

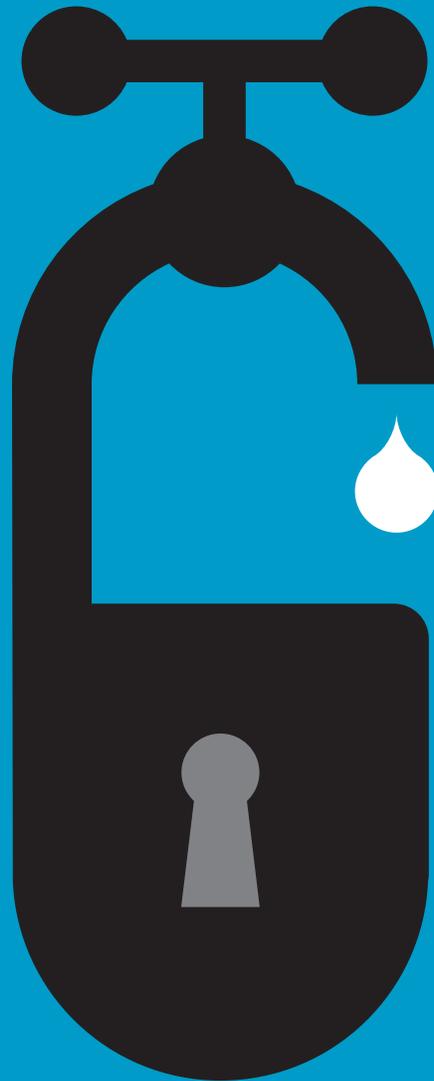
# RESUMEN

## Informe sobre Desarrollo Humano 2006



**Más allá de la escasez:**

Poder, pobreza y la crisis mundial del agua





**El diseño de la cubierta expresa la idea de que millones de personas en el mundo no tienen acceso a un agua segura, no debido a la escasez sino a la exclusión que provocan la pobreza, la desigualdad y la incompetencia de los gobiernos. La clave para superar la crisis mundial del agua está en combatir estos problemas.**

**El saneamiento y el acceso a un agua segura han sido siempre elementos fundamentales para el desarrollo humano. Al ser privados de ellos, los seres humanos tienen menores oportunidades de desarrollar su potencial. El saneamiento inadecuado y el agua no apta para el consumo son dos de los principales factores de desigualdad y pobreza en el mundo. Se cobran millones de vidas, destruyen los medios de sustento, amenazan la dignidad y reducen las posibilidades de crecimiento económico. Las personas pobres en general, y las mujeres y niños pobres en particular, son quienes pagan los mayores costos humanos.**

**A comienzos del siglo XXI, vivimos en un mundo de prosperidad sin precedentes. Sin embargo, millones de niños mueren cada año debido a la falta de un vaso de agua limpia y un inodoro. Más de mil millones de personas carecen de acceso a un agua apta para el consumo y más del doble se ven privadas de un saneamiento adecuado. Entre tanto, el acceso inadecuado al agua como recurso de producción condena a millones de personas a llevar una vida de pobreza y vulnerabilidad. El presente informe da cuenta de la violación sistemática del derecho al agua, identifica las causas subyacentes de la crisis y presenta un conjunto de objetivos para el cambio.**



# **RESUMEN** Informe sobre Desarrollo Humano **2006**

**Más allá de la escasez:**  
Poder, pobreza y la crisis mundial del agua



Publicado para el  
Programma de  
las Naciones Unidas  
para el Desarrollo  
(PNUD)

Copyright © 2006

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
1 UN Plaza, Nueva York, Nueva York, 10017, EE.UU.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin previa autorización.

Mundi-Prensa Libros, S.A.  
Castelló, 37, E-28001 Madrid, España

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Impreso por Toppan Printing Company America Inc. en papel reciclado y con tecnologías compatibles con el medio ambiente.

*Diseño de portada y formato:* Grundy & Northedge Information Designers, Londres

*Mapas y gráficos:* Philippe Rekacewicz, Narestø, Noruega

*Edición técnica, diseño y dirección de producción:* Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

*Editores:* Bruce Ross-Larson, Meta de Coquereumont y Christopher Trott

Para consultar la lista de errores u omisiones encontrados después de la impresión, por favor visite nuestro sitio web <http://hdr.undp.org>

## Equipo encargado de la preparación del Informe sobre Desarrollo Humano 2006

---

### **Director y redactor jefe**

Kevin Watkins

### **Investigación, redacción y estadísticas**

Liliana Carvajal, Daniel Coppard, Ricardo Fuentes, Arunabha Ghosh, Chiara Giamberardini, Claes Johansson (Jefe de Estadística en Funciones), Papa Seck, Cecilia Ugaz (Asesora Principal en Políticas) y Shahin Yaqub.

*Asesor de estadística:* Tom Griffin

*Dirección de producción y coordinación de traducción:* Carlotta Aiello y Marta Jaksona

*Editores:* Bruce Ross-Larson, Meta de Coquereaumont y Christopher Trott

*Diseño de portada y formato:* Peter Grundy y Tilly Northedge

*Mapas y gráficos:* Philippe Rekacewicz

---

### **Colegas de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO)**

El *Informe sobre Desarrollo Humano* es el resultado de un esfuerzo colectivo. Los miembros del equipo a cargo del Informe sobre Desarrollo Humano Nacional (NHDR) aportan detallados comentarios y consejos durante todo el proceso de investigación. Además, vinculan el Informe a una red mundial del HDR en los países en desarrollo. El equipo del NHDR, dirigido por Sarah Burd-Sharps (Directora Adjunta), cuenta con la colaboración de Amie Gaye, Sharmila Kurukulasuriya, Hanna Schmitt y Timothy Scott. El equipo administrativo de la HDRO es responsable del funcionamiento de la oficina y sus miembros son Oscar Bernal, Mamaye Gebretsadik, Melissa Hernandez, Fe Juarez y Mary Ann Mwangi. Sarantuya Mend es la encargada de operaciones. El programa de extensión y promoción de la HDRO es dirigido por Marisol Sanjines.



# Prefacio

El desarrollo humano consiste ante todo en permitir a las personas tener una vida que valoren y en permitirles aprovechar su potencial como seres humanos. Actualmente, el marco normativo para el desarrollo humano se ve reflejado en la amplia visión expuesta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstos son el conjunto de metas acordadas internacionalmente que deben cumplirse en plazos determinados a fin de reducir la extrema pobreza, extender la igualdad de género y mejorar las oportunidades relativas a la salud y la educación. El progreso en el cumplimiento de los mismos sirve de referencia para evaluar la determinación de la comunidad internacional de convertir sus compromisos en acciones. Además, es una condición para lograr la prosperidad compartida y la seguridad colectiva en nuestro mundo cada vez más interdependiente.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de este año aborda un tema que tiene profundas repercusiones para el potencial humano y el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A lo largo de la historia, el progreso humano ha dependido del acceso a un agua limpia y de la capacidad de las sociedades para aprovechar el potencial del agua como recurso productivo. Dos de las bases para el desarrollo humano son el agua para la vida en el hogar y el agua destinada a los medios de sustento a través de la producción. Para una gran parte de la humanidad, sin embargo, estas bases aún no se han establecido.

En el contexto del desarrollo, algunas veces se abusa de la palabra *crisis*. No obstante, cuando se trata de la cuestión del agua, hay un reconocimiento cada vez más generalizado de que el mundo se enfrenta a una crisis y de que, de no afrontarla, dicha crisis podría desviar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio e impedir el desarrollo humano. Para algunos, la crisis mundial del agua tiene que ver con situaciones de escasez absoluta del suministro físico. El Informe rechaza dicha opinión y sostiene que las causas de la crisis del agua radi-

can en la pobreza, la desigualdad y las relaciones desiguales de poder, así como en las políticas erradas de gestión del agua que agravan la escasez.

El acceso al agua para la vida es una necesidad humana básica al mismo tiempo que un derecho humano fundamental. Sin embargo, en nuestro mundo de prosperidad creciente, más de mil millones de personas se ven privadas del derecho a un agua limpia y 2.600 millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado. Estas impresionantes cifras reflejan tan sólo una de las dimensiones del problema. Cada año mueren cerca de 1,8 millones de niños como consecuencia directa de la diarrea y otras enfermedades causadas por el agua sucia y por un saneamiento insuficiente. A comienzos del siglo XXI, el agua sucia es la segunda causa de muertes infantiles en el mundo. Diariamente, millones de mujeres y niñas recogen agua para sus familias, un ritual que refuerza las desigualdades de género en los ámbitos del empleo y la educación. Mientras tanto, la mala salud asociada a los déficits de agua y saneamiento afecta a la productividad y al crecimiento económico, acentuando

las desigualdades características de los actuales modelos de globalización y confinando en ciclos de pobreza a los hogares vulnerables.

Tal como lo demuestra el Informe, los orígenes del problema varían de un país a otro, pero se destacan diversos factores. En primer lugar, son pocos los países que abordan la cuestión del agua y el saneamiento como una prioridad política, tal como lo evidencian las limitadas asignaciones presupuestarias. En segundo lugar, algunas de las personas más pobres del planeta están pagando algunos de los precios más altos del mundo por el agua. Esta situación refleja la limitada cobertura de las redes de abastecimiento en los barrios pobres y asentamientos informales en los que vive la población pobre. En tercer lugar, la comunidad internacional no ha logrado que la cuestión del agua y el saneamiento sea una prioridad de las asociaciones para el desarrollo que han ido formándose en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Lo que subyace a cada uno de estos problemas es el hecho de que las personas más afectadas por la crisis del agua y el saneamiento (la población pobre en general y las mujeres pobres en particular) carecen con frecuencia de la voz política necesaria para hacer valer sus reivindicaciones sobre el agua.

El Informe examina cuidadosamente este y otros temas y los desafíos que presenta son preocupantes. No obstante, los autores no concluyen con una idea de desesperación. Las pruebas demuestran que podemos ganar esta batalla. Muchos países han progresado de forma extraordinaria en el suministro de agua limpia y saneamiento. En el mundo en desarrollo, los habitantes de los barrios pobres y pueblos rurales están generando un liderazgo con su ejemplo, están movilizando recursos y están demostrando su energía y capacidad de innovación para hacer frente a los problemas que les aquejan. A comienzos del siglo XXI, contamos con la financiación, la tecnología y las capacidades para hacer que la crisis del agua y el saneamiento pase a formar parte de la historia y podemos hacerlo de manera tan rotunda como lo hicieron hace un siglo los actuales países ricos. Lo que ha venido faltando es un esfuerzo concertado para extender el acceso al agua y el saneamiento

a todas las personas, a través de planes nacionales bien diseñados y adecuadamente financiados, respaldados por un plan de acción mundial para impulsar la voluntad política y movilizar los recursos.

El agua para los medios de sustento plantea una serie de desafíos diferentes. El mundo no está quedándose sin agua, pero varios millones de sus habitantes más vulnerables viven en áreas expuestas a sufrir un estrés de agua creciente. Unos 1.400 millones de personas viven en cuencas fluviales en las que el uso del agua supera las tasas de recarga. Los síntomas de la explotación en exceso son preocupantemente claros: los ríos están secándose, los niveles de la capa freática están disminuyendo y los ecosistemas dependientes del agua están sufriendo una rápida degradación. En términos claros, el mundo está acabando con uno de sus recursos naturales más valiosos y está acumulando una deuda ecológica insostenible, que heredarán las futuras generaciones.

Frente a las amenazas para el desarrollo humano que plantea el cambio climático, deben hacerse también esfuerzos mucho mayores. Tal como lo subraya el Informe, esta no es una amenaza futura. Por el contrario, el calentamiento mundial ya es una realidad, y en muchos países tiene el potencial de reducir los logros de desarrollo humano obtenidos en el curso de varias generaciones. La disminución de los suministros de agua en áreas que ya sufren una escasez crónica de este recurso, los patrones climáticos más extremos y el derretimiento de los glaciares forman parte del desafío que nos acecha. La acción multilateral para mitigar el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de carbono es una cara de la respuesta para hacer frente al desafío desde una política pública. La otra cara es un interés mucho mayor por respaldar las estrategias de adaptación.

Desde ya resulta claro que en las próximas décadas se intensificará la competencia por el agua. El crecimiento demográfico, la urbanización, el desarrollo industrial y las necesidades agrícolas están disparando la demanda de un recurso finito. Al mismo tiempo, hay un reconocimiento cada vez mayor de que las necesidades del medio ambiente también deberán tomarse

en consideración para los futuros modelos de uso del agua. Surgen dos claros peligros. Primero, a medida que se intensifique la competencia nacional por el agua, las personas con derechos más debilitados (los pequeños agricultores y, junto con ellos, las mujeres) verán cómo sus derechos sobre el agua resultan socavados por grupos interesados más poderosos. Segundo, el hecho de que el agua sea el recurso fugaz por excelencia que atraviesa las fronteras en forma de ríos, lagos y acuíferos, apunta a su potencial para crear tensiones transfronterizas en las regiones afectadas por la escasez de agua. Ambos peligros pueden abordarse y prevenirse a través de las políticas públicas y la cooperación internacional, pero en ambos frentes son claras las señales de alarma.

El Informe, producto de la investigación y el análisis de expertos internacionales y miembros del personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, tiene el propósito de fomentar el debate y el diálogo en torno a una serie de temas que tendrán profundas repercusiones sobre el progreso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el desarrollo humano.



Kemal Derviş  
Administrador  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

El análisis y las recomendaciones sobre políticas del Informe no necesariamente reflejan las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. El Informe es una publicación independiente encargada por el PNUD. Es el fruto de un esfuerzo conjunto por parte de un equipo de prestigiosos consultores y asesores, así como del equipo encargado del *Informe sobre Desarrollo Humano*, bajo la coordinación de Kevin Watkins, Director de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano.



# Contenido del Informe sobre Desarrollo Humano 2006

---

## **Descripción general Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua**

Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

### **Capítulo 1 Fin de la crisis de agua y saneamiento**

---

Lecciones de la historia  
La crisis mundial actual de agua y saneamiento  
Los costos de la crisis del desarrollo humano  
La crisis golpea en mayor grado a los pobres  
Los objetivos de desarrollo del milenio y más allá: puesta al día  
Hacer del avance una realidad

### **Capítulo 2 Agua para el consumo humano**

---

Por qué los pobres pagan más y tienen menos agua  
Gestión de la red para lograr eficiencia e igualdad  
Obtención de los resultados: las políticas

### **Capítulo 3 El gran déficit de saneamiento**

---

2.600 millones de personas sin saneamiento  
¿Por qué el saneamiento queda tan rezagado respecto del agua?  
Lograr que el saneamiento se encuentre al alcance de todos  
El camino hacia adelante

### **Capítulo 4 Escasez de agua, riesgo y vulnerabilidad**

---

Replanteamiento de la escasez en un mundo que sufre la falta de agua  
Hacer frente al riesgo, la vulnerabilidad y la incertidumbre  
El camino por delante

### **Capítulo 5 La competencia por el agua en la agricultura**

---

El agua y el desarrollo humano: la relación con los medios de sustento  
Competencia, derechos y la lucha por el agua  
Mejor gobernabilidad de los sistemas de riego  
Mayor productividad del agua para los pobres  
El camino por delante

### **Capítulo 6 Gestión de las aguas transfronterizas**

---

Interdependencia hidrológica  
Los costos de no cooperar  
La defensa de la cooperación  
Cooperación en las cuencas fluviales para el desarrollo humano

### **Indicadores de desarrollo humano**

---

El estado de desarrollo humano  
Guía para el lector y notas sobre los cuadros  
Cuadros de indicadores





## Descripción general

# Más allá de la escasez

## Poder, pobreza y la crisis mundial del agua

La crisis global del agua relega a grandes segmentos de la humanidad a vivir en la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad

El agua de este estanque no es buena. La usamos porque no tenemos alternativa. Nuestra comunidad y todos los animales beben del estanque. Por culpa del agua estamos contrayendo distintas enfermedades.

*Zenebech Jemel, Chobare Meno, Etiopía*

Por supuesto que me gustaría ir a la escuela. Quiero aprender a leer y a escribir...pero no puedo. Mi madre necesita que vaya a buscar agua.

*Yeni Bazan, 10 años, El Alto, Bolivia*

Aquí las condiciones son terribles. Hay aguas residuales por todas partes. Contaminan nuestra agua. La mayoría de la gente utiliza baldes y bolsas de plástico como inodoros. Nuestros hijos siempre padecen diarrea y otras enfermedades porque todo está muy sucio.

*Mary Akinyi, Kibera, Nairobi, Kenia*

Ellos [las fábricas] utilizan mucha agua mientras que nosotros apenas tenemos para cubrir nuestras necesidades básicas y mucho menos para regar nuestros cultivos.

*Gopal Gujur, agricultor, Rajastán, India*

Cuatro voces de cuatro países unidas por un mismo tema: la privación de acceso al agua. Esa privación se puede medir estadísticamente pero, detrás de las cifras, están los rostros humanos de los millones de personas a las que se les ha negado una oportunidad de desarrollar su potencial. El agua, fuente de vida y derecho humano fundamental, es el elemento central de una crisis diaria que enfrentan muchos millones de los habitantes más vulnerables del planeta, una crisis que amenaza la vida y destruye los medios de sustento en una proporción devastadora.

A diferencia de las guerras y los desastres naturales, la crisis mundial del agua no aparece en los titulares de los medios de comunicación. Tampoco convoca a una acción internacional coordinada. Al igual que el hambre, la privación de acceso al agua es una crisis silenciosa que experimenta la población pobre y que toleran aquéllos con los recursos, la tecnología y el poder político para resolverla. Sin embargo, es una crisis que está frenando el progreso humano, relegando a

grandes segmentos de la humanidad a vivir en la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad. Esta crisis se cobra más vidas a causa de las enfermedades que una guerra a través de las armas. También acrecienta las graves desigualdades de oportunidades que dividen a naciones pobres y ricas en un mundo cada vez más próspero e interconectado y que dividen a los habitantes de un mismo país según la riqueza, el género y otras características de desventaja.

Superar la crisis de agua y saneamiento es uno de los primeros grandes desafíos del desarrollo humano del siglo XXI. El éxito para superar este desafío a través de una respuesta internacional y nacional coordinada actuaría como catalizador para el progreso en salud pública, educación y reducción de la pobreza y como una fuente de dinamismo económico. Daría un impulso decisivo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, metas adoptadas por los gobiernos como parte de una alianza global para la reducción de la pobreza. La alternativa

La escasez de la crisis mundial del agua nace de la desigualdad, la pobreza y el poder, no de la disponibilidad física

de seguir como hasta ahora es tolerar un cierto nivel evitable de sufrimiento y de pérdida de potencial humano que todo gobierno debería considerar éticamente indefendible y un despilfarro económico.

### **Agua para vivir, agua para los medios de sustento**

“A partir del agua”, dice el Corán, “dimos vida a todas las cosas.” Esta simple enseñanza encierra una sabiduría más profunda. La gente necesita el agua tanto como el oxígeno: sin ella no podría existir la vida. Pero el agua también es origen de vida en un sentido mucho más amplio. La gente necesita agua limpia y saneamiento para preservar la salud y mantener su dignidad. Pero además de los hogares, el agua también preserva los sistemas ecológicos y forma parte de los sistemas de producción en los que se basan los medios de sustento.

En última instancia, el desarrollo humano se basa en la realización de nuestro potencial. Se basa en lo que las personas pueden hacer y en lo que pueden convertirse –sus capacidades– y en la libertad de disponer de opciones reales en la vida. El agua condiciona todos los aspectos del desarrollo humano. Cuando a alguien se le niega el acceso a agua limpia en su casa o cuando carece de acceso al agua como recurso productivo, sus opciones y su libertad quedan limitadas por las enfermedades, la pobreza y la vulnerabilidad. El agua es el origen de la vida de todas las cosas, incluido el desarrollo humano y la libertad humana.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano* de este año, analizamos dos temas diferentes sobre la crisis mundial del agua. El primero, tratado en los capítulos del 1 al 3, es el agua para la vida. Suministrar agua limpia, eliminar las aguas residuales y proporcionar servicios de saneamiento son tres de los fundamentos básicos del progreso humano. Analizamos los costos de no establecer estas bases o algunas de las estrategias necesarias para hacer realidad el acceso universal al agua y a saneamiento. El segundo tema, agua para los medios de sustento, es el tratado en los capítulos 4 al 6. Aquí nos centramos en el agua como un recurso productivo compartido por los países a

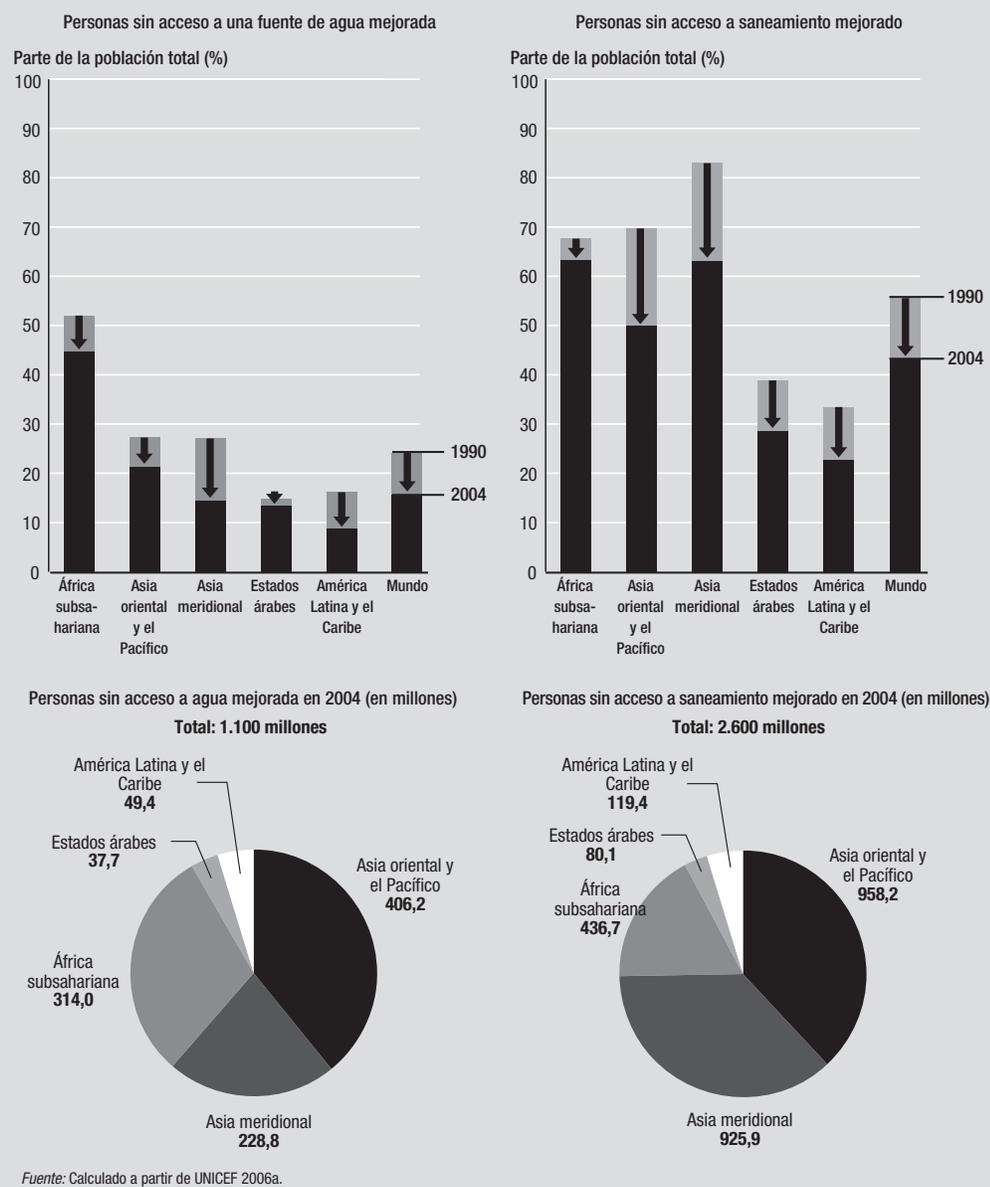
través de las fronteras, destacando los inmensos desafíos que enfrentan actualmente muchos gobiernos para gestionar con eficiencia e igualdad la crisis del agua.

Algunos analistas tratan los desafíos globales del agua como un problema de escasez. El espíritu de Thomas Malthus, que en el siglo XIX desconcertó a los líderes políticos al predecir un futuro de escasez de alimentos, está cada vez más presente en los debates internacionales sobre el agua. Según este argumento, con el aumento de la población y la demanda mundial de agua, el futuro apunta hacia una “sombria aritmética” de escasez. Rechazamos este punto de inicio. La disponibilidad del agua es una preocupación para algunos países. Pero la escasez de la crisis mundial del agua nace de la desigualdad, la pobreza y el poder, no de la disponibilidad física.

En ningún sitio es tan evidente como en el área del agua para la vida. Actualmente, unos 1.100 millones de habitantes de países en desarrollo carecen de un acceso adecuado al agua y 2.600 millones no disponen de servicios básicos de saneamiento (figura 1). El origen de estos dos déficits paralelos está en las instituciones y en las opciones políticas, no en la disponibilidad del agua. Las necesidades domésticas de agua representan una fracción ínfima del consumo de agua, normalmente menos del 5% del total, pero la desigualdad de los hogares para acceder a agua limpia y a servicios de saneamiento es enorme. En las áreas de ingresos altos de ciudades de Asia, América Latina y el África subsahariana, las empresas de servicio público suministran varios cientos de litros de agua al día a cada hogar a un precio reducido. Al mismo tiempo, los habitantes de los barrios pobres y los hogares pobres de las áreas rurales de los mismos países tienen acceso a mucho menos de los 20 litros diarios de agua por persona necesarios para cubrir las necesidades humanas básicas. Las mujeres y las niñas sufren la doble carga de la desventaja, ya que son las que tienen que sacrificar su tiempo y su educación para ir en busca del agua.

Lo mismo se aplica al agua para los medios de sustento. En todo el mundo, la agricultura y la industria están adoptando cada vez mayores restricciones hidrológicas. Pero aunque la carestía es un problema extendido, no todos

Figura 1 Una disminución lenta: el déficit mundial de agua y saneamiento



lo sufren. En zonas con escasez de agua de la India, las bombas de irrigación extraen agua de los acuíferos 24 horas al día para los agricultores ricos, mientras que los vecinos de hogares humildes dependen de la imprevisibilidad de la lluvia. En este caso, la causa subyacente de la escasez en la gran mayoría de casos también es institucional y política, no una escasez física de los suministros. En muchos países, la escasez es el resultado de políticas públicas que han fomentado un uso excesivo de agua a través de subsidios y dumping de precios.

En el mundo hay más que suficiente agua para el uso doméstico, la agricultura y la industria. El problema radica en que algunos –principalmente la población más pobre– quedan excluidos sistemáticamente del acceso al agua por su pobreza, por sus limitados derechos o por políticas públicas que limitan el acceso a las infraestructuras que proporcionan agua para la vida y para los medios de sustento. La escasez es fruto de las instituciones y los procesos políticos que ponen a la población pobre en una situación de desventaja. En lo referente al agua limpia, la

Garantizar que cada persona disponga de acceso a al menos 20 litros de agua limpia al día es un requerimiento mínimo para respetar el derecho humano al agua

situación en muchos países es que la población pobre obtiene menos y sufre más los costos del desarrollo humano asociados a la escasez.

### **Seguridad humana, ciudadanía y justicia social**

Hace más de una década, el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* introdujo la idea de la seguridad humana en el debate general sobre desarrollo. El objetivo fue mirar más allá de la estrecha percepción de la seguridad nacional, definida en términos de amenazas militares y protección de los objetivos estratégicos de la política exterior y adoptar una visión de la seguridad desde el punto de vista de las vidas de las personas.

La seguridad de agua es una parte integral de este concepto más amplio de la seguridad humana. En términos más generales, la seguridad se basa en que cada persona disponga de un acceso confiable a una cantidad suficiente de agua limpia por un precio asequible para lograr una vida saludable, digna y productiva, al mismo tiempo que se mantienen los sistemas ecológicos que proporcionan agua y también dependen del agua. Cuando no se cumplen estas condiciones o cuando se interrumpe el acceso al agua, la gente enfrenta grandes riesgos para la seguridad humana causados por un mal estado de salud y la interrupción de sus medios de sustento.

En el mundo de principios del siglo XXI, las preocupaciones de seguridad nacional dominan las agendas internacionales. Los conflictos violentos, las preocupaciones sobre las amenazas terroristas, la proliferación de armas nucleares y el crecimiento del comercio ilícito de armas y drogas representan desafíos de gran importancia. En este contexto, es fácil olvidar algunas necesidades humanas básicas, incluidas las relacionadas con el agua. Los 1.800 millones de muertes infantiles anuales relacionadas con el agua y la falta de saneamiento eclipsan las muertes asociadas a los conflictos violentos. Ningún acto de terrorismo genera tanta devastación económica como la crisis de agua y saneamiento. Aún así, este asunto apenas figura en las agendas internacionales.

Y lo único llamativo no es justamente el contraste con las exigencias de la seguridad nacional.

Actualmente, la acción internacional para abordar la crisis del VIH/SIDA se ha institucionalizado en la agenda de los países del G-8. Con la amenaza potencial de una crisis de salud pública en la forma de gripe aviar, el mundo se moviliza rápidamente para trazar un plan de acción. Pero la realidad actual de la crisis de agua y saneamiento sólo produce una respuesta ínfima y fragmentada. ¿Cuál es la causa? Una explicación plausible es que, a diferencia del VIH/SIDA y la gripe aviar, la crisis de agua y saneamiento representa una amenaza directa e inmediata para la población pobre de los países en desarrollo, un sector de la población ignorado por la percepción internacional de la seguridad humana.

Además del enorme impacto destructivo visible en la población, la inseguridad del agua viola algunos de los principios fundamentales de la justicia social: Algunos de ellos son:

- *Igualdad de la ciudadanía.* Todos los seres humanos disponen de los mismos derechos sociales, políticos y civiles, incluidos los medios para ejercer estos derechos eficazmente. La inseguridad de agua compromete estos derechos. Una mujer que pasa largas horas recolectando agua o que sufre constantes enfermedades relacionadas con el agua dispone de menos capacidad para participar en la sociedad, aunque pueda participar en la elección de su gobierno.
- *El mínimo social.* Todos los ciudadanos tienen acceso a suficientes recursos para cubrir las necesidades básicas y llevar una vida digna. El agua limpia forma parte del mínimo social, siendo el requerimiento mínimo 20 litros por persona al día.
- *Igualdad de oportunidades.* La igualdad de oportunidades, un requerimiento clave para la justicia social, disminuye a causa de la inseguridad de agua. La mayoría de la gente aceptará que la educación depende de la igualdad de oportunidades. Por ejemplo, los niños que no pueden asistir a la escuela porque sufren constantes enfermedades causadas por no utilizar agua limpia no pueden disfrutar de su derecho a la educación, en ninguno de sus sentidos significativos.
- *Distribución justa.* Todas las sociedades establecen límites justificables a las

desigualdades. La desigualdad en el acceso a agua limpia en el hogar o a agua productiva en el campo no cumple con los criterios de una distribución justa, especialmente cuando se ve acompañada por altos niveles de pobreza y muertes infantiles evitables.

La idea del agua como derecho humano refleja estas preocupaciones subyacentes. Como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, “El acceso a agua segura es una necesidad humana fundamental y, por tanto, un derecho humano básico”. Hacer cumplir el derecho humano al agua es un fin en sí mismo y un medio para dar fundamento a los derechos más amplios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos legales, incluido el derecho a la vida, a la educación, a la salud y a un hogar digno. Garantizar que cada persona disponga de acceso a al menos 20 litros de agua limpia al día para cubrir sus necesidades básicas es un requerimiento mínimo para respetar el derecho al agua, y una meta mínima para los gobiernos.

Los derechos humanos no son optativos. Tampoco son una disposición legal voluntaria que se adopta o se abandona según el capricho de cada gobierno. Son obligaciones exigibles que reflejan valores universales y conllevan responsabilidades por parte de los gobiernos. Aún así, el derecho humano al agua se viola con impunidad de manera generalizada y sistemática y son los derechos humanos de la población pobre los que sufren los abusos más graves.

### **Alcanzar la meta del objetivo de desarrollo del milenio en 2015: una prueba de humanidad**

Faltan menos de 10 años para el año 2015, fecha establecida para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las metas con fecha límite de la comunidad internacional para reducir el hambre y la pobreza extrema, disminuir la mortalidad infantil, proporcionar a los niños una educación y superar las desigualdades de género. El progreso en cada una de estas áreas estará condicionado por la manera en la que los gobiernos respondan a la crisis.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio proveen un punto de referencia para medir el

avance hacia el derecho humano al agua. Ésa es la razón por la que la meta 10 del Objetivo 7 (reducir a la mitad la proporción de la población mundial sin acceso sostenible a agua potable segura y saneamiento básico) es una meta clave en sí mismo. Pero lograr esta meta es esencial para alcanzar otros objetivos. El agua limpia y el saneamiento salvarían incontables vidas infantiles, impulsarían el progreso en educación y liberarían a la población de enfermedades que les retienen en la pobreza.

La urgencia de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para agua y saneamiento no se puede exagerar. Aun si se consiguen estas metas, quedarán más de 800 millones de personas sin agua y 1.800 millones sin servicios de saneamiento en el año 2015. A pesar del progreso, el mundo está aún lejos de cubrir todas las necesidades, especialmente en los países menos desarrollados. Para cambiar esta situación, será necesaria una acción constante durante la próxima década junto a una ruptura decisiva de nuestro comportamiento habitual.

El año 2015 como fecha límite es importante tanto por razones prácticas como simbólicas. A nivel práctico, nos recuerda que el tiempo se acaba y que la fecha límite para las inversiones y políticas necesarias para producir resultados se aproxima rápidamente. A nivel simbólico, el año 2015 es importante en un sentido más profundo. En ese año, el mundo asistirá a un juicio sobre el estado de la cooperación internacional. Se pondrá un espejo delante de la generación de líderes políticos que firmaron los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se emitirá un veredicto sobre el cumplimiento o no del compromiso.

En algún momento del año 2015 tendrá lugar otro acontecimiento menos importante pero no menos simbólico. La NASA lanzará el proyecto Lunas Heladas de Júpiter. Utilizando tecnología actualmente en desarrollo, se enviará una nave espacial que orbitará alrededor de tres de las lunas de Júpiter para investigar la composición de los extensos lagos de agua salada que se encuentran bajo las superficies heladas y determinar si se dan las condiciones para la vida. La ironía de que la humanidad emplee miles de millones de dólares en explorar el potencial de

“Carecer de acceso” al agua y saneamiento es un eufemismo políticamente correcto para hablar de una privación que amenaza la vida, destruye las oportunidades y socava la dignidad humana

El agua y el saneamiento se encuentran entre las medicinas preventivas más potentes de que disponen los gobiernos para reducir las enfermedades infecciosas. La inversión en esta área representa para enfermedades letales como la diarrea lo que la inmunización representa para el sarampión: una forma de salvar vidas

vida en otros planetas sería algo importante –y trágico– si al mismo tiempo consentimos la destrucción de la vida y las capacidades humanas en el planeta Tierra por no ofrecer una tecnología mucho menos compleja: la infraestructura para suministrar agua limpia y saneamiento a todo el mundo. Proporcionar un vaso de agua limpia y un inodoro puede representar un desafío, pero no es ciencia aeroespacial.

Mahatma Gandhi comentó una vez que “la diferencia entre lo que hacemos y lo que somos capaces de hacer bastaría para solucionar la mayoría de los problemas del mundo”. Esta observación tiene una importante resonancia en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La combinación sin precedentes de recursos y tecnología de la que disponemos actualmente hacen indefendible intelectualmente y moralmente el argumento de que las metas del año 2015 están fuera de nuestro alcance. No deberíamos conformarnos con un progreso que no es capaz de cumplir con los objetivos establecidos, ni con medidas parciales que dejan atrás a la mitad de la humanidad.

### **Agua para la vida: la crisis mundial de agua y saneamiento**

El agua limpia y el saneamiento se encuentran entre los impulsores más poderosos para el desarrollo humano. Estos factores aumentan las oportunidades, mejoran la dignidad y ayudan a crear un círculo virtuoso para mejorar la salud e incrementar la riqueza.

La gente que vive hoy en día en los países desarrollados apenas es consciente de cómo el agua limpia impulsó el progreso social en sus propios países. Hace apenas cien años, ciudades como Londres, Nueva York y París eran centros de enfermedades infecciosas y la diarrea, la disentería y la fiebre tifoidea socavaban la salud pública. Las tasas de mortalidad infantil eran altas como lo son actualmente en muchos países del África subsahariana. La creciente riqueza creada por la industrialización aumentó los ingresos, pero la mortalidad infantil y la esperanza de vida apenas cambió.

Las reformas radicales en agua y saneamiento cambiaron esta situación. El agua limpia se convirtió en un gran impulso para el progreso humano. Los gobiernos, motivados por coaliciones

para la reforma social, por la preocupación moral y por el propio interés económico, pusieron al agua y saneamiento en el centro de un nuevo contrato social entre los estados y sus ciudadanos. En el transcurso de una generación, pusieron en marcha las medidas económicas, la tecnología y las leyes necesarias para hacer que el agua y el saneamiento estuviesen al alcance de todos.

La nueva infraestructura rompió el vínculo entre el agua sucia y las enfermedades infecciosas. Se estima que la purificación del agua explica casi la mitad de la reducción de la mortalidad en Estados Unidos durante el primer tercio del siglo XX. En Gran Bretaña, la expansión del saneamiento contribuyó a que la esperanza de vida aumentara en 15 años durante las cuatro décadas siguientes a 1880.

### **La línea de quiebre entre el saneamiento y el agua**

En los países desarrollados, para obtener agua limpia sólo es necesario abrir una canilla. Los servicios de saneamiento higiénicos y privados se dan por hecho. En algunos países a veces surgen preocupaciones por la escasez del agua. Pero estas preocupaciones han de verse en perspectiva. Los niños de los países desarrollados no mueren por no tener un vaso de agua limpia. Las niñas pueden ir a la escuela porque no tienen que hacer largos viajes en busca de agua a arroyos y ríos. Y las enfermedades contagiosas transmitidas por el agua se ven en los libros de historia, no en los hospitales y en las morgues.

El contraste con los países en desarrollo es impactante. Aunque la privación se distribuye de manera desigual entre las distintas regiones, las cifras de la crisis mundial del agua hablan por sí mismas. Unos 1.100 millones de habitantes de países en desarrollo no disponen de acceso a la cantidad mínima de agua limpia. Las tasas de cobertura más bajas se dan en el África subsahariana, pero la mayoría de las personas que carecen de agua limpia viven en Asia. La privación del saneamiento está aún más extendida. Unos 2.600 millones de personas –la mitad de la población de los países en desarrollo– carecen de acceso a un saneamiento básico. Y, dado que los datos se maquillan de manera sistemática, estas cifras no reflejan toda la magnitud del problema.

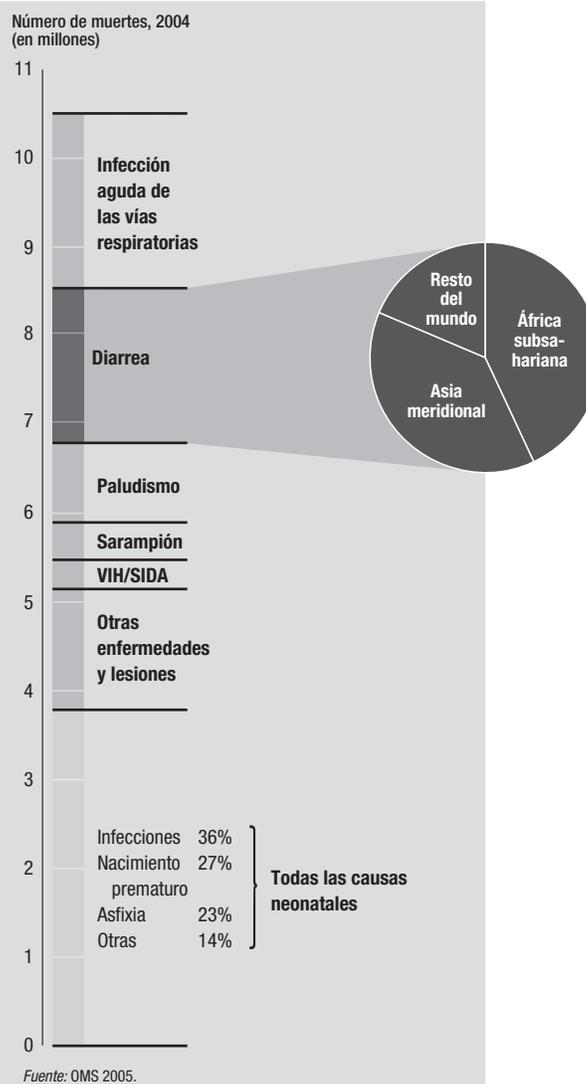
“Carecer de acceso” al agua y saneamiento es un eufemismo políticamente correcto para hablar de una privación que amenaza la vida, destruye las oportunidades y socava la dignidad humana. No disponer de acceso a agua significa que la gente debe recurrir a acequias, ríos y lagos contaminados con excrementos humanos o animales o utilizados por los animales. También implica no disponer de agua suficiente para cubrir siquiera las necesidades humanas básicas.

Aunque las necesidades básicas pueden variar, el umbral mínimo es de aproximadamente 20 litros al día. La mayoría de los 1.100 millones de personas incluidas en la categoría de personas sin acceso a agua limpia utilizan aproximadamente 5 litros diarios, una décima parte de la cantidad promedio diaria utilizada en los países desarrollados por las cisternas de los inodoros. En promedio, los europeos consumen más de 200 litros y los estadounidenses más de 400 litros. Cuando un europeo utiliza la cisterna de un inodoro o un americano se ducha, consumen más agua de la que disponen cientos de millones de personas que viven en los barrios urbanos pobres o las áreas urbanas de los países en desarrollo. En los países desarrollados, se pierde más agua a causa de las canillas que gotean que la disponible al día para más de 1.000 millones de personas.

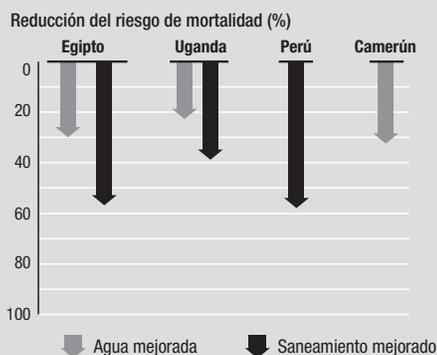
Al no tener acceso a servicios de saneamiento, la gente se ve forzada a defecar en el campo, en las cunetas y en baldes. Los “inodoros móviles” de Kibera, un barrio pobre de Nairobi, Kenia, ponen de manifiesto lo que supone no disponer de saneamiento. Al carecer de acceso a un inodoro, la gente defeca en bolsas de plástico que arrojan a la calle. La ausencia de inodoros causa graves problemas para la salud pública particularmente para mujeres y niñas. En el problema del saneamiento, al igual que en el del agua, la desigualdad de género establece los costos humanos de la desventaja.

El acceso al agua y saneamiento refuerza algunas viejas lecciones del desarrollo humano. En promedio, las tasas de cobertura en ambas áreas aumentan con los ingresos: el aumento de la riqueza suele venir acompañado de un mayor acceso al agua y saneamiento. Pero alrededor del promedio se producen variaciones muy marcadas. En algunos países (como Bangladesh

**Figura 2** **Diarrea: la segunda mayor causa de mortalidad infantil**



**Figura 3** **El agua limpia y los inodoros reducen la mortalidad infantil**

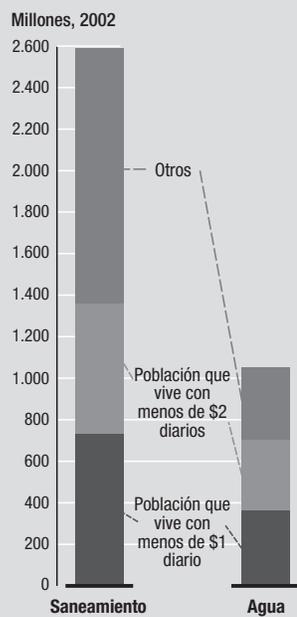


Nota: Datos basados en encuestas realizadas entre 1995 y 2004. Para más detalles, véase la *Nota técnica 3* del Informe completo. Los datos se refieren a las muertes postneonatales (1-12 meses). Agua y saneamiento mejorados se refieren a uno o más tipos de acceso generalmente considerados mejorados.

Fuente: Fuentes, Pfitze y Seck 2006b.

Figura 4

La población pobre representa la mayor parte del déficit de agua y saneamiento



Fuente: Calculado a partir de Chen y Ravallion 2004 y OMS y UNICEF 2004b.

y Tailandia en el caso del saneamiento y Sri Lanka y Viet Nam en el caso del agua) los resultados son mucho mejores de lo esperado únicamente en función de sus ingresos. En otros (como México en el caso del saneamiento), los resultados son mucho peores. La lección: los ingresos son importantes, pero la política pública es la que determina la conversión de esos ingresos en desarrollo humano.

### Los inmensos costos en el desarrollo humano

La privación de agua y saneamiento produce efectos multiplicadores. El balance incluye los siguientes costos en desarrollo humano:

- Aproximadamente 1.800 millones de muertes infantiles anuales a causa de la diarrea (4.900 muertes diarias o el equivalente a la población de menos de 5 años de las ciudades de Nueva York y Londres juntas) (figura 2). En conjunto, el agua sucia y la falta de saneamiento constituyen la segunda causa de mortalidad infantil del mundo. El número de muertes por diarrea en 2004 fue aproximadamente seis veces superior a la mortalidad promedio anual en los conflictos armados durante la década de los 90.
- La pérdida de 443 millones de días escolares al año a causa de enfermedades relacionadas con el agua.
- Casi la mitad de los habitantes de los países en desarrollo sufren en algún momento algún problema de salud causado por la falta de agua y saneamiento.
- Millones de mujeres emplean varias horas al día en ir en busca de agua.
- Desventajas en el ciclo de la vida que afectan a millones de personas, con enfermedades y pérdida de oportunidades educativas en la infancia que conducen a la pobreza en la edad adulta.

A estos costos humanos se puede unir el derroche económico masivo asociado al déficit de agua y saneamiento. Por su naturaleza, medir estos costos resulta muy difícil. Sin embargo, los nuevos estudios realizados para el *Informe sobre Desarrollo Humano* de este año destacan las grandes pérdidas que se siguen produciendo en los países menos desarrollados del mundo.

Los estudios muestran los costos asociados a los gastos en salud, las pérdidas de productividad y las bajas laborales.

Las pérdidas alcanzan las proporciones más elevadas en los países menos desarrollados. El África subsahariana pierde aproximadamente el 5% del PIB, o alrededor de \$28.400 millones anuales, una cifra que supera el total de la asistencia recibida y el alivio de la deuda de la región en 2003. Y lo que es crucial, estos costos económicos agregados esconden el impacto total del déficit en agua y saneamiento. La mayoría de las pérdidas corresponden a los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, retardando los esfuerzos de los pobres por salir de la pobreza.

Considerando cualquier medida de la eficiencia, las inversiones en agua y saneamiento tienen el potencial de generar grandes retornos. Cada \$1 invertido en el sector, creará otros \$8 en reducción de costos y en aumento de productividad. Más allá de estos beneficios estáticos, la mejora del acceso a agua y saneamiento tiene el potencial de generar efectos dinámicos a largo plazo que impulsarán la eficiencia económica.

Ya sea que se mida según el sufrimiento humano, el derroche económico o la pobreza extrema, el precio que se paga por el déficit en agua y saneamiento es terrible. La otra cara de la moneda es el potencial para reducir dicho déficit como medio para el progreso humano. El agua y el saneamiento se encuentran entre las medicinas preventivas más potentes de que disponen los gobiernos para reducir las enfermedades infecciosas. La inversión en esta área representa para enfermedades letales como la diarrea lo que la inmunización representa para el sarampión: una forma de salvar vidas. Los estudios realizados para el Informe muestran que el acceso a agua segura ha reducido la mortalidad infantil en más del 20% en Camerún y Uganda. En Egipto y Perú, la presencia de inodoros a cisterna en las casas ha reducido el riesgo de muertes infantiles en más del 30% (figura 3).

### Una crisis sobre todo para la población pobre

La crisis de agua y saneamiento es, sobre todo, una crisis para la población pobre. Casi dos de cada tres personas que carecen de acceso a agua

limpia sobreviven con menos de \$2 diarios, y una de cada tres sobrevive con menos de \$1 al día. Más de 660 millones de personas que carecen de saneamiento sobreviven con \$2 al día y más de 385 millones con menos de \$1 diario (figura 4).

Estos hechos tienen implicancias públicas importantes. Señalan claramente la capacidad limitada de la población desabastecida de financiarse un acceso adecuado mediante gastos privados. Mientras que el sector privado puede tener un rol que desempeñar en el abastecimiento, la financiación pública es la clave para superar los déficits en agua y saneamiento.

En muchos países, la distribución de un acceso adecuado a agua y saneamiento va a la par de la distribución de la riqueza. El promedio de hogares con acceso a agua corriente es de aproximadamente el 85% en el 20% de los países con mayores recursos, en comparación con el 25% en el 20% de los países menos desarrollados (figura 5). La desigualdad va más allá del acceso. Un principio perverso que existe en muchos de los países en desarrollo es que la población más pobre no sólo tiene acceso a menos agua y a menos agua limpia, sino que además ha de pagar algunos de los precios más altos del mundo:

- Los habitantes de los barrios pobres de Yakarta (Indonesia), Manila (Filipinas) y Nairobi (Kenia) pagan entre 5 y 10 veces más por unidad de agua que aquéllos de las áreas de ingresos altos de sus propias ciudades y más de lo que pagan los consumidores de Londres o Nueva York (figura 6).
- Los hogares de ingresos altos utilizan mucha más agua que los hogares pobres. En Bombay (India) y Dar es Salam (Tanzania), el consumo de agua por habitante es 15 veces mayor en las zonas suburbanas de altos ingresos conectadas al servicio público que en las áreas urbanas pobres.
- El precio desigual del agua tiene consecuencias perversas para las familias pobres. El 20% de los hogares más pobres de El Salvador, Jamaica y Nicaragua gastan en promedio más del 10% de sus ingresos en agua. En el Reino Unido, el umbral utilizado como indicador de necesidad es el 3%.

Figura 5 La línea divisoria del agua

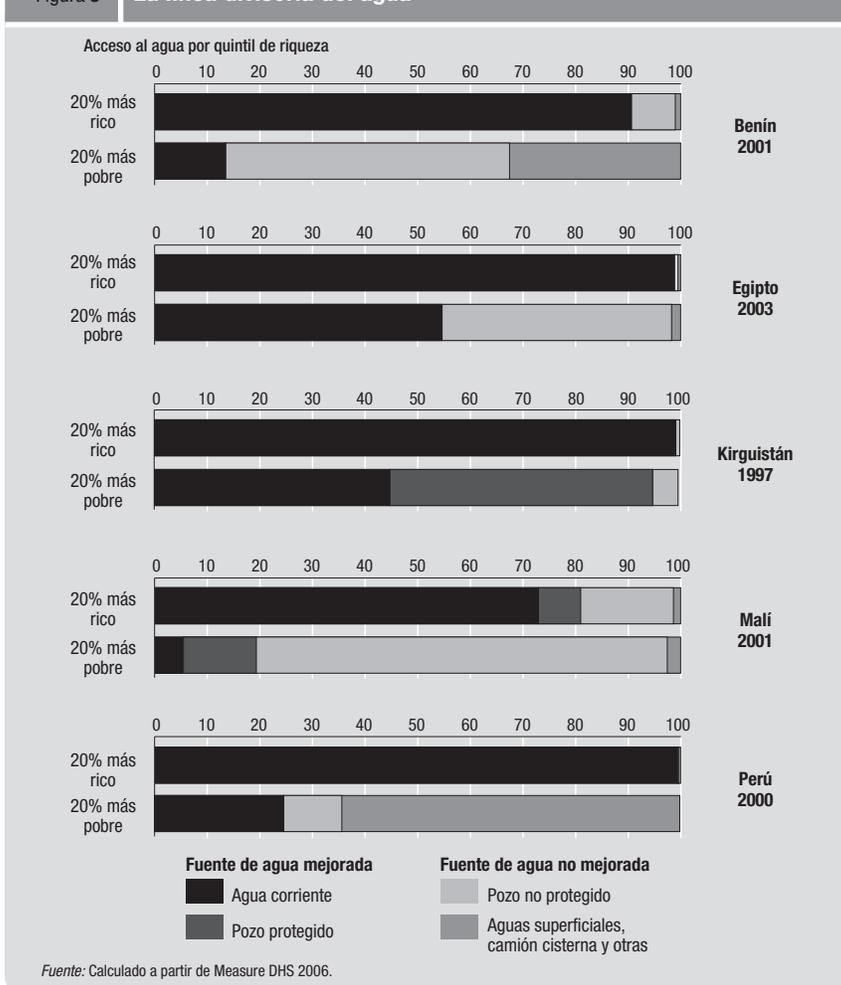
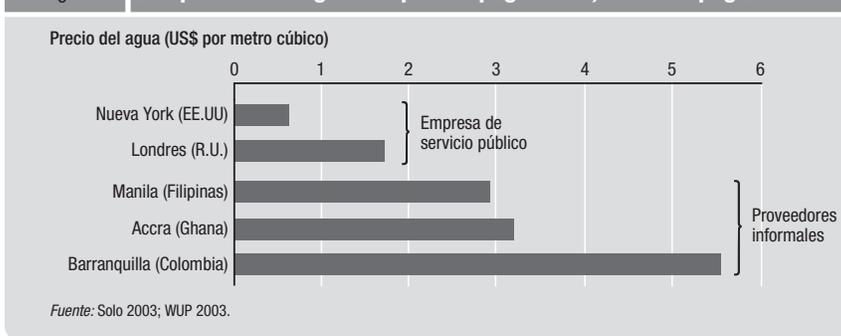


Figura 6 Los precios del agua: los pobres pagan más, los ricos pagan menos



### Prognosis de la consecución de la meta del objetivo de desarrollo del milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son el primer conjunto de metas ambiciosas adoptadas por la comunidad internacional. “Agua y saneamiento para todos” en una década se incluía en el impresionante conjunto de metas adoptadas en las conferencias de alto nivel realizadas en las décadas de 1970 y 1980. El desempeño

Los costos adicionales para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio mediante la opción de una tecnología sostenible de bajo costo, ascienden a aproximadamente unos \$10.000 millones anuales

resultó muy inferior a la promesa. ¿Será diferente esta vez?

En cifras generales, el mundo va en buen camino de lograr la meta de agua, en gran parte gracias al enorme progreso de China y la India, pero sólo dos regiones están al día para cumplir la meta de saneamiento (Asia Oriental y América Latina). Pero estas cifras globales ocultan grandes variaciones regionales y nacionales.

- Según las tendencias actuales, el África subsahariana alcanzará la meta de agua en 2040 y la de saneamiento en 2076 (figura 7). En el caso de saneamiento, el Asia meridional lleva 4 años de retraso y en el caso de saneamiento, los Estados Árabes llevan 27 años de retraso.
- Si observamos las cifras por país, no alcanzarán la meta de agua 234 millones de personas siendo 55 el número de países que se han retrasado.
- La meta de saneamiento no será cumplida para 234 millones de personas y son 74 los países que se han retrasado.
- Para que el África subsahariana se ponga al día, la tasa de conexión a la red pública de agua deberá aumentar de los 10 millones anuales de la última década a 23 millones anuales durante la próxima década. La tasa de provisión de saneamiento en el Asia meridional deberá aumentar de 25 millones de personas anuales a 43 millones anuales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se deben considerar el umbral mínimo de provisión, no un techo. Aunque se logren estos objetivos, aún existirá un gran déficit mundial. Lo más preocupante es que, según la trayectoria mundial actual, el mundo no logrará cumplir la promesa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### **Cómo salvar la brecha entre las tendencias actuales y las metas**

Cambiar esta situación no sólo es lo correcto, sino además lo más sensato. Es lo correcto porque el agua y el saneamiento son derechos humanos básicos y ninguna nación debe ignorar el nivel actual de violación de derechos humanos o la pérdida asociada de potencial humano. Y además es lo más sensato porque el acceso al agua y al saneamiento permite a la gente salir de la pobreza y contribuye a la prosperidad nacional.

Resulta difícil cuantificar los beneficios potenciales para el desarrollo humano producidos por el progreso en las áreas de agua y saneamiento. Pero las mejores estimaciones sugieren que los beneficios superarán ampliamente los costos. Los costos adicionales para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio mediante la opción de una tecnología sostenible de bajo costo, ascienden a aproximadamente unos \$10.000 millones anuales. Éstos serían algunos de los resultados si se logra cerrar la brecha entre las tendencias actuales y las tendencias necesarias para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio para agua y saneamiento:

- Habría unas 203.000 muertes infantiles menos en 2015 y se salvarían más de 1 millón de vidas infantiles durante la próxima década.
- Se ganarían 272 millones de días de asistencia escolar únicamente por la reducción de los casos de diarrea.
- Los beneficios económicos totales serían de aproximadamente \$38.000 millones anuales. Los beneficios producidos en el África subsahariana (unos \$15.000 millones) representarían el 60% de la asistencia recibida en 2003. Los beneficios producidos en el Asia meridional representarían casi \$6.000 millones.

¿Se puede permitir el mundo los costos de un progreso acelerado en el abastecimiento de agua y saneamiento? Aunque la pregunta más adecuada sería: ¿se puede permitir el mundo *no* realizar dicha inversión?

El precio de \$10.000 millones para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio parece una suma considerable, pero se ha de tener en cuenta el contexto. Representa menos de los gastos militares realizados en 5 días y menos de la mitad de lo que gastan los países desarrollados al año en agua mineral. Es un precio pequeño para una inversión que puede salvar millones de vidas jóvenes, desbloquear el potencial educativo malgastado, librar a la gente de enfermedades que les privan de su salud y generar unos beneficios económicos que impulsará la prosperidad.

### **Cuatro bases para el éxito**

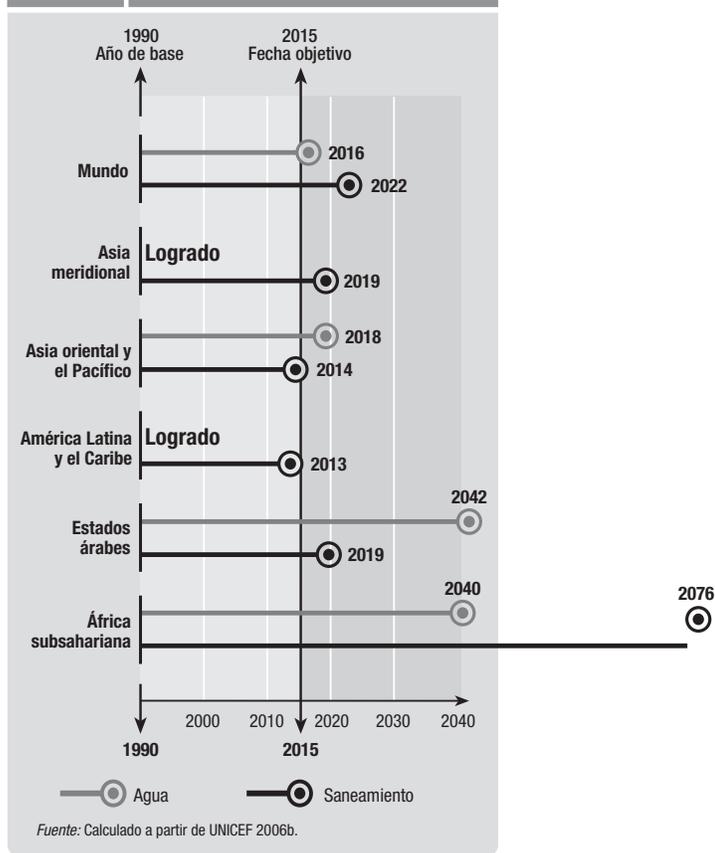
Si las conferencias internacionales de alto nivel en las que se proclaman manifiestos y se adoptan

grandes metas pudieran ofrecer agua limpia y saneamiento básico, la crisis mundial se habría resuelto hace mucho tiempo. Desde mediados de la década de los 90, se ha producido una proliferación de conferencias internacionales sobre el problema del agua, al mismo tiempo que han proliferado grandes asociaciones internacionales de alto nivel. Al mismo tiempo, hay 23 organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de agua y saneamiento.

Tantas conferencias, tanta actividad... y tan poco progreso. Si volvemos la vista atrás a la última década, es difícil evitar llegar a la conclusión de que el problema de agua y saneamiento ha sufrido un exceso de palabras y un déficit de acción. Lo necesario durante la próxima década es un impulso internacional coordinado que comience con estrategias nacionales pero que incorpore un plan mundial de acción. No hay un camino seguro y fácil para la reforma, pero existen cuatro bases cruciales para el éxito.

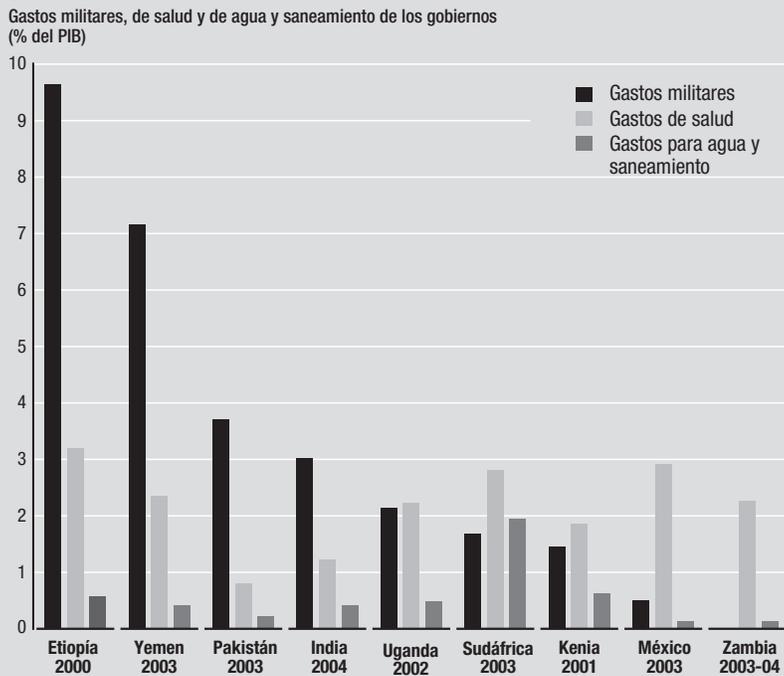
- *Hacer del agua un derecho humano, no sólo de palabra.* Todas las naciones deben ir más allá de los vagos principios constitucionales para incluir el derecho humano al agua en la legislación que lo garantice. Para que tenga un significado real, el derecho humano al agua se ha de corresponder con el derecho a un suministro de agua asequible, accesible y seguro. El derecho que se considera adecuado variará según las circunstancias de la familia y el país. Pero como mínimo, implica una meta de al menos 20 litros de agua limpia al día para cada ciudadano y de manera gratuita para los que carecen de suficientes recursos para pagar. Se deben establecer parámetros claros para medir el progreso hacia la consecución de la meta, recayendo la responsabilidad en los gobiernos locales y nacionales y los suministradores de agua. Mientras que los proveedores privados desempeñan un rol importante en el abastecimiento de agua, ampliar el derecho humano al agua es una obligación de los gobiernos.
- *Elaborar estrategias nacionales para el agua y el saneamiento.* Todos los gobiernos deben preparar planes nacionales para acelerar el progreso en materia de agua y saneamiento, con metas ambiciosas respaldadas

Figura 7 Algunas regiones se están quedando atrás en el cumplimiento de la meta de agua y saneamiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio



por medidas económicas y estrategias claras para superar las desigualdades. El agua e, incluso en mayor medida el saneamiento, son aspectos menospreciados en los planes de reducción de la pobreza. Sufren de una crónica financiación deficiente, comprendiendo normalmente el gasto público no más del 0,5% del PIB. Las inversiones en agua y saneamiento, a pesar de que permiten salvar vidas, quedan empujadas ante los gastos militares. En Etiopía, el presupuesto militar es 10 veces superior al presupuesto para agua y saneamiento, y en Pakistán 47 veces superior (figura 8). Los gobiernos deben apuntar a invertir el 1% del PIB en agua y saneamiento. Para resolver las desigualdades será necesario un compromiso con las estrategias económicas (incluidas las transferencias fiscales, los subsidios transversales y otras medidas) que aporten agua y saneamiento de manera asequible a

Figura 8 Agua: una prioridad secundaria en muchos presupuestos



Fuente: Etiopía, Kenia y Sudáfrica, WSP 2003; Yemen, Yemen 2002; Pakistán, Pakistán 2004; India, Nayyar y Singh 2006; Uganda, Slaymaker y Newborne 2004; México, INEGI 2006a; Zambia, Zambia 2004b.

la población pobre. Las estrategias nacionales deben incorporar parámetros para una mayor igualdad, entre ellos:

- *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Complementar la meta al año 2015 de reducir a la mitad la proporción de gente sin acceso a agua y saneamiento con políticas que reduzcan a la mitad la brecha entre las tasas de cobertura de ricos y pobres.
- *Documentos de estrategia de reducción de la pobreza.* Hacer del agua y saneamiento una prioridad clave, con objetivos y metas claros y vinculados con previsiones de financiación a mediano plazo.
- *Suministradores de agua.* Garantizar que las empresas de abastecimiento, tanto públicas y privadas, junto con las autoridades municipales, incluyan claros parámetros de igualdad, con penalizaciones por no cumplimiento.
- *Respaldar los planes nacionales con la asistencia internacional.* Para la mayoría de los países menos desarrollados, la asistencia para el desarrollo es crítica. El progreso en agua y saneamiento requiere grandes inversiones iniciales, mientras que los beneficios se obtienen a largo plazo. Las restricciones de los ingresos nacionales limitan la capacidad de financiación de muchos de los países menos desarrollados, mientras que el potencial de recuperación de los costos está limitado por el alto nivel de pobreza. La mayoría de los países donantes reconocen la importancia del agua y saneamiento. Sin embargo, la asistencia para el desarrollo ha descendido en términos reales durante la última década y pocos son los países donantes que consideran este sector como una prioridad: el sector ahora cuenta con menos del 5% de la asistencia para el desarrollo. Aproximadamente, se deberá duplicar la asistencia para poder alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio, aumentando entre \$3.600 y \$4.000 millones al año. Se necesitan estrategias económicas innovadoras como las facilitadas por el Servicio Financiero Internacional, para poder proporcionar la financiación inicial ahora para evitar el inminente déficit respecto de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (véase la contribución especial de Gordon Brown y Ngozi Okonjo-Iweala). Los países donantes deben ofrecer asistencias predecibles y a largo plazo para respaldar las estrategias nacionales. También existe la posibilidad de respaldar los esfuerzos de los gobiernos locales y las empresas municipales de servicio público para obtener fondos en los mercados de capital.
- *Desarrollar un plan mundial de acción.* Los esfuerzos internacionales por acelerar el progreso en el área del agua y saneamiento han sido fragmentados e ineficaces, con un exceso de conferencias a alto nivel y una ausencia crónica de acciones prácticas. En contraste con la contundente respuesta internacional frente al VIH/SIDA y la educación, el agua y el saneamiento no han aparecido de manera prominente en la agenda de desarrollo global. Tras prometer un plan mundial de acción hace dos años, los países del G-8 no han establecido el agua y saneamiento como una prioridad. El

Desde Japón a la Unión Europea y a Estados Unidos, las personas del mundo desarrollado disponen de agua limpia y saneamiento por descontado. No obstante, en todo el mundo hay demasiadas personas a las que aún se les niega el acceso a estos derechos humanos básicos. Este Informe documenta de modo convincente los costos sociales y económicos de la crisis del agua y el saneamiento.

El agua y el saneamiento no son sólo esenciales para la vida humana, sino que también son las bases fundamentales del desarrollo de cualquier país. Ésta es la razón por la que uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene como meta específica reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable segura y saneamiento para el año 2015.

La falta de agua limpia y saneamiento afecta de forma desproporcionada a mujeres y niñas, que son tradicionalmente las encargadas de ir a buscar el agua para sus familias. El tiempo –a veces horas– que dedican las niñas en edad escolar a desplazarse hasta la fuente de agua más cercana es tiempo perdido en educación, lo que les priva de la oportunidad de conseguir un trabajo y de mejorar los niveles de salud y vida de sus familias y de ellas mismas. Las escuelas sin acceso a agua limpia o saneamiento son una poderosa prueba de la interconexión del desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: no se pueden crear sistemas educativos eficaces si los niños están constantemente enfermos y faltan a la escuela. Además, no es posible proporcionar educación a las niñas si éstas permanecen en casa porque sus padres están preocupados por la ausencia de inodoros separados.

No existe ningún motivo por el que no se pueda llevar a cabo un avance similar en el mundo en desarrollo. Hoy día, el vínculo entre agua limpia, mejora en la salud y aumento de la prosperidad es bien conocido. Disponemos de los conocimientos, la tecnología y los recursos financieros para hacer que el agua limpia y el saneamiento sean una realidad para todos. Ahora debemos combinar estos recursos con la voluntad política para que se hagan efectivos.

La infraestructura de un sistema de agua y saneamiento de ámbito nacional eficaz –desde cañerías de agua hasta estaciones de bombeo para la eliminación de aguas cloacales– requiere un inversión que supera lo que los países menos desarrollados pueden comenzar a costear. Además, requiere grandes inversiones por adelantado, así como costos de mantenimiento a más largo plazo. Dada la elevada proporción de personas en países en desarrollo que no tienen acceso a agua ni saneamiento y que sobreviven con menos de \$1 al día, no es posible cubrir estos costos por adelantado mediante tarifas de utilización.

En el año 2005, los gobiernos de los países desarrollados prometieron aumentar el total de la cooperación para el desarrollo. La Unión Europea se ha comprometido a aumentar la asistencia a un 0,7% de sus ingresos hasta el 2015. El G-8 se ha comprometido

a duplicar la asistencia a África en 2010. Para llevar a cabo esta promesa, el G-8 ha reconocido que uno de los fines de esta asistencia es asegurar que las poblaciones de los países en desarrollo tengan acceso a agua segura y saneamiento. No obstante, el tradicional aumento de los presupuestos de asistencia de los donantes no será suficiente para proporcionar recursos adicionales y cumplir con los objetivos de asistencia establecidos. Son necesarios mecanismos de financiación innovadores para suministrar y adelantar la financiación necesaria de forma urgente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio –y de forma más evidente en agua y saneamiento.

Se ha afirmado rotundamente que el mundo no puede esperar a que los flujos graduales de financiación se pongan en funcionamiento antes de abordar la crisis de agua y saneamiento. Esta crisis acaba con la vida de niños y retrasa el desarrollo actual, por lo que debemos actuar ahora mismo. Ésta es la razón por la que se han considerado e implementado una serie de mecanismos de financiación innovadores con la idea de movilizar sistemas de financiación para el desarrollo por adelantado. El Servicio Financiero Internacional (IFF) es un ejemplo.

El IFF moviliza recursos de mercados de capitales internacionales mediante la emisión de bonos a largo plazo que los países donantes reembolsarán en un período de entre 20 y 30 años. Por tanto, es posible facilitar de forma inmediata un importante número de recursos para la inversión en desarrollo, mientras el reembolso se realiza durante un período mayor de los presupuestos de los países desarrollados.

Los principios de concentración de recursos y financiación al principio del período ya se han aplicado al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización que mediante una inversión inmediata de \$4.000 millones adicionales en vacunas para enfermedades prevenibles salvará la asombrosa cantidad de 5 millones de vidas a partir del presente y hasta el año 2015 y otros 5 millones a partir de esa fecha.

Estos principios también pueden ser muy relevantes para el agua. Las tasas de retorno de la inversión inicial en agua y saneamiento serían considerablemente mayores que los costos de los préstamos de los mercados de bonos, incluso teniendo en cuenta los costos de los intereses. De hecho, la OMS ha estimado que el retorno de una inversión de \$1 en saneamiento e higiene en países de ingresos bajos promedia alrededor de \$8. Se trata de una buena inversión en cualquier sistema de contabilidad.

La movilización de recursos de mercados de capitales para la inversión en agua y saneamiento no es una novedad. Los países industrializados utilizaban las emisiones de bonos y los mercados de capitales para apoyar económicamente la inversión en infraestructuras de agua y saneamiento a principios del siglo pasado. Recientemente, países como Sudáfrica han emitido obligaciones municipales para aumentar rápidamente el gran número de recursos para realizar este tipo de inversión.

*(continúa en la página siguiente)*

Por supuesto, tenemos que reconocer que las nuevas asociaciones de asistencia que respaldan los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un contrato en dos direcciones. Ambas partes tienen obligaciones y responsabilidades. Se juzgará la capacidad de los países en desarrollo para utilizar los recursos de asistencia de forma eficaz y clara para proporcionar a la población más pobre agua limpia y saneamiento. Pero estos países y sus ciudadanos tienen derecho a esperar que las buenas políticas estén respaldadas por un flujo predecible de asistencia acorde con la magnitud del desafío.

Los países desarrollados deben ser juzgados no sólo por sus muestras de buena voluntad con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino también por su contribución de recursos necesarios para alcanzarlos. La ayuda para proporcionar agua limpia

y saneamiento básico demostrará que estas promesas son más que una moda pasajera, son un compromiso de la generación actual.



Gordon Brown, MP,  
Ministro de Economía y Hacienda, Reino Unido



Ngozi Okonjo-Iweala, ex Ministro de Economía, Nigeria

desarrollo de un plan mundial de acción para movilizar la asistencia económica, ayudar a los países en desarrollo a obtener fondos de los mercados de capital y mejorar sus capacidades podría actuar como punto focal para la promoción pública y los esfuerzos políticos en el área del agua y saneamiento.

### Proporcionar agua para la vida

“El derecho humano al agua”, declaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “otorga el derecho universal a una cantidad suficiente de agua segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico”. Estos cinco atributos constituyen las bases para la seguridad de agua. Aún así, se incumplen de manera generalizada.

¿Por qué la población pobre dispone de menor acceso a agua limpia y paga más por ella? En las áreas urbanas, la fuente de agua más confiable y barata es normalmente la red de abastecimiento público. Los hogares pobres no suelen estar conectados a la red y es probable que deban obtener el agua de una gran variedad de fuentes de agua no tratada. En Dar es Salaam (Tanzania) o Uagadugu (Burkina Faso), menos del 30% de los hogares están conectados a la red pública.

Cuando los hogares no están conectados, disponen de opciones muy limitadas. O bien toman el agua de fuentes no tratadas o fuentes públicas, o bien adquieren el agua de una serie

de intermediarios, que incluyen empresas de fuentes de agua, suministradores de agua y operadores de camiones cisterna. El debate sobre la privatización del agua suele ignorar el hecho de que la gran mayoría de la población pobre ya está adquiriendo el agua en los mercados privados. Estos mercados suministran agua de calidad variable a precios elevados.

### Precios altos para la población pobre

La distancia de la red de abastecimiento público eleva los precios. A medida que el agua pasa a través de los intermediarios y cada uno añade los costos de comercialización y transporte, los precios aumentan cada vez. La población pobre que vive en los barrios pobres paga entre 5 y 10 veces más por cada litro de agua que la población con mayores recursos de la misma ciudad.

La política de precios de las empresas de servicio público supone un problema adicional. En la actualidad, la mayoría de las empresas de servicio público implementan sistemas de tarifas por bloque. El objetivo es combinar igualdad con eficiencia elevando el precio según el volumen de agua utilizado. En la práctica, el efecto suele ser que a los hogares más pobres se les aplican las tarifas más elevadas. El motivo: los intermediarios que suministran el agua a los hogares pobres compran el agua en bloque a las tasas más altas (figura 9). En Dakar, los hogares pobres que utilizan las fuentes de agua pagan tres veces más que los hogares conectados a la red de abastecimiento público.

Si los precios de las empresas de servicio público son tan baratos, ¿por qué no se conectan a ellas los hogares pobres? Con frecuencia, porque no se pueden permitir la tarifa de conexión: incluso en los países menos desarrollados, esta tarifa puede ser superior a \$100. En Manila, el costo de la conexión a la red de abastecimiento público equivale aproximadamente a los ingresos de tres meses del 20% de los hogares más pobres, llegando incluso a seis meses en las zonas urbanas de Kenia. La localización representa otro impedimento para la conexión. En muchas ciudades, las empresas de servicio público se niegan a conectar a los hogares que carecen de títulos formales de propiedad, excluyendo así a algunas de las familias más pobres.

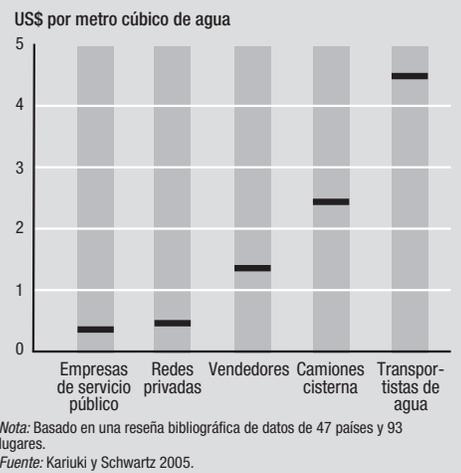
Los hogares rurales sufren otros problemas diferentes. Al vivir fuera de la cobertura de las redes formales, las comunidades rurales suelen gestionar sus propios sistemas de abastecimiento de agua, aunque los organismos gubernamentales estén implicadas en la prestación de servicios. La mayoría de los organismos han funcionado según un modelo de “ordenar y controlar”, a menudo ofreciendo tecnologías inadecuadas a localizaciones inadecuadas sin realizar muchas consultas. El resultado ha sido una combinación de financiación insuficiente y escasa cobertura, siendo las mujeres de estas zonas las que pagan el precio al tener que recorrer grandes distancias en busca del agua.

### El rol clave de los proveedores públicos

En los últimos años, el debate internacional sobre el derecho humano al agua ha estado dominado por intercambios polarizados sobre los roles adecuados de los sectores público y privado. Se han planteado temas importantes, pero el diálogo ha caldeado los ánimos sin arrojar nueva luz sobre el tema.

Algunos programas de privatización han producido resultados positivos. Pero los resultados generales no son esperanzadores. Desde Argentina hasta Bolivia y desde Filipinas hasta Estados Unidos, se ha demostrado que la convicción de que el sector privado ofrece una “fórmula mágica” para imponer la igualdad y la eficiencia necesarias para acelerar el progreso para lograr el objetivo de agua para todos era errónea. Aunque

**Figura 9** Las empresas de servicio público suministran el agua más barata



los fracasos del pasado en las concesiones de los derechos de explotación del agua al sector privado no constituyen una prueba de que este sector no tenga un rol que desempeñar, sí apuntan a la necesidad de una mayor precaución, regulación y compromiso por la igualdad en las asociaciones entre los sectores público y privado.

Existen dos aspectos específicos del abastecimiento de agua en países con bajas tasas de cobertura que previenen sobre una excesiva dependencia del sector privado. En primer lugar, el sector del agua presenta muchas de las características de un monopolio natural. Al no existir una fuerte capacidad regulatoria para proteger el interés público a través de normas sobre el precio y la inversión, existe el riesgo de que se produzca un abuso monopolístico. En segundo lugar, en los países con altos niveles de pobreza entre la población desabastecida, la financiación pública es necesaria para ampliar el acceso, independientemente de que el proveedor sea público o privado.

A veces, el debate sobre la privatización ha desviado la atención del problema urgente de la reforma de las redes de abastecimiento público. Los proveedores públicos dominan el abastecimiento de agua, abarcando más del 90% del agua suministrada a través de las redes en los países en desarrollo. Muchas empresas de servicio público no logran abastecer a la población pobre, combinando ineficacia y falta de responsabilidad en la gestión con desigualdad en la financiación y en el precio. Pero algunas empresas de servicio público –Porto Alegre en Brasil representa un ejemplo

El criterio para evaluar las políticas no debe ser la alternativa entre el sector público o el privado, sino si se cubren las necesidades de la población pobre

destacable— han conseguido hacer del agua un bien asequible y accesible para todos.

Actualmente existen verdaderas oportunidades para aprender de los errores y cumplir los objetivos. El criterio para evaluar las políticas no debe ser la alternativa entre el sector público o el privado, sino si se cubren las necesidades de la población pobre.

Algunos países han conseguido un rápido progreso en el abastecimiento de agua. Desde Colombia hasta Senegal o Sudáfrica, algunas estrategias innovadoras han logrado ampliar el acceso a los hogares pobres de las áreas urbanas. A pesar del desfase de la población rural respecto a la población urbana en todo el mundo, países tan diferentes como Marruecos y Uganda han logrado rápidos avances de cobertura. ¿Cuáles son las claves del éxito?

### **Liderazgo político y metas alcanzables marcan la diferencia**

Como se enfatiza en todo el Informe, no existen soluciones fáciles. Las políticas que producen resultados positivos para la población pobre de un país determinado pueden fracasar en otro. Sin embargo, los casos que han tenido éxito nos permiten aprender algunas lecciones generales. La primera, y quizá la más importante, es que el liderazgo político es de gran importancia. La segunda es que el progreso depende de establecer metas alcanzables en planes nacionales respaldados por estrategias y medidas económicas que solucionen las desigualdades.

Esto no significa un apoyo incondicional a subsidios globales. Algunos subsidios bien diseñados en Chile, Colombia y Sudáfrica logran llegar a los pobres, y la diferencia es notable (figura 10). Pero en numerosos casos, los subsidios diseñados aparentemente para mejorar la igualdad en el precio impuesto por las empresas de servicio público ofrecen grandes transferencias a la población con mayores recursos y pocas ventajas a los hogares pobres que no están conectados a la red de abastecimiento. De manera similar, en muchos de los hogares de ingresos altos del África subsahariana con conexión a la red de abastecimiento obtienen grandes beneficios de agua vendida a precios muy por debajo del nivel necesario para cubrir los costos de operación y mantenimiento.

### **Para lograr igualdad y eficiencia son vitales la regulación y una recuperación de costos sostenible**

Debido a que las redes de agua son monopolios naturales, la regulación necesita garantizar que los proveedores cumplan estándares de eficiencia e igualdad, protegiendo así los intereses de los usuarios. En los países en desarrollo ha resultado difícil establecer organismos fuertes e independientes, lo que ha provocado situaciones de interferencia política y ausencia de responsabilidad. Pero los esfuerzos por crear una regulación a través del diálogo entre las empresas de servicio público y los ciudadanos han obtenido algunos avances importantes, como en Hyderabad, India.

En términos más generales, es importante que los gobiernos amplíen la capacidad regulatoria más allá de los proveedores de las redes formales hasta los mercados informales que utiliza la población pobre. Establecer una regulación no significa restringir las actividades de los proveedores que ofrecen sus servicios a la población pobre, pero sí trabajar con estos proveedores para garantizar que cumplan las normas de calidad del agua e igualdad en los precios.

Un programa de reforma debe incluir una recuperación de costos equitativa y sostenible. En muchos casos, existen motivos importantes para aumentar los precios del agua a niveles más realistas y mejorar la eficiencia de la gestión del agua: en muchos países, las pérdidas del sector del agua son demasiado altas y los beneficios obtenidos demasiado bajos para financiar un sistema viable.

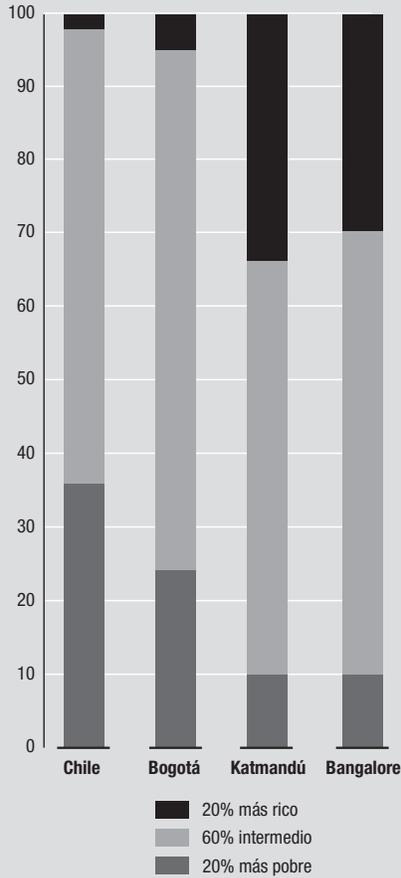
El concepto de sostenible y equitativo varía según los países. En muchos países de ingresos bajos, el alcance de la recuperación de costos se ve limitada por la pobreza y los bajos ingresos promedio. Es esencial que el gasto público esté respaldado por la asistencia externa. Los países de ingresos medianos disponen de más posibilidades de recuperar los costos de una manera equitativa si los gobiernos ponen en marcha mecanismos para limitar la carga económica de los hogares pobres.

Los países de ingresos medianos y algunos de ingresos bajos también disponen del potencial para obtener más fondos de los mercados de capital locales. Ésta es un área en la que la

Figura 10

¿Adónde van los subsidios del agua?

Distribución de los subsidios para el agua (%)



Fuente: Komives y otros 2005.

asistencia internacional puede hacer una diferencia mediante garantías de crédito y otros mecanismos que reducen las tasas de intereses y la percepción de riesgo del mercado.

Sobre la base del marco de planificación mundial y nacional establecido en el capítulo 1, entre las principales estrategias para solucionar las desigualdades internacionales en el acceso al agua se incluyen:

- Establecer metas claras para reducir la desigualdad como parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y un sistema para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluyendo la reducción a la mitad de la diferencia entre las tasas de cobertura de ricos y pobres.
- Establecer tarifas mínimas que permitan disponer de agua suficiente para cubrir las necesidades básicas de manera gratuita o a un precio asequible, como en Sudáfrica.

- Garantizar que ninguna familia tenga que gastar más del 3% de sus ingresos para cubrir sus necesidades de agua.
- Concentrar los subsidios para las conexiones y el consumo de agua a los hogares pobres, como se ha implementado en Chile y Colombia.
- Aumentar las inversiones en la provisión de fuentes de agua como estrategia de transición para proveer a la población pobre agua limpia de forma asequible.
- Aprobar leyes que permitan a la gente exigir rendición de cuentas a los suministradores.
- Incorporar a los contratos de las asociaciones entre el sector público y privado claros parámetros de igualdad al ampliar el acceso asequible al agua para los hogares pobres.
- Desarrollar sistemas regulatorios efectivos y políticamente independientes, con jurisdicción más allá de la red de abastecimiento público para comprender a los suministradores informales.

En muchos países de ingresos bajos, el alcance de la recuperación de costos se ve limitada por la pobreza y los bajos ingresos promedios. Es esencial que el gasto público esté respaldado por la asistencia externa

**Solucionar el gran déficit de saneamiento**

“Las cloacas son la conciencia de la ciudad,” escribió Victor Hugo en *Los Miserables*. Estaba describiendo el París del siglo XIX, pero el estado del saneamiento sigue siendo un indicador importante del estado del desarrollo humano de una comunidad.

Casi la mitad de los habitantes de los países en desarrollo carecen de acceso a servicios de saneamiento. Y muchos más carecen de acceso a servicios de saneamiento de buena calidad. El déficit está ampliamente distribuido. Las tasas de cobertura son sorprendentemente bajas en muchos de los países menos desarrollados: aproximadamente sólo 1 de cada 3 habitantes del África subsahariana y del Asia meridional disponen de acceso –en Etiopía, la cifra es de 1 de cada 7. Y las tasas de cobertura no muestran toda la magnitud del problema, especialmente en países de ingresos más elevados. En Yakarta y Manila, los viejos sistemas de desagüe cloacal se han anegado a causa de una combinación de la rápida urbanización y una inversión crónicamente insuficiente, lo que ha provocado la rápida propagación de letrinas de pozo. Estas letrinas

Aún más que el agua, el saneamiento sufre de una combinación de la fragmentación institucional, una débil planificación nacional y un bajo status político

contaminan las aguas subterráneas y desembocan en los ríos, contaminando las fuentes de agua y poniendo en peligro la salud pública.

El acceso al saneamiento genera beneficios a muchos niveles. Los estudios realizados en varios países muestran que el método de eliminación de excrementos es uno de los mayores determinantes para la supervivencia infantil: la adopción de un sistema de saneamiento adecuado reduce la mortalidad infantil total en aproximadamente un tercio. Una mejora del saneamiento también produce mejoras para la salud pública, los medios de sustento y la dignidad, que se extienden de las familias a toda la comunidad. Los inodoros pueden no parecer un catalizador del progreso humano, pero las pruebas son abrumadoras.

### ¿Por qué el déficit es tan grande?

Si el saneamiento es tan importante para el progreso social y económico, ¿por qué hay un déficit tan grande? ¿Y por qué el mundo se retrasa en el cumplimiento de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio? A esto contribuyen muchos factores.

En primer lugar se encuentra el liderazgo político o, mejor dicho, su ausencia. Las políticas públicas sobre saneamiento son tan relevantes para el estado de una nación como la gestión económica, la defensa o el comercio, aún así se le otorga una prioridad de segundo o tercer nivel. Aún más que el agua, el saneamiento sufre de una combinación de la fragmentación institucional, una débil planificación nacional y un bajo status político.

La pobreza es otra barrera para el progreso: los hogares más pobres carecen a menudo de la capacidad económica para comprar un sistema de saneamiento (figura 11). Pero otros factores también limitan el progreso, como la demanda doméstica y la desigualdad de género. Las mujeres tienden a darle más importancia al saneamiento que los hombres, pero las prioridades de las mujeres tienen menos peso al asignar el presupuesto familiar.

### ¿Cómo pueden ayudar las alianzas entre la comunidad y el gobierno?

Debido a la desalentadora magnitud del déficit del saneamiento y el lento progreso para

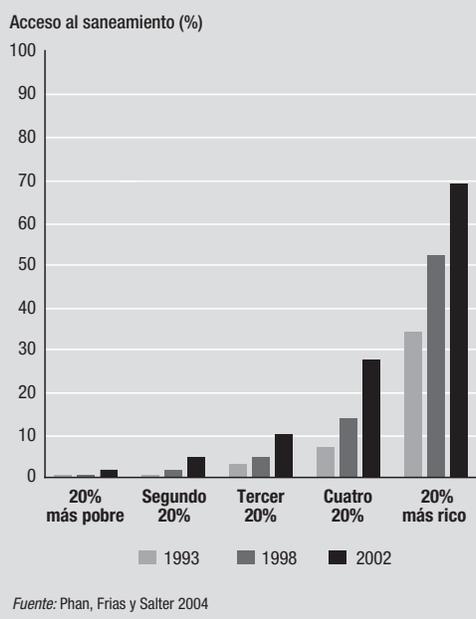
corregirlo, algunos aseguran que la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio es ya inalcanzable. La preocupación está justificada, pero la conclusión es errónea. Existen muchos ejemplos de un rápido progreso en saneamiento, algunos realizados desde la base por las comunidades locales y otros dirigidos por los gobiernos:

- En la India y Pakistán, los habitantes de los barrios pobres han colaborado para llevar el saneamiento a millones de personas gracias al poder de las comunidades en movilizar recursos. La Federación Nacional de Habitantes de Barrios Pobres en la India y el Proyecto Piloto Orangi en Pakistán, entre otras muchas organizaciones, han demostrado lo que es posible a través de la acción práctica.
- La Campaña de Saneamiento Total en Bangladesh ha pasado de un proyecto comunitario a un programa a escala nacional que está obteniendo grandes avances en el acceso al saneamiento. Camboya, China, India y Zambia también lo han adoptado.
- Los programas gubernamentales de Camboya, Lesoto, Marruecos y Tailandia han ampliado el acceso al saneamiento a todos los estratos sociales. En Bengala Occidental (India), también se han obtenido avances extraordinarios.
- En Brasil, el sistema de condominio de cloacas ha reducido los costos y permite a millones de hogares disponer de un sistema de saneamiento. Actualmente se está adoptando en otros sitios.

Cada una de estas historias tiene orígenes diferentes. Se han desarrollado políticas públicas muy diferentes para solucionar los problemas locales. Pero en todos los casos se ha puesto énfasis en desarrollar la demanda de saneamiento en lugar de aplicar modelos de provisión desde el punto de vista de la oferta. La iniciativa y la implicancia de las comunidades ha sido esencial. Pero también esencial ha sido la interacción entre los organismos gubernamentales y las comunidades locales.

Las soluciones locales a los problemas locales puede ser un punto de inicio para provocar el cambio. Pero es el gobierno el que debe crear las condiciones para solucionar los problemas nacionales a través de la movilización de capital

**Figura 11** En Viet Nam la población pobre se queda muy atrás



y la creación de las condiciones adecuadas para que los mercados ofrezcan las tecnologías adecuadas a un precio asequible. Las iniciativas de las comunidades son importantes, incluso críticas. Sin embargo, no pueden sustituir la acción del gobierno. Y la financiación privada por parte de los hogares pobres no puede sustituir la prestación de servicios y la financiación pública.

### Superar el estigma del potencial humano desperdiciado

Una de las lecciones más importantes de los éxitos en el área de saneamiento es que es posible obtener progresos de una manera rápida. Con la asistencia de los países donantes de cooperación, incluso los países menos desarrollados disponen de la capacidad para movilizar los recursos para producir un cambio. Quizá el mayor obstáculo se pueda resumir en una palabra: estigma.

Existen algunos paralelismos desagradables entre el saneamiento y el VIH/SIDA. Hasta hace bastante poco, los tabúes culturales y sociales que rodeaban al VIH/SIDA impidieron desarrollar una respuesta internacional y nacional eficiente, siendo el costo humano enorme. Dicho tabú se ha debilitado, en parte debido a la magnitud de la destrucción, pero también porque el VIH/SIDA afecta a todos los miembros de la sociedad independientemente de su riqueza.

En el área de saneamiento, el tabú sigue firmemente intacto. Esto ayuda a explicar por qué el tema no recibe la atención de los altos cargos políticos y rara vez se incluye en las campañas electorales o en el debate político. Una de las razones por las que este estigma es tan difícil de erradicar es que la crisis del saneamiento, a diferencia de la crisis del VIH/SIDA, es más discriminatoria: es sobre todo una crisis de la población pobre, no de la población con mayores recursos. Para solucionar esta crisis, será necesario ser más consciente de la magnitud de los costos generados por el déficit en saneamiento, así como un mayor reconocimiento de que el saneamiento es un derecho básico.

Entre los desafíos clave de la política en saneamiento se encuentran:

- Desarrollar instituciones políticas locales y nacionales que reflejen la importancia del saneamiento para el progreso social y económico.
- Crear iniciativas en las comunidades a través de intervenciones gubernamentales con el objetivo de extender el uso de las mejores prácticas.
- Invertir en soluciones a través de las cuales los proveedores de servicios puedan cubrir las necesidades de las comunidades otorgando a las mujeres capacidad de decisión al establecer las prioridades.
- Ampliar la asistencia económica a los hogares con menos recursos para garantizar que el saneamiento sea una opción asequible.

### Gestionar la vulnerabilidad, el riesgo y la escasez del agua

Los debates sobre el agua de principios del siglo XXI reflejan cada vez más el diagnóstico malthusiano del problema. Las nefastas advertencias se realizaron tras observar la “sombria aritmética” del crecimiento de la población y la creciente escasez de agua. ¿Se está agotando el agua del planeta?

No en un sentido significativo. Pero la inseguridad de agua plantea una amenaza al desarrollo humano para un gran –y creciente– sector de la humanidad. La competencia, la ausencia de recursos medioambientales y la impredecibilidad

Las iniciativas de las comunidades son importantes, pero no pueden sustituir la acción del gobierno, y la financiación privada por parte de los hogares pobres no puede sustituir la prestación de servicios y la financiación pública

La escasez ha sido provocada por errores políticos; en lo referente a la gestión del agua, el mundo se ha dedicado a una actividad frenética comparable a un frenesí imprudente e insostenible de gastos financiados por crédito

del acceso al agua como recurso productivo son causas poderosas de la inseguridad de agua para una proporción elevada de la población mundial.

Desde un punto de vista global, existe agua más que suficiente para cubrir las necesidades de la humanidad. Entonces, ¿por qué es un problema la escasez de agua? En parte porque el agua, al igual que la riqueza, no está distribuida de una manera equitativa ni entre los distintos países ni dentro de los mismos países (figura 12). Los países con estrés de agua del Medio Oriente no se benefician de que Brasil y Canadá dispongan de más agua de la que puedan utilizar. Tampoco ayuda a la población de áreas con tendencia a sufrir sequías del noreste de Brasil el hecho de que el promedio de disponibilidad de agua de su país se encuentre entre los más altos del mundo. Otro problema es que el acceso al agua como recurso productivo requiere acceso a infraestructura y el acceso a infraestructura también está sesgado entre países y dentro de los países.

Según los indicadores convencionales, el estrés de agua está aumentando. Actualmente, unos 700 millones de personas de 43 países viven por debajo del umbral de estrés de agua, 1.700 metros cúbicos por persona, una línea divisoria claramente arbitraria. En 2025, esta cifra alcanzará los 3.000 millones, a medida que el estrés de agua se intensifique en el África subsahariana, China y la India. En función de los promedios nacionales, esta proyección no refleja toda la magnitud del problema actual. Los 538 millones de habitantes de la parte norte de China ya viven en una región que sufre un intenso estrés de agua. Globalmente, unos 1.400 millones de personas viven en zonas de cuencas fluviales donde el consumo de agua supera los niveles de sostenibilidad.

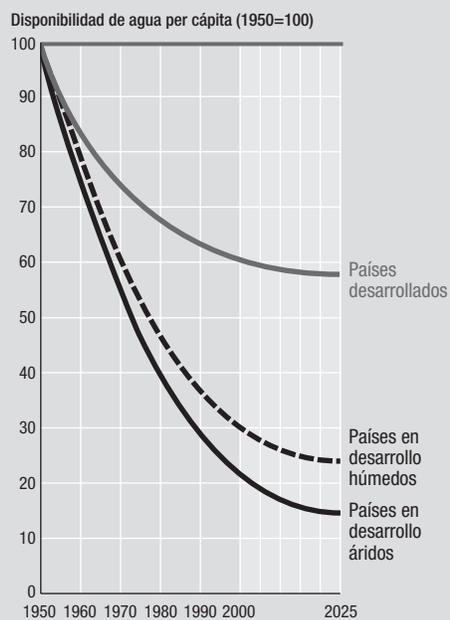
La escasez de agua se refleja en los recursos ecológicos. Sistemas fluviales que ya no llegan al mar, lagos cada vez más reducidos y el agotamiento de las capas freáticas son los síntomas más evidentes del consumo excesivo de agua. La declinación de los sistemas fluviales –desde el río Colorado en Estados Unidos al río Amarillo de China– es un resultado evidente de este uso excesivo. Menos visible, pero no menos perjudicial para el desarrollo humano, es el rápido agotamiento de las aguas subterráneas en el

Asia meridional. En algunas partes de la India, las capas freáticas descienden a un ritmo de 1 metro anual, poniendo en peligro la producción agrícola en el futuro.

Éstos son síntomas reales de escasez, pero la escasez ha sido provocada por errores políticos. En lo referente a la gestión del agua, el mundo se ha dedicado a una actividad frenética comparable a un frenesí imprudente e insostenible de gastos financiados por crédito. Expresado de una manera simple, los países han estado utilizando mucha más agua de la que disponen, tal como define la tasa de reabastecimiento. El resultado es una gran deuda ecológica de agua que heredarán las futuras generaciones. Esta deuda plantea cuestiones importantes sobre los sistemas de contabilidad nacional que miden el agotamiento de un capital natural escaso y de gran valor, al mismo tiempo que plantea cuestiones sobre la igualdad entre generaciones. Los bajos precios –o en algunos casos la gratuidad– ha mantenido un uso excesivo: si los mercados entregaran automóviles Porsche a precios ínfimos, también estarían faltos de existencias.

En el futuro, el uso del agua será un tema de gran preocupación. Durante casi un siglo, el consumo de agua ha estado aumentando casi al

Figura 12 Disponibilidad de agua en descenso



Fuente: Pitman 2002.

doble de velocidad que la población. Esta tendencia continuará (figura 13). Los cultivos de riego seguirán acaparando la mayor parte del consumo de agua –actualmente acapara más del 80% del consumo en los países en desarrollo (figura 14). Pero la demanda de la industria y los usuarios urbanos está creciendo rápidamente. Hasta 2050, el agua del planeta tendrá que abastecer a los sistemas agrícolas que alimentarán y crearán medios de sustento para 2.700 millones de personas más. Mientras tanto, la industria, en lugar de la agricultura, será la responsable de gran parte del aumento del consumo de agua hasta 2025.

### Aumento de la oferta

En el pasado, los gobiernos respondieron al estrés de agua intentando aumentar la oferta. Los programas de desviación de ríos en gran escala en China y la India son ejemplos de la constante apelación a esta solución. Otras opciones relacionadas con la oferta también crecieron en importancia. La desalinización del agua marina está ganando terreno, aunque los altos costos de energía hacen que esta opción sólo sea efectiva en los países más desarrollados y para las ciudades costeras. La importación del “agua virtual” –el agua utilizada en la producción de comida importada– es otra opción. Sin embargo, aquí también existen opciones limitadas para los países de ingresos bajos con grandes déficits de alimentos –y existen amenazas para la seguridad alimentaria a causa de una pérdida potencial del autoabastecimiento.

### Reducir la demanda

Es más probable que las políticas relacionadas con la demanda sean más eficaces. Si se aumenta la proporción de “cultivo por gota” mediante nuevas tecnologías que mejoren la productividad, será posible reducir la presión sobre los sistemas de abastecimiento de agua. En términos más generales, la política de precios del agua deberá reflejar mejor el valor de este escaso recurso. La eliminación de los subsidios perversos que fomentan el uso excesivo de agua marcará un paso importante en la dirección adecuada para países como la India y México, que inadvertidamente han creado incentivos para el

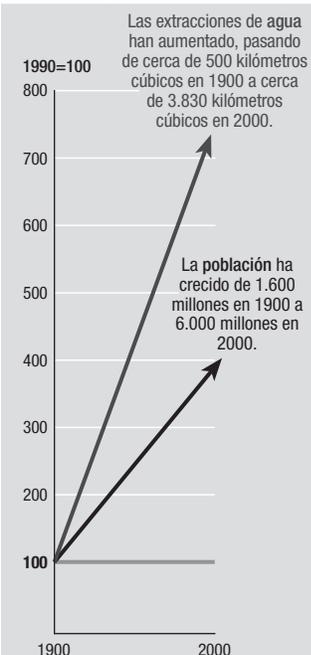
agotamiento de los recursos naturales de agua mediante los subsidios de electricidad para grandes plantaciones. De hecho los gobiernos han estado subsidiando el agotamiento de un recurso natural de gran valor.

### Luchar contra la incertidumbre

Actualmente, muchos gobiernos de los países en desarrollo están enfrentando la necesidad de gestionar profundos ajustes en la provisión de agua. La realineación de la oferta y la demanda dentro de los límites de la sostenibilidad ecológica y la disponibilidad del agua –uno de los objetivos centrales de las nuevas estrategias de gestión integrada de recursos hídricos– cuenta con el potencial de crear tanto ganadores como perdedores. Y hay casos de éxito completo. Pero el peligro radica en que se dejarán de lado los intereses de la población pobre a medida que los productores agrícolas y la industria, dos de los sectores con mayor peso político, establezcan sus reivindicaciones. El agua es un poder en muchas sociedades y las desigualdades de poder pueden provocar profundas desigualdades en el acceso al agua.

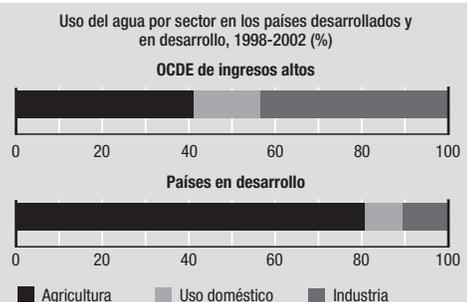
La infraestructura del agua es crucial para reducir la impredecibilidad y mitigar el riesgo. Globalmente, las desigualdades en el acceso a infraestructura son enormes. Se ven reflejadas en simples indicadores como la capacidad de almacenamiento de agua: Estados Unidos almacena aproximadamente 6.000 metros cúbicos de agua por persona, mientras que Etiopía sólo 43. Sin embargo, incluso los países desarrollados están expuestos a la interrupción del abastecimiento de agua, como demostró el impacto causado por el huracán Katrina en Nueva

**Figura 13** Nuestro mundo más rico y más sediento



Fuente: SIWI y otros 2006.

**Figura 14** De qué manera utiliza el mundo el agua



Fuente: FAO 2006.

El cambio climático está transformando la naturaleza de la inseguridad de agua del planeta

Orleans. Pero el riesgo recae en mayor medida sobre los países en desarrollo.

Las sequías y las inundaciones, formas extremas de inseguridad de agua, tienen consecuencias devastadoras para el desarrollo humano. En 2005, más de 20 millones de personas del Cuerno de África fueron afectadas por la sequía. Mientras tanto, se estima que las inundaciones que azotaron Mozambique redujeron su PIB en un 20%. La variabilidad de las lluvias y los cambios extremos en el flujo del agua pueden destruir los bienes materiales, socavar los medios de sustento y reducir el potencial de crecimiento de toda una economía: la variabilidad reduce el potencial de crecimiento de Etiopía en aproximadamente un tercio, según el Banco Mundial. Sociedades enteras se ven afectadas. Pero es la población más pobre la que soporta la carga de los problemas relacionados con el agua.

### El cambio climático

El cambio climático está transformando la naturaleza de la inseguridad de agua del planeta. Mientras la amenaza que representa el aumento de las temperaturas está actualmente firmemente establecida en la agenda internacional, se ha prestado una atención insuficiente a las consecuencias para los productores agrícolas vulnerables de los países en desarrollo. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptada en 1992 se advirtió a los gobiernos que “donde existe el riesgo de un daño grave e irreversible, la falta de una completa seguridad científica no debe justificar un aplazamiento de la acción”. Pocas veces fue tan peligroso ignorar una advertencia.

El calentamiento global transformará los patrones hidrológicos que determinan la disponibilidad del agua. Los resultados de la aplicación de modelos destacan efectos complejos que dependen de los microclimas. Pero la abrumadora importancia de la evidencia se puede resumir en un simple hecho: muchas de las áreas con más estrés de agua del mundo dispondrán de menos agua y los flujos del agua serán menos predecibles y estarán sujetos a eventos más extremos. Éstos son algunos de los efectos que podemos esperar:

- Marcadas reducciones en la disponibilidad de agua en el este de África, el Sahel y el África meridional a medida que las lluvias se reduzcan y las temperaturas aumenten, con grandes pérdidas en la producción de alimentos básicos. Los pronósticos para las zonas agrícolas de secano en el este de África señalan pérdidas de productividad potenciales de hasta el 33% en maíz y más del 20% en sorgo y 18% en mijo. La interrupción de los sistemas de producción de alimentos que expondrá a 75-125 millones más de personas a la amenaza del hambre.
- El acelerado deshielo glacial, que provocará reducciones a mediano plazo en la disponibilidad del agua en muchos países del Asia Oriental, el Asia meridional y América Latina.
- Las interrupciones en los patrones de los monzones en el Asia meridional, con mayor potencial de lluvias en menor número de días y mayor número de personas afectadas por las inundaciones.
- El aumento del nivel del mar, lo que provocará pérdidas de agua dulce en los sistemas de deltas de ríos de Bangladesh, Egipto y Tailandia.

La respuesta internacional a la amenaza de la seguridad de agua provocada por el cambio climático ha sido inadecuada. Los esfuerzos multilaterales se han concentrado en mitigar el cambio climático futuro. Estos esfuerzos son esenciales y la negociación por mayores recortes en la emisión de carbonos una vez vencido el plazo del actual Protocolo de Kyoto en 2012 es una prioridad. Restringir el calentamiento global futuro a un aumento de no más de 2 ° Celsius por encima de los niveles preindustriales debe ser una prioridad. Para alcanzar esta meta será necesario realizar ajustes importantes en las políticas energéticas tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, con apoyo financiero para la transferencia de tecnologías limpias.

### Más adaptación, no sólo mitigación

Incluso con reducciones drásticas en las emisiones de carbonos, las emisiones del pasado han provocado que actualmente el mundo tenga

que vivir con un peligroso cambio climático. El cambio climático no es una amenaza futura, sino una realidad a la que los países y la población deben adaptarse. En ningún sitio el desafío de desarrollar estrategias efectivas de adaptación es más urgente que en la agricultura de secano, donde los medios de sustento de millones de los habitantes más pobres del planeta serán más precarios a medida que los patrones de lluvia se hagan más variables y, en algunos casos, la disponibilidad del agua disminuya.

La asistencia internacional para la adaptación debe ser la piedra angular del marco multilateral para tratar el cambio climático. Sin embargo, los flujos de asistencia han sido lamentablemente inadecuados. El Fondo de Adaptación vinculado con el Protocolo de Kyoto movilizará sólo \$20 millones hasta 2012 según los pronósticos actuales, mientras que el Fondo Mundial para el Medio Ambiente –el principal mecanismo multilateral para la adaptación– ha asignado \$50 millones para financiar actividades de adaptación entre 2005 y 2007.

Más allá del marco multilateral, el descenso de la asistencia para el desarrollo en la agricultura ha limitado la disponibilidad de financiación para la adaptación. La asistencia ha descendido rápidamente tanto en términos absolutos como relativos durante la última década. Para los países en desarrollo en su conjunto, la asistencia a la agricultura ha decrecido en términos reales de \$4.900 millones al año a \$3.200 millones, o del 12% al 3% de la asistencia total desde principios de la década de los 90. Todas las regiones han sido afectadas. Actualmente, la asistencia para la agricultura en el África subsahariana es inferior a \$1.000 millones, menos de la mitad que en 1990. Es esencial invertir estas tendencias para lograr el proceso de adaptación.

### El camino por recorrer

Los distintos países enfrentan desafíos muy diferentes en la gestión del agua. Pero existen temas comunes y requerimientos generales para trazar estrategias de éxito. Entre las más importantes se encuentran:

- Desarrollar estrategias integradas para el desarrollo de recursos hídricos que establezcan los niveles de uso de agua *dentro* de los

límites de la sostenibilidad ecológica y proporcionar un marco de planificación coherente para todos los recursos hídricos.

- Otorgar la importancia necesaria a la igualdad y a los intereses de la población pobre en la gestión de los recursos hídricos.
- Hacer de la gestión del agua una parte integral de las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.
- Reconocer el valor de un medio tan escaso como el agua mediante políticas adecuadas de precios, procedimientos nacionales revisados de contabilidad y la eliminación de subsidios perversos que fomentan un uso excesivo.
- Aumentar el abastecimiento de agua a la población pobre mediante la provisión de aguas residuales seguras para uso productivo separando los desperdicios industriales y domésticos y trabajando con los agricultores para reducir los riesgos para la salud.
- Aumentar la inversión nacional y la asistencia internacional para la inversión en infraestructura relacionada con el agua, incluyendo el almacenamiento y el control de inundaciones.
- Reajustar la respuesta al calentamiento global poniendo más énfasis en las estrategias para la adaptación de las políticas nacionales de gestión de agua y los esfuerzos de asistencia.
- Triplicar la asistencia a la agricultura hasta 2010, aumentando los flujos anuales de \$3.000 millones a \$10.000 millones. Dentro de esta gran provisión, la asistencia a África deberá aumentar de aproximadamente \$900 millones a alrededor de \$2.100 millones anuales, según las previsiones para las actividades agrícolas del Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África de la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África.

### Gestión de la competencia por el agua en la agricultura

Hace cien años, William Mulholland, superintendente del Departamento de Agua de Los Ángeles, resolvió el problema de la escasez de agua de la ciudad mediante un método innovador y brutalmente eficiente: “la apropiación de

La asistencia internacional para la adaptación debe ser la piedra angular del marco multilateral para tratar el cambio climático

El resultado para la población más pobre y vulnerable de la sociedad dependerá de cómo las instituciones medien y gestionen las reclamaciones rivales y de si las políticas gubernamentales se preocuparán de manera equitativa por todos los demandantes

los recursos hídricos". Mediante la imposición de la transferencia del agua utilizada por los agricultores del valle de Owens, a más de 300 km, permitió que Los Ángeles tuviera una de las tasas de crecimiento más elevadas de Estados Unidos.

Los tiempos han cambiado. Actualmente, los californianos resuelven las disputas relacionadas con el agua en los tribunales. Pero en los países en desarrollo, la competencia por el agua se está intensificando a una velocidad alarmante, produciendo intensos conflictos, a veces violentos. El peligro es que el modelo de Mulholland reaparecerá con otra apariencia y el poder dictará los resultados sin ninguna preocupación por la pobreza y el desarrollo humano.

Los patrones de la competencia varían según el país. Pero se pueden distinguir dos tendencias comunes. En primer lugar, a medida que crece la demanda de agua de los centros urbanos y la industria, la agricultura está perdiendo terreno y continuará haciéndolo. En segundo lugar, dentro del sector agrícola, la competencia por el agua se está intensificando. En ambos frentes existe el peligro de que la agricultura en general y los hogares rurales pobres en particular sufran las consecuencias de este cambio.

Este resultado podría tener implicancias graves en los esfuerzos globales por reducir la pobreza. A pesar de la rápida urbanización, la mayoría de la pobreza extrema del planeta aún se encuentra en las zonas rurales, y los pequeños agricultores y jornaleros acaparan la mayoría de la tasa de malnutrición del planeta. La agricultura de riego, único gran consumidor de agua en la mayoría de países, se verá sometida a una gran presión. Y dado el rol de estos sistemas en el aumento de la productividad agrícola, alimentando a una creciente población y reduciendo la pobreza, esto representa uno de los mayores desafíos del desarrollo humano.

### **Intervención de las estructuras económicas y políticas**

Con el aumento de las demandas por los recursos hídricos, es inevitable una reasignación entre usuarios y sectores. En cualquier proceso de competencia por recursos escasos, las demandas rivales se someten a las estructuras políticas

y económicas y a los sistemas de derechos. A medida que la competencia se intensifique, el acceso al agua en el futuro reflejará cada vez más la fuerza de las demandas de los distintos participantes. El resultado para la población más pobre y vulnerable de la sociedad dependerá de cómo las instituciones medien y gestionen las reclamaciones rivales y de si las políticas gubernamentales se preocuparán de manera equitativa por todos los demandantes.

### **Equilibrar eficiencia e igualdad**

Ya se están produciendo procesos de ajuste. Las ciudades y las industrias están ampliando su alcance hidrológico hacia las áreas rurales, lo que da lugar a disputas y, ocasionalmente, a protestas violentas. Los conflictos paralelos entre distintas partes de un mismo país y distintos usuarios son cada vez más evidentes.

Algunos ven el desarrollo del comercio de derechos de agua a través de los mercados privados como la solución para equilibrar la eficiencia y la igualdad en los ajustes de la reasignación del agua. Según este argumento, al permitir a los agricultores vender agua, los gobiernos podrán crear las condiciones para dirigir los recursos escasos hacia actividades más productivas, al mismo tiempo que se compensa y se generan ingresos para los agricultores.

Los mercados privados de agua ofrecen una solución cuestionable a un problema sistemático. Incluso en Estados Unidos, país basado en instituciones y normas muy avanzadas, a menudo ha sido difícil proteger los intereses de la población más pobre. En Chile, la introducción de mercados privados de agua en la década de los 70, mejoró la eficiencia pero produjo altos niveles de desigualdad y distorsiones del mercado provocadas por la concentración de poder y un sistema de información no muy fiable. Para los países en desarrollo con una menor capacidad institucional, el mercado tiene claros límites.

### **Gestión de asignaciones y licencias**

Más allá de los mercados de agua, muchos gobiernos están intentando gestionar las presiones de ajuste a través de licencias y asignaciones cuantitativas. Esta solución también es prometedora en otros aspectos. Incluso aquí, sin

embargo, el desequilibrio entre el poder formal e informal a menudo socava el bienestar de la población pobre. En Java Occidental, Indonesia, las fábricas textiles han usurpado los derechos al agua de los pequeños agricultores. Y en Filipinas, los agricultores con cultivos de riego han perdido terreno respecto a los usuarios municipales. La ausencia o incumplimiento de las regulaciones es otra amenaza en potencia. En la India, la extracción no regulada de agua subterránea en el río Bhavani ha provocado una mayor escasez de agua y mayor pobreza en los sistemas de riego.

Los derechos al agua son esenciales para la seguridad humana en las áreas agrícolas. La pérdida repentina o la reducción de los derechos al agua pueden socavar los medios de sustento, aumentar la vulnerabilidad e intensificar la pobreza en gran escala. Mucho más que a la población con mayores recursos, los derechos al agua son más importantes para la población pobre por una razón obvia: carecen de recursos económicos y peso político para proteger sus intereses fuera de un sistema basado en reglas. Los derechos al agua cuentan poco si en la práctica todas las ventajas son para aquéllos con poder.

### **Equilibrio entre derechos formales y consuetudinarios**

El África subsahariana afronta distintos desafíos. Con la asistencia de los países donantes, los gobiernos están intentando, ampliar las fronteras de la agricultura de riego y establecer sistemas formales de derechos como complemento (o sustitución) de los derechos consuetudinarios. ¿Qué significará esto para el desarrollo humano?

El resultado dependerá de las políticas públicas. Ampliar la capacidad de riego es importante porque tiene el potencial de aumentar la productividad y reducir los riesgos. La región depende de una manera abrumadora de la agricultura de secano. Pero la infraestructura de riego es un recurso escaso y controvertido (figura 15). En la región del Sahel de África Occidental se evidencia que a menudo los pequeños agricultores saldrán perdiendo respecto a los productores comerciales en gran escala de sistemas de riego.

La gestión de los derechos consuetudinarios plantea más problemas. Al contrario de lo que algunos piensan, los derechos consuetudinarios al agua incorporan provisiones detalladas sobre la gestión y el consumo del agua para mantener una sostenibilidad ecológica. Pero a menudo ponen en una situación de desventaja a las mujeres y a los hogares más pobres. Aunque se introduzcan leyes y normas formales, esta situación no cambiará automáticamente la situación. En el valle del río Senegal, los titulares de los derechos consuetudinarios han utilizado su poder para mantener la exclusión social del agua. Mientras tanto, en Tanzania, la introducción de leyes sobre el agua ha beneficiado a los agricultores comerciales del río Pangani en detrimento de los pequeños agricultores del curso bajo del río.

### **Prestar más atención a la igualdad**

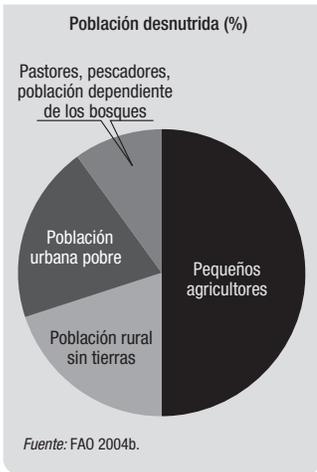
Una lección de las reformas del agua es que es necesario otorgar mayor importancia a la igualdad. En contraste con la reforma agraria, por ejemplo, las preocupaciones sobre la distribución no han ocupado un lugar destacado en la agenda para la gestión integrada de recursos hídricos. Existen algunas excepciones, como el caso de Sudáfrica, pero incluso aquí ha quedado patente la dificultad de lograr una redistribución satisfactoria.

Los sistemas de riego constituyen la parte central de los ajustes. La infraestructura de riego tiene una relación especial con la pobreza. Los estudios comparativos realizados en varios países sugieren que la incidencia de la pobreza es normalmente entre un 20% y un 40% inferior en las redes de riego que fuera de ellas, pero con grandes variaciones (figura 16). El riego parece ser un motor mucho más poderoso para la reducción de la pobreza en algunos países que en otros. La desigualdad en la distribución de las tierras también es un factor importante. Los países con grandes desigualdades (la India, Pakistán y Filipinas) presentan peores resultados en igualdad y eficiencia que otros países más igualitarios (China y Viet Nam) (figura 17).

Estos resultados sugieren que no existe un equilibrio inherente entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza en los sistemas de riego. Existe un margen considerable

La pérdida repentina o la reducción de los derechos al agua pueden socavar los medios de sustento, aumentar la vulnerabilidad e intensificar la pobreza en gran escala

**Figura 15** Millones de personas sufren de hambre, entre ellas, muchos pequeños agricultores



para gestionar las presiones de ajuste en la agricultura a través de medidas que aumenten tanto la eficiencia como la igualdad en un círculo virtuoso de fortalecimiento mutuo. La clave para una reforma adecuada radica en inversiones públicas a favor de la población pobre con una distribución equitativa de los costos y la participación de los productores en la gestión.

### Solucionar desigualdades de género profundamente arraigadas

Conferir poder real en los sistemas de riego requiere medidas para solucionar desigualdades de género arraigadas profundamente. Las mujeres sufren una doble desventaja en los sistemas de riego. Al carecer de derechos formales de propiedad de la tierra en muchos países, quedan excluidas de la gestión de los sistemas de riego. Al mismo tiempo, las desigualdades informales –incluyendo la división del trabajo en el hogar, normas que les prohíben hablar en público y otros factores– impiden que las mujeres puedan participar en la toma de decisiones.

Se ha demostrado que romper estas estructuras es difícil incluso mediante planes muy ambiciosos para transferir la autoridad de la gestión de los organismos gubernamentales a los usuarios. En Andhra Pradesh, India, los agricultores pobres tienen mucho más peso en la gestión, pero las granjeras pobres carecen de voz. Aún así, el cambio es posible. En Uganda, las leyes que exigen una representación femenina en las asociaciones de usuarios de agua están cambiando la situación.

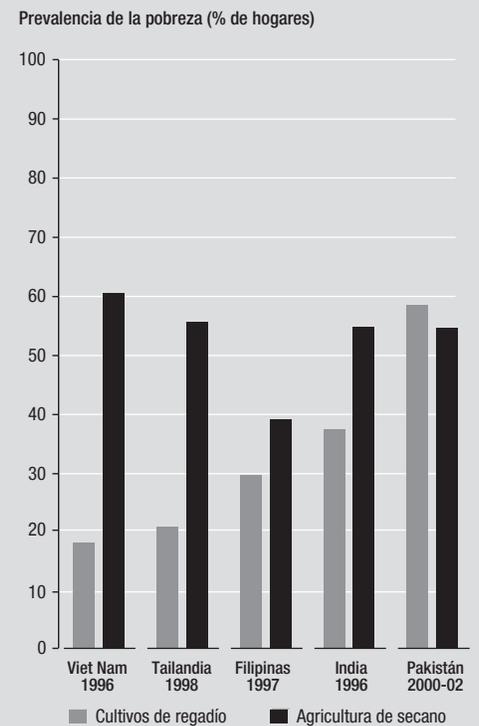
### Llegar a los pobres

Mirando hacia el futuro, uno de los mayores desafíos es garantizar que las estrategias para aumentar la productividad del agua se extiendan a la población pobre. La tecnología no es neutral en sus efectos distributivos y existe el peligro de

que los esfuerzos para obtener más cultivos por cada gota de los recursos hídricos no alcanzarán a los hogares pobres.

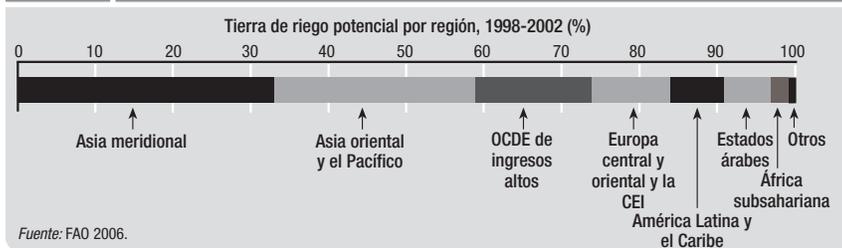
La situación no tiene por qué ser así. La recuperación de programas de recolección de agua en pequeña escala en la India como respuesta a la crisis del agua subterránea ha mostrado el potencial para generar grandes retornos a las inversiones y, al mismo tiempo, reducir el riesgo y la vulnerabilidad. De manera similar, las tecnologías de microrriego no deben orientarse únicamente a los grandes productores capital intensivos. Se han adoptado de manera extensiva tecnologías de bajo costo y nuevos diseños innovadores para el riego por goteo. También aquí los beneficios sociales y económicos son importantes. Según una estimación, la extensión de las tecnologías de riego de bajo costo a 100 millones de pequeños usuarios podría generar beneficios netos de más de \$100.000 millones, con grandes efectos multiplicadores en la generación de empleo e ingresos.

**Figura 17** En muchos países en desarrollo el riego está relacionado con una menor pobreza



Nota: Los datos se refieren a lugares escogidos de cada país.  
Fuente: Hussain y Hanjra 2003.

**Figura 16** Asia representa más de la mitad de la tierra irrigada del mundo



La manera en la que los gobiernos de los países en desarrollo tratan de solucionar el desafío de equilibrar los objetivos de igualdad y eficiencia en la gestión del agua tendrá una gran repercusión en el desarrollo humano. Un principio de organización es que los intereses de la población pobre sean la parte principal de las políticas de gestión de los recursos hídricos. Pero dicho principio ha de estar respaldado por políticas prácticas a favor de la población pobre.

Entre las más importantes se encuentran:

- Fortalecer los derechos a la tierra y al agua de los hogares pobres.
- Respetar los derechos consuetudinarios e integrarlos en los sistemas legales formales.
- Mejorar la capacidad de la población pobre de reclamar y defender su derecho al agua mediante la concesión de derechos legales y la actuación de instituciones responsables.
- Aumentar las inversiones nacionales en riego e invertir la tendencia a recortar la asistencia al sector de riego, doblando la asistencia al desarrollo hasta aproximadamente \$4.000 millones anuales durante los próximos 20 años.
- Mejorar la igualdad dentro de los sistemas de riego para ayudar a conseguir los objetivos de eficiencia y de reducción de la pobreza a través de mecanismos equitativos y sostenibles de compartir los costos.
- Descentralizar la gestión y financiación de los sistemas de riego para conferir poder a los usuarios.
- Integrar el desarrollo de irrigación en programas de desarrollo rural más generales para hacer que la agricultura sea más beneficiosa para los pequeños agricultores.
- Hacer que la desigualdad de género en el derecho al agua sea una parte esencial de las políticas nacionales de implementación y desarrollo para otorgar más voz a las mujeres en las decisiones sobre la gestión del agua.
- Desarrollar políticas integradas sobre las aguas subterráneas y la recolección de agua que se extiendan desde una infraestructura en pequeña escala hasta la de gran escala.
- Promover el desarrollo, distribución y adopción de tecnologías a favor de la población pobre.

## **Gestión de las aguas transfronterizas para el desarrollo humano**

El agua es un origen de interdependencia humana. En cada país, el agua es un recurso compartido que sirve a varias circunscripciones, desde el medioambiente a la agricultura, la industria y los hogares. Pero el agua es también el recurso efímero por excelencia. Cruza las fronteras nacionales, vinculando con los usuarios a través de las fronteras en un sistema de interdependencia hidrológica.

A medida que se intensifique la competencia entre los países, la presión resultante se repartirá a través de las fronteras. Algunos analistas temen que la competencia transfronteriza se convierta en motivo de conflicto y de futuras guerras por el agua. Este miedo es exagerado: la cooperación sigue siendo la opción más generalizada frente al conflicto. Sin embargo, no se pueden ignorar los posibles conflictos y las tensiones transfronterizas. Mientras que la mayoría de los países disponen de mecanismos institucionales para asignar el agua y resolver los conflictos nacionales, los mecanismos institucionales internacionales son mucho más débiles. La interacción de la tensión por el agua y la debilidad de las instituciones implican riesgos reales de conflicto.

### **Interdependencia hidrológica**

La interdependencia hidrológica no es un concepto abstracto. Dos de cada cinco habitantes del mundo viven en cuencas hidrográficas internacionales compartidas por más de un país (cuadro 1). Los ríos internacionales constituyen un nexo de unión entre países: Por citar un ejemplo, 9 países comparten el Amazonas y 11 el Nilo. Los ríos también constituyen medios de sustento que unen a las personas. El Mekong, uno de los mayores sistemas fluviales del mundo, genera energía en su cuenca alta en China y preserva los sistemas de pesca y producción de arroz que constituyen el medio de sustento de más de 60 millones de personas que habitan en la cuenca baja del río.

La interdependencia hidrológica genera una interdependencia más profunda. Como recurso

La extensión de las tecnologías de riego de bajo costo a 100 millones de pequeños usuarios podría generar beneficios netos de más de \$100.000 millones, con grandes efectos multiplicadores en la generación de empleo e ingresos

Como recurso productivo, el carácter exclusivo del agua se debe a que nunca se gestiona para un único uso: se utiliza en distintos sectores y entre diversos usuarios

productivo, el carácter exclusivo del agua se debe a que nunca se gestiona para un único uso: se utiliza en distintos sectores y entre diversos usuarios. Esta realidad se pone de manifiesto tanto en el interior de un país como entre varios países. La manera en que un país que se encuentra en la parte alta de un río hace uso del mismo afecta inevitablemente a la cantidad, la frecuencia y la calidad del agua disponible para los usuarios que habitan en la parte baja. Esta misma interdependencia se aplica a lagos y acuíferos.

¿Por qué constituye un problema de desarrollo humano la gobernabilidad del agua transfronteriza? Porque una actuación inadecuada en este sector puede producir resultados que generen desigualdades, falta de sostenibilidad medioambiental y mayores pérdidas sociales y económicas.

No faltan ejemplos en este sentido. El Mar de Aral, descrito por algunos como el mayor desastre ecológico provocado por el hombre del mundo, es un caso extremo de este tema (mapa 1). Mucho menos apreciado es el daño provocado a lagos y sistemas fluviales compartidos a causa del uso excesivo: la disminución del nivel del lago Chad en el África subsahariana es un ejemplo.

Si la gestión del agua no es equitativa, pueden aumentar las desigualdades y la inseguridad de agua. Por ejemplo, los habitantes de los Territorios Palestinos Ocupados enfrentan un problema grave de escasez de agua. El acceso limitado al agua superficial es un factor. Pero

más importante es la desigualdad en el uso compartido entre Israel y Palestina de los acuíferos bajo de Cisjordania. El consumo promedio de agua por habitante por los colonos israelíes de la Ribera Occidental es unas seis veces superior al de los palestinos que comparten muchas de las mismas fuentes de agua.

### Beneficios de la cooperación para el desarrollo humano

Una cooperación eficiente en la gestión de las aguas compartidas puede generar beneficios para el desarrollo humano en múltiples niveles. Además de reducir las posibilidades de conflicto, la cooperación puede producir beneficios gracias a la mejora en la calidad del agua compartida, lo que generará prosperidad, aumentará la seguridad de los medios de sustento y creará el marco necesario para una mayor cooperación.

La experiencia ha demostrado los beneficios potenciales de la cooperación y el costo de la falta de cooperación. Mediante la cooperación, los países de la Unión Europea han logrado una drástica mejora de los estándares del agua de los ríos que ha generado beneficios para la industria, la salud humana y los usuarios domésticos. En el África meridional, un programa conjunto de infraestructura está generando ingresos para Lesoto y mejoras en el agua para Sudáfrica. Brasil y Paraguay han obtenido beneficios de la gestión compartida de los ríos mediante la generación de energía. Por el contrario, algunos países de Asia central están pagando un alto precio por

**Cuadro 1 Treinta y nueve países reciben la mayoría de su agua del exterior de sus fronteras**

Región	Países que reciben entre el 50% y el 75% de su agua de fuentes externas	Países que reciben más del 75% de su agua de fuentes externas
Estados árabes	Iraq, Somalia, Sudán, República Árabe Siria	Bahrein, Egipto, Kuwait
Asia oriental y el Pacífico	Camboya, Viet Nam	
América Latina y el Caribe	Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay	
Asia meridional		Bangladesh, Pakistán
África subsahariana	Benin, Chad, Congo, Eritrea, Gambia, Mozambique, Namibia	Botswana, Mauritania, Níger
Europa central y oriental y la CEI	Azerbaiyán, Croacia, Letonia, Eslovaquia, Ucrania, Uzbekistán	Hungría, Moldova, Rumania, Serbia y Montenegro <sup>a</sup> , Turkmenistán
OCDE de ingresos altos	Luxemburgo	Países Bajos
Otros	Israel	

a. Si bien Serbia y Montenegro pasaron a ser estados independientes en junio de 2006, los datos desagregados sobre los recursos hídricos externos de los dos países no estaban disponibles en el momento de la impresión.

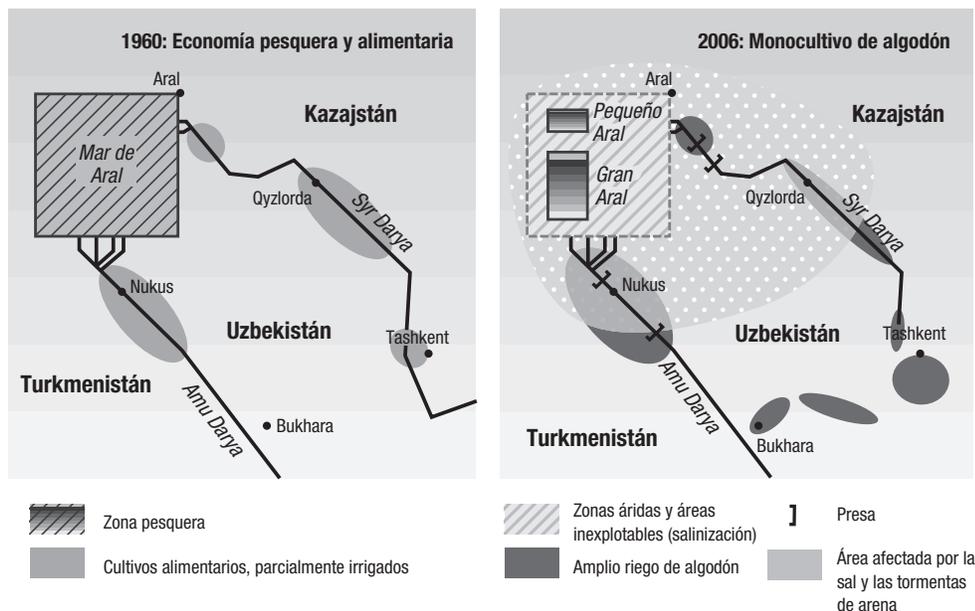
Fuente: FAO 2006.

la falta de cooperación y sufriendo grandes pérdidas en riego y energía hidroeléctrica.

A diferencia de lo que afirman algunas teorías pesimistas vinculadas con la guerra del agua, el conflicto por el agua ha constituido la excepción, no la regla. En los últimos 50 años se han conocido 37 casos de violencia entre estados a causa del agua y la mayor parte de los episodios no han sido graves. Mientras tanto, se han negociado más de 200 tratados relativos al agua. Algunos de estos tratados (por ejemplo, el tratado de la cuenca del Indo firmado por la India y Pakistán) han conservado su vigencia incluso durante los períodos de conflicto armado.

A pesar de la ausencia de conflictos armados, frecuentemente la cooperación ha estado limitada. En su mayor parte, se ha concentrado en la gestión técnica del flujo de agua y en las asignaciones volumétricas. Algunas iniciativas relativas a las cuencas fluviales –especialmente la iniciativa para la cuenca del Nilo– están empezando a cambiar este panorama. No obstante, el progreso se ha visto obstaculizado por la limitación de algunos mandatos, la debilidad de capacidad institucional y la falta de financiación. En todos estos ámbitos, la cooperación y las asociaciones pueden marcar la diferencia.

Mapa 1 El decrecimiento del Mar de Aral: los costos medioambientales del algodón



**Medio siglo de decrecimiento**

**1957**  
a partir de un mapa



**1982**  
a partir de una imagen por satélite



**1993**  
a partir de un mapa



En 1989-90 el Mar de Aral quedó dividido en dos partes: el Gran Aral y el Pequeño Aral

**July 2006**  
a partir de una imagen por satélite



Entre noviembre de 2000 y junio de 2001 la Isla de Vozrojdeniya se unió por el sur a la masa territorial

Nota: Las fronteras y nombres indicados en este mapa, al igual que las designaciones empleadas, no implican la aceptación ni el respaldo oficial por parte de las Naciones Unidas.

Fuente: Centro de Información Científica de la Comisión Interestatal de Coordinación sobre el Agua; Fondo Internacional para salvar el Mar de Aral; Banco Mundial; Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio; Departamento del Interior estadounidense 2001; Agencia Espacial Europea; Rekacewicz 1993.

El agua sucia y un saneamiento insuficiente han sido las principales causas de mortalidad durante el siglo pasado

\* \* \*

El agua está presente en todos los aspectos de la vida humana. A lo largo de la historia, la gestión del agua ha dado lugar a desafíos técnicos y políticos difíciles de superar para la población y para los gobiernos. La historia de la gestión del agua es una historia de ingenio y de debilidad humana. Desde el acueducto de la antigua Roma hasta las grandes obras públicas de Estados Unidos y Europa en el siglo XIX, el suministro de agua limpia para la cobertura de las necesidades vitales ha sido posible gracias al desarrollo de tecnologías innovadoras. Al mismo tiempo, el agua sucia y un saneamiento insuficiente han sido las principales causas de mortalidad durante el siglo pasado, y siguen siéndolo en muchos países en desarrollo.

La gestión del agua para los medios de sustento cuenta con una historia aún más larga. Desde los albores de la civilización en el valle del Indo y Mesopotamia, la gestión de agua como recurso productivo ha estado marcado por ingeniosos sistemas de infraestructura que han tratado de aprovechar el potencial productivo del agua limitando al mismo tiempo su potencial destructivo. La vulnerabilidad humana responsable del incumplimiento de estas metas o resultante de cambios en el ciclo hidrológico se refleja en la desaparición de civilizaciones, en el colapso de los sistemas agrícolas y en la destrucción medioambiental. Ante la amenaza del cambio climático y la creciente presión ejercida sobre los recursos mundiales de agua dulce, el desafío de la gobernabilidad del agua en el siglo XXI puede llegar a ser uno de los más difíciles de enfrentar en la historia de la humanidad.

## Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son las metas mundiales para superar la pobreza extrema y extender la libertad humana dentro de un plazo determinado. Estos objetivos, que son algo más que una serie de puntos de referencia cuantitativos que deben alcanzarse para el año 2015, encierran una amplia visión sobre las prioridades compartidas de desarrollo. Dicha visión está enraizada en la sencilla idea de que la pobreza extrema y las desigualdades flagrantes en las oportunidades no son características insalvables de la condición humana, sino una afección que tiene cura pero cuya prolongación nos reduce a todos y amenaza nuestra seguridad y prosperidad colectivas.

Las metas establecidas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio se eslabonan con un amplio conjunto de dimensiones interrelacionadas del desarrollo, que van desde la reducción de la pobreza extrema hasta la igualdad de género, la salud, la educación y el medio ambiente. Cada dimensión se vincula a través

de una compleja red de interacciones. El progreso sostenido en cualquier área depende de manera fundamental de los avances en todas las demás. La falta de progreso en un área puede frenar las mejoras en muchas otras. El agua y el saneamiento demuestran claramente estos vínculos. De no producirse un progreso rápido en dichas áreas, muchos países no podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además de condenar a millones de las personas más pobres del planeta a tener una vida de pobreza, mala salud y menores oportunidades, lo cual podría evitarse, este resultado perpetuaría las profundas desigualdades entre países y al interior de ellos. Si bien el desarrollo humano va más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las metas establecidas proveen un marco de referencia útil para comprender las relaciones existentes entre los avances logrados en distintas áreas, así como la importancia clave del progreso con relación al agua y el saneamiento.

### Objetivo de Desarrollo del Milenio

#### Por qué deberían actuar los gobiernos

#### Cómo deberían actuar los gobiernos

#### **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

- La ausencia de agua limpia y de un saneamiento adecuado es una de las principales causas de pobreza y malnutrición:
  - Una de cada cinco personas del mundo en desarrollo (1.100 millones de personas en total) carece de acceso a una fuente de agua mejorada.
  - Una de cada dos personas (2.600 millones en total) carece de acceso a un saneamiento adecuado.
  - En los países en desarrollo, las enfermedades y pérdidas de productividad relacionadas con el agua y el saneamiento alcanzan el 2% del PIB; en el África subsahariana ascienden al 5%, un porcentaje superior a la asistencia que recibe la región.
  - En muchos de los países menos desarrollados sólo el 25% de los hogares más pobres tiene acceso a un suministro de agua corriente en la vivienda, comparado con un 85% en los hogares más ricos.
  - Los hogares más pobres llegan a pagar hasta diez veces más por el agua que los hogares ricos.
- El agua es un insumo vital de producción para los pequeños agricultores, que representan a más de la mitad de la población mundial que vive con menos de 1 dólar diario.
- La presión creciente por reasignar recursos hídricos de la agricultura a la industria amenaza con producir un aumento de la pobreza rural.

- A fin de que el agua y el saneamiento se integren en las estrategias nacionales e internacionales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se requieren políticas encaminadas a:
  - Hacer que el acceso al agua sea un derecho humano y legislar para la aplicación progresiva de dicho derecho. Para ello, asegurar que todas las personas tengan acceso al menos a 20 litros de agua limpia al día.
  - Incrementar la inversión pública destinada a extender la red de abastecimiento en las áreas urbanas y ampliar el suministro en las rurales.
  - Establecer "tarifas mínimas", subsidios transversales e inversiones en las fuentes de agua a fin de asegurar que a nadie se le niegue el acceso a este recurso debido a la pobreza. En este sentido, tener como objetivo que los gastos por agua de los hogares correspondan como máximo al 3% de los ingresos familiares.
  - Reglamentar las redes de abastecimiento de agua a fin de mejorar la eficiencia, incrementar la equidad y garantizar la responsabilidad ante la población pobre.
- Introducir políticas públicas que combinen la sostenibilidad y la equidad en el desarrollo de los recursos hídricos para uso agrícola.
- Apoyar el desarrollo y la adopción de tecnologías de riego que favorezcan a la población pobre.

(continúa en la página siguiente)

**Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (continúa)**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Por qué deberían actuar los gobiernos	Cómo deberían actuar los gobiernos
<b>Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Millones de niñas no pueden asistir a la escuela porque deben recorrer largas distancias para recoger y llevar agua; esto las condena a un futuro de analfabetismo y de posibilidades de elección limitadas.</li> <li>• Las enfermedades relacionadas con el agua, tales como la diarrea y las infecciones parasitarias, disminuyen la capacidad de aprendizaje y causan 443 millones de días de absentismo escolar al año, lo que equivale a un año escolar completo de absentismo de todos los niños de siete años en Etiopía.</li> <li>• En muchos países el suministro inadecuado de agua y saneamiento en las escuelas representa una amenaza para la salud de los niños.</li> <li>• La ausencia de agua y de saneamiento adecuados en las escuelas es una de las principales causas por las que las niñas abandonan sus estudios.</li> <li>• Las infecciones parasitarias transmitidas por el agua y el saneamiento insuficiente frenan el potencial de aprendizaje de más de 150 millones de niños.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular las metas y estrategias destinadas a lograr la educación primaria universal a estrategias que garanticen que todas las escuelas dispongan de un suministro adecuado de agua y saneamiento, con instalaciones independientes para las niñas.</li> <li>• Hacer que el saneamiento y la higiene formen parte del programa escolar y, de este modo, impartir a los niños los conocimientos necesarios para reducir los riesgos de salud y permitirles llegar a ser impulsores del cambio en sus comunidades.</li> <li>• Establecer en las escuelas y comunidades programas de salud pública para la prevención y el tratamiento de las enfermedades infecciosas relacionadas con el agua.</li> </ul>
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de agua y saneamiento perpetúa la desigualdad de género y priva de poder a las mujeres.</li> <li>• La responsabilidad de recoger el agua recae en las mujeres; con frecuencia, éstas pasan hasta 4 horas al día caminando y haciendo cola para recoger el agua y transportarla. Esta es una causa fundamental de falta de tiempo para las mujeres.</li> <li>• El tiempo que pasan las mujeres atendiendo a sus hijos afectados por enfermedades transmitidas por el agua reduce sus posibilidades de ejercer un trabajo productivo.</li> <li>• Para millones de mujeres el saneamiento inadecuado representa una pérdida de la dignidad y una fuente de inseguridad.</li> <li>• En muchos países la mayor parte de la producción alimentaria depende de las mujeres, pero éstas disfrutan de derechos limitados relativos al agua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer que la igualdad de género y el saneamiento estén en el núcleo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.</li> <li>• Promulgar leyes que exijan la representación de las mujeres en los comités y otros organismos relativos al agua.</li> <li>• Respalidar campañas de saneamiento que otorguen a las mujeres un mayor poder de participación en las decisiones sobre inversión pública y los gastos domésticos.</li> <li>• Reformar los derechos de propiedad y las normas de regulación del riego, así como otras asociaciones de usuarios del agua a fin de asegurar la igualdad de derechos de las mujeres.</li> </ul>

**Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (continúa)**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Por qué deberían actuar los gobiernos	Cómo deberían actuar los gobiernos
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la mayoría de los casos, el agua sucia y el saneamiento insuficiente son responsables de los 1,8 millones de muertes infantiles anuales por diarrea (casi 5.000 muertes diarias); esto los convierte en la segunda causa principal de mortalidad infantil.</li> <li>• El acceso al agua limpia y el saneamiento puede reducir el riesgo de mortalidad de un niño hasta en un 50%.</li> <li>• La diarrea provocada por el agua sucia es una de las principales causas de muerte en el mundo y es responsable de cinco veces más muertes infantiles que el VIH/SIDA.</li> <li>• El agua limpia y el saneamiento son unas de las medidas de prevención más eficaces contra la mortalidad infantil: si se alcanza el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al agua y el saneamiento incluso en el nivel más básico de suministro, se salvarían más de 1 millón de vidas en la próxima década; el suministro universal, por su parte, lograría salvar 2 millones de vidas.</li> <li>• Las enfermedades transmitidas por el agua refuerzan desigualdades profundas y socialmente injustas; el riesgo de mortalidad entre los niños de los hogares pobres es tres a cuatro veces mayor que el de aquellos de los hogares ricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar las muertes infantiles relacionadas con el agua y el saneamiento como un problema nacional urgente y una violación de los derechos humanos fundamentales.</li> <li>• Aprovechar la asistencia internacional para reforzar los servicios básicos de atención sanitaria destinados a prevenir y tratar la diarrea.</li> <li>• Establecer vínculos explícitos entre las metas de reducción de la mortalidad infantil y las de extensión del acceso al agua y el saneamiento.</li> <li>• Hacer que las necesidades de los hogares más pobres sean una prioridad dentro de las estrategias de inversión pública y prestación de servicios relacionadas con el agua y el saneamiento.</li> <li>• Asegurar que los documentos de estrategias de reducción de la pobreza reconozcan el vínculo entre agua y saneamiento y mortalidad infantil.</li> <li>• Publicar estimaciones anuales de las muertes infantiles causadas por problemas de agua y saneamiento.</li> </ul>
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El suministro de agua y saneamiento reduce la incidencia de enfermedades y afecciones tales como la anemia, la carencia de vitaminas y el tracoma, los cuales debilitan la salud de las madres y son en parte responsables de la mortalidad materna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el suministro de agua y saneamiento como un elemento clave de las estrategias a favor de la igualdad de género.</li> <li>• Capacitar a las mujeres para que puedan influir sobre las decisiones relativas al agua y el saneamiento en el hogar y a escala local y nacional.</li> </ul>
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso inadecuado al agua y el saneamiento limita las posibilidades de higiene y expone a las personas con VIH/SIDA a mayores riesgos de infección.</li> <li>• Las madres infectadas por el VIH necesitan agua limpia para preparar los biberones.</li> <li>• Si se logra la meta establecida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, los sistemas de salud tendrían 1.700 millones de dólares de gastos menos del tratamiento de enfermedades infecciosas transmitidas por el agua; esto incrementaría los recursos disponibles para el tratamiento del VIH/SIDA.</li> <li>• El saneamiento y el drenaje insuficientes contribuyen a la propagación del paludismo, que causa 1,3 millones de muertes cada año, el 90% de ellas en niños menores de cinco años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar el agua y el saneamiento a estrategias nacionales y mundiales de lucha contra el paludismo y de mejora de las condiciones de vida de los pacientes con VIH/SIDA.</li> <li>• Asegurar que los hogares que cuidan de personas con VIH/SIDA tengan acceso al menos a 50 litros de agua gratuita.</li> <li>• Invertir en sistemas de drenaje y saneamiento que disminuyan la presencia de moscas y mosquitos.</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

**Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (continúa)**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Por qué deberían actuar los gobiernos	Cómo deberían actuar los gobiernos
<p><b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b></p> <p><i>Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a un agua potable segura y a un saneamiento básico</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se mantienen las tendencias actuales, el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua y el saneamiento no se cumplirá para 234 millones de personas, en el caso del agua, y 430 millones, en el del saneamiento.</li> <li>• El África subsahariana deberá incrementar las nuevas conexiones para el saneamiento, pasando de los 7 millones al año de la última década, a 28 millones al año para 2015.</li> <li>• Un progreso lento en materia de agua y saneamiento frenará los avances en otras áreas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer medidas prácticas que permitan transformar los compromisos adquiridos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en acciones prácticas.</li> <li>• Asegurar un liderazgo político nacional e internacional para superar el doble déficit en materia de agua y saneamiento.</li> <li>• Complementar la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio con una meta adicional: reducir a la mitad las desigualdades relativas a la cobertura de saneamiento entre el 20% más rico de la población y el más pobre.</li> <li>• Habilitar a reguladores independientes para que velen por que los suministradores de servicios cumplan con la responsabilidad de prestar servicios eficientes y asequibles a la población pobre.</li> </ul>
<p><b>Revertir la pérdida de recursos medioambientales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pérdida insostenible de recursos hídricos representa una amenaza creciente para el desarrollo humano y genera una deuda ecológica insostenible que será transmitida a las futuras generaciones.</li> <li>• El número de habitantes de países que sufren estrés de agua aumentará, pasando de los cerca de 700 millones en la actualidad, a más de 3.000 millones para el año 2025.</li> <li>• Más de 1.400 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales en las que el uso del agua supera los niveles mínimos de recarga, lo que provoca la desecación de los ríos y el agotamiento del agua subterránea.</li> <li>• La inseguridad del agua relacionada con el cambio climático amenaza con incrementar las cifras de malnutrición de 75 a 125 millones para el año 2080, con una disminución de más del 25% en la producción de alimentos básicos en diversos países del África subsahariana.</li> <li>• El agotamiento del agua subterránea supone una grave amenaza para los sistemas agrícolas, la seguridad alimentaria y los medios de sustento en toda Asia y en Oriente Medio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el agua como un recurso natural valioso y no como una mercancía que puede usarse y explotarse sin tener en cuenta la sostenibilidad medioambiental.</li> <li>• Reformar las cuentas nacionales de manera que reflejen las pérdidas económicas relacionadas con el agotamiento de los recursos hídricos.</li> <li>• Introducir políticas de gestión integrada de los recursos hídricos que restrinjan el uso del agua en función de los límites de sostenibilidad medioambiental y tomen en consideración las necesidades ecológicas.</li> <li>• Institucionalizar políticas que creen incentivos para la conservación del agua así como para la eliminación de los subsidios adversos que fomentan modelos insostenibles de uso del recurso.</li> <li>• Reforzar las disposiciones del Protocolo de Kyoto a fin de limitar las emisiones de carbono de acuerdo con las metas de estabilización de 450 partes por millón; fomentar los mecanismos de transferencia de tecnologías limpias y congregarse a todos los países en un marco multilateral intensificado para la reducción de las emisiones en el año 2012.</li> <li>• Desarrollar estrategias nacionales de adaptación para tratar el impacto del cambio climático. Además, incrementar la asistencia para la adaptación al cambio climático.</li> </ul>

**Ocho razones para que el mundo actúe a favor del agua y el saneamiento: vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (continúa)**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Por qué deberían actuar los gobiernos	Cómo deberían actuar los gobiernos
<b>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una asociación mundial efectiva para el agua y el saneamiento y en las sucesivas conferencias de alto nivel no se ha logrado generar el impulso necesario para incluir estos temas dentro de las prioridades internacionales.</li> <li>• Muchos gobiernos nacionales no están logrando poner en marcha las políticas y la financiación necesarias para acelerar el progreso.</li> <li>• La integración de los temas del agua y el saneamiento dentro de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza es insuficiente.</li> <li>• Muchos países que tienen altas tasas de mortalidad infantil causada por la diarrea están gastando menos de un 0,5% de su PIB en agua y saneamiento; este porcentaje representa sólo una fracción de sus asignaciones para presupuestos militares.</li> <li>• Los países ricos no han logrado dar prioridad al agua y el saneamiento en las asociaciones de asistencia internacional. Además, los gastos de asistencia para el desarrollo en el sector han disminuido en términos reales. Actualmente, estos gastos representan apenas el 4% de los flujos totales de asistencia.</li> <li>• La asistencia internacional destinada a la agricultura ha disminuido en un tercio desde comienzos de la década de 1990, pasando del 12% al 3,5% de la asistencia total.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un plan de acción mundial para impulsar la acción política; integrar la cuestión del agua y el saneamiento en las prioridades políticas del Grupo de los Ocho; movilizar recursos y respaldar procesos de planificación de iniciativa nacional.</li> <li>• Desarrollar planes de iniciativa nacional que vinculen la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa al agua y el saneamiento a disposiciones claras de financiación a mediano plazo y a políticas prácticas para superar la desigualdad.</li> <li>• Habilitar a los gobiernos y comunidades locales a través de la descentralización, el desarrollo de capacidades y la financiación adecuada, asignando al menos el 1% del PIB al agua y el saneamiento a través del gasto público.</li> <li>• Para el año 2010, realizar un aumento de la asistencia para el agua correspondiente a entre 3.600 y 4.000 millones de dólares al año, y asignar 2.000 millones de dólares adicionales al África subsahariana.</li> <li>• Incrementar la asistencia para la agricultura, pasando de 3.000 a 10.000 millones de dólares anuales para 2010, al mismo tiempo que se presta mayor atención a la seguridad del agua.</li> </ul>



## El estado de desarrollo humano

“El objetivo básico del desarrollo”, escribió Mahbub ul Haq en el primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, en 1990, “es el de crear un entorno de posibilidades en el que las personas puedan tener una vida larga, saludable y creativa”. Transcurridos dieciséis años, esa visión mantiene una fuerte resonancia.

Las personas constituyen la verdadera riqueza de las naciones pero, algunas veces, esta simple verdad se olvida. Fascinados por el alza o la caída de los ingresos nacionales (medidos por el PIB), se tiende a equiparar bienestar humano con riqueza material. No debe desestimarse la importancia de la estabilidad y del crecimiento del PIB: como queda de manifiesto en muchos países que sufren su falta, ambos son fundamentales para el progreso humano sostenido. No obstante, el criterio esencial para medir el progreso es la calidad de vida de las personas. Como lo afirmaba Aristóteles, “es evidente que la riqueza no es el bien que buscamos, pues es útil en orden a otra cosa”. Esa “otra cosa” es la oportunidad de aprovechar nuestro potencial como seres humanos. Tener una oportunidad real es tener opciones reales, aquellas que resultan de tener ingresos suficientes, una educación, buena salud y de vivir en un país que no sea gobernado por la tiranía. Tal como lo ha escrito Amartya Sen: “El desarrollo puede entenderse... como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaran las personas”.

Durante las últimas décadas ha habido un aumento sin precedentes de la riqueza material y la prosperidad en el mundo. Sin embargo, este aumento ha sido muy desigual y un inmenso número de personas no ha participado del progreso. La pobreza masiva, las desigualdades profundamente arraigadas y la falta de fortalecimiento político hacen que una gran parte de la población mundial se vea privada de la libertad

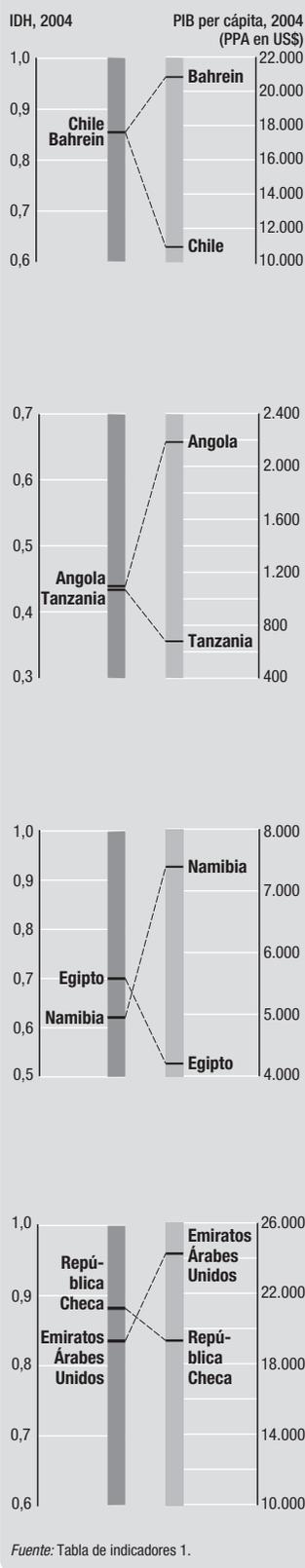
para tomar decisiones reales. Más aún, el PIB sigue calculándose sin tomar en consideración la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales.

### El índice de desarrollo humano

Desde 1990, el Informe ha publicado anualmente un índice de desarrollo humano (IDH), que busca dar una definición más amplia del bienestar, más allá del PIB. El IDH provee una medida compuesta de tres dimensiones del desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida); tener educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y de matriculación en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria); y gozar de un nivel de vida digno (medido por el ingreso según la paridad del poder adquisitivo). El índice no es en modo alguno una medida integral del desarrollo humano. Por ejemplo, no incluye indicadores importantes tales como respeto por los derechos humanos, la democracia y la igualdad, aunque sí provee una amplia perspectiva para ver del progreso humano y la compleja relación entre el ingreso y el bienestar.

El IDH presentado este año, que se refiere al año 2004, subraya las enormes brechas de bienestar y oportunidades de vida que siguen dividiendo a nuestro mundo, cada vez más interconectado. El Presidente John F. Kennedy acuñó el adagio de que “una marea creciente alza todos los barcos”. En el caso del desarrollo humano, la marea creciente de prosperidad mundial ha levantado algunos barcos más rápido que otros, pero hay también algunos que se hunden velozmente. Quienes realzan los aspectos positivos de la globalización algunas veces se dejan llevar por su entusiasmo. Cada vez más utilizan la expresión de aldea global para des-

**Figura 1 De los ingresos al IDH: algunos países tienen mejores resultados que otros**



cribir el nuevo orden mundial. Pero vista desde la perspectiva del desarrollo humano, la aldea mundial aparece profundamente dividida entre las calles de los que tienen y los que no tienen. El ciudadano medio de Noruega, el país con el IDH más alto, y el de países como Níger, con el IDH más bajo, viven ciertamente en diferentes distritos de desarrollo humano en la aldea global. Los noruegos son más de 40 veces más ricos que los nigerianos, viven casi el doble más y gozan de una matriculación casi universal en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria, comparada con una tasa de matriculación del 21% en Níger. Para los 31 países que se encuentran en la categoría de desarrollo humano bajo –un grupo que representa el 9% de la población mundial– la esperanza de vida al nacer es de 46 años, es decir, 32 años menos que en los países con un desarrollo humano alto.

El IDH pone de relieve otro tema central que ha estado presente en el *Informe sobre Desarrollo Humano* desde su nacimiento. Por lo general, los indicadores de desarrollo humano tienden a subir o bajar en función de los ingresos, lo cual no resulta muy sorprendente. Ingresos promedios muy bajos y altos niveles de pobreza de ingresos contribuyen a la falta de libertades verdaderas en el mundo y niegan a las personas la capacidad de tener una nutrición adecuada, de recibir tratamiento para sus enfermedades o de recibir educación. El IDH refleja la relación positiva entre ingresos, por una parte, y salud y educación, por otra: los habitantes de los países más desarrollados tienden a ser más saludables y a tener más oportunidades educativas. Además, este índice llama la atención sobre el hecho de que algunos países tienen mejores resultados que otros a la hora de convertir la riqueza material en oportunidades de salud y educación.

Algunos países tienen un rango de IDH muy por debajo de su rango de ingreso, mientras que en otros ocurre lo contrario. En Viet Nam, por ejemplo, un país que sigue siendo bastante pobre, el rango de IDH es, sin embargo, mucho similar que el de muchos países con ingreso per cápita superior. Por el contrario, el nivel medio de ingreso de Bahrein es casi dos veces más alto que el de Chile, pero el rango del primero según el IDH es más bajo –a pesar de sus recientes progresos– ya

que sus resultados en educación y alfabetización son inferiores. En el África subsahariana, Tanzania tiene una tercera parte del promedio de ingreso de Angola, pero su rango de IDH es similar. Este resultado refleja el alto costo humano del conflicto en Angola (figura 1).

Con frecuencia, los gobiernos ven el IDH como un instrumento para evaluar sus resultados en comparación con los de los países vecinos. La competencia por el desarrollo humano es una forma sana de rivalidad; más sana, podría decirse, que la competencia por el PIB. No obstante, los gobiernos han tenido una cierta tendencia a descuidar asuntos más urgentes, tales como las causas subyacentes de las grandes discrepancias entre la posición nacional en los cuadros mundiales de ingreso e IDH. En algunos casos, como el del África meridional, estas discrepancias son consecuencia de problemas específicos (como el VIH/SIDA). En muchos otros, se deben al fracaso de las políticas nacionales para proveer oportunidades en materia de salud y educación.

El IDH es una medida menos efectiva para comparar el desempeño de los países en las posiciones más altas del cuadro. La alfabetización y la matriculación educativa casi universales, unidas a una esperanza de vida más alta (véase la *Nota técnica 1* del Informe completo), hacen que el índice sea una medida imperfecta del desempeño comparado entre países. No obstante, incluso en ese nivel, el índice pone de relieve algunas diferencias entre el ingreso y el rango general de IDH. Por ejemplo, Estados Unidos, cuyos ciudadanos son en promedio los segundos más ricos del mundo después de los de Luxemburgo, se ubica seis posiciones más abajo en el rango de IDH que en el de ingreso. Una de las razones es que la esperanza media de vida es de tres años menos que en Suecia, país cuyo ingreso promedio es un cuarto más bajo. Dentro del grupo de países con alto desarrollo humano, Chile y Cuba disfrutaban de rangos de IDH mucho más altos que sus rangos por ingreso.

Tal como ocurre con cualquier índice que agrega datos relativos a diversas áreas de logros, el IDH está sujeto a constantes ajustes en función de los cambios de los sistemas estadís-

ticos de información. En algunos casos, estos cambios pueden afectar el rango de un país de manera positiva o negativa, independientemente de su desempeño. El IDH de este año demuestra este problema. Muchos países han visto bajar su puntuación según el IDH, no porque sus resultados subyacentes hayan cambiado, sino debido a un cambio en los sistemas de información sobre educación. Por definición, los datos sobre matriculación escolar empleados para calcular el IDH no deberían incluir la educación de adultos. Sin embargo, unos 32 países incluían antes la educación de adultos en sus informes sobre matriculación escolar. Este año dichos países han cambiado sus informes de datos a fin de corregir la anomalía. Las nuevas series de datos son más uniformes y precisas, pero el cambio ha tenido un efecto negativo sobre el rango de IDH de varios países, entre ellos, Argentina, Bélgica, Brasil, Paraguay, Perú y Reino Unido. En el caso de Brasil, su descenso en el rango de IDH –de 63 a 69– es consecuencia, casi exclusivamente, del cambio del sistema estadístico de información, más que de un verdadero deterioro de sus resultados en el ámbito de la educación. Se pueden observar resultados similares en otros países del mismo grupo.

### **Tendencias de desarrollo humano: el IDH y otros factores**

Las tendencias de desarrollo humano nos muestran elementos importantes. Desde mediados de la década de 1970, casi todas las regiones han ido incrementando su puntaje de IDH de manera progresiva.

El progreso de Asia oriental y Asia meridional se ha acelerado desde 1990. Por su parte, después de un catastrófico descenso en la primera mitad de la década de 1990, las regiones de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) han tenido también una fuerte recuperación y han vuelto a su nivel previo. El África subsahariana es la principal excepción. Desde 1990, su progreso se ha estancado, en parte por el retroceso económico pero, principalmente, por las catastróficas repercusiones del VIH/SIDA sobre la esperanza de vida. Dieciocho países tienen actualmente

un puntaje de IDH más bajo que en 1990, la mayoría de ellos en el África subsahariana. Hoy en día, 28 de los 31 países con un desarrollo humano bajo se encuentran en esta región del mundo. Esta situación pone de relieve la suprema importancia de los esfuerzos nacionales y las alianzas mundiales para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio superen la enorme desventaja heredada que enfrenta actualmente la población de África.

Algunas veces, el progreso en materia de desarrollo humano se considera como una prueba de convergencia entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. En términos generales, esta idea es correcta dado que los indicadores de desarrollo humano para el mundo en desarrollo han experimentado una mejora constante durante varias décadas. No obstante, la convergencia se está produciendo a ritmos muy diferentes en las distintas regiones y desde puntos de partida dispares. Siguen existiendo profundas desigualdades de desarrollo humano y en un gran número de países la divergencia está a la orden del día. Así lo demuestran algunos de los principales indicadores que componen el IDH.

### **La esperanza de vida**

Durante las últimas tres décadas, los países en desarrollo en su conjunto han ido aproximándose a los países desarrollados en lo que se refiere a la esperanza de vida. El promedio de la esperanza de vida al nacer ha tenido un incremento de nueve años, en los primeros, frente a un incremento de siete, en los países con ingresos altos. Una vez más, el África subsahariana es la excepción. En toda la región, la esperanza de vida es hoy en día más baja que hace tres décadas y ni siquiera esta impactante noticia refleja la gravedad total del problema. Varios países del África subsahariana han sufrido catastróficos retrocesos: 20 años en el caso de Botswana, 16 en el de Swazilandia y 13 en el de Lesoto y Zambia. Se trata de retrocesos demográficos mayores que los de Francia después de la Primera Guerra Mundial (véase el *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*). Además, ha habido un retroceso con respecto al patrón de la esperanza de vida según el género. En toda el África subsahariana, la proporción de mujeres infectadas por el

El VIH/SIDA ha hecho que en un gran número de países el desarrollo humano dé marcha atrás. Más de 39 millones de personas están infectadas por el VIH, el virus que provoca el SIDA, y solamente en el año 2005 esta enfermedad causó la muerte de 3 millones de personas. La disminución de la esperanza de vida ha sido uno de los efectos más notorios del VIH/SIDA sobre el índice de desarrollo humano (IDH). Por su parte, la feminización de la enfermedad y las consecuencias para la igualdad de género han sido menos visibles.

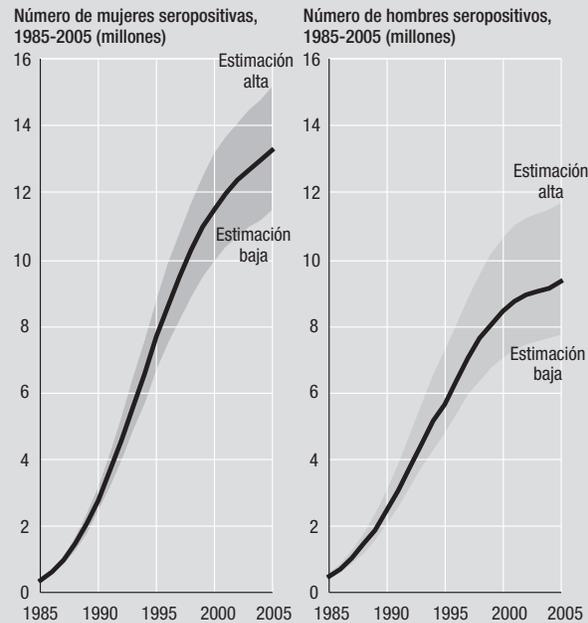
En el África subsahariana, que es el epicentro de la crisis, la tasa de infección ha venido incrementándose más rápido entre las mujeres que entre los hombres (figura 1). Actualmente, las mujeres representan el 57% de los casos de infección por VIH en la región y la probabilidad de que las jóvenes africanas (entre los 15 y los 24 años de edad) resulten infectadas es tres veces más alta que en el caso de los hombres.

La pandemia está determinando la estructura demográfica de muchos países africanos. Las mujeres corren un mayor riesgo de contraer la infección, así como de morir más pronto a causa de ésta. En el África meridional, esta situación está haciendo que se produzca un retroceso en el patrón habitual de esperanza de vida de hombres y mujeres (figura 2). Si se mantienen las tendencias actuales, en Botswana, Lesoto, Sudáfrica y Swazilandia, la esperanza de vida media de las mujeres será de dos años menos que la de los hombres para el período comprendido entre 2005 y 2010, en comparación con una cifra de siete años más entre 1990 y 1995. Parte de la diferencia en la tasa de mortalidad por VIH/SIDA según el género se debe a los matrimonios y uniones sexuales a una edad temprana. Estos dos factores hacen que las mujeres y las niñas estén más expuestas al riesgo de contagio.

Aún así, los datos de 11 países estudiados de forma detallada por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, muestran que en ocho países ha disminuido la proporción de personas que tienen relaciones sexuales antes de los 15 años. Asimismo, ha habido un incremento en el uso de preservativos. Las cifras relativas al tratamiento están yendo también por buen camino: en el África subsahariana, el uso de medicamentos antirretrovirales ascendió de 100.000 personas en el año 2003, a 810.000 a fines de 2005. Sin embargo, de los 4,7 millones de personas que requieren tratamiento actualmente, sólo cerca de una de cada seis lo recibe. Además, existen amplias variaciones en las tasas de cobertura: de más del 80% en Botswana a un 4% en Angola. Sólo en Sudáfrica se encuentra una cuarta parte de las personas que reciben tratamiento.

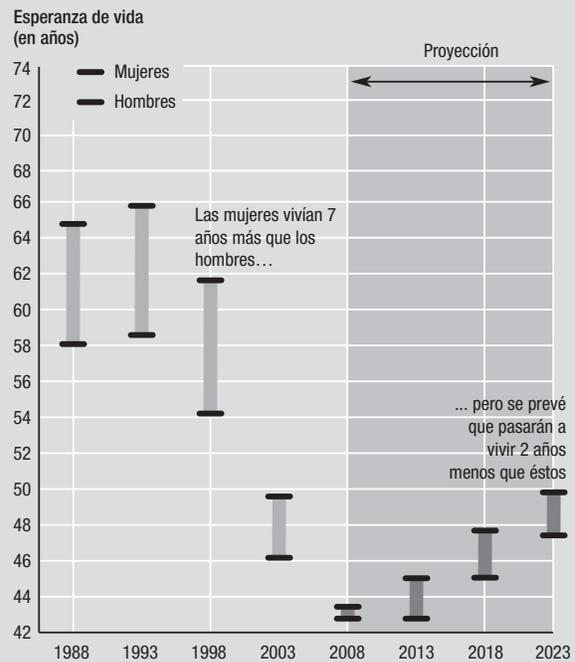
En cuanto a la existencia de un sesgo en la prevención y el tratamiento a causa del género, los datos son contradictorios. Las relaciones desiguales de poder pueden crear una desventaja para las mujeres y niñas en cuanto a la prevención, ya que su capacidad de control en la toma de decisiones es menor. La desventaja educativa es otro factor que entra en juego. Dado que la escuela es un espacio importante para la transmisión de información sobre el VIH/SIDA, las disparidades de género en relación a la asistencia escolar suponen una desventaja para las niñas. Ahora bien, la

Figura 1 El África subsahariana: una crisis que afecta cada vez más a las mujeres



Nota: Se refiere a adultos de los 15 años en adelante.  
Fuente: ONUSIDA 2006.

Figura 2 Esperanza de vida: el gran retroceso de género en el África meridional



Fuente: ONU 2005b.

## Recuadro 1 La feminización del VIH/SIDA en el África subsahariana

información actual no apunta a que exista un sesgo sistemático en el tratamiento. En Etiopía y Ghana, la proporción de mujeres que reciben tratamiento es menor de lo que podía esperarse en función del índice de infección, pero en Sudáfrica y Tanzania, es mayor.

Al igual que los hombres, las mujeres del África subsahariana sufren a causa de la estigmatización, el temor, el débil liderazgo y de una participación política inadecuada, que han puesto trabas al desarrollo de una respuesta efectiva frente al VIH/SIDA en muchos países. Pero también pueden verse beneficiadas si se cumple el

objetivo del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, que consiste en brindar un tratamiento antirretroviral a 10 millones de personas en todo el mundo para el año 2010. Resulta importante el compromiso del Grupo de los Siete principales países industrializados, de ofrecer un acceso lo más universal posible al tratamiento para el año 2010. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales deberían situar la cuestión de género y la superación de la desigualdad de género en el centro de las estrategias de prevención y tratamiento.

VIH/SIDA se halla en aumento, una tendencia que reduce de manera drástica su esperanza de vida con respecto a la de los hombres. Así, en buena parte de la región, la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA siguen siendo una de las condiciones más importantes para restablecer tendencias de desarrollo humano positivas (recuadro 1).

### Mortalidad infantil

Las tasas de supervivencia infantil son uno de los factores más importantes relacionados con la esperanza de vida. También en este caso, se observan algunas tendencias alentadoras. La tasa de mortalidad en la niñez está disminuyendo: en el año 2004 se produjeron 2,1 millones de muertes menos que en 1990. En todas las regiones están mejorando las posibilidades de supervivencia (figura 2). No obstante, la muerte de 10,8 millones de niños en 2004 es una prueba de desigualdad con respecto a la más básica de todas las oportunidades en la vida: la de permanecer vivo. El hecho de nacer en una calle equivocada de la aldea global conlleva un alto riesgo en términos de las posibilidades de supervivencia.

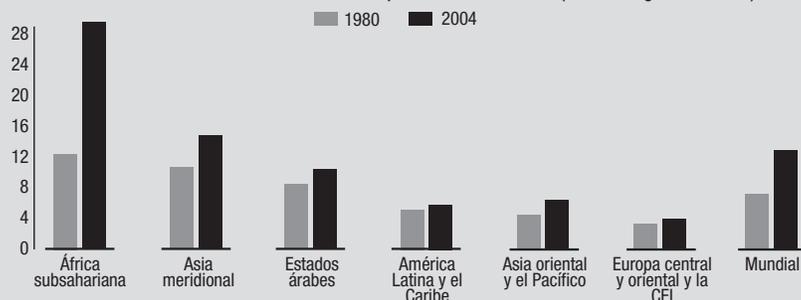
Para los niños de una gran parte del mundo en desarrollo, la diferencia de riesgo se está incrementando. En casi todas las regiones en desarrollo, las tasas de mortalidad infantil están aumentando cuando se expresan como múltiplo de la tasa correspondiente de los países con ingresos altos. Además, en un gran número de países, el ritmo de progreso en la reducción de la mortalidad infantil se ha hecho más lento. De haberse mantenido el ritmo de progreso registrado en la década de 1990, en el año 2004 se habrían producido 1,5 millones de muertes

infantiles menos en el mundo. La merma en la reducción de la tasa de mortalidad infantil repercute en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al ritmo actual, la meta de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad general para el 2015 dejará de cumplirse, con unos 4,4 millones de muertes en ese año. Sólo tres países del África subsahariana están en camino a alcanzar la meta prevista.

La mortalidad infantil demuestra, tal vez de forma más contundente que cualquier otro indicador, que los incrementos de ingreso no son sinónimo de mejoras en el desarrollo humano. Desde la perspectiva de la generación de riqueza, India es uno de los casos de éxito de la globalización: su PIB ha crecido un 4% anual como promedio desde 1990. Pero, por el contrario, su ritmo de reducción de la mortalidad infantil ha descendido del 2,9% al año en la década de 1980, al 2,2% desde 1990. Si bien India ha tenido mejores resultados que Bangladesh en términos de crecimiento económico e ingresos promedios, este último ha superado a India en lo que se refiere a la reducción de la tasa de mortalidad infantil, manteniendo un ritmo de disminución del 3,45% desde 1990. Visto desde la perspectiva

Figura 2 Divergencia mundial en la mortalidad infantil

Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años por 1.000 nacidos vivos (OCDE de ingresos altos=1)



Fuente: Banco Mundial 2006.

de las posibilidades de supervivencia, el contraste entre la suerte que corren los niños de India y los de Bangladesh pone de manifiesto las limitaciones de la riqueza como instrumento de medición del desarrollo humano.

### Educación

El progreso en el ámbito de la educación es esencial para el desarrollo humano por sí mismo, pero también lo es por las relaciones que guarda con la salud, la equidad y adquisición de poder. Una vez más, el resultado es el de un progreso a medias. Ha habido muchos logros, pero persisten grandes déficits.

Los actuales patrones de analfabetismo son consecuencia de los déficits educativos del pasado. Desde 1990, el índice de alfabetización de adultos ha tenido un aumento del 75% al 82%, disminuyendo así en 100 millones el número de personas analfabetas en el mundo. En lo que se refiere a la igualdad de género, ha habido un progreso menor. Las mujeres siguen representando cerca de dos tercios del analfabetismo de adultos, al igual que en la década de 1990. En todo el mundo en desarrollo ha aumentado el índice neto de matriculación en educación primaria, y la brecha de la igualdad de género con relación a la matriculación está disminuyendo en todas las regiones. La mala noticia, en contraste con esto, es que hay aún 115 millones de niños no escolarizados de los cuales 62 millones son niñas.

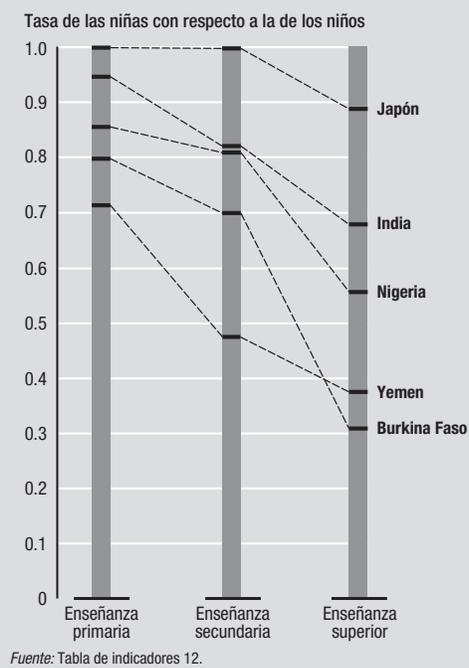
Las diferencias de matriculación en educación primaria reflejan una dimensión importante del progreso en el ámbito educativo, pero no dan cuenta de otras dimensiones. En el contexto de una economía mundial basada en el conocimiento, una enseñanza primaria de buena calidad es apenas un primer paso pero no un fin en sí mismo. Desde esta perspectiva más amplia, la desigualdad en la distribución de las oportunidades de educación mundiales sigue siendo alarmante. Como promedio, un niño de Burkina Faso puede esperar recibir menos de cuatro años de educación, frente a más de 15 años en la mayoría de los países con ingresos altos. Las grandes desigualdades educativas del presente son las desigualdades de ingresos y salud del mañana. Algunos de los principales retos que habrá que abordar son:

- *La brecha entre matriculación y finalización de los estudios.* En los países en desarrollo, aproximadamente un niño de cada cinco abandona la escuela antes de completar el nivel de educación primaria. En algunos casos, las tasas altas de matriculación ocultan el limitado progreso hacia la adquisición de las habilidades básicas de alfabetización y aritmética elemental. En países como Chad, Malawi y Ruanda, menos del 40% de los niños que son matriculados en la escuela finalizan el ciclo completo de enseñanza primaria.
- *Bajas tasas de transición a la enseñanza secundaria y terciaria.* En los países desarrollados, más del 80% de los niños que culminan la enseñanza primaria continúan sus estudios en un segundo ciclo de enseñanza básica; más de la mitad continúan después con la educación terciaria. En el África subsahariana el panorama es muy distinto: menos de la mitad de los niños pasan de la enseñanza primaria a la secundaria. Además, 37 países –entre ellos 26 del África subsahariana– tienen tasas netas de matriculación en la enseñanza secundaria inferiores al 40%.
- *Altos niveles de desigualdad de género después de la enseñanza primaria.* Si bien se están salvando las brechas entre niños y niñas con respecto a la matriculación, persisten grandes disparidades en los niveles de educación secundaria y terciaria (figura 3). Tales disparidades reflejan la discriminación de género institucionalizada, que supone una desventaja para las mujeres al restringir sus posibilidades de elección y reducir sus oportunidades de ingreso y empleo. Dado los lazos existentes entre la educación de las madres y la salud infantil, la discriminación de género dificulta también el progreso en la reducción de la mortalidad infantil.

### Pobreza de ingresos y distribución del ingreso

Desde 1990, la pobreza de ingresos ha disminuido en todas las regiones, salvo en el África meridional. La proporción de la población mundial que vive con menos de 1 dólar diario

**Figura 3** En algunos países, la discriminación de género se mantiene en la educación



ha bajado del 28 al 21%, quedando poco más de mil millones de personas por debajo del umbral. El alto crecimiento económico de China e India ha sido el mayor motor de reducción de la pobreza de ingresos. El África subsahariana es la única región en la que se ha advertido un incremento tanto de la incidencia de la pobreza, como del número absoluto de personas pobres. Allí, alrededor de 300 millones de personas, casi la mitad de la población de la región, viven con menos de 1 dólar diario.

Si bien el mundo está alcanzando de manera general el objetivo de reducir a la mitad la pobreza de ingresos para el año 2015, el África subsahariana, al igual que muchos países de otras regiones, no está en camino de lograrlo. Los datos nacionales indican que se fracasará en los objetivos para 2015, por una cifra de cerca de 380 millones de personas. Tales niveles de pobreza en medio de una economía mundial más próspera reflejan las extremas disparidades en cuanto a la riqueza y la baja participación de los ingresos mundiales percibida por la población pobre:

- El 20% más pobre de la población mundial, que corresponde aproximadamente a la población que vive con menos de 1 dólar diario,

representa el 1,5% de los ingresos mundiales. El 40% más pobre, que corresponde al umbral de pobreza de 2 dólares diarios, representa el 5% de los ingresos mundiales.

- Nueve de cada 10 habitantes de los países con ingresos altos pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se encuentran dentro del 20% más alto de la distribución mundial de ingresos. En el extremo contrario, uno de cada dos habitantes del África subsahariana se encuentra dentro del 20% más pobre. Además, la proporción de habitantes de la región que están en el 20% más bajo se ha más que duplicado desde 1980 (hasta un 36% del total).
- Los ingresos promedios a escala mundial son de 5.533 dólares (PPA), pero el 80% del mundo vive con menos de este promedio. La desigualdad mundial se refleja en la gran brecha existente entre el promedio y la mediana de ingresos (1.700 dólares en 2000).
- Las 500 personas más ricas del mundo tienen ingresos superiores a los 100 mil millones de dólares, sin tomar en consideración la riqueza de activos. Esta cifra supera los ingresos combinados de los 416 millones de personas más pobres. La acumulación de riqueza en el nivel más alto de la distribución mundial de ingresos ha sido más impactante que la reducción de la pobreza en el nivel más bajo. El *Informe sobre Riqueza Mundial* de 2004, preparado por Merrill Lynch, calcula que la riqueza de activos financieros de los 7,7 millones de “individuos de alta riqueza neta” alcanzó los 28 billones de dólares en 2003 y prevé un crecimiento que alcanzaría los 41 billones de dólares para 2008.

La globalización ha dado lugar a un prolongado debate sobre el rumbo preciso de las tendencias de la distribución de los ingresos mundiales. Lo que algunas veces se pierde de vista es la enorme profundidad de la desigualdad –y el potencial asociado de que una mayor equidad acelere la reducción de la pobreza. Medida en términos de la paridad del poder adquisitivo de 2000, la brecha entre los ingresos del 20% más pobre de la población mundial, por una parte, y la línea de pobreza de 1 dólar diario, por otra,

asciende a cerca de 300 mil millones de dólares. Esta parece ser una cifra elevada, pero representa menos del 2% del ingreso percibido por el 10% más rico de la población mundial. Una de las claves para que los objetivos de 2015 relativos a la pobreza de ingresos se puedan alcanzar, consiste en lograr una mayor equidad en la distribución de ingresos mundiales mediante estrategias nacionales de crecimiento de base amplia, respaldadas por la acción internacional, a través de la asistencia, el comercio y la transferencia de tecnología.

### Desigualdad y desarrollo humano

El IDH permite tener una visión instantánea del desempeño promedio nacional en materia de desarrollo humano. No obstante, los promedios pueden ocultar significativas disparidades dentro de los países. Las desigualdades basadas en los ingresos, la riqueza, el género, la raza y otras formas de desventaja heredada, así como en la localización, pueden hacer que los promedios nacionales sean un indicador equívoco del bienestar humano.

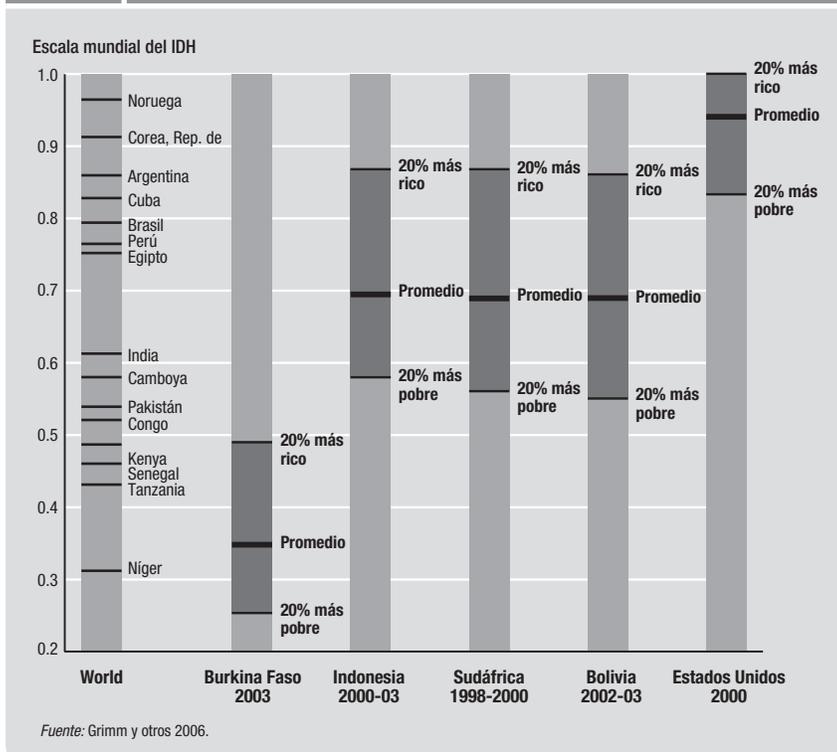
¿Puede el IDH emplearse para mostrar las desigualdades de desarrollo humano dentro de los países? Las investigaciones realizadas para el *Informe sobre Desarrollo Humano* de este año abordaron esta cuestión, tratando de desagregar por quintiles de ingresos los puntajes nacionales de IDH. El ejercicio abarcó a 13 países en desarrollo y dos países desarrollados (Finlandia y Estados Unidos), sobre los cuales había datos suficientes.

La construcción de puntajes de IDH de diferentes grupos de ingreso dentro de los países plantea dificultades técnicas (véase la *Nota técnica 2* del Informe completo). Las encuestas estándar de ingreso de los hogares y los estudios demográficos y de salud hacen que sea posible generar datos para el índice en diferentes puntos de la distribución de ingresos. Sin embargo, los problemas de disponibilidad y comparabilidad dificultan la construcción de índices equiparables entre los países. A esto se añade el problema de que en muchos países con ingresos altos no se dispone de los datos necesarios para la creación de puntajes de IDH por grupos de ingreso. A pesar de estas dificultades, la construcción de puntajes de IDH basados en los grupos nacionales de ingreso y comparables internacionalmente, tiene el potencial de ser un medio sólido para comprender las dimensiones de la privación de capacidades.

El IDH por grupos de ingreso revela graves desigualdades en cuanto al desarrollo humano (figura 4). En el caso de Burkina Faso, Madagascar y Zambia, el puntaje de IDH del 20% más rico corresponde aproximadamente al doble del puntaje del 20% más pobre. Las diferencias observadas en Bolivia, Nicaragua y Sudáfrica son también muy elevadas. En los países de ingreso alto, las disparidades de IDH según el ingreso entre la población rica y la población pobre son menores. Esto se explica, en parte, porque las diferencias de ingreso no se reflejan de manera tan drástica en diferencias de la esperanza de vida o en los resultados en educación básica. Aún así, en Estados Unidos se observan significativas disparidades de IDH según el grupo de ingreso.

Más allá de los rangos nacionales, las comparaciones entre países ponen de relieve la desigualdad en cuanto al desarrollo humano:

Figura 4 Un mismo país pero mundos diferentes: un índice de desarrollo humano por grupo de ingresos



- Según su rango, el 20% más rico de la población de Bolivia se ubicaría dentro del grupo de desarrollo humano alto, junto a Polonia, mientras que el 20% más pobre se ubicaría en un nivel comparable al del promedio de Pakistán. Los dos grupos están separados por 97 posiciones en el cuadro mundial de IDH. En el caso de Nicaragua, la brecha de IDH entre el 20% más rico y el más pobre es de 87 posiciones en el cuadro mundial.
- En Sudáfrica, según su rango de IDH, el 20% más rico de la población se encuentra 101 posiciones por encima del 20% más pobre.
- En Indonesia, el desarrollo humano oscila entre un nivel comparable al de la República Checa, en el caso del 20% más rico, y uno comparable al de Camboya, en el del más pobre.
- Mientras el 20% más rico de la población estadounidense (seguido de Finlandia) quedaría en la primera posición de logros de desarrollo humano, el quintil más pobre de la misma llega apenas a la posición número 50.

### El trasfondo de las desigualdades de IDH—mortalidad infantil y desigualdades en la educación

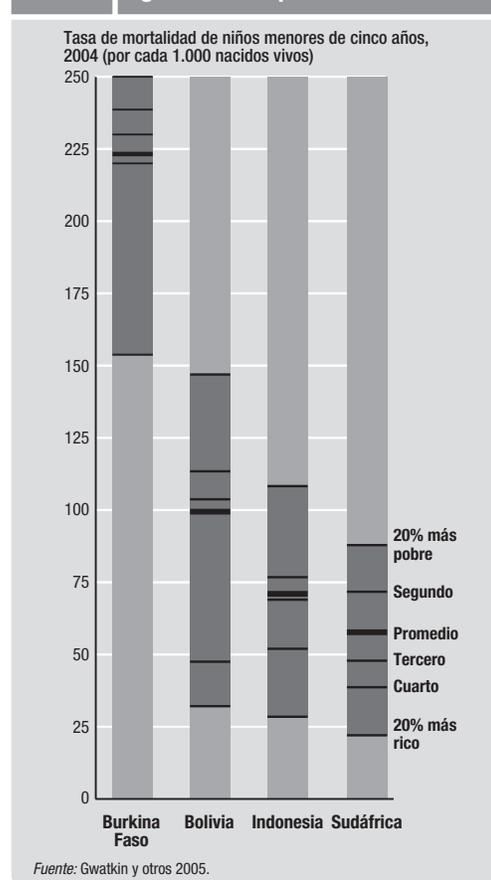
El IDH por grupos de ingresos provee un indicador agregado de algunas dimensiones importantes del bienestar. Detrás de éste se hallan algunas disparidades muy marcadas en cuanto a las capacidades y oportunidades de vida, vinculadas con las desigualdades de ingreso. Estas disparidades pueden destacarse mediante datos de las encuestas de hogares de algunos de los países incluidos en esta investigación.

En países como Bolivia, Indonesia y Sudáfrica, los niños nacidos en el 20% más pobre de la distribución del ingreso corren un riesgo cuatro veces mayor de morir antes de los cinco años que los niños nacidos en el 20% más rico (figura 5). Esta situación se inscribe dentro de un patrón mundial más amplio: en el África subsahariana, los niños nacidos en el 20% más pobre de la población enfrentan un riesgo de mortalidad antes de los 5 años que es 1,7 veces superior al de los niños del quintil más rico. Las tasas de finalización escolar también varían y las desigualdades de género interactúan con las

disparidades basadas en la riqueza. En Burkina Faso, tanto las niñas como los niños del 20% más pobre de la distribución del ingreso tienen probabilidades mucho menores de finalizar su escolarización que aquellos con ingreso alto, a pesar de que la disparidad de género es igualmente marcada. Estas variaciones considerables de las oportunidades en función de características heredadas de ventaja o desventaja manifiestan la necesidad de políticas públicas que nivelen las oportunidades y opciones, mediante la ampliación de las libertades reales.

Superar las disparidades extremas en estas áreas no es solamente un imperativo moral: las desigualdades tienen también importantes consecuencias para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consideremos la meta de reducir en dos tercios las tasas de mortalidad infantil. Los hogares pobres, cuyas tasas son generalmente dos a tres veces más altas que el promedio nacional, representan una parte desproporcionada de las muertes infantiles totales. En Nicaragua y

**Figura 5** Permanecer vivo: oportunidades ligadas a la riqueza



Perú, por ejemplo, cerca del 40% de las muertes infantiles se produce en el 20% de los hogares más pobres. Las políticas destinadas a reducir las tasas de mortalidad en la población pobre tienen el potencial de acelerar el progreso hacia la meta, a pesar de que en la mayoría de los países las desigualdades con respecto a la mortalidad infantil están creciendo: en promedio, la tasa de mortalidad en la población pobre está disminuyendo a menos de la mitad del ritmo de aquella de la población rica.

Más allá del ingreso de los hogares, el desglose del IDH puede captar desigualdades en diversos niveles. En muchos países, revela considerables diferencias entre regiones. El IDH de Kenia oscila entre 0,75 en Nairobi (casi a la par con Turquía) y 0,29 en Turkana, un área pastoril en el norte del país (figura 6). Si Turkana fuera un país, quedaría fuera de la escala actual del IDH por un margen considerable, lo que reflejaría las sequías recurrentes, el reducido acceso a la salud y a la infraestructura de agua y las elevadas tasas de desnutrición en la región.

Las diferencias entre las zonas rurales y urbanas interactúan con las disparidades regionales. En China, el área urbana de Shanghai tendría un rango 24 en el cuadro mundial de IDH, justo por encima de Grecia, mientras que la provincia rural de Guizhou quedaría en el mismo nivel que Botswana.

En el caso de algunos países, el IDH revela inmensas desigualdades según el grupo de

pertenencia. Un ejemplo de ello es el de Guatemala, donde las oportunidades de desarrollo humano presentan un gran sesgo que afecta a los grupos indígenas. El rango de los quekchí según el IDH es equivalente al de Camerún y se ubica 32 posiciones por debajo del de los *ladinos* (aproximadamente equivalente al de Indonesia).

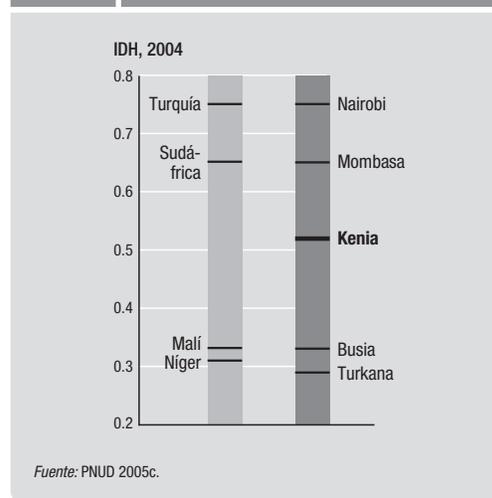
### Desigualdad del ingreso

En todas las sociedades, la desigualdad plantea problemas importantes arraigados en ideas normativas relacionadas con la justicia social y la equidad. Dado que las pautas de distribución del ingreso influyen directamente sobre las oportunidades de nutrición, salud y educación, la desigualdad del ingreso está también estrechamente relacionada con las desigualdades más generales de capacidad y, en algunos casos, con la privación absoluta.

Las variaciones regionales con respecto a la desigualdad del ingreso son considerables. El coeficiente de Gini, una forma de medición de la desigualdad según una escala de 0 a 100 (donde 0 representa la igualdad total y 100, la desigualdad total), oscila entre 33 en Asia meridional y 57 en América Latina, llegando a más de 70 en el África subsahariana. Si bien hay que ser prudente al realizar comparaciones entre regiones, estas diferencias regionales están relacionadas con importantes variaciones en lo que se refiere a la participación en los ingresos percibida por el 20% más pobre y el más rico. Asimismo, estas diferencias reflejan la brecha existente entre el promedio y la mediana de ingresos, una brecha que crece con la desigualdad. En un país con un alto nivel de desigualdad como México, la mediana de ingresos corresponde apenas al 51% del ingreso promedio. En Viet Nam, donde la distribución de ingresos es más equitativa, la mediana asciende a un 77% del promedio.

¿Por qué es importante la distribución del ingreso para la reducción de la pobreza? En términos simples, puede decirse que en un país la tasa de reducción de la pobreza de ingreso depende de dos factores: la tasa de crecimiento económico y la participación que percibe la población pobre sobre cualquier incremento en el crecimiento. Siempre que las demás condiciones

**Figura 6** Amplias desigualdades en el desarrollo humano entre los distritos de Kenia



no varíen, mientras más alta sea la proporción del ingreso percibida por la población pobre, más eficiente será el país en hacer que el crecimiento se traduzca en una reducción de la pobreza. Suponiendo que las pautas de distribución del ingreso se mantengan constantes y haciendo una proyección de las actuales tasas de crecimiento en el futuro, se necesitarían tres décadas para que el hogar pobre medio de México cruce la línea de pobreza. El plazo se reduciría a la mitad si se duplica la participación de la población pobre en el crecimiento futuro del ingreso. En el caso de Kenia, la reducción sería de 17 años, pasando del 2030 al 2013. Una transición de este tipo haría factible que el país alcance la meta de reducir a la mitad la pobreza de ingresos, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De no producirse esta transición, dicha meta será inalcanzable.

Tal como lo demuestran los ejemplos, la distribución es importante porque influye sobre la tasa a la cual el crecimiento económico se transforma en reducción de la pobreza (la elasticidad de la pobreza al crecimiento). Así, en Viet Nam, por cada aumento del 1% en el crecimiento, la reducción de la pobreza se acerca al 1,5%, un porcentaje que equivale al doble del 0,75% registrado en México. La buena noticia es que la desigualdad extrema no es un hecho inmutable. Durante los últimos cinco años, Brasil, uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, ha combinado un sólido desempeño económico con una disminución de la pobreza y la desigualdad (el coeficiente de Gini ha descendido de 56% en 2001 a 54% en 2004). El crecimiento económico ha generado empleo y ha permitido un incremento salarial real. Además, un vasto programa de asistencia social, Bolsa Familia, ha efectuado transferencias financieras a favor de 7 millones de familias que sufren una pobreza extrema o moderada, a fin de contribuir a su nutrición, salud y educación. Con esto, se crean beneficios para el presente y ventajas para el futuro.

La distribución de los ingresos no es un tema exclusivo de los países en desarrollo. Como lo

subraya el IDH por quintiles de ingresos de Estados Unidos, la cuestión concierne también a algunos de los países más desarrollados del planeta. Durante el último cuarto de siglo, la brecha entre la franja más baja de la distribución del ingreso estadounidense y las franjas media y alta ha crecido de manera drástica. Entre 1980 y 2004, los ingresos del 1% de los hogares más ricos (con ingresos promedios de más de 721.000 dólares en 2004) tuvieron un incremento del 135%. Durante el mismo período, los salarios reales en la industria disminuyeron en un 1%. Mientras tanto, la participación del 1% más rico en los ingresos nacionales se duplicó, llegando hasta el 16%. En otras palabras, los frutos de las ganancias de productividad que han impulsado el crecimiento estadounidense han tenido un fuerte sesgo, favoreciendo a los sectores más ricos de la sociedad.

¿Produce la desigualdad creciente una limitación de las oportunidades? Una manera de responder a esta pregunta es medir la influencia de la capacidad adquisitiva de los padres sobre los futuros ingresos de los hijos. En países con una baja desigualdad, tales como Dinamarca y Noruega, el ingreso de los padres explica cerca del 20% del ingreso de los hijos. En Estados Unidos, al igual que en el Reino Unido, esta cifra asciende a más del 50%.

Dentro de un país, los niveles altos de desigualdad del ingreso y de las oportunidades restringen el desarrollo humano. Aparte de sus consecuencias negativas para el dinamismo económico, el crecimiento y la cohesión social, limitan la conversión del crecimiento en desarrollo humano. Esto mismo es válido en el plano mundial, donde las brechas cada vez más notorias que dividen a los que tienen de los que no tienen, se han convertido en un tema central de descontento. Uno de los principales desafíos de desarrollo humano en las próximas décadas es reducir la tolerancia frente a las desigualdades extremas que han caracterizado a la globalización desde comienzos de la década de 1990 y asegurar que la marea creciente de prosperidad amplíe las oportunidades para la mayoría y no solamente para unos pocos privilegiados.







## Nuevo material producido por la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano

### Los Informes sobre Desarrollo Humano nacionales, subnacionales y regionales

Los *Informes sobre Desarrollo Humano* se preparan también a escala nacional, subnacional y regional. El primer *Informe sobre Desarrollo Humano* nacional se publicó en 1992.

- Desde 1992, se han producido más de 550 *Informes sobre Desarrollo Humano* nacionales y subnacionales, a cargo de equipos por países respaldados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en más de 130 países. Asimismo, se han publicado 30 *Informes sobre Desarrollo Humano* regionales.
- Como documentos de promoción de políticas, estos informes llevan el concepto de desarrollo humano a los diálogos nacionales a través de procesos de consulta, investigación y elaboración impulsados por los países y propios de los mismos.
- Los datos del *Informe sobre Desarrollo Humano*, con frecuencia desglosados por género, grupo étnico o por categoría rural o urbana, ayudan a identificar los casos de desigualdad, a medir el progreso y a detectar las señales tempranas de alarma de posibles conflictos.
- Dado que se basan en perspectivas locales, los *Informes sobre Desarrollo Humano* nacionales, subnacionales y regionales pueden ejercer una influencia sobre las estrategias nacionales y, entre ellas, sobre las políticas destinadas a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras prioridades de desarrollo humano.

### Para encontrar más información acerca de los *Informes sobre Desarrollo Humano* nacionales, subnacionales y regionales, así como una base de datos de todos los *Informes sobre Desarrollo Humano*, por favor consulte:

- Base de datos de los Informes sobre Desarrollo Humano: [http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm)
- Área de trabajo de los Informes sobre Desarrollo Humano nacionales: <http://hdr.undp.org/nhdr/>
- Redes de los Informes sobre Desarrollo Humano: <http://hdr.undp.org/nhdr/networks/>
- Herramientas para los Informes sobre Desarrollo Humano: <http://hdr.undp.org/nhdr/toolkit/default.html>

### Journal of Human Development: Alternative Economics in Action

La publicación ofrece un foro para el intercambio abierto de ideas entre una amplia serie de economistas, académicos y encargados de la formulación de políticas.

**Información para suscripciones:** El *Journal of Human Development* es una publicación revisada por los pares, que es editada tres veces al año (en marzo, julio y noviembre) por Routledge Journals, una editorial de Taylor and Francis Group Ltd, 4 Park Square, Abingdon, Oxfordshire OX14 4RN, Reino Unido.

<http://www.tandf.co.uk/journals>

### Temas de los *Informes sobre Desarrollo Humano*

- 2005 La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual
- 2004 La libertad cultural en el mundo diverso de hoy
- 2003 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza
- 2002 Profundizar la democracia en un mundo fragmentado
- 2001 Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano
- 2000 Derechos humanos y desarrollo humano
- 1999 La mundialización con rostro humano
- 1998 Consumo para el desarrollo humano
- 1997 Desarrollo humano para erradicar la pobreza
- 1996 Crecimiento económico y desarrollo humano
- 1995 Género y desarrollo humano
- 1994 Nuevas dimensiones de la seguridad humana
- 1993 Participación popular
- 1992 Dimensiones globales del desarrollo humano
- 1991 Financiación del desarrollo humano
- 1990 Concepto y medición del desarrollo humano

Para mayor información, visite la página:

<http://hdr.undp.org>



Sitio web del IDH: <http://hdr.undp.org>

## Informe sobre Desarrollo Humano 2006

A lo largo de la historia, el agua ha enfrentado a la humanidad a algunos de sus mayores retos. El agua es una fuente de vida y un recurso natural del que dependen nuestro medio ambiente y nuestros medios de sustento, pero también es una fuente de peligro y vulnerabilidad. En los albores del siglo XXI, las perspectivas de desarrollo humano se ven amenazadas por una creciente crisis mundial del agua. Este informe desmiente el mito de que la crisis es el resultado de la escasez y sostiene que la pobreza, el poder y la desigualdad se encuentran en el núcleo del problema.

En un mundo de riqueza sin precedentes, casi 2 millones de niños mueren cada año debido a la falta de un vaso de agua limpia y un saneamiento adecuado. Millones de mujeres y niñas se ven obligadas a pasar horas recogiendo y transportando agua, lo cual reduce sus oportunidades y posibilidades de elección. Además, las enfermedades infecciosas transmitidas por el agua están frenando la reducción de la pobreza y el crecimiento económico en algunos de los países más pobres del mundo.

Fuera de los hogares, la rivalidad por el agua como recurso de producción se está intensificando. Algunos de los síntomas de esta rivalidad son el colapso de los sistemas ecológicos dependientes del agua, la disminución de los caudales fluviales y el agotamiento a gran escala de las aguas subterráneas. Los conflictos por el agua al interior de los países se intensifican y las personas pobres de las zonas rurales son las más afectadas. La posibilidad de que surjan tensiones entre los países está creciendo igualmente, a pesar de que intensificar la cooperación comporta importantes beneficios potenciales para el desarrollo humano.

*El Informe sobre Desarrollo Humano* continúa formulando el debate sobre algunos de los retos más urgentes que debe encarar la humanidad. *El Informe sobre Desarrollo Humano 2006*:

- Investiga las causas subyacentes y consecuencias de una crisis que deja a 1.100 millones de personas sin acceso a un agua segura y a 2.600 millones sin acceso al saneamiento
- Defiende la búsqueda de una salida concertada para lograr que el agua y el saneamiento para todos se conviertan en una realidad a través de estrategias nacionales y un plan de acción mundial
- Analiza las fuerzas sociales y económicas que están originando la escasez de agua y marginando a los agricultores pobres
- Examina las posibilidades de cooperación internacional para superar las tensiones transfronterizas relativas a la gestión del agua
- Incluye las contribuciones especiales de Gordon Brown y Ngozi Okonjo-Iweala, el presidente Lula, el ex presidente Carter y el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan.