Right to Water and Sanitation*, página 106.

⁷⁹ Instituto Internacional del Agua de Estocolmo y OMS, *Securing Sanitation: The Compelling Case to Address the Crisis* (Estocolmo, 2005), página 25. Puede consultarse en www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/securing sanitation.pdf.

⁸⁰ ONU-Agua, *Evaluación mundial anual*, página 30.

⁸¹ Instituto Internacional del Agua de Estocolmo y OMS, *Securing Sanitation*, páginas 24 y 25.

de subvenciones⁸². Afortunadamente, los Estados comienzan a reconocer la importancia de destinar recursos a actividades de fomento de la conciencia y divulgación en la comunidad, como se manifiesta, por ejemplo, en la Declaración de eThekwini de 2008 y su compromiso de “destacar” el saneamiento y la higiene en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza⁸³.

IV. Relevamiento preciso de los recursos

60. Es imposible que los Estados realicen una evaluación realista de la forma y el destino con que deben gastar sus recursos mientras no tengan un relevamiento preciso de los recursos de que disponen. Por diversas razones, entre ellas la fragmentación institucional, la falta de transparencia y la falta de mecanismos para la supervisión de las contribuciones individuales, actualmente resulta difícil medir con exactitud o efectuar un seguimiento de la cuantía de los recursos que ingresan en el sector o se pierden de él. En esta sección se tratarán brevemente esos obstáculos ofreciendo algunas recomendaciones preliminares para su mejoramiento.

A. Problemas de fragmentación

61. La fragmentación, es decir, la dispersión de los recursos y las responsabilidades entre múltiples y variadas instituciones y proyectos, cada uno de los cuales tiene sus reglas y objetivos propios, plantea un problema fundamental para la medición precisa de los recursos⁸⁴. El abastecimiento de agua y el saneamiento, al relacionarse con diversos sectores que van desde la salud pública hasta la vivienda, están particularmente expuestos a ello⁸⁵.

62. La fragmentación se produce muchas veces horizontalmente, entre instituciones, cuando la ayuda sectorial está a cargo de diversos ministerios; por ejemplo, puede haber un organismo con facultades normativas encargado de la gestión de las tarifas mientras que es otro el que vigila la calidad del agua. En tales casos, la fragmentación no siempre genera ineficiencia ni plantea un peligro grave para el seguimiento de los recursos. Sin embargo, se convierte en un problema cuando múltiples instituciones están encargadas de responsabilidades similares o una institución tiene la responsabilidad de elaborar la política mientras que otra controla los recursos económicos⁸⁶. La fragmentación horizontal también afecta gravemente a los donantes en el plano internacional⁸⁷. Por ejemplo, cuando se negocian conjuntos de medidas de ayuda, cada uno de los donantes procura a menudo disposiciones extrapresupuestarias especiales con el gobierno. Tales acuerdos pueden perjudicar la capacidad del Estado de tomar en consideración la

⁸² Sophie Trémolet, “World Water Day: a global inundation of funds is not enough” *The Guardian*, 22 de marzo de 2011. Puede consultarse en www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/mar/22/world-water-day-sanitation-hygiene.

⁸³ Compromiso núm. 4 de la Declaración de eThekwini, aprobada por la Segunda Conferencia Africana sobre Saneamiento e Higiene, celebrada en Durban (Sudáfrica) del 18 al 21 de febrero de 2008. El texto de la Declaración se encuentra en www.african3.com/Images/eThekwinAfricaSAn.pdf.

⁸⁴ Mehta y Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels*, página 59.

⁸⁵ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, páginas 12 y 61.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*, páginas 70 y 71.

totalidad de los recursos disponibles al elaborar las estrategias para el sector⁸⁸. La Relatora Especial ha expresado su preocupación por los problemas que causa la fragmentación horizontal en los informes relativos a su misiones cumplidas en Costa Rica y Egipto (A/HRC/12/24/Add.1 y Corr.1, párrafo 61, y A/HRC/15/31/Add.3 y Corr.1, párrafo 13); pero sus conversaciones con numerosos expertos indican que se trata de un problema sistémico en los sectores del agua y el saneamiento en todo el mundo.

63. La fragmentación también puede ser vertical, cuando no se produce simplemente entre distintos ministerios sino también entre instituciones nacionales, territoriales y locales. Se produce a menudo en relación con la descentralización, cuando ésta no va acompañada por una estrategia nacional coherente y un marco normativo firme⁸⁹. Las vías de financiación muchas veces llegan a ser tortuosas y provocan onerosos solapamientos y duplicaciones⁹⁰, y puede ocurrir que en distintos lugares del país se apliquen normas incoherentes. La Relatora Especial ha formulado sus observaciones sobre la función primordial que incumbe al gobierno central en cuanto a asegurar los derechos al agua y el saneamiento en las disposiciones sobre descentralización de la prestación de esos servicios, en particular en sus informes sobre las misiones que cumplió en Eslovenia y los Estados Unidos de América⁹¹.

64. En lo que respecta a la medición de los recursos disponibles, la fragmentación constituye un obstáculo en varios sentidos. Ante todo, es bastante habitual que diversas instituciones, en el plano nacional o a nivel local, tengan un punto de entrada en el sector del agua y el saneamiento como parte de su cartera más general de responsabilidades. Como en materia de presupuestación la contribución de cada organismo al sector puede estar formulada como parte de esas responsabilidades más generales (por ejemplo, iniciativas sobre salud pública, vivienda, medio ambiente, etc.), resulta difícil para los Estados verificar con precisión la cuantía de los recursos que destinan al agua y el saneamiento⁹². De hecho, esta difusión de las responsabilidades respecto del agua y el saneamiento contribuye en gran medida a que los recursos sean insuficientes⁹³. Además, al estar situados los recursos en varias cuentas diferentes, se hace difícil fiscalizar los desembolsos. Por ejemplo, una cuenta única de tesorería, que consolida la totalidad del efectivo con que cuenta un gobierno y permite efectuar el seguimiento de los desembolsos de fondos y su destino⁹⁴, ofrece un modo de resolver este problema.

⁸⁸ Tom Slaymaker y Peter Newborne, "Implementation of water supply and sanitation programmes under PRSPs: synthesis of research findings from sub-Saharan Africa" (Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, agosto de 2004). Puede consultarse en www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=1663&title=water-supply-sanitation-prsps-synthesis-research-sub-saharan-africa.

⁸⁹ Mehta y Mehta, *Financiig Water and Sanitation at Local Levels*, página 59.

⁹⁰ *Ibid.*, página 28.

⁹¹ Documento A/HRC/18/33/Add.2, párrafo 48, donde exhorta al Gobierno de Eslovenia a intervenir en las municipalidades que no cumplen las obligaciones de derechos humanos en relación con la población romaní, y el documento A/HRC/33/Add.4 (de próxima publicación), en el que exhorta a establecer una norma federal obligatoria sobre la asequibilidad de los servicios en los Estados Unidos de América.

⁹² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, página 62.

⁹³ *Ibid.*, página 61.

⁹⁴ Ehtisham Ahmad, "Macro, fiscal and decentralization options to address marginality: reaching the extreme poor", documento preparado para la Conferencia Internacional de Mesa Redonda

65. Análogamente, cuando muy múltiples organismos e interesados que se ocupan del mismo sector, hay grandes posibilidades de solapamiento y duplicación de servicios. Por ejemplo, un informe sobre la ubicación de los puntos de abastecimiento de agua en Malawi comprobó que, por falta de coordinación, se estaban “perforando nuevos puntos de abastecimiento de agua cercanos a pozos ya existentes” mientras que seguía desatendiéndose zonas necesitadas de servicios⁹⁵. Por consiguiente, aunque fuera posible determinar la cuantía de lo que un Estado gasta en determinado momento para servicios de agua y saneamiento, aun así podría ser difícil determinar la cuantía de los recursos de que podría disponerse si se eliminasen esos gastos inútiles. Por último, las diferentes instituciones, incluidos los donantes internacionales, pueden tener mecanismos de fiscalización distintos para el agua y el saneamiento, que tomen en consideración criterios variados y empleen métodos propios. Esto plantea un grave problema para los gobiernos que confían en aplicar una estrategia nacional respecto del agua y el saneamiento, ya que da lugar a evaluaciones diversas sobre las necesidades y los costos⁹⁶.

66. La Relatora Especial ha hecho hincapié en la importancia de la planificación nacional y de una asignación clara de las responsabilidades para lograr un ejercicio efectivo de los derechos respecto del agua y el saneamiento (véase el documento A/HRC/18/33). Los Estados, en consecuencia, deben asumir seriamente su obligación de coordinar la labor de los agentes en todos los niveles y adoptar una política general para el sector del agua y el saneamiento⁹⁷.

B. Problemas de transparencia

67. La limitada transparencia en los sectores del agua y el saneamiento representa otro problema fundamental para conocer con precisión los recursos de que se dispone. Una presupuestación transparente para el agua y el saneamiento es esencial para la sostenibilidad y el éxito de las mejoras en el sector a largo plazo, ya que constituye la base de la previsibilidad, la planificación y la distribución equitativa de los recursos y la coordinación de los servicios entre diversos organismos. La transparencia de la presupuestación también puede servir como plataforma para la promoción y la responsabilidad en las comunidades vulnerables o que cuentan con servicios insuficientes⁹⁸.

68. Un bajo nivel de transparencia en la presupuestación se debe sobre todo a la falta de detalle. A menudo los presupuestos nacionales no dan cuenta adecuadamente, respecto de los gastos en el sector del agua y el saneamiento, de cómo han de efectuarse, dónde y por quién. Este problema guarda estrecha relación

sobre la Marginalidad y la Extrema Pobreza titulada “Towards Inclusive Development for and with the Poorest”, celebrada en el Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo de la Universidad de Bonn (Alemania) del 20 al 22 de junio de 2011.

⁹⁵ Katharina Welle, “Learning for advocacy and good practice: WaterAid water point mapping: report of findings based on country visits to Malawi and Tanzania”, WaterAid Report (Londres, Instituto para el Desarrollo de Ultramar, diciembre de 2005). Puede consultarse en www.odi.org.uk/resources/download/2592.pdf.

⁹⁶ OMS y UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (www.wssinfo.org.country_collaborations/data_reconciliation).

⁹⁷ Observación General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, página 63.

con la fragmentación horizontal, ya mencionada, por efecto de la cual el agua y el saneamiento forman parte de múltiples carteras de responsabilidades más generales. Incluso cuando los presupuestos son suficientemente detallados, puede ser limitado el acceso a la información a su respecto. Las iniciativas concretas sobre el agua y el saneamiento, como las del Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (www.washcost.org) y la Evaluación anual mundial sobre saneamiento y agua potable de ONU Agua, están adoptando importantes medidas para mejorar la fiscalización de la financiación en estos sectores y garantizar un mejor acceso a la información para personas e instituciones. En los últimos años se ha acentuado considerablemente la labor de fiscalización de los presupuestos de derechos humanos, lo que ofrece importantes instrumentos a la sociedad civil y otros interesados para obtener acceso a las informaciones y efectuar el seguimiento de las consignaciones presupuestarias a fin de que los gobiernos respondan del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esta labor supone la desagregación de los presupuestos por regiones y sectores y pueden tener una repercusión profunda en la comprensión de la forma en que se distribuyen los recursos conforme a las obligaciones en materia de derechos humanos. El seguimiento de la realización del gasto público también es importante para evaluar si los fondos efectivamente se destinan en conformidad con el propósito declarado del presupuesto.

69. Aunque los presupuestos sean transparentes, a menudo no dan cuenta de los demás recursos extrapresupuestario que se destinan al agua y el saneamiento por donantes internacionales y organizaciones no gubernamentales, que muchas veces aspiran a administrar sus proyectos con independencia de los gobiernos. Los recursos gastados en estos proyectos casi nunca se registran en los presupuestos nacionales. Cuando los Estados se apoyan en contribuciones internacionales para la mayor parte de su labor en el sector del agua y el saneamiento, ello significa que los gobiernos y las comunidades tiene escaso conocimiento de la cuantía de los recursos de que disponen efectivamente. En Malawi, por ejemplo, se estimaba respecto de 2006 que los gastos extrapresupuestarios efectuados por organizaciones no gubernamentales llegaban a triplicar los consignados en el presupuesto anual para agua y saneamiento⁹⁹.

70. La falta de transparencia también puede impedir una medición precisa de los recursos cuando los Estados celebran contratos para la prestación de servicios con el sector privado, sobre todo cuando los procedimientos de licitación y los contratos tienden a no hacerse públicos¹⁰⁰. La Relatora Especial ha destacado la importancia que tiene la transparencia en la participación del sector privado, señalando sobre todo que los contratos definitivos y los mandatos deben estar sujetos al control del público y sus observaciones (A/HRC/15/31, párrafo 36). Los contratistas privados algunas veces también han presentado ofertas deliberadamente bajas para reducir artificialmente los costos a fin de ganar contratos, logrando así condiciones más

⁹⁹ Consejo de Ministros de África para el Agua, *Getting Africa on Track to Meet the MDGs on Water and Sanitation; a Status Review of Sixteen African Countries* (diciembre de 2006), página 47.

¹⁰⁰ Nila Ardhanie, "Water privatisation in Indonesia", en B. Balanyá y otros (eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World* (Amsterdam: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005), página 227, y Violeta Petrova, "At the frontiers of the rush for blue gold: water privatization and the human right to water", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 31, núm. 2 (2006), páginas 577 a 614.

favorables en su renegociación bilateral, práctica que la Relatora Especial ha señalado como contraria a las prescripciones de las normas sobre derechos humanos.

71. En cualquier clase de financiación, la falta de transparencia puede crear incentivos para sustraer recursos, dar o aceptar sobornos o incurrir en otros comportamientos indebidos. Tales actividades se traducen en mayores costos que no suelen constar, lo que priva a los gobiernos y los organismos de una noción clara de la cuantía de que se dispone efectivamente para el agua y el saneamiento¹⁰¹. Por ejemplo, Transparency International ha calculado que la corrupción podría acrecentar el costo del cumplimiento de la meta 7.C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 en casi 50.000 millones de dólares EE.UU.¹⁰²

C. Falta de medición de las contribuciones individuales

72. Como ya se ha explicado, las contribuciones de personas y hogares cumplen una función importante en la ampliación y el mejoramiento del acceso al agua potable y el saneamiento. En el *Informe sobre Desarrollo Humano* se cita el caso de China, donde se han registrado acelerados progresos en el acceso de las zonas rurales al saneamiento, y un 70% de la financiación de esas mejoras proviene de los hogares¹⁰³. Sin embargo, el valor de esas contribuciones no suele tomarse en consideración en la evaluación de los costos que realizan los Estados.

73. Resulta sumamente difícil efectuar un seguimiento de esas contribuciones e incluirlas en la planificación y la presupuestación generales. Aunque las tarifas de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento son de fiscalización relativamente fácil, la cuantía de lo que gastan los hogares para obtener y mantener su acceso a esos servicios es más difícil de determinar, sobre todo en los casos de servicios que no se distribuyen por redes. Un análisis basado en los derechos humanos obliga a considerar esos costos, ya que repercuten en la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Esa información es fundamental para comprender cuáles son los sectores de la población que requieren asistencia, y de qué tipo, a fin de garantizar que tengan acceso al agua y el saneamiento. El importante nivel de las contribuciones de los hogares que a menudo se requiere para obtener o mantener el acceso a esos servicios puede actuar como obstáculo en el caso de las personas que viven en la pobreza.

V. Conclusiones y recomendaciones

74. En el presente informe se han reseñado diversos problemas de la financiación del acceso al agua potable y el saneamiento para el ejercicio de esos derechos humanos. El logro del agua potable y el saneamiento para todos exigirá recursos considerablemente mayores para ampliar un acceso sostenible a los miles de millones de personas que todavía no lo tienen. Sin embargo, más allá de la necesidad de mayores recursos, también los recursos actuales tienen

¹⁰¹ Consejo Mundial del Agua, Tercer Foro Mundial del Agua y Asociación Mundial para el Agua, *Financing Water for All*, página 10.

¹⁰² *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Nueva York, Cambridge University Press, 2008), página 10. Puede consultarse en www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008.

¹⁰³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, página 128.

que orientarse mejor para dar prioridad a los sectores más excluidos y marginados. También los presupuestos más transparentes y mejor coordinados ayudarán a captar cabalmente los recursos disponibles para atender la crisis del agua y el saneamiento.

75. Sobre la base de las comprobaciones del presente informe, la Relatora Especial recomienda a los Estados:

a) **Dar prioridad en la financiación, tanto en el presupuesto nacional como en la asistencia oficial para el desarrollo, a los servicios de agua potable y saneamiento, prestando especial atención a la ampliación del acceso a esos servicios a los sectores que no los reciben o los reciben de forma insuficiente. Ello debería incluir medidas destinadas a determinar las poblaciones más marginadas, excluidas y desfavorecidas desde el punto de vista del acceso al agua potable y el saneamiento, e iniciativas concretas para mejorar su situación;**

b) **Asegurar que las contribuciones de los hogares, ya se efectúen a través del pago de tarifas o de otras formas de contribución, se mantengan en niveles asequibles, en particular estableciendo sistemas de complementación para ayudar a los hogares de bajos ingresos a lograr y mantener el acceso al agua potable y el saneamiento;**

c) **Acrecentar el porcentaje de la ayuda internacional destinada al agua potable y el saneamiento e incorporar un enfoque basado en los derechos humanos;**

d) **Garantizar que los recursos destinados al sector sean informados por todos los agentes, incluidos los donantes, los agentes privados y las organizaciones no gubernamentales, a fin de obtener un cuadro completo de los recursos asignados a los sectores y la forma en que se los orienta;**

e) **Dar prioridad al gasto en sistemas que con mayor probabilidad alcancen a los sectores más marginados y desfavorecidos, en particular garantizando que el suministro de agua corriente llegue también a los asentamiento informales, y consultar a las comunidades sobre los tipos de tecnología disponibles para asegurar un acceso sostenible;**

f) **Incorporar en las inversiones las consideraciones relativas al costo del funcionamiento y el mantenimiento de los servicios a fin de asegurar su sostenibilidad;**

g) **Invertir recursos en el mejoramiento de la capacidad de las autoridades locales en los casos de descentralización;**

h) **Invertir recursos para garantizar que la reglamentación pueda llevarse a cabo con eficacia y los conocimientos técnicos indispensables;**

i) **Invertir recursos en el fomento de la conciencia acerca de la importancia del agua, el saneamiento y la higiene como medio para generar una mayor demanda de esos servicios;**

l) **Asegurar la coordinación, tanto horizontal como vertical, tanto con los demás interesados como con los donantes, los proveedores de servicios del sector privado y las organizaciones no gubernamentales;**

m) Asegurar la transparencia de los presupuestos y demás formas de financiación de estos sectores, incluyendo datos desglosados que indiquen el nivel de acceso que tiene cada sector de la población.

76. La Relatora Especial alienta también a los Estados donantes, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales a cerciorarse de que sus políticas, programas y proyectos apoyen los esfuerzos tendientes a una financiación más coordinada y transparente en los sectores del agua potable y el saneamiento.
