

consejo directivo



ORGANIZACION
PANAMERICANA
DE LA SALUD

XIV Reunión

comité regional

ORGANIZACION
MUNDIAL
DE LA SALUD



XV Reunión

Washington, D. C.
September 1963

Tema 31 del proyecto de programa

CD14/23 (Esp.)
7 agosto 1963
ORIGINAL: INGLES

ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO ESPECIAL DE BIENESTAR RURAL

I. Antecedentes y objetivos generales

Más de la mitad de la población total de América Latina habita en zonas rurales, principalmente en granjas dispersas y en colectividades menores de 2.000 habitantes. Aún teniendo en cuenta los factores del desarrollo industrial y económico general, en las generaciones venideras, quedará siempre en América Latina una gran proporción de población rural cuyas necesidades tendrán que ser atendidas. El bienestar de este importante sector de la población viene siendo objeto de especial preocupación, desde hace mucho tiempo, por parte de la Organización Panamericana de la Salud.

Si bien la población rural es tan importante como la urbana, aquélla ha sido, en general, el último grupo que ha aprovechado los programas nacionales encaminados a mejorar la salud y el bienestar. En los países menos desarrollados del Hemisferio la falta de recursos financieros y el aislamiento y débil contacto de gran parte de la población rural con la economía del mercado, determinan que los programas de bienestar social tiendan a aplicarse, en su mayor parte, a centros urbanos, aun cuando originariamente hayan sido concebidos para abarcar a toda la población.

La primera Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial (México, D. F., octubre 1962) reconoció la necesidad de intensificar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, y la Resolución A-11, sobre la salud y el desarrollo económico y social (Apéndice I), hizo hincapié en la necesidad de obtener créditos internacionales para llevar a cabo una serie de programas, entre ellos los de desarrollo de las colectividades rurales y los de abastecimiento de agua.

La Recomendación A-6 de la Reunión de Ministros de Salud - Grupo de Estudio, celebrada en Washington, D. C., en abril de 1963 (Apéndice II), confirmada por la Resolución IV del Comité Ejecutivo de la OPS, en su 48a Reunión (Apéndice III), recomendó también que la Organización Panamericana de la Salud estudiara la posibilidad de establecer un fondo especial, que podría denominarse Fondo Especial de Bienestar Rural, que permitiera llevar a cabo programas de saneamiento ambiental y otros programas de salud, con la cooperación de colectividades organizadas, en los que recibirían prioridad los proyectos de abastecimiento de agua. La Oficina Sanitaria Panamericana preparó el presente estudio respondiendo a las recomendaciones de la Reunión de Ministros de Salud y de la 48a Reunión del Comité Ejecutivo de la OPS, y lo somete a la consideración del Consejo Directivo de la Organización.

Interpretando el espíritu de las mencionadas recomendaciones y como se desprende de su propio título, se consideró que en el Fondo Especial de Bienestar Rural deberían incluirse no sólo los programas rurales de abastecimiento de agua y saneamiento, sino también otros que contribuyeran a aumentar el bienestar rural en general.

II. La colectividad rural en el período de transición

La mayoría de las colectividades rurales de América Latina se encuentran actualmente en un período de transición. Estas colectividades que, fundamentalmente, se orientan todavía tradicionalmente, sin que sus valores principales se alteren en muchos años, se encuentran expuestas cada vez más a la tecnología moderna y al atractivo de la ciudad que ofrece las comodidades de la vida moderna.

En muchos países latinoamericanos, la emigración hacia las ciudades se ha desarrollado a un ritmo más rápido que las oportunidades de trabajo y la vivienda en los medios urbanos, dando lugar a la aparición de tugurios en las principales ciudades y sus alrededores, donde prevalecen el desempleo, las viviendas inapropiadas, las enfermedades y el desasosiego social.

El crecimiento económico ordenado sólo puede producirse si la migración hacia las zonas urbanas es proporcional, por lo menos aproximadamente, al aumento de oportunidades de trabajo y a la capacidad de absorción de las ciudades, y si en el campo permanece un número suficiente de trabajadores para suministrar alimentos tanto para sí mismos como para la creciente población urbana.

El subempleo y la miseria en el campo constituyen un incentivo para abandonar la tierra aun cuando no existan oportunidades de trabajo en la ciudad y, por esta razón, los planificadores del desarrollo se preocupan cada vez más por crear oportunidades de trabajo productivas en los campos y en las aldeas, con el doble propósito de mitigar el desempleo y aglomeración en los medios urbanos y de estimular la producción agrícola.

Los incentivos económicos, por sí solos, no bastan para retener a la población en el campo si ésta cree que la vida en otros lugares es más agradable; por eso, hoy se reconoce generalmente que es preciso ofrecer a la colectividad rural un modo de vida más atrayente, más comodidades características del medio urbano, a fin de detener en proporciones razonables la corriente migratoria de la población.

En varios países de América Latina, la experiencia ha demostrado que servicios tales como el abastecimiento de agua, la vivienda, las escuelas, los edificios de la colectividad, etc., no pueden establecerse con eficacia desde arriba. Cuando se obtienen los servicios como donativo, la población tiende a esperar que los servicios de conservación le sean facilitados en la misma forma y, en consecuencia, las nuevas instalaciones se deterioran rápidamente. Se ha demostrado que el estímulo del interés de la colectividad y la movilización de los recursos de la misma en materia de mano de obra, materiales y fondos, es lo único que puede crear un sentido de participación y un incentivo directo para mejorar el funcionamiento y la conservación de las instalaciones.

El esfuerzo propio de la colectividad, no sólo despierta interés y crea un sentido de responsabilidad, sino que también contribuye a la utilización de recursos locales no aprovechados. En las zonas en que prevalece el subempleo, la aportación de mano de obra no redundan en perjuicio de otras actividades. Se pueden explotar debidamente la madera, la arena, la grava y otros materiales de construcción disponibles en la localidad, lo cual constituye un estímulo psicológico y material.

Por las razones mencionadas, se considera que las obras de bienestar rural en las Américas han de depender, en la medida de lo posible, de los recursos de las colectividades locales y han de basarse en su activa participación, limitándose la intervención de los Gobiernos provinciales y nacionales a completar la diferencia en la medida necesaria. De la misma manera, no se ha de recurrir a fuentes internacionales más que en la medida en que los medios locales y nacionales no basten por sí solos para alcanzar el resultado deseado.

Hasta la fecha ya se han ejecutado satisfactoriamente en América Latina una serie de proyectos de saneamiento y bienestar rural con la participación de la colectividad; no obstante, de acuerdo con la propuesta contenida en este documento sometido a la consideración del Consejo Directivo de la OPS, no sólo miles sino millones de personas se beneficiarán con los proyectos.

Parece lo más lógico que, en lugar de complementar los esfuerzos nacionales y locales mediante subvenciones o préstamos bajo términos comerciales, se utilice el medio más flexible del financiamiento internacional de fondos rotatorios nacionales para préstamos directos a las colectividades locales. Si bien, por las razones que se exponen más adelante, en primer lugar habría que concentrar la atención en los

abastecimientos rurales de agua, los fondos rotatorios --una vez que se basten por sí solos-- podrían complementar la autoayuda de la colectividad para la construcción y mejoramiento de la vivienda, para la disposición sanitaria de excretas y desechos, para las instalaciones de almacenamiento y elaboración de alimentos, así como para otras actividades destinadas a mejorar el nivel y el atractivo de la vida rural.

Por último, y como consecuencia, una vez organizada debidamente y habituada al sistema, la colectividad puede muy bien tratar de financiar de manera similar otros importantes proyectos cuyos fondos iniciales necesarios hayan sido facilitados por los Gobiernos.

III. Necesidad de dar prioridad al abastecimiento de agua

Las colectividades sanas requieren un ambiente saludable, que no se puede obtener sin contar con un sistema adecuado de abastecimiento de agua. El agua es esencial para la vivienda, la higiene escolar y de alimentos, centros de salud, actividades industriales, instalaciones recreativas y de otra naturaleza, además de que también es indispensable para la higiene y comodidad personales.

Es opinión general que el agua requiere la más alta prioridad porque es indispensable para la vida, por su influencia en la salud y en las enfermedades y por la relación que guarda con la economía y el nivel de vida.

No es necesario exponer en detalle las relaciones entre el abastecimiento de agua y la salud pública. Las infecciones gastrointestinales como la fiebre tifoidea y la disentería, se transmiten por el agua, lo mismo que ciertas enfermedades por virus tales como la hepatitis infecciosa. Asimismo, la falta de agua en abundancia para la higiene personal y la limpieza está íntimamente relacionada con la prevalencia de muchas infecciones transmitidas por contacto con objetos contaminados.

Según los informes de los Gobiernos Miembros a la Organización Panamericana de la Salud, en 1962, en la mayoría de los países latinoamericanos la enteritis y la diarrea constituían las principales causas de defunción en el grupo de edad de 1 a 4 años. Esto pone de relieve la contribución que un programa de abastecimiento de agua representa para los objetivos de la Alianza para el Progreso encaminados a aumentar en 5 años el promedio de esperanza de vida y a reducir la mortalidad de los menores de 5 años a la mitad de las tasas actuales, en una década.

La Alianza para el Progreso tiene el objetivo de estimular el crecimiento económico en armonía con el desarrollo social. Los cimientos de este objetivo son la salud y bienestar de los pueblos, que son los participantes y, a la vez, los beneficiarios. Para que la población goce de buena salud necesita en primer lugar disponer de agua potable en cantidad suficiente para beber y otros usos domésticos.

Además, se requiere también un adecuado suministro de agua para usos comerciales e industriales. Se necesita agua para múltiples usos, y la propia industria no se desarrollará si no se dispone de agua para sus operaciones, así como para la salud y comodidad de los trabajadores. La historia muestra muchos casos de lugares que nacieron y crecieron estimulados por los suministros de agua, así como de otros que se debilitaron y desaparecieron por falta de este elemento. Gracias al suministro de agua, muchas colectividades, incluso en lugares muy alejados, han salido de un estancamiento social y económico para convertirse en centros de población prósperos, cultos, comercializados, industrializados y progresivos.

En los países en desarrollo, los recursos financieros suelen ser limitados y hay que competir mucho para la obtención de fondos. El problema estriba en decidir, con seguridad, las prioridades adecuadas. Son muchos --posiblemente demasiados, a veces-- los asesores que opinan sobre la asignación de estos fondos, con diversos criterios. Los Gobiernos deben procurar que, en el desarrollo de sus respectivos programas, se tomen las medidas necesarias para esta infraestructura esencial del abastecimiento público de agua.

Con los fondos destinados al abastecimiento de agua se adquiere mucho más que el mejoramiento de la salud. El suministro de agua fácilmente accesible forma parte de un nivel de vida más elevado. Permite a las mujeres y niños dedicar a otras actividades el tiempo que, de otro modo, destinarían a acarrear agua día tras día. Una cañería de una pulgada puede suministrar a una colectividad la misma cantidad de agua que obtendrían 150 mujeres acarreando cántaros de agua durante 8 horas diarias.

El agua paga considerables dividendos no sólo en el sentido de reducir la pérdida de horas-hombre de trabajo a causa de enfermedades debilitantes, sino también en el de hacer más estable y atractiva la colectividad para las inversiones de capital. En el caso de la industria ligera de pequeñas colectividades que utilizan como materia prima productos agrícolas locales, las empresas no cuentan, a menudo, con los recursos técnicos y económicos para resolver por sí solas los problemas de abastecimiento de agua y, por consiguiente, los servicios de abastecimiento público de agua ofrecen un estímulo a la industrialización descentralizada en pequeña escala.

En primer lugar, el servicio de agua adecuado y a un costo razonable es un objetivo que la colectividad rural puede alcanzar. Si no se ha alcanzado todavía es, simplemente, porque los Gobiernos nacionales y las colectividades locales de las Américas no se han empeñado en la tarea. El paso más difícil de un programa de abastecimiento de agua es el de su iniciación; una vez que, en cualquier país, se puso en marcha un programa de esta naturaleza, normalmente prosperó y se amplió. La colaboración internacional puede desempeñar un verdadero papel catalizador en la iniciación de programas de abastecimiento rural de agua, sabiendo que dichos programas gracias a la eficaz movilización de recursos locales y nacionales, pronto se desarrollarán por sus propios medios.

En resumen, el abastecimiento rural de agua como primer esfuerzo de un fondo especial de bienestar rural, tiene en su apoyo las siguientes razones:

1. Satisface un deseo humano así como una necesidad objetivamente comprobable.
2. Es totalmente factible, como lo demuestra la experiencia.
3. Requiere una ayuda externa relativamente baja y rápidamente puede sostenerse con sus propios medios.
4. Produce rendimientos en materia de salud, comodidades y desarrollo económico.
5. Abarca a toda la comunidad y contribuye a su desarrollo.
6. Se apoya en una buena base técnica científicamente aceptada.

IV. Los objetivos de la Alianza para el Progreso

En la Carta de Punta del Este, los países americanos se comprometieron a suministrar agua potable y servicios de alcantarillado por lo menos al 70% de la población urbana y al 50% de la población rural, en un decenio.

Conviene señalar que, durante los dos últimos años se han realizado notables progresos, particularmente con la cooperación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), de los Estados Unidos de América, que han aprobado préstamos por valor de más de \$200.000.000 para el establecimiento de sistemas de abastecimiento de agua en América Latina. No obstante, la Organización Panamericana de la Salud considera con preocupación que el problema del abastecimiento rural de agua aún está en gran parte por resolver. Las recomendaciones de la Reunión de Ministros de Salud revelan claramente el interés de los Gobiernos en que los problemas del abastecimiento rural de agua se resuelvan por métodos análogos a los del medio urbano.

Si bien el Banco Interamericano de Desarrollo, la AID y el UNICEF han aportado algunos fondos destinados al abastecimiento rural de agua, y la AID y OPS han facilitado asistencia técnica, las cantidades asignadas hasta la fecha para complementar los fondos locales disponibles distan mucho de ser suficientes para cumplir con los compromisos contraídos en la Reunión de Punta del Este. Según los cálculos de la Oficina Sanitaria Panamericana contenidos en el Cuadro I, para cumplir con los mencionados compromisos debería facilitarse, en un decenio, servicio de agua a 56.530.000 habitantes rurales de América Latina.

Si continúa la actitud que actualmente se observa con respecto al abastecimiento rural de agua, será muy poco lo que se habrá alcanzado, dentro de 10 años, de los objetivos establecidos por la Alianza para el Progreso. Las tentativas hasta ahora realizadas no han sido de suficiente ímpetu; por consiguiente, es indispensable abordar nuevamente el problema de una manera que permita poner en marcha el programa rural de abastecimiento de agua en escala continental.

La presente propuesta de un Fondo Especial de Bienestar Rural supone un nuevo método para resolver en gran escala el problema del suministro de agua en los medios rurales de América Latina, en gran escala, con la activa participación de la colectividad sobre la base de que el servicio se mantenga con sus propios medios, lo cual supone una buena administración fiscal y un funcionamiento técnico adecuado, que deberán continuar una vez completada la construcción. La propuesta no pretende substituir sino más bien complementar otras actividades nacionales e internacionales ya existentes. En etapas posteriores el Fondo podría financiar otros programas de bienestar rural.

Para iniciar el programa, sería conveniente seleccionar las colectividades en que se beneficiaría el mayor número de habitantes y que, al mismo tiempo, ofrecen las condiciones más favorables. No cabe duda de que los resultados obtenidos en estas colectividades durante la fase inicial del programa estimularían las actividades de otras en los países interesados.

Los problemas de abastecimiento de agua en colectividades pequeñas y de escasos recursos requieren soluciones sencillas y modestas. Como primera medida, se puede estudiar el sistema de llaves públicas y unidades de agua, tratando por todos los medios de instalar conexiones en las viviendas o patios contiguos. A este respecto, hay que tener en cuenta que no se van a trasplantar, de una manera rígida, las normas existentes en países más desarrollados. Hay que adoptar soluciones flexibles relacionadas con la estructura jurídica e institucional de los países latinoamericanos y con las costumbres y tradiciones de las colectividades locales.

Si bien durante algún tiempo se ha mencionado la cantidad de \$10 per capita como promedio para la construcción de sistemas de abastecimiento rural, lo más probable es que el costo medio se acerque a los \$15 en el curso de los próximos diez años. En experiencias recientes, se ha observado que, según las condiciones locales, es decir, según que se pueda disponer fácilmente de un suministro adecuado de agua subterránea o haya que transportar agua superficial en tuberías por largas distancias, y sea preciso montar plantas de tratamiento, el costo oscila desde menos de \$8 a más de \$25 per capita. Por consiguiente, el cálculo del costo global de unos \$900.000.000, sobre la base de un costo promedio de \$15 per capita, que figura en el Cuadro I, representa una gran variedad de posibles costos según el proyecto de que se trate.

Hay que tener también presente que la construcción de pozos, depósitos, etc., que pueden servir a un número variable de personas, supone un cierto mínimo de gastos. Comenzando el programa de abastecimiento rural de agua en colectividades mayores, se podrá atender un mayor número de personas a un costo menor per capita.

En vista de lo mucho que se exige de los recursos nacionales en el desarrollo del programa de la Alianza para el Progreso, es poco probable que los países de las Américas estén en condiciones de soportar toda la carga del abastecimiento rural de agua con las aportaciones de las colectividades locales y con los presupuestos gubernamentales. Si bien es indispensable que las colectividades locales que han de beneficiarse del servicio aporten alguna contribución, la cantidad de que disponen es limitada, debido a los escasos ingresos de la población rural. Por consiguiente, la presente propuesta parte de la base de que las colectividades locales aportarán alguna contribución en mano de obra, materiales y en efectivo, de acuerdo con sus posibilidades, y de que los Gobiernos nacionales tendrán que facilitar algunas subvenciones para los servicios de abastecimiento rural de agua.

Además, se necesitará un sistema internacional de créditos que conceda préstamos a largo plazo y sin interés a los países que establezcan un fondo rotatorio nacional. Estos fondos rotatorios prestarían, a su vez, a las colectividades locales, una cantidad equivalente a la mitad del costo de la construcción necesaria para los sistemas de abastecimiento de agua. Antes de terminar el decenio, cuando los fondos rotatorios se bastaran por sí mismos, ya no habría necesidad de recurrir a los créditos internacionales. De todas maneras, la base de toda la propuesta consistiría en la motivación y deseo de las colectividades de mejorar su propia suerte.

V. Sistema de financiamiento propuesto para proyectos de bienestar rural

Teniendo en cuenta que las condiciones de los préstamos acostumbradas dentro de los varios países, son necesariamente bastante exigentes, se propone la creación de un Fondo Especial de Bienestar Rural (FEBR) como fuente de préstamos internacionales para financiar la creación de Fondos Rotatorios Nacionales destinados a programas de bienestar rural.

Como indica el Cuadro I, el costo de la construcción de sistemas de abastecimiento rural de agua, en un período de 10 años, para abarcar a cerca de 60.000.000 de personas, a \$15 per capita ascendería a unos \$900.000.000. Se propone que la mitad de esta cantidad sea financiada por medio de fondos rotatorios nacionales (FRN) en 10 cantidades anuales de \$45.000.000 cada una. A su vez, los fondos rotatorios nacionales recibirían durante 8 años una ayuda del FEBR por un total de unos \$202.000.000 en forma de préstamos destinados a financiar la mitad del costo total de construcción. Esta cantidad, así como los préstamos que concedería el FEBR a cada país, figuran en el Cuadro IV.

Para obtener una idea más clara del sistema de financiamiento sugerido, conviene examinar el Cuadro II. La columna 1 representa los préstamos que necesitarían las colectividades para la construcción de sistemas de abastecimiento rural de agua. Estos préstamos, por un total de \$450.000.000 se desembolsarían por partes iguales durante un período de 10 años. Las cantidades se prestarían a las colectividades de un determinado país a través de un fondo rotatorio nacional (FRN) que se establecería en todos los países. Las colectividades, a su vez, reintegrarían los préstamos al FRN también en un período de 10 años.

El FRN obtendría, por un lado, fondos exteriores a través de préstamos procedentes del FEBR y, por otro, fondos, que aumentarían todos los años, procedentes de los reintegros del capital e intereses de los préstamos a las colectividades. Por consiguiente, los préstamos que necesitaría el FRN del FEBR disminuirían de año en año.

A título de ilustración, mencionaremos que los plazos nacionales para los préstamos del FRN a las colectividades se han hecho a un interés del 6% sobre la cantidad pendiente de pago, con un año de gracia, y pago de capital e intereses desde el año 2º al 11º. Estos supuestos se utilizaron en el cálculo contenido en la columna 2, que representa los pagos anuales de capital e intereses de todas las colectividades a los diversos fondos rotatorios nacionales.

Se concedería a las colectividades un año de gracia; por consiguiente, los FRN tendrían que obtener, durante el primer año, un préstamo del FEBR por valor de \$45.000.000, a los efectos de atender las solicitudes anuales de préstamos para la construcción procedentes de las colectividades. En cambio, en el segundo año ingresarían en los FRN \$6.114.060 procedentes de las colectividades que ya habrían recibido préstamos; por lo tanto, los FRN sólo tendrían que obtener, durante el segundo año, préstamos del FEBR por la cantidad de \$38.885.940 ($\$45.000.000 - \$6.114.060$) para atender la nueva solicitud de otros \$45.000.000 para otras colectividades.

En la columna 3 se indica la constante disminución de los préstamos directos anuales del FEBR a los FRN. Al noveno año, los \$48.912.480 (columna 2) reintegrados al FRN por las colectividades que ya habrían recibido préstamo, excederían en \$3.912.480 de los \$45.000.000 (columna 1) necesarios para atender las solicitudes de préstamo para las construcciones en nuevas localidades. O sea que, a partir de aquel año, los fondos rotatorios nacionales se bastarían por sí mismos, sin necesidad de obtener préstamos del FEBR. El excedente por valor de \$3.912.480 se utilizaría para el recargo de las operaciones anuales, por valor de \$1.500.000 (columna 5) y los restantes \$2.412.480, indicados en la columna 6, representarían el dinero en efectivo de los fondos rotatorios nacionales.

Para establecer el FEBR lo mismo que para cubrir los gastos anuales de administración fiscal y técnica, se requerirá cierta cantidad de fondos. Se supone que bastaría el pago, una sola vez, de 0,75% sobre \$200.000.000 (que sería aproximadamente la cantidad que los países se comprometerían a aportar al FEBR), en concepto de "comisión por préstamo" o "recargo por servicio de establecimiento" más un "recargo anual por operaciones", de 0,75% sobre la misma cantidad, hasta que comenzara la amortización. Una vez iniciada la amortización, en el 11º año, el recargo anual por operaciones quedaría reducido a 0,75% sobre la cantidad por amortizar. Estas cantidades, indicadas en la columna 5, representarían durante el primer año un total de \$3.000.000, integrados por \$1.500.000 de los servicios de establecimiento (0,75% de \$200.000.000) más otra vez la misma cantidad en concepto de recargo anual de las operaciones.

Como indica la columna 7, el saldo total pendiente de pago por los FRN al FEBR ascendería, el primer año, a \$48.000.000 (columnas 3 y 5 sumadas). A continuación, el saldo pendiente de pago se aumentaría con los préstamos anuales directos (columna 3) más los recargos por operaciones (columna 5) hasta el final del octavo año, en que el saldo llegaría a un máximo de \$202.306.320 (aproximadamente \$200.000.000 sobre los que se basaría el recargo por establecimiento). Los países de las Américas tendrían que comprometerse a aportar, en un período de 8 años, estos \$202.306.320, a fin de establecer un fondo rotatorio que estuviera en condiciones de prestar \$450.000.000 durante un período de 10 años.

Como ya se indicó anteriormente, a partir del noveno año, el recargo anual por operaciones (columna 5) no se acumularía al saldo pendiente de pago (columna 7) sino que los FRN lo harían efectivo directamente al FEBR usando parte del excedente cada vez mayor producido por los reintegros efectuados a dichos fondos rotatorios nacionales por parte de las colectividades (columna 2) que obtuvieron préstamos para construcciones (columna 1).

El último préstamo para construcciones dentro de la estructura del primer ciclo de operaciones, se desembolsaría durante el 10º año (columna 1). A partir de ese momento, las cantidades en efectivo de los FRN (columna 6), suponiendo que ocurra el desarrollo previsto, aumentarían considerablemente.

Los préstamos del FEBR al FRN se efectuarían sin el cobro de intereses propiamente dichos, salvo el recargo del 0,75% por servicio de establecimiento y el 0,75% por el recargo anual de operaciones a que ya se ha hecho referencia. Además, después de un período de gracia de 10 años, se amortizaría el principal a razón del 1% anual desde el 11º año hasta el 20º, y del 3% anual, desde el 21º al 50º.

Como indica la columna 7, a partir del 11º año, los \$202.306.320 pendientes de pago de los FRN al FEBR, se amortizarían a razón del 1% anual. En la columna 4 se indican las cantidades correspondientes de \$2.023.070. Al final del 20º año, se habrían amortizado \$20.230.700 (columna 4), y el saldo pendiente de pago del FRN al FEBR quedaría reducido a \$182.075.620 (columna 7).

El tipo de interés en Latinoamérica varía considerablemente, llegando hasta el 15% anual, y más aún en países que experimentan una inflación importante. El interés del 6% que se utiliza en el presente estudio, es una cifra arbitraria elegida como aproximación a los tipos de interés predominantes expresados en precios constantes. Es evidente que el tipo de interés para los préstamos a las colectividades, determinará la fecha en que el FRN se bastará a sí mismo. Aunque es deseable que se llegue rápidamente a este estado de autosuficiencia, habrá que tomar en consideración las posibilidades económicas de las colectividades para servir los préstamos. En cada país habrá que realizar minuciosos estudios para determinar el apropiado tipo de interés general y las disposiciones especiales que tendrán que adoptarse en determinadas situaciones difíciles.

Durante el período de gracia de un año que el FRN concederá a la colectividad local, ésta tendrá que aportar una contribución inicial a su proyecto que equivaldrá al 30% del costo total de las construcciones. La experiencia ha demostrado que gran parte de esta contribución puede cubrirse con mano de obra y materiales locales. El plan de financiamiento sugerido para una colectividad local, como un ejemplo, que aparece en el Cuadro III, se ajustaría a las posibilidades de pago de un trabajador agrícola con un jornal de E.U.A. \$0,50 al día, común en gran parte de la América Latina, y se ajustaría también a un plan de amortización que permitiría al FRN sostenerse con sus propios medios a partir del 8º año.

La Figura I presenta toda la estructura de financiamiento, por fuentes. Para un ciclo de operaciones de 10 años, la contribución catalizadora de los fondos internacionales representaría el 22% del costo total del proyecto, mientras que las subvenciones nacionales directas, sumadas al esfuerzo total de las comunidades rurales, ascenderían al 78%.

Las cantidades en efectivo, cada vez mayores, en poder de los FRN (columna 6) servirían para financiar el segundo ciclo de futuros préstamos destinados a extender el servicio de abastecimiento de agua al resto de la población rural, para emprender otras actividades de saneamiento ambiental y para colaborar en actividades de salud y bienestar para la población rural en general. Asimismo, si se considerara conveniente, parte de estas cantidades podría utilizarse para reintegrar al Gobierno, total o parcialmente, las subvenciones facilitadas anteriormente a las colectividades, o bien para amortizar los préstamos del FEBR a un ritmo más rápido, dedicándose el resto de los fondos a nuevos proyectos.

Se invitaría a los países de las Américas a suscribir el capital del FEBR como inversión en su propio desarrollo. En el Cuadro IV aparecen las cuotas que se sugieren, teniendo en cuenta las necesidades de cada país en materia de abastecimiento rural de agua. El mismo cuadro (columna 3) indica las cantidades totales de préstamos que el FEBR podría facilitar a cada país. A título de ejemplo, se supone que los países de América Latina contribuirían al FEBR con una cantidad total de \$10.000.000, pagaderos en plazos anuales uniformes durante 8 años (Cuadro II, columna 9) y que el Gobierno de los Estados Unidos de América aportaría \$192.306.320 distribuidos también en 8 plazos, según se indica en el Cuadro II, columna 8.

El FEBR podría ser administrado por una institución internacional de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y la OPS encargarse de la aprobación y supervisión técnica del programa. Los fondos para la administración fiscal y técnica procederían del "recargo por servicios de establecimiento", por la cantidad de \$1.500.000, y del 0,75% por el recargo anual de operaciones, antes mencionados, y podrían distribuirse a prorrata entre los organismos financieros y técnicos a base del costo efectivo o de otra base que se acordara.

La OPS colaboraría con los Gobiernos facilitándoles los servicios de consulta necesarios para establecer organizaciones directivas centrales, y para adiestrar al personal clave del país, así como facilitando servicios de consultores especiales en materia de ingeniería y ciencias sociales. La experiencia indicará si los fondos asignados a la OPS para esas actividades resultan suficientes.

VI. Organización y administración del Fondo Especial de Bienestar Rural a nivel nacional

La ejecución del programa de bienestar rural a nivel nacional se haría por medio de los organismos competentes de los Ministerios de Salud Pública que, por medio de los FRN, tendrían el control de los fondos puestos a disposición de los países por el Fondo Especial de Bienestar Rural, a fin de otorgar préstamos a colectividades debidamente organizadas y con planes adecuadamente preparados.

Los Ministerios de Salud Pública tendrían la responsabilidad primordial de programar y ejecutar los proyectos de bienestar rural mediante la formulación de sólidos programas que comprendieran los aspectos del diseño, construcción, organización, financiamiento, administración, operación y mantenimiento de los servicios. A este objeto deberían estar facultados para obtener préstamos del FEBR así como para crear FRN.

Para llevar a cabo actividades administrativas, financieras, operativas y de organización de la colectividad para proyectos de bienestar rural, será necesario constituir en los Ministerios de Salud Pública las pertinentes Divisiones o Departamentos. Estas Divisiones deben tener las facultades y flexibilidad administrativa necesarias para poder desempeñar sus funciones. Además, sólo han de necesitar una cantidad reducida de personal de tipo directivo central, ya que será indispensable la descentralización administrativa y técnica mediante oficinas regionales a fin de mantener un contacto estrecho y permanente con las colectividades locales.

Al principio se llevarán a cabo programas de abastecimiento rural de agua. A este objeto, será preciso aumentar el personal de ingeniería sanitaria y darle la debida categoría en el más alto nivel dentro de la estructura orgánica de los Ministerios de Salud Pública. Los ingenieros sanitarios se encargarán del diseño y construcción de sistemas de abastecimiento local de agua y, además, de instruir a las colectividades sobre el funcionamiento de los sistemas y de prestarles asistencia técnica para las actividades de mantenimiento.

Una vez terminada la construcción de un sistema, se entregará a un comité local u otra organización de la colectividad, que se encargará de su operación y mantenimiento y del reembolso de los préstamos.

Para la recaudación de los reembolsos del préstamo, con un recargo módico, pueden utilizarse instituciones locales ya existentes tales como bancos comerciales, cooperativas de crédito, etc., lo cual permitirá racionalizar la administración y reducir al mínimo los gastos generales fijos.

Para asegurar el éxito del programa será necesario llevar a cabo continuas campañas de educación a fin de crear una actitud favorable por parte de la población con respecto al programa y a los pagos necesarios. Para estas actividades se necesitará personal especializado: educadores sanitarios, sociólogos, antropólogos y otros especialistas en organización y desarrollo de la comunidad.

En cambio, la estructura orgánica detallada al nivel nacional deberá estar de acuerdo con las condiciones dominantes en cada país.

Este es, en resumen, el informe que el Director presenta al Consejo Directivo, a invitación del Comité Ejecutivo, proponiendo el establecimiento de un Fondo Especial de Bienestar Rural. La Reunión de Ministros de Salud declaró, y el Comité Ejecutivo confirmó, que existe una necesidad real y urgente de ayudar a la colectividad rural a mejorar su suerte. Gracias al mecanismo del Fondo propuesto en el presente documento, empleando las aptitudes existentes en cada país, con el estímulo del deseo y esfuerzo primordial de las colectividades locales y la guía de la asesoría técnica internacional, este programa es realizable y puede llevarse a la práctica. Si así se lograra, se habría dado un gran paso para realizar los objetivos de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso.

Cuadro I

Cálculo estimado de la población rural que necesita abastecimiento de agua (*)

País	Número de personas a ser provistas con abastecimiento de agua	Costo total en miles de dólares (**)
Argentina	3.297.000	\$ 49.455
Bolivia	1.378.000	20.670
Brasil	24.150.000	362.250
Colombia	1.802.000	27.030
Costa Rica	206.000	3.090
Chile	905.000	13.575
Ecuador	1.770.000	26.550
El Salvador	927.000	13.905
Guatemala	801.000	12.015
Haití	2.370.000	35.550
Honduras	750.000	11.250
México	10.180.000	152.700
Nicaragua	579.000	8.685
Panamá	352.000	5.280
Paraguay	610.000	9.150
Perú	3.810.000	57.150
República Dominicana	902.000	13.530
Uruguay	325.000	4.875
Venezuela	1.416.000	21.240
TOTAL	56.530.000	\$ 847.950 (***)

(*) Deberá proveerse de agua a un 50% de la población rural al final del decenio.

(**) A razón de \$15 per capita.

(***) Para cálculos ulteriores se supondrá que este total es de \$900 millones, que en un 50% serán financiados por el Fondo Especial de Bienestar Rural en diez plazos anuales iguales de \$45 millones cada uno.

Quadro III

Ilustración de un préstamo para una colectividad de
 1.000 habitantes

Año	Amortización del préstamo (principal e intereses)	Pagos por familia para la amortización del préstamo del Gobierno (FRN)	
		Anuales	Mensuales
	\$	\$	\$
1	-	-	-
2	1.019,01	5,10	0,43
3	1.019,01	5,10	0,43
4	1.019,01	5,10	0,43
5	1.019,01	5,10	0,43
6	1.019,01	5,10	0,43
7	1.019,01	5,10	0,43
8	1.019,01	5,10	0,43
9	1.019,01	5,10	0,43
10	1.019,01	5,10	0,43
11	1.019,01	5,10	0,43

Pagos por la colectividad y las familias individuales de una colectividad de 1.000 habitantes (200 familias) para un sistema de abastecimiento local de agua a un costo de \$15.000, con una subvención del Gobierno de \$3.000 (20% de los costos de construcción), un préstamo del Gobierno (FRN) de \$7.500, al 6% de interés anual, y una aportación inicial de la colectividad equivalente a \$4.500 (30% de los costos de construcción).

El préstamo del Gobierno comprende un período de gracia de 1 año sin pago de principal ni intereses. Después de ese año, se amortiza el principal con pago de intereses en 10 plazos anuales iguales.

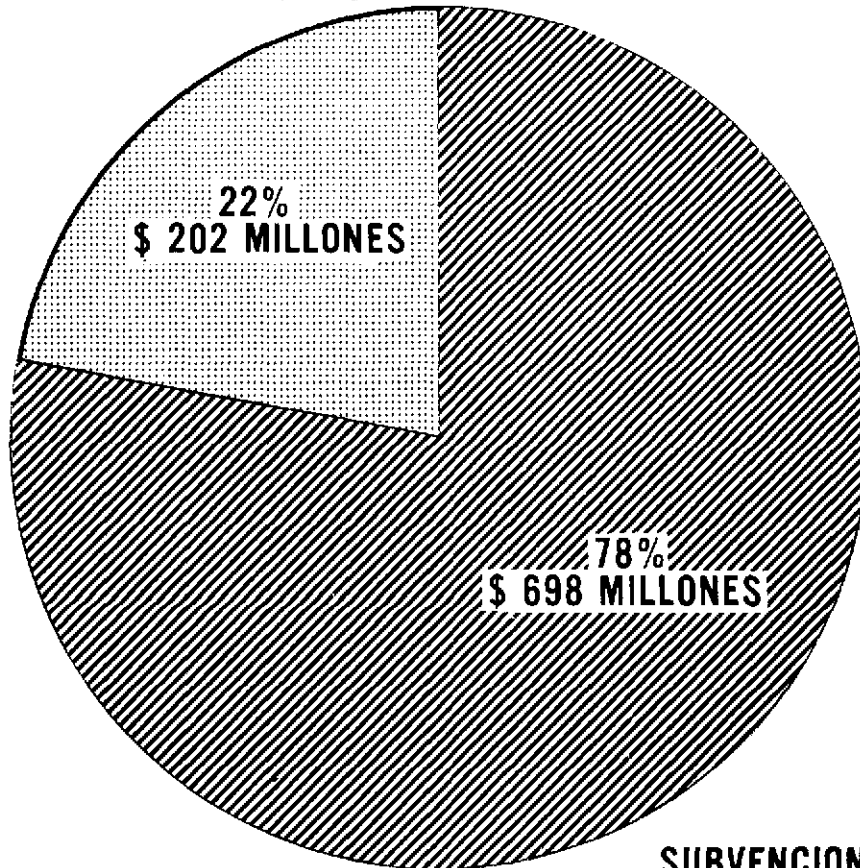
Obsérvese que el pago mensual para la amortización del préstamo por familia equivale a algo menos de un jornal por obrero.

Cuadro IV

País	Contribuciones propuestas a pagar al FEER		Préstamos que otorgaría el FEER durante el primer ciclo de operaciones
	Total	Por año en 8 años	
Argentina	\$ 600.000	\$ 75.000	\$ 11.012.000
Bolivia	200.000	25.000	4.602.000
Brasil	3.500.000	437.500	80.659.000
Colombia	400.000	50.000	6.019.000
Costa Rica	200.000	25.000	688.000
Chile	200.000	25.000	3.023.000
Ecuador	300.000	37.500	5.912.000
El Salvador	200.000	25.000	3.096.000
Guatemala	200.000	25.000	2.675.000
Haití	200.000	25.000	7.916.000
Honduras	200.000	25.000	2.505.000
México	1.800.000	225.000	34.000.000
Nicaragua	200.000	25.000	1.934.000
Panamá	200.000	25.000	1.176.000
Paraguay	200.000	25.000	2.037.000
Perú	700.000	87.500	12.725.000
República Dominicana	200.000	25.000	3.013.000
Uruguay	200.000	25.000	1.085.000
Venezuela	300.000	37.500	4.729.000
Total parcial, América Latina	\$ 10.000.000	\$ 1.250.000	\$ 188.806.000
E. U. A.	\$192.306.320	(*)	
TOTAL	\$202.306.320		

(*) Véase Cuadro II, columna 8, Plan de aportaciones.

**CONTRIBUCION ORIGINAL
DE LOS PAISES AL FEBR**



**SUBVENCIONES DIRECTAS DE
LOS GOBIERNOS SUMADAS AL
ESFUERZO TOTAL DE LAS
COMUNIDADES RURALES**

**PROPORCION DE LAS CONTRIBUCIONES AL
PROGRAMA ESPECIAL DE BIENESTAR RURAL
DURANTE LOS 10 PRIMEROS AÑOS DE
FUNCIONAMIENTO, CLASIFICADAS
POR FUENTES DE PROCEDENCIA**

Primera Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico
y Social al Nivel Ministerial

(México, D.F., Octubre 1962)

INFORME FINAL

RESOLUCION A.11

Salud y Desarrollo Económico y Social

La Primera Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

CONSIDERANDO:

Los objetivos perseguidos en materia de salud y el Plan Decenal de Salud Pública de la Alianza para el Progreso que aparece en la Resolución A.2 anexa a la Carta de Punta del Este;

Los progresos alcanzados por los países como aparecen descritos en el documento "La Marcha de la Alianza para el Progreso 1961/1962";

La afirmación reiterada de que los programas de salud pública, además de sus efectos sociales, representan una inversión en recursos humanos que redundan en aumentos de la productividad, y

El hecho de que la experiencia de los países revela que son indispensables los créditos internacionales para diversos programas de salud, por ejemplo, los de desarrollo de la comunidad rural, además de los de suministro de agua a la zona urbana,

RESUELVE:

1. Señalar a los gobiernos la conveniencia de formular los planes nacionales de salud, con sus programas y proyectos, con el propósito de invertir los recursos de los países y de las organizaciones internacionales en la resolución de los problemas de mayor significado económico y social.
2. Recomendar a los gobiernos que en los programas de desarrollo nacionales o regionales se incluyan, desde sus etapas iniciales, las funciones de salud que son indispensables para asegurar el más alto nivel de producción conjuntamente con el mayor bienestar de la comunidad.
3. Recomendar a las instituciones nacionales e internacionales de crédito que incluyan diversos programas de salud en su política de inversiones, además de los suministros de agua a la zona urbana, suburbana y rural, con un sistema flexible de financiamiento para cubrir los diferentes rubros de dichos programas.

Reunión de Ministros de Salud - Grupo de EstudioWashington, D. C., Abril 1963Recomendación A.6Saneamiento del medio

1. Entre los programas de salud debe concederse la más alta prioridad al saneamiento ambiental, y, dentro de este campo, a los de abastecimiento de agua, alcantarillado y eliminación de excretas en las zonas urbanas y rurales de la América Latina. Esta prioridad debe reflejarse en los programas de desarrollo nacional, especialmente en lo que se refiere a asignación de fondos y creación de los organismos necesarios para cumplir con las metas fijadas por la Carta de Punta del Este.

2. Deberán intensificarse al máximo los programas de construcción de sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado en las áreas urbanas, basados en el autofinanciamiento de tales obras mediante tarifas racionales y una organización regida por principios de sana administración. Los Ministerios de Salud Pública deberán estimular y coordinar sus actividades con los otros organismos nacionales o locales encargados de los servicios urbanos de agua y alcantarillado.

3. Para poder cumplir con la meta fijada por la Carta de Punta del Este en las zonas rurales, la Organización Panamericana de la Salud debe estudiar la posibilidad de que se establezca un Fondo Especial, que se podría llamar de Bienestar Rural, con aportes de los países, de la Alianza para el Progreso y de otros organismos internacionales. Este Fondo permitiría a los Gobiernos elaborar y ejecutar proyectos de saneamiento ambiental, con la colaboración de las comunidades organizadas, debiendo dar prioridad al abastecimiento de agua.

Los Ministerios de Salud serán los encargados de la programación y ejecución de las obras de saneamiento rural. Podrán prestar o adjudicar las sumas necesarias a las comunidades organizadas para las obras mencionadas. Se estima que, con plazos razonables, se podría recuperar en una alta proporción el capital inicial, el cual, como un fondo rotatorio, podría beneficiar a otras comunidades.

4. Los programas de saneamiento rural deberán iniciarse en las áreas de mayor concentración de población y en donde el sistema pueda servir a un conjunto de casas. Cuando las condiciones económicas de la población lo permitan, podrán instalarse servicios de agua en las viviendas, quedando a cargo del Ministerio de Salud hacer las conexiones domiciliarias.

5. Se recomienda otorgar a las unidades de saneamiento una alta jerarquía para que puedan ejercer sus propias funciones de asesoría dentro de los Ministerios de Salud y, además, las de coordinación y supervisión de todos los organismos gubernamentales que también tengan a cargo estas tareas.

6. Los Ministerios de Salud deben participar activamente en la planificación y ejecución de los programas de vivienda patrocinados por los Gobiernos, particularmente aquéllos que se desarrollen en las áreas rurales y estimular la construcción o mejoramiento de viviendas con ayuda propia, así como el desarrollo de cooperativas para lograr este objetivo.

7. Los Ministerios de Salud deberán intensificar los programas de higiene del trabajo, así como aquéllos tendientes al control de la contaminación del agua y del aire. Especial importancia deberá darse a la protección del campesino contra los riesgos del trabajo, principalmente de aquéllos derivados de las prácticas agrícolas modernas. También, los programas de industrialización deberían incluir las medidas de higiene y seguridad industriales.

8. En los contratos de préstamos de los Bancos Internacionales a las empresas públicas o privadas, se sugiere la inclusión de cláusulas en donde se prescriban medidas de protección para disminuir los riesgos del trabajo, de acuerdo con la legislación de cada país. Se solicita que la Oficina Sanitaria Panamericana haga las gestiones pertinentes.

9. Se reconoce la urgencia de dar la mayor importancia a la formación de personal profesional y subprofesional, en el campo del saneamiento ambiental, y se recomienda que los organismos internacionales concedan el mayor número posible de becas para ese fin y que colaboren en el adiestramiento de técnicos dentro de los países.

48a Reunión del Comité Ejecutivo de la OPS
Washington, D.C., abril 1963

Resolución IV

El Comité Ejecutivo,

Considerando que el mejoramiento de las condiciones ambientales de vida es una de las medidas que exigen más urgente atención en la labor que, para elevar el nivel de salud, desarrollan los Gobiernos de la América Latina;

Teniendo en cuenta que es de primordial importancia prestar la máxima atención al mejoramiento del nivel de vida de la población rural de América Latina, uno de los factores fundamentales para el éxito del plan de desarrollo de la Alianza para el Progreso;

Teniendo en cuenta que una de las premisas fundamentales del saneamiento ambiental es el abastecimiento adecuado de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales;

Considerando que para garantizar el éxito de todo programa de abastecimiento de agua y de bienestar rural, es necesario afianzarlo sobre firmes bases de autofinanciamiento, total o parcial, y dotarlo de una organización regida por principios de sana administración;

Considerando que la solución de los problemas de carácter financiero, propios de todo programa de saneamiento, podría facilitarse en alto grado mediante el establecimiento de un fondo especial de bienestar rural, con aportaciones de los países, de la Alianza para el Progreso y de organismos internacionales, ya que ello permitiría complementar debidamente los recursos aportados directamente por las comunidades interesadas y por sus respectivos Gobiernos;

Considerando que el suministro de agua potable, que es uno de los objetivos del Plan Decenal de Salud Pública de la Alianza para el Progreso, ha sido señalado, en la Recomendación A.6 del Grupo de Estudio integrado por los Ministros de Salud Pública de las Américas, como una de las necesidades que requieren más alta prioridad; y

Considerando que, en la citada recomendación se sugiere que los Ministerios de Salud se encarguen del control de los recursos puestos a disposición de los países por dicho fondo especial y que efectúen los préstamos, ya sea directamente o por intermedio de instituciones adecuadas, a comunidades rurales previa y debidamente organizadas, concediéndolos en condiciones y plazos razonables, que permitan la creación de un fondo rotatorio para poder beneficiar nuevas comunidades,

RESUELVE:

1. Encomendar al Director de la Oficina Sanitaria Panamericana que estudie los diversos aspectos de la formación de un fondo de bienestar rural que efectúe préstamos a los Ministerios de Salud Pública, en las mejores condiciones posibles de interés y plazo, a fin de que éstos puedan poner a disposición de comunidades adecuadamente organizadas los fondos complementarios que éstas necesiten, para la ejecución de proyectos de abastecimiento de agua potable y otros de bienestar rural, en forma que permita establecer y mantener un fondo rotatorio.

2. Encomendar al Director que someta a la consideración del Consejo Directivo un informe detallado sobre el estudio llevado a cabo, así como las medidas específicas que estime adecuadas para poner en práctica la recomendación del Grupo de Estudio.