



Discusiones

Técnicas



Washington, D.C.
Septiembre 1959

CDL/DT/6 (Esp.)
30 septiembre 1959
ORIGINAL: INGLES

ASPECTOS TECNICOS, FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS DEL
ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL MEDIO URBANO EN LAS AMERICAS

INFORME DEL RELATOR

Presentado en la Décimocuarta Sesión Plenario de la
XI Reunión del Consejo Directivo
de la
Organización Panamericana de la Salud
XI Reunión del Comité Regional
de la
Organización Mundial de la Salud
29 septiembre 1959

INFORME DE LAS DISCUSIONES TECNICAS SOBRE
ASPECTOS TECNICOS, FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS
DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL MEDIO URBANO
EN LAS AMERICAS

Director de Debates: Dr. ARNOLDO GABALDON

Relator: Dr. ALBERTO AGUILAR RIVAS

Secretario: Sr. HAROLD SHIPMAN

La sesión especial de las discusiones técnicas sobre el tema "Aspectos técnicos, financieros y administrativos del abastecimiento de agua en el medio urbano en las Américas" se celebró el 28 de septiembre de 1959, bajo la presidencia del Dr. Arnoldo Gabaldon, siendo Relator el Dr. Alberto Aguilar Rivas.

Después de una breve introducción por parte del Presidente, los consultores especiales nombrados por la Oficina Sanitaria Panamericana, Dr. Abel Wolman y señor Pedro Irañeta presentaron trabajos sobre el tema. Estos trabajos y las cuestiones suscitadas acerca de ellos, fueron examinados por un grupo de discusión integrado por el Presidente y el Relator, los dos consultores especiales y otros expertos en organización y financiamiento de abastecimientos de agua en el medio urbano. La presentación por el grupo fue seguida de un debate general.

La información básica para la discusión técnica se ofreció en los trabajos preparados por los consultores especiales, las opiniones expresadas por los miembros del Grupo y los informes presentados por los participantes de Argentina, Colombia, Cuba, Curazao, Guatemala, México y Nicaragua, sobre la experiencia adquirida en sus respectivos países en materia de sistemas de abastecimiento de agua. Por atención de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, se distribuyeron varios informes sobre la organización y actividades de aquélla.

Introducción

Las enfermedades gastrointestinales figuran entre los principales problemas de salud pública en la mayoría de los países de Mesoamérica y Sudamérica; ocupan el primer lugar entre las causas de defunción entre los niños de 1 a 4 años en 12 de los 17 países y figuran entre las primeras cinco causas en los demás países. Se reconoce que el abastecimiento de agua de buena calidad y en cantidad suficiente es uno de los métodos principales para controlar las enfermedades diarreicas. Igualmente se reconoce que no es sólo la salud pública la que se beneficia de ello, sino que toda la estructura económica y social de una colectividad varía cuando se introduce

este servicio, y que mejoran la vivienda, la industria, la protección contra incendios, el turismo y el trabajo. Es aterrador observar que, en muchos países, el suministro disponible de agua resulta insuficiente para hacer frente al crecimiento de la población.

La mayoría de los países se percatan del problema, pero se tropieza con la dificultad de que la competencia por obtener fondos del gobierno central es tan grande que impide desarrollar más iniciativas que las que pueden costearse con las cantidades que actualmente se gastan. Las instituciones de préstamos consideran que los proyectos de abastecimiento de agua constituyen un campo de interés limitado por la fuerte subvención requerida del gobierno y también porque muchos de estos proyectos funcionan de una manera que no permite cubrir los gastos de funcionamiento y conservación, y menos el servicio de amortización e intereses.

En el pasado, el personal de salud pública concentró especialmente la atención en los proyectos rurales, por lo que no se ha prestado la debida atención a los proyectos urbanos de abastecimiento de agua. Hasta ahora no se ha comprendido de una manera general en los Ministerios de Salud Pública que la manera de que se beneficia el máximo número de personas, con un mínimo de tiempo y a un costo mínimo, consiste en desplegar actividades de esta naturaleza en las comunidades de más elevada densidad de población. Esto no significa que se deben abandonar las zonas verdaderamente rurales, sino que pone de relieve la necesidad de establecer un nuevo criterio y, por lo menos, desarrollar en el medio urbano un firme esfuerzo, mayor al que anteriormente se había dedicado al medio rural.

Problemas fundamentales en el desarrollo de suministros de agua para la colectividad

La magnitud del problema de abastecimiento de agua y la urgencia de las medidas requeridas para resolverlo, examinándolo en su totalidad, causó al principio una sensación de frustración entre el personal administrativo y técnico. El análisis minucioso de la situación indica que el problema se debe considerar en los aspectos fundamentales relativos al financiamiento, dirección y administración. Los problemas técnicos relacionados con cada uno de estos aspectos particulares, pueden resumirse de la manera siguiente:

1. Administrativos y jurídicos

A menudo, son deficientes el tipo de organización que se considera más apropiado para administrar el amplio programa de desarrollo de suministros de agua de un país y la legislación que da a las autoridades atribuciones para adoptar las medidas necesarias. Otras dificultades para el fomento rápido de un programa surgen en campos tan amplios como la posición del Ministerio de Salud Pública y sus relaciones con otros ministerios y organismos competentes en los servicios de abastecimiento de agua; la organización fiscal y métodos de administración, particularmente en relación con el sistema de tarifas, sistema de recaudación y cobro, y los métodos de información pública y de educación.

Bajo esta misma rúbrica en las discusiones se estudiaron también las dificultades políticas que es preciso vencer en casos en que convenga iniciar una reorganización, un control financiero firme y una administración eficaz.

2. Técnicos

Entre los problemas técnicos a los que hay que hacer frente, pueden mencionarse los relativos a las encuestas hidrológicas; planes y propósitos que mejor se ajusten a las necesidades y recursos de los países; construcción y funcionamiento, y escasez de ingenieros, técnicos y obreros especializados, así como de medios y servicios para el adiestramiento de este personal. Además, a veces no es apropiada la supervisión sanitaria ejercida por el personal del Ministerio de Salud Pública.

3. Financieros

Estos problemas fueron objeto de un estudio detallado, particularmente la cuestión de la disponibilidad de fondos locales e internacionales para préstamos. Asimismo, hay que mencionar en este capítulo los problemas de encontrar fuentes de fondos a bajo interés y a largo plazo; las cuestiones relativas al modo de colocar las instalaciones de abastecimiento de agua en situación más favorable para la obtención de préstamos; el establecimiento de tarifas equitativas para el servicio de abastecimiento de agua, que reflejen el costo del mismo, y las consideraciones que los posibles inversionistas tendrán en cuenta al estudiar las solicitudes de empréstitos.

Si bien el resumen que se acaba de ofrecer sobre los problemas a resolver parece, a primera vista, más bien impresionante, se llegó a la conclusión de que en esta región hay suficientes ejemplos de que se puede encontrar solución a cada uno de dichos problemas. Lo realmente importante es que los funcionarios gubernamentales adopten ante el problema una actitud positiva y tengan fe en la posibilidad de resolverlo.

Resumen de las medidas sugeridas para los programas de abastecimiento de agua de la colectividad

Al examinar los problemas antes descritos, el grupo consideró que el Ministerio de Salud Pública debe asumir una posición directiva, y que se puede estudiar inmediatamente la adopción de las siguientes medidas:

Medidas administrativas

1. Establecimiento de un comité interministerial que coordine las actividades y estimule y asesore al Gobierno acerca del programa nacional de abastecimiento de agua.

2. Iniciación de un estudio para determinar el mejor tipo o tipos de organización para llevar a cabo el programa nacional de abastecimiento de agua.

3. Promulgación de las leyes necesarias para la ejecución de un programa nacional de abastecimiento de agua adecuado, bien organizado y debidamente financiado.

4. Fortalecimiento de los servicios de ingeniería sanitaria tanto en los Ministerios de Salud Pública y de Obras Públicas como a nivel local (provincias y municipios).

Medidas técnicas

Los cambios en la organización y estructura administrativa requieren tiempo; por consiguiente, es importante que los países se den cuenta de que no pueden obtener resultados satisfactorios en estas actividades sin adoptar previamente las siguientes medidas de carácter técnico:

1. Hacer un estudio razonablemente completo de la situación del servicio de abastecimiento de agua en las colectividades urbanas de todo el país.
2. Clasificar las zonas que no cuenten con suficientes suministros de agua, en relación con el volumen de su población.
3. Determinar las zonas que necesiten una solución con mayor urgencia y en que sean menores los obstáculos para un éxito inmediato.
4. Preparar un plan preliminar y un cálculo de costos para el servicio de cada una de las áreas seleccionadas. En este cálculo se deberán incluir la explotación de las nuevas fuentes de agua, instalaciones de tratamiento, instalaciones de bombeo, etc.
5. Preparar para cada colectividad de la zona seleccionada un sistema de tarifas, impuestos sobre la propiedad y sobre el consumo, asignaciones especiales y otras fuentes, en cantidad suficiente para satisfacer el pago de los intereses anuales y el reembolso de los préstamos para el mantenimiento y funcionamiento de las instalaciones y para obras de ampliación.
6. Tomar las disposiciones necesarias para continuar reuniendo las experiencias de otras áreas, que puedan ilustrar a funcionarios del servicio, público en general, industriales, economistas, financieros y consumidores de agua.
7. Preparar y distribuir publicaciones autorizadas y adecuadas que presenten ejemplos de servicios de abastecimiento de agua satisfactorios y económicamente independientes.
8. Estimular y patrocinar el adiestramiento de ingenieros sanitarios y de otro personal relacionado con el programa.

Medidas financieras

El grupo aprobó los siguientes principios y procedimientos relativos al financiamiento de sistemas de abastecimiento de agua:

1. El agua no es gratuita y el consumidor debe abonar una cantidad mínima que refleje el costo del funcionamiento y conservación de las instalaciones, y el importe de la amortización de capital y pago de intereses.
2. Se debe estudiar y establecer un sistema de tarifas en el que se tengan en cuenta las posibilidades de la población para pagarlas.
3. Entre las fuentes externas de préstamos para financiar el desarrollo de sistemas de abastecimiento de agua, se han mencionado las siguientes: el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, el Fondo para Préstamos de Desarrollo (de los Estados Unidos) y el Banco Interamericano de Desarrollo que se establecerá en un futuro próximo.

No se deberán presentar solicitudes de préstamo hasta que se haya realizado un detenido estudio y preparado una documentación completa.

4. Se deberá crear un fondo rotatorio a nivel nacional, para ofrecer a los organismos locales del gobierno préstamos destinados al establecimiento de sistemas de abastecimiento de agua.

Información pública y educación

En muchos países el agua ha sido tradicionalmente proporcionada por el gobierno, a bajo costo o sin costo alguno para el consumidor. En consecuencia, para fomentar sistemas de abastecimiento de agua que se financien por sí mismos es esencial desarrollar un programa educativo, sistemático y bien planeado. Las actividades educativas han de preceder, acompañar y seguir al establecimiento del sistema.

Ha de prestarse particular atención al papel de la escuela en la educación de los estudiantes y de la colectividad respecto a la importancia de un abastecimiento adecuado de agua potable. Ha de conseguirse también el apoyo de las organizaciones cívicas y de las asociaciones profesionales, mediante actividades educativas inspiradas en sus necesidades e intereses especiales.

Los antropólogos y otros especialistas en ciencias sociales pueden prestar una considerable ayuda en la elaboración de los estudios preliminares sobre los distintos grupos culturales y socioeconómicos, para determinar sus creencias y actitudes con respecto al empleo del agua. Pueden cooperar también en la determinación del planteamiento educativo adecuado para cada grupo.

Función de los Ministerios de Salud Pública y coordinación del programa entre los organismos gubernamentales

En el curso de la discusión se declaró que ni el simple reconocimiento de la deficiencia del abastecimiento de agua en cualquier país, ni la

exposición de las medidas apropiadas para remediar esta situación, bastan para mejorarla ni para fomentar un programa eficaz. La iniciativa de los Ministerios de Salud Pública, con la adopción de medidas directamente encaminadas a resolver los problemas, es esencial para emprender y desarrollar un programa que implica, en alto grado, no sólo el establecimiento de las condiciones básicas para obtener los mejores resultados posibles de las principales actividades de salud pública, sino también el fomento del bienestar público mediante el mejoramiento económico y los beneficios indirectos que ahora se reconoce que están íntimamente relacionados con la provisión a las colectividades de agua potable en cantidad suficiente.

No se subestimaron las dificultades que entraña la adopción por los Ministerios de Salud Pública, de una iniciativa de este tipo, y se señaló que eran absolutamente necesarias una coordinación y una colaboración muy superiores a las ordinarias con los otros organismos nacionales, y ante todo con los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas.

El Ministerio de Salud Pública debería también iniciar la delicada tarea de fijar, fomentar y propiciar los ajustes legales y de organización que en muchos países serán necesarios para llevar a cabo un programa eficiente y de desarrollo rápido. Esta tarea probablemente puede efectuarse mejor por una comisión o junta interministerial.

Otro problema de importancia con el que se enfrentan muchas administraciones nacionales de salud pública, es el de la escasez de personal debidamente adiestrado. Para lograr, o al menos aproximarse a los objetivos del programa en un tiempo razonable, es preciso formar y adiestrar adecuadamente un número creciente de especialistas. Los Ministerios de Salud Pública han de aprovechar plenamente los medios de adiestramiento de que disponen, de fuentes bilaterales e internacionales, además de fomentar, siempre que sea posible, el adiestramiento de su personal en el propio país.

Un requisito previo esencial del éxito de estos programas de adiestramiento encaminados a asegurar una selección adecuada de personal, es el ofrecimiento de puestos nuevos con una escala de sueldos suficientemente atrayente.

Se estuvo de acuerdo en que los Ministerios de Salud Pública han de tener el derecho de control técnico y de aprobación de los aspectos sanitarios de cualquier plan de abastecimiento de aguas propuestos por organismos tanto gubernamentales como privados.

Se estuvo asimismo de acuerdo en que el Ministerio tiene la misión de estimular y patrocinar las campañas de educación e información destinadas a lograr la aceptación general del principio fundamental según el cual el agua distribuida a las viviendas es una mercancía que ha de pagarse por todos los consumidores.

Función de los Organismos Internacionales

La función primordial de los organismos internacionales consiste en proporcionar el estímulo y orientación necesarios, particularmente en la

preparación de personal especializado en los aspectos administrativos, técnicos y financieros del programa. Han de darse a esos organismos los medios para proporcionar servicios de asistencia técnica en dichos campos a los gobiernos que lo soliciten, mediante los servicios de especialistas, a corto y a largo plazo, y la colaboración activa con los gobiernos en la formación profesional y adiestramiento de ingenieros, administradores, superintendentes de sistemas de abastecimiento de agua y otros especialistas necesarios para un desarrollo armónico del programa. Esas actividades han de ejecutarse empleando procedimientos bien establecidos, ya en uso en otros programas, que comprendan la organización de cursillos intensivos de adiestramiento para personal nacional e internacional; también se ha de ayudar a las instituciones existentes, facilitando su fortalecimiento; se han de organizar estudios sobre temas especiales y difundir la información pertinente.

Un papel importante que corresponde a los organismos internacionales es el de la coordinación de las actividades de los diversos organismos e instituciones que intervienen en el programa en todos los niveles: local, nacional y regional.

Es de prever que se susciten problemas desde el punto de vista internacional, en la ejecución de un programa que implica considerables inversiones de capital, operaciones de construcción y administración de obras, con aspectos legales, fiscales, administrativos y de ingeniería. Al mismo tiempo conviene tener en cuenta que esos organismos han adquirido considerable experiencia en las campañas de erradicación y ahora poseen un cúmulo de conocimientos sobre los procedimientos administrativos, técnicos y financieros requeridos para programas en gran escala. Estos conocimientos y experiencia, y el espíritu de colaboración que existe entre los organismos internacionales, garantizan la posibilidad de resolver estos problemas.

Conclusiones

Al concluir este breve informe, en el cual sólo se destacan algunos de los puntos sobresalientes de un programa tan complejo, se considera importante subrayar la misión fundamental de los Ministerios de Salud Pública en la iniciación y desarrollo del programa. La fe en el éxito final de los objetivos del programa y la dedicación a una causa que mejorará enormemente la salud y el bienestar de colectividades enteras son requisitos previos indispensables para el desarrollo de una labor llamada a proporcionar incontables beneficios a millones de personas.