

EL TRABAJO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN EL CAMPO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO EN AMERICA LATINA¹

Ing. Alfredo E. Hernández²

Se examina la labor del BID en relación con las obras de abastecimiento de agua y alcantarillado en América Latina, las condiciones de los préstamos que esta institución concede para tal objeto, los organismos con que opera, los tipos de proyecto que financia y su ejecución.

Introducción

Hasta hace pocos años, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, los proyectos destinados a suplir agua potable o construir sistemas de alcantarillado se consideraban exclusivamente como de carácter social y su financiamiento constituía obligaciones de los gobiernos nacionales, provinciales o municipales, que poca o ninguna relación tenían con las tasas o tarifas que debían cubrir los usuarios. Aun más: en la mayoría de los casos, los usuarios ni siquiera contribuían adecuadamente a atender los gastos necesarios para la operación y mantenimiento de los servicios. Esto tenía dos efectos: en primer lugar, los sistemas se deterioraban con facilidad y funcionaban inadecuadamente, dando servicios poco satisfactorios; además, se hacía difícil la financiación de ampliaciones o mejoras, ya que al faltar una base financiera adecuada los organismos de crédito no veían con mayor interés el otorgamiento de préstamos para estos proyectos.

La elevada tasa de crecimiento de la población y la tendencia migratoria hacia las

ciudades han agravado la situación en forma realmente alarmante, hasta hacer del problema, en todos los países de la región, uno de los que requieren atención más inmediata.

Afortunadamente, en los últimos años el concepto general ha ido cambiando, y si bien en muchos casos aún no se puede considerar la autofinanciación, en cambio sí se ha establecido como regla general la participación financiera de los usuarios de acuerdo con el costo del servicio, el uso que se hace del mismo y la capacidad de pago de la población servida.

Este cambio de criterios ha hecho que instituciones financieras vean con marcado interés los préstamos destinados a la construcción y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado, tomando en cuenta las condiciones especiales de cada proyecto. Hasta se ha llegado a considerar y a demostrar que las operaciones destinadas a la ampliación y mejoramiento de esos servicios en las ciudades más prósperas de la región pueden ser financiadas con recursos corrientes de los mercados de capital, considerándolas como préstamos de desarrollo económico.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde que abrió sus puertas, ha puesto la mayor atención a las solicitudes de préstamos de esta naturaleza, al extremo de que la primera operación aprobada corres-

¹ Tercero de una serie de artículos basados en los documentos de trabajo presentados en la Conferencia Regional sobre Abastecimiento de Agua en las Américas, celebrada en la Sede de la Organización Panamericana de la Salud en Washington, D. C., del 18 al 20 de octubre de 1965.

² Director, División de Análisis de Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.

pondió al financiamiento de un proyecto de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de una ciudad de tamaño mediano; a su vez el BID obtuvo la cooperación de varios bancos comerciales privados, los cuales adquirieron participaciones en este préstamo.

En la Carta de Punta del Este se asignó especial importancia al mejoramiento del abastecimiento de agua potable, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. El BID, como uno de los elementos en la ejecución del programa de la Alianza para el Progreso, ha puesto el mayor interés en cumplir adecuadamente la función que le corresponde en la financiación de proyectos de esta naturaleza.

En el desarrollo de ese programa, el Banco ha recibido la más amplia colaboración de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), con la cual ha trabajado en la mayor armonía y se estima, que de las muy buenas relaciones entre los dos organismos, el técnico y el financiero, depende el buen éxito, no solamente de los programas de acueductos y alcantarillados, sino también de otros programas de saneamiento ambiental que se espera desarrollar en el futuro.

Operaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo

Hasta la fecha el BID ha otorgado 60 préstamos destinados a participar en la financiación de proyectos de agua potable y alcantarillado, por un monto total de EUA\$243.562.296. Varios de estos proyectos corresponden a la construcción de nuevos sistemas, pero en la mayoría de los casos se refieren al mejoramiento y ampliación de los ya existentes, que resultaban absolutamente insuficientes e inadecuados para llenar las necesidades de una población en continuo aumento.

De los 60 préstamos, 46 se destinan a proyectos urbanos y 14 a rurales, con un costo total que asciende a EUA\$550 millones. A esto hay que agregar varias operaciones de

asistencia técnica no reembolsable, cuyos montos se han destinado a estudios de ingeniería y de organización relacionados con proyectos de la misma naturaleza. Con tales proyectos se favorece a una población estimada en aproximadamente 30.500.000 personas.

Las cifras anteriores indican que el BID no sólo ha destinado una suma muy considerable para préstamos destinados a agua potable y alcantarillado, sino que ha permitido la movilización de importantes recursos locales con el mismo fin. El objetivo del Banco no se ha limitado a la financiación de los proyectos, sino que se ha extendido a obtener que las entidades encargadas de ejecutar y operar los sistemas se organicen en forma tal que puedan seguir prestando un servicio eficiente y permanente a las comunidades que atienden.

Criterios operativos

Organismos con los cuales se opera

Los préstamos para agua potable y alcantarillado se han otorgado a los gobiernos nacionales, a los estados o provincias y a las instituciones locales o municipales. Se ha operado con organismos autónomos y semiautónomos, así como directamente con los gobiernos. En este último caso, en varias oportunidades ocurre que el deudor no es el organismo ejecutor del proyecto; también, en algunos casos, actúan como deudores bancos u otros organismos financieros estatales. Para el Banco, lo importante es la existencia de una capacidad administrativa, técnica y financiera que permita ejecutar los trabajos debidamente y operar los sistemas con eficiencia.

En muchos casos ha sido necesario exigir la organización o reorganización de la entidad encargada de ejecutar el proyecto y de administrar los sistemas, pues se encontraron serias deficiencias en la organización administrativa, en la contabilidad, en la estructura financiera y en la capacidad

técnica para proyectar y ejecutar los proyectos y, luego, para operar los sistemas.

El aporte de fondos de contrapartida ha sido un problema serio con el cual ha tenido que enfrentarse el Banco, pues siempre se trata de obtener una contribución local adecuada a fin de movilizar recursos internos para la ejecución de los proyectos. En muchos casos, especialmente debido a la forma en que han venido operando la mayoría de las entidades de servicios públicos, se ha hecho difícil obtener recursos locales, pero, con perseverancia, ha podido lograrse una contribución muy importante de parte de los deudores.

Los proyectos

El BID ha estado considerando la financiación de tres tipos de proyectos:

1. Proyectos individuales para ciudades grandes;
2. Líneas de crédito para ciudades medianas y pequeñas, y
3. Líneas de crédito para el desarrollo de proyectos de acueductos rurales.

Todos los proyectos deben formar parte del programa de desarrollo económico y de mejoramiento social del país respectivo, y para el trámite de la solicitud de crédito se requiere, en primer lugar, que la misma cuente con la aprobación del organismo nacional de planificación o del gobierno central.

Todo proyecto individual debe formar parte de un plan general que contemple el aumento futuro de la población por un período razonable de tiempo.

Lo ideal es que los estudios de ingeniería abarquen el plan maestro completo con su costo aproximado y contengan suficiente información para determinar el costo real de la primera etapa y todos los planos, presupuestos y especificaciones necesarios para licitar la obra y proceder a su ejecución sin demoras prolongadas.

Cuando se trata de líneas de crédito, se requiere la presentación de proyectos modelo con estudios bien avanzados que permitan apreciar claramente los criterios que se están siguiendo en su preparación. Al mismo tiempo, se exige que los proyectos modelo que se presenten constituyan una parte importante del programa, para que el desarrollo del mismo pueda iniciarse poco después de la firma del contrato de crédito; la presentación de nuevos proyectos habrá de permitir la continuación de los trabajos en forma ininterrumpida y, además, no se autorizan desembolsos para cubrir gastos de proyectos que no hayan sido aprobados previamente por el Banco.

El BID está en condiciones de otorgar préstamos destinados a la preparación de proyectos, los que permiten financiar especialmente el costo de los estudios de ingeniería. En casos muy calificados, y especialmente en el caso de proyectos individuales, se han hecho préstamos que financian el desarrollo del proyecto por etapas, a partir de los estudios mismos. No obstante, este sistema ofrece serios problemas, el principal de los cuales es que obliga a trabajar con cifras muy inciertas, que no permiten estimar adecuadamente las necesidades financieras. Además, se producen protestas de los usuarios de los sistemas, a quienes es difícil explicar por qué los trabajos se inician mucho tiempo después de otorgado el préstamo. Lo más práctico, en estos casos, es financiar primeramente los estudios, y luego, con base en éstos, proceder a la financiación del proyecto.

La falta de proyectos bien formulados y de estudios adecuados ha sido el factor que en mayor grado ha retrasado el estudio de las solicitudes. Afortunadamente la presentación de las solicitudes de préstamo ha mejorado mucho, y los solicitantes ya comprenden mejor la razón de las exigencias del Banco.

Se ha preparado una guía para la presentación de solicitudes, la cual ha sido de la mayor utilidad. Actualmente se la está

revisando a la luz de la experiencia obtenida. Se está contemplando la conveniencia de preparar dos guías separadas, una para acueductos urbanos y otra para acueductos rurales, ya que los criterios que deben aplicarse en cada caso varían en muchos aspectos. Los cursos de adiestramiento y los seminarios que está llevando a cabo el BID también han permitido una mayor comprensión de los problemas implícitos en estas operaciones, tanto de parte del Banco como de los organismos que utilizan los créditos. De especial importancia resultó el curso llevado a cabo recientemente para funcionarios de alto nivel de las instituciones que tienen a su cargo los programas de agua potable y alcantarillado en varios países latinoamericanos.

Aspectos financieros

Con el producto de los préstamos del BID se cubren, en primer lugar, los gastos en moneda extranjera, y si el caso lo requiere, parte de los gastos locales; los aportes del deudor se destinan, por regla general, a cubrir inversiones en moneda nacional. Entre los aportes locales se pueden considerar los estudios de ingeniería, la dirección del trabajo y las contribuciones de las poblaciones servidas, tanto en dinero efectivo como en mano de obra.

El Banco pone especial cuidado en obtener la seguridad de que los aportes locales se harán en tiempo oportuno, ya que la falta o atraso de los mismos puede producir serios trastornos en la ejecución de los proyectos.

En cuanto a las tarifas que deben cubrir los usuarios, la norma consiste en que éstas deben ser suficientes, por lo menos, para hacer frente a los gastos ordinarios de operación del respectivo sistema, incluyendo los de administración, los intereses, el mantenimiento y, en la medida de lo posible, la depreciación. Lo más deseable es que las tarifas, además de cubrir los gastos de operación, puedan producir los recursos necesarios para atender el servicio de todas

las obligaciones a cargo del deudor. Como en muchos casos esto no es posible—especialmente cuando se trata de poblaciones en las cuales una mayoría de los habitantes tienen baja capacidad de pago—el Banco considera alternativas sobre la base de tarifas más bajas. Cualquiera que sea el caso, el deudor debe probar que contará con los recursos necesarios para operar y mantener el sistema y para atender el servicio de las deudas, aun cuando tales recursos tengan un origen distinto al de las tarifas.

Ejecución de los proyectos

El BID pone especial cuidado en asegurar la debida ejecución de los proyectos, y se reserva el derecho de ejercer una cuidadosa vigilancia, tanto en los aspectos de ingeniería como en la organización general de la entidad ejecutora. Especialmente cuida de que los desembolsos se ajusten a la lista de bienes y servicios que se ha acordado financiar con los recursos del préstamo; esto no se opone a que, dentro de los términos de la resolución aprobada por el Directorio y cuando las circunstancias así lo aconsejen, se hagan ajustes de común acuerdo entre el deudor y el acreedor.

Cuando se cuenta con información técnica adecuada y el deudor se ajusta a los términos establecidos en el contrato de crédito, el trámite de los desembolsos resulta por lo general fácil y rápido. El Banco se interesa en que la ejecución del proyecto se realice de acuerdo con el programa de trabajo acordado, el cual se incluye como un anexo al contrato de préstamo; se hace todo lo posible para que los desembolsos produzcan oportunamente, y a la vez se exige que los trabajos se ejecuten en debida forma.

El panorama actual indica, por una parte, que un grupo considerable de nuevas solicitudes se encuentran sometidas a estudio y consideración del Banco; por otra, la ejecución de varios de los proyectos financiados ya llega a su fin. Varios millones de personas están ya en consecuencia, disfrutando de

mejores servicios, y otros grupos de población igualmente numerosos lo estarán pronto. Se ha adquirido una experiencia muy importante, y en todo momento se trata de mejorar los procedimientos actualmente en uso. En especial, se hacen los mayores esfuerzos por mantener la mejor coordinación con la Oficina Sanitaria Panamericana y con las entidades nacionales encargadas de prestar los servicios de agua potable y alcantarillado. Todo esto ha permitido operar cada vez en forma más efectiva, dentro del objetivo común de alcanzar las metas establecidas en el programa de la Alianza para el Progreso.

Resumen

Hasta hace poco prevalecía en América Latina el criterio de que el financiamiento de los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado competía exclusivamente a los gobiernos. El usuario pagaba por el servicio tarifas que no guardaban relación con los capitales requeridos para la construcción y mantenimiento de dichos sistemas. Al no haber una base financiera sólida, era difícil obtener créditos para financiar su construcción y ampliación. Por otra parte, el rápido aumento de la población y su concentración en las ciudades convirtieron al abastecimiento de agua y alcantarillado en un problema que exigía atención inmediata.

La Carta de Punta del Este fijó como uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso abastecer de agua potable en una década por lo menos, al 70 % de la población urbana y el 50 % de la rural. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigió su acción a lograr tal objetivo, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales y con otros organismos internacionales. Se hace notar la estrecha coordinación entre el BID y la OSP en esta labor y se da cuenta del paulatino cambio de actitud de la comunidad e instituciones latinoamericanas ante la cuestión.

El BID concedió 60 préstamos—46 para proyectos urbanos y 14 para proyectos rurales—por un total de EUA\$243.562.296 para la construcción de nuevos sistemas o ampliación de los que estaban funcionando; tales obras benefician a una población estimada en 30.500.000 personas y costarán en total EUA\$550 millones. Se examinan las normas establecidas por el BID para conceder los créditos para abastecimiento de agua y alcantarillado, los organismos con los que opera y cómo, los tipos de proyectos que financia, los aspectos financieros de las operaciones—como la proporción de aportes locales y el destino del préstamo—y la ejecución de los proyectos. □

The Work of the Inter-American Development Bank in the Field of Water Supply and Sewage Disposal in Latin America (Summary)

Until very recently the commonly held opinion in Latin America was that the financing of water supply and sewage disposal systems was solely the responsibility of Governments. The rates the consumer paid for the service had no relation to the capital needed for the construction and maintenance of the systems. Since their financial basis was not very sound, it was difficult to obtain

credits for financing the construction and extension of the systems. On the other hand, the rapid population increase and its concentration in cities made water supply and sewage disposal a problem which called for immediate attention.

The Charter of Punta del Este established as one of the objectives of the Alliance for Progress that at least 70 per cent of the urban population

and 50 per cent of the rural population should be supplied with drinking water, in the decade. The Inter-American Development Bank (IDB) developed its activities in this respect in close collaboration with national authorities and with other international agencies. Mention is made of the close coordination between the Inter-American Development Bank and the Pan American Sanitary Bureau in this field, as well as of the slow change of attitude of Latin American communities and institutions faced with this problem.

The IDB has awarded 60 loans—46 for urban

projects and 14 for the rural projects—in an amount of US\$243,562,296 for the construction of new systems or the extension of existing systems; these projects will benefit a population estimated at 30,500,000 persons and would cost a total of \$550 millions. The rules established by the IDB for the granting of loans for water supply and sewage disposal projects are examined, as are the agencies with which it operates and how it operates, the type of projects it finances, the financial aspects for the operations—such as the proportion of local contributions and the purpose of the loan—and the execution of projects.

O Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Campo do Abastecimento de Água Potável e dos Sistemas de Esgôto na América Latina (Resumo)

Até há pouco tempo prevalecia na América Latina o ponto de vista de que o financiamento das redes de abastecimento de água potável e dos sistemas de esgôto competia exclusivamente aos governos. O usuário pagava pelos serviços recebidos taxas que não guardavam relação com os capitais necessários para a construção e manutenção das referidas redes e sistemas. Como não havia base financeira sólida, era difícil conseguir créditos para a sua construção e ampliação. Por outro lado, o rápido aumento da população e a respectiva concentração nos centros urbanos converteram o abastecimento de água e os serviços de esgôto em um problema que exigia atenção imediata.

A Carta de Punta del Este estabeleceu como um dos objetivos da Aliança para o Progresso assegurar, no prazo de uma década, o abastecimento de água potável a pelo menos 70% da população urbana e 50% da população rural. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) orientou sua ação no sentido de conseguir

tal objetivo em estreita colaboração com as autoridades nacionais e com outras organizações internacionais. Salienta-se a estreita coordenação nesse trabalho entre o BID e OPAS e registra-se a paulatina mudança de atitude da comunidade e das instituições latino-americanas no tocante ao problema.

O BID concedeu 60 empréstimos—46 para projetos urbanos e 14 para projetos rurais—no montante de US\$243 562 296,00 para a construção de novas redes ou sistemas ou para ampliação dos existentes. As obras beneficiaram uma população estimada em 30 500 000 pessoas e custaram US\$550 milhões. Examinam-se as normas estabelecidas pelo BID para a concessão de créditos para abastecimento de água e para serviços de esgôto, as organizações com as quais opera e a maneira por que opera, os tipos de projeto que financia, os aspectos financeiros das operações—tais como a proporção da contribuição local e o destino dos empréstimos—e a execução dos projetos.