

BOLETIN de la Oficina Sanitaria Panamericana

Año 39

Vol. XLVIII

Enero, 1960

No. 1

DISPONIBILIDADES DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL Y PRINCIPALES POLITICAS Y CRITERIOS QUE SE APLICAN EN RELACION CON SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA*

SR. PEDRO IRAÑETA

Jefe de la División de Comercio y Finanzas Internacionales, Departamento de Asuntos Económicos, Unión Panamericana, Washington, D.C.

Estas breves notas sólo persiguen dar una información sumaria sobre las fuentes existentes de financiamiento público internacional para obras de abastecimiento de agua,† y de las principales políticas y criterios que se aplican en la consideración de propuestas de préstamo en este campo. Sobre ambos puntos, sin embargo, sólo se mencionan aquellos factores de orden general que se estiman de mayor relieve, y no se intenta hacer una descripción, ni mucho menos un análisis, exhaustivos de todos los posibles elementos y aspectos que están envueltos.

1. Fuentes de financiamiento público internacional para obras de agua

En relación con los países americanos son cuatro, principalmente, las instituciones actualmente existentes que facilitan financiamiento internacional para programas de desarrollo económico y social: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,

* Este trabajo (Documento CD11/DT/4) fue utilizado como base de discusión del tema "Aspectos técnicos, financieros y administrativos del abastecimiento de agua en el medio urbano en las Américas" en las Discusiones Técnicas celebradas durante 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, en Washington, D. C., el 28 de septiembre de 1959.

† La referencia a "obras o sistemas de abastecimiento de agua" o simplemente "obras de agua" se entenderá que se limita al abastecimiento de agua para consumo de casa.

la Corporación Financiera Internacional, el Export-Import Bank de los Estados Unidos, y el Fondo para Préstamos de Desarrollo de los Estados Unidos. Dos de estas instituciones no facilitan, sin embargo, financiamiento para obras de abastecimiento de agua.

La Corporación Financiera Internacional considera solamente las propuestas de inversión relacionadas con el establecimiento o expansión de empresas privadas, principalmente industriales (o sea, empresas de transformación, manufactureras, mineras).

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por regla general, no considera propuestas de préstamo para obras—como las de agua—que no son directamente reproductivas, o sea que no producen o contribuyen directamente a facilitar un aumento del producto nacional. La distinción entre obras "directamente reproductivas" y "no directamente reproductivas" podría dar lugar a una larga discusión en la que no es del caso entrar aquí. Pero algunas breves explicaciones son necesarias respecto a estas calificaciones. En primer lugar, no hay ninguna fórmula exacta que permita decir qué tipo de obras es "directamente reproductivo", y cual no, y la apreciación tiene que basarse en simples consideraciones prácticas. En segundo lugar, el hecho que cierto tipo de obras se califiquen como "no directamente reproductivas", no implica que se estime que no son necesarias, ni aun que no deban tener una adecuada prioridad en

los planes nacionales. Más que con el "valor" o la justificación de las obras, el concepto anterior está ligado con hechos que son ajenos a la naturaleza de las mismas: a) los fondos internacionales disponibles para otorgar financiamiento son limitados y b) la capacidad de contraer deudas de los países es también limitada. Así, la eliminación de cierto tipo de obras del campo de operación de instituciones internacionales—como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento—se basa principalmente en la creencia de que, siendo los fondos disponibles limitados, es más conveniente su utilización en proyectos que se traduzcan en un aumento directo de la producción, en una ampliación de la capacidad de endeudamiento de los países y que facilitarán, a su vez, a la institución prestamista, la obtención de mayores fondos en los mercados de capitales.

El Export-Import Bank de Estados Unidos acepta propuestas y ha concedido préstamos para la instalación, la expansión o el mejoramiento de obras de agua. Existen, sin embargo, dos elementos limitantes respecto al financiamiento que puede obtenerse del Export-Import Bank. Los préstamos de esta institución son sólo para cubrir el contenido de importación de los proyectos de inversión y, por otra parte, deben estar ligados a compras que se efectúen en Estados Unidos. O sea, a través del Export-Import Bank sólo se puede obtener financiamiento para cubrir los gastos en dólares que, por concepto de compras en los Estados Unidos, deberán efectuarse dentro del programa de inversión.

El Fondo para Préstamos de Desarrollo (Development Loan Fund), de los Estados Unidos, también acepta propuestas y ha concedido préstamos para obras de agua. Los préstamos en dólares de esta institución, al igual que los del Export-Import Bank, se otorgan para financiar gastos en el exterior, pero las compras pueden ser efectuadas en cualquier país. Generalmente, los préstamos del Fondo de Desarrollo son reembolsables en la moneda del país prestatario. Posterior-

mente, este Fondo concederá préstamos en monedas locales.

Tanto el Export-Import Bank como el Fondo de Desarrollo facilitan préstamos a gobiernos, agencias gubernamentales, subdivisiones políticas y empresas privadas. El Export-Import Bank otorga también financiamiento a exportadores de los Estados Unidos, quienes, así, quedan en capacidad de extender créditos a sus compradores para la venta de equipos.

Estatutoriamente, ni el Export-Import Bank ni el Fondo de Desarrollo están obligados a requerir la garantía del Gobierno del país del prestatario. Sin embargo, en el caso de préstamos para obras de agua, en que el prestatario sea una municipalidad, seguramente se requerirá la garantía del Gobierno, debido a que, por lo general, disposiciones legales internas prohíben a los municipios contratar, independientemente, préstamos en monedas extranjeras.

Si bien no existe una regla fija, la concesión de préstamos para obras de agua, por parte de las dos instituciones en referencia, se facilitará en la medida en que dichas obras, además de ser de gran necesidad, tengan algún uso industrial. El peso que este elemento tenga en la concesión o negativa de un préstamo dependerá de varios factores, pero tal vez el más importante es el juicio que las instituciones financieras tengan sobre la capacidad general de endeudamiento del país de que se trate. Si se estima que dicha capacidad de endeudamiento está relativamente agotada, seguramente existirá una disposición mayor a rechazar propuestas de préstamo para obras de abastecimiento de agua que no tengan, por lo menos en cierta medida, un uso industrial.

Otra fuente futura de financiamiento para este tipo de obras será el Banco Interamericano de Desarrollo. A principios del presente año, representantes de los gobiernos de las repúblicas americanas negociaron y redactaron un convenio que prevé el establecimiento de dicho Banco. El Convenio está actualmente en proceso de aceptación o ratificación, y se espera que dentro de pocos meses

entre en vigencia y el Banco inicie sus operaciones. De acuerdo con los términos del Convenio redactado, no hay ningún impedimento para que este Banco conceda financiamiento para obras de capital social, como son los sistemas de abastecimiento de agua.

El Banco Interamericano contará, inicialmente, con recursos tanto en dólares de los Estados Unidos como en monedas de las otras repúblicas americanas, que serán contribuidos por los países miembros por concepto de capital. La institución podrá facilitar financiamiento a gobiernos, agencias gubernamentales, subdivisiones políticas y empresas privadas para proyectos de inversión en los países americanos. La regla general es que el producto de los préstamos de esta institución pueda ser utilizado para efectuar compras en cualquier país, pero se contemplan ciertas posibles limitaciones. De acuerdo con lo dispuesto en el Convenio, los préstamos en moneda extranjera que se otorguen sólo podrán ser, salvo casos especiales, para cubrir la parte del costo del proyecto que deba pagarse en cambio extranjero. Una disposición que cabe destacar del Convenio es la que faculta al Banco Interamericano para facilitar financiamiento otorgando su garantía en relación a préstamos que se obtengan principalmente en los mercados privados de capital. Estatutoriamente, esta garantía puede otorgarse tanto para la colocación de préstamos en los mercados externos de capital como en los del propio país del prestatario. Este tipo de operación puede ser de gran utilidad, sobre todo para proyectos como los sistemas de abastecimiento de agua, que a menudo podrían ser establecidos sobre bases razonables de retorno y de autofinanciamiento y que, en tales condiciones y con la garantía de una institución internacional, podrían tener un acceso más fácil a los mercados privados de capital.

El Banco Interamericano podrá conceder préstamos sin requerir la garantía del Gobierno del país del prestatario. El Banco operará, también, un fondo separado para operaciones especiales, con el objeto de otorgar financiamiento en condiciones y

términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos. Con recursos de este fondo se concederán préstamos que podrán ser reembolsables en la moneda de los países en que se efectúa el proyecto.

2. *Políticas y criterios que se aplican en la consideración de propuestas de préstamo*

Los diversos factores que las instituciones de financiamiento consideran al estudiar cualquier propuesta de préstamo se pueden clasificar en dos categorías: factores relativos a la situación general del país al cual se va a efectuar el préstamo y elementos relacionados con el proyecto específico para el cual se solicita el financiamiento.

a) *Situación general del país*

Toda institución financiera al considerar una solicitud de préstamo analiza el "valor crediticio" del país del prestatario, o sea, su capacidad general de atender al servicio de montos adicionales de deuda externa. La preocupación de las instituciones por proteger sus intereses tratando de asegurar que sus préstamos serán reembolsados es, sin duda, el motivo principal de este tipo de consideraciones, pero no es el único. Ciertamente, por ejemplo, dicha motivación no puede ser muy importante en el caso de instituciones que facilitan préstamos reembolsables en monedas locales. Las instituciones públicas que proveen financiamiento internacional tienen que considerar la influencia que sus políticas y actividades tienen en el desarrollo económico de todos los países con los cuales operan, y el análisis del "valor crediticio" de un país tiene, también como objeto evaluar las ventajas del uso de fondos en una determinada operación de crédito a la luz de las consideraciones de desarrollo económico general.

Los principales factores que se toman en cuenta para evaluar "el valor crediticio" de un país son: 1) la relación actual, y la que es posible esperar en el futuro previsible, entre el monto de servicio anual de deuda externa que el país tiene que hacer y sus ingre-

dos corrientes de divisas; 2) las perspectivas existentes en cuanto a ingresos de divisas; 3) el grado de estabilidad económica existente, incluyendo la tasa de inflación; 4) la situación de balanza de pagos y la política cambiaria; 5) la efectividad de los programas y de las políticas de desarrollo; 6) la experiencia existente en cuanto a la forma en que el país ha dado cumplimiento a deudas en el pasado; y 7) la estabilidad política.

No existe—ni es posible determinar—ninguna fórmula rígida para evaluar los factores enumerados, y respecto a aquellos elementos que son estadísticamente medibles—como la proporción del servicio de deudas y la tasa de inflación—por lo general se aplican ciertas reglas que sólo tienen una base convencional práctica. Además, los criterios de “valor crediticio” que aplique una institución estarán, indudablemente, influenciados por la forma como ella obtenga sus fondos. Así, si la institución tiene que ir al mercado privado de capitales para obtener sus fondos, tenderá seguramente a aplicar criterios más estrictos que los que aplicaría si dichos fondos los obtuviera de fuentes públicas. Asimismo, la evaluación de la situación general del país, por un lado, y de los méritos del proyecto para el cual se solicita financiamiento, por otro, no son dos aspectos independientes. Las consideraciones sobre el “valor crediticio” del país de que se trate estarán influenciadas por la naturaleza y los méritos del proyecto específico que se propone, así como, viceversa, el juicio que se tenga sobre la situación general del país condicionará el análisis de los méritos del proyecto.

Como se ha dicho, el hecho de que las obras de abastecimiento de agua no sean consideradas como directamente reproductivas da a los factores generales anteriormente enunciados un gran peso en la determinación de si se otorga o no financiamiento para este tipo de proyectos. Puede ser así que, si bien una institución financiera, como política general, no elimine a las obras de agua de su campo de operaciones, rechace, en cambio, considerar este tipo de proyectos en determinados países por razones ligadas a la situación económica general de los mismos. En

la medida que en un país el monto de servicio de deudas sea elevado en relación con sus ingresos de divisas, que las perspectivas de aumento de dichos ingresos no sean favorables, que la situación de la balanza de pagos sea estrecha, que la tasa de inflación sea elevada, las instituciones financieras seguramente tenderán a no otorgar financiamiento para obras de agua a fin de, dentro de la capacidad limitada de endeudamiento que se atribuya al país, dar preferencia a otro tipo de obras. En cambio, si la situación general es satisfactoria, no sólo se abre la puerta para este tipo de obras, sino que las condiciones que se exijan respecto al proyecto mismo probablemente serán menos estrictas.

b) *Factores relativos a la propuesta específica de préstamo*

Una de las causas importantes de que en algunos casos no se haga una utilización mayor de las disponibilidades de financiamiento existentes, radica, a menudo, en la falta de proyectos y propuestas específicas de préstamos bien elaborados. Una solicitud vaga que no esté sustentada con suficientes antecedentes seguramente no será recibida con interés. En cambio, si la solicitud muestra que el proyecto ha sido eficientemente estudiado y que, en la medida que los datos y la información razonablemente lo permiten, se han analizado todos los problemas importantes, habrá una mayor disposición a continuar considerando la propuesta.

Al recibir una propuesta de préstamo, las instituciones de financiamiento hacen un análisis preliminar de ella a fin de determinar si merece o no mayor consideración. Si la decisión preliminar es favorable, por lo común, envían una misión a estudiar el proyecto en el terreno y solicitan los antecedentes adicionales que estimen necesarios para juzgar más detenidamente la propuesta. No existe un procedimiento uniforme o predeterminado para presentar una solicitud de préstamo sobre un proyecto de inversión. A continuación, sin embargo, se enumeran aquellos elementos básicos que son considerados al evaluar toda propuesta de préstamo.

Propósitos y naturaleza del proyecto. Al presentar una solicitud de préstamo se deberá efectuar una descripción específica y detallada del tipo de obra que se proyecta, sea ésta una nueva instalación, la ampliación de una existente o su modernización o mejoramiento. Se deberá detallar la ubicación de las obras y el área y población a las que ellas servirán. Se deberá incluir una estimación de la población del área en referencia y del consumo esperado de agua para, por ej., los veinte años próximos. Frente a dicha estimación, se deberá indicar la capacidad de abastecimiento de las obras que se proyectan. La solicitud de préstamo deberá detallar la naturaleza de las fuentes de agua que se utilizarán, las construcciones que se proyectan y el tipo de materiales y equipos que se comprarán. Se deberán indicar las especificaciones de los materiales y equipos que se requieren (capacidad, costos de operación, precio, etc.) y de las construcciones planeadas, incluyendo los informes, planos y diseños de ingeniería que sean necesarios.

El costo de la inversión proyectada deberá ser clasificado y presentado en costos en moneda local y costos en moneda extranjera, explicando en cada caso los rubros a que dichos costos corresponden.

Justificación económica del proyecto. La solicitud de préstamo debe incluir una presentación del significado que tienen las obras que se proyectan, de la necesidad que llenan, y de su impacto en el desarrollo social y económico del país. Por ejemplo, la forma—y en lo posible la medida—en que las obras de abastecimiento de agua que se proyectan contribuirán, en el área que cubren, a disminuir la mortalidad, a reducir la incidencia de enfermedades y fortalecer la fuerza de trabajo, a disminuir la tasa de ausentismo de los trabajadores por causa de enfermedades, y a mejorar el ambiente sanitario y social de la comunidad en general, son todos factores que es útil presentar en la propuesta de préstamo. Se debe dar especial relieve al uso industrial—si existe—de las obras que se proyectan, así como a cualquier influencia indirecta sobre la economía de la región.

Pero, además de la justificación de las obras desde el punto de vista de las necesidades que ellas llenarán y de los resultados que de ellas se esperan, las instituciones financieras estarán interesadas en analizar su justificación desde el punto de vista de la eficiencia con que las obras serán construídas, operadas y administradas y de la solidez del préstamo en relación con el estado financiero actual y futuro del prestatario y su capacidad de atender el servicio de sus deudas.

Administración del proyecto. La institución financiera estará particularmente interesada en la efectividad con que los fondos serán utilizados. Esto no incluye sólo la etapa inicial de construcción, sino también el manejo y administración futura de la empresa o agencia que recibió el préstamo. Si se espera que la administración sea eficiente es posible aplicar criterios menos estrictos respecto a otros factores. Por lo tanto, la institución financiera estará interesada en conocer la estructura administrativa y la autoridad legal del prestatario.

La solicitud de préstamo debe, en consecuencia, explicar la estructura y naturaleza legal de la agencia, corporación o empresa que desea tomar el préstamo, incluyendo la forma y el grado en que ella está relacionada con el Gobierno central. Si es una dependencia del Gobierno, debe explicarse el grado de autonomía que tiene, la medida en que la administración de la agencia tiene responsabilidades frente a otras dependencias gubernamentales, los campos de jurisdicción de distintas agencias que puedan tener ingerencia en los asuntos ligados al proyecto, etc. En general, la institución financiera estará interesada en conocer no sólo la responsabilidad legal del prestatario, sino todos aquellos elementos que tengan que ver con la adopción de decisiones que habrán de influir en la dirección y manejo del proyecto.

Otro aspecto que, sin duda, analizará la institución financiera es la calidad y competencia del personal que manejará el proyecto. En este sentido, todos aquellos factores que están relacionados con la posibilidad de obtener y mantener un personal competente

serán analizados: nivel de salarios, grado de responsabilidad y jerarquía que los funcionarios tienen vis-a-vis de los de otras agencias, estabilidad de los cargos, posibilidades existentes de mejoramiento, etc.

A menudo la falta de una administración con autoridad, competente y responsable es un obstáculo serio para la obtención de préstamos. En tales casos, la modificación de tales circunstancias puede ser un prerequisite que debe ser previsto en el proyecto.

Aspectos financieros del proyecto. Indudablemente, las instituciones financieras están particularmente interesadas en cerciorarse que el proyecto que se propone es financieramente sólido y que el prestatario estará en condiciones de atender al servicio del préstamo.

Así, desearán conocer la situación financiera actual del prestatario y el monto de las deudas que ha contraído en el pasado y cuyo servicio está actualmente sirviendo. Seguramente se deseará conocer también la situación de entradas, gastos y resultados financieros de la empresa en años pasados recientes. En cuanto al proyecto que se propone se necesitará presentar todos aquellos antecedentes que permitan apreciar, en la medida posible, el desarrollo futuro de la situación financiera del prestatario. Será necesario detallar las otras fuentes de financiamiento con que espera contar el prestatario para cubrir el total de la inversión proyectada, así como evaluar el grado de seguridad existente en cuanto a la efectiva disponibilidad de dichos fondos.

Aunque en forma tentativa, se deberá hacer una estimación para varios años de las entradas que se espera obtener de las obras que se proyectan. Por otra parte, deberá efectuarse también una estimación de los costos de operación de las obras en los años próximos, incluyendo cantidades adecuadas para el servicio de las deudas, para atender a la reparación y mantenimiento de los equipos y construcciones y aún para hacer frente a las necesidades normales de expansión.

Esto toca en un problema que el Dr. A. Wolman, con gran acierto, ha destacado en su documento* y respecto al cual cita la opinión del señor Eugene Black, Presidente del Banco Internacional, de que los servicios públicos, a través de tarifas adecuadas por su utilización, deben rendir ingresos suficientes para atender a sus necesidades de financiamiento.

En la consideración de propuestas de préstamo por las instituciones financieras que facilitan capitales para obras de agua, seguramente será un factor favorable el hecho de que en el proyecto se muestre que se han tomado todas las medidas posibles para operar el servicio sobre bases económicas de autofinanciamiento. Desde el punto de vista inmediato del financiamiento que se otorga, la razón de lo anterior estaría en que en tales condiciones por lo general se logra una situación financiera más sólida y existe una mayor certeza respecto a la capacidad del prestatario de reembolsar el préstamo. Pero no es este el elemento más importante en que se sustenta el criterio anteriormente referido. Las obras de agua, como otros servicios públicos, exigen considerables inversiones que en gran parte tienen que ser y pueden ser atendidas con recursos nacionales: mano de obra local y materiales nacionales. Para ello es preciso liberar de otros usos la utilización de esos recursos, y el cobro de tarifas adecuadas por los servicios públicos es una de las formas más efectivas de lograr dicha liberalización y su transferencia hacia la realización de los planes de expansión de tales servicios. Como hemos dicho, las instituciones públicas de financiamiento internacional basan en parte su política en consideraciones generales de desarrollo económico, y la adopción de tarifas razonables por la utilización de servicios públicos puede ser una forma eficaz de promover un aumento del ahorro nacional total de los distintos países.

* Wolman, Abel: Aspectos técnicos, financieros y administrativos del abastecimiento de agua en el medio urbano en las Américas, *Bol. Of. San. Pan.*, 47:375 (nbre.) 1959.