

El Financiamiento Internacional en los Programas de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en América Latina y El Caribe

3ra. Parte.

Los ejemplos muestran la manera en que una planificación financiera deficiente puede afectar tanto a los costos de inversión como a los gastos fijos necesarios para mantener en funcionamiento los sistemas.

A diferencia de otros sectores, como los de energía eléctrica o telecomunicaciones, a partir del proceso de descentralización que se operó a partir de los años 70s, el Sector se encuentra fragmentado en numerosas entidades, donde la carga de tareas que recae en los recursos humanos es demasiado pesada para que la soporte la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Son características comunes de las entidades locales de abastecimiento de agua y saneamiento la escasez de personal especializado, el número excesivamente alto de gentes sin capacitar, una administración sin autonomía suficiente y sujeta con frecuencia a nombramientos o despidos políticos y sistemas de contabilidad comercial y financiera débiles e inexistentes desde el punto de vista de su confiabilidad para la toma de decisiones.

Los problemas de personal en el Sector Tienen su origen en el gran número de empresas y en la interferencia política que surge porque los gobiernos ven con frecuencia a las empresas como entidades sociales en lugar de comerciales. Cuando los jefes de Organismos y personal de categoría superior cambian con cada mutación de liderato político, es obvio que habrán de padecer la continuidad de la dirección y de las operaciones.



Graves problemas de personal en el sector.

Además, la interferencia excesiva del Gobierno en la fijación de sueldos y condiciones de empleo atentan contra una sana administración.

También la operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas existentes constituyen un punto débil de todo el sector de agua y saneamiento y existe estrecha relación con la falta de personal debidamente capacitado. Es evidente la influencia que tiene en los servicios una situación financiera deficiente. Otros factores negativos concatenados son la programación y supervisión defectuosas, el carácter inadecuado de los sistemas de información, la falta de un buen conocimiento de los servicios existentes y la escasa coordinación entre los servicios de

planificación, ingeniería, construcción y operación.

Cuando la operación del servicio es deficitaria, existe una tendencia a economizar en aspectos como el mantenimiento, donde las consecuencias negativas no se observan de modo inmediato. Ello representa un criterio económico pésimo, ya que se abrevia la vida útil de las instalaciones.

En la mayoría de los países se advierten inadecuadas políticas financieras en el Sector y son pocos los organismos de servicios que pueden satisfacer una parte significativa de las necesidades de inversión con los superávits financieros generados internamente.

Las tarifas utilizadas desempeñan un factor importante en el rendimiento financiero a las empresas pero, dado que esos servicios gozan de una posición monopolística, los cambios de tarifas dependen de una autoridad pública que no necesariamente dejará de introducir factores políticos en sus decisiones.

Es frecuente que los organismos del Sector carezcan además de esquemas adecuados de recupero de costos debido a que destinan sus escasos recursos locales o externos a la inversión en instalaciones nuevas que intentan asistir a poblaciones marginales de bajos ingresos y a comunidades rurales.

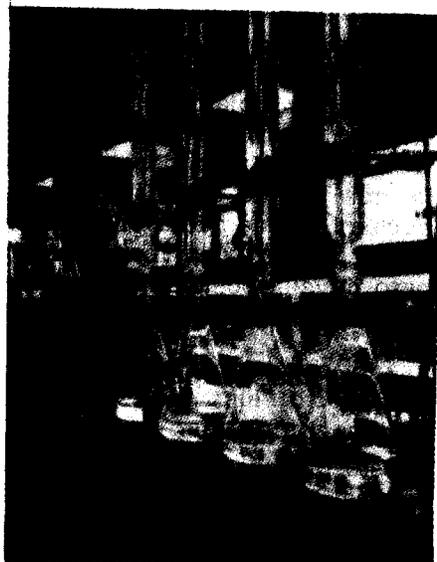
El empeoramiento de la situación del Sector también se produce en muchos casos, debido al elevado e inesperado aumento de la demanda global de agua con motivo de pérdidas considerables

y un derroche excesivo en el consumo de agua, lo cual ha determinado que se alcanzara prematuramente una plena utilización de las instalaciones de abastecimiento existentes.

Otro factor que afecta sensiblemente al Sector está representado por la falta de atención del Sector de desagües y evacuación de excretas en comparación con los niveles de suministro de agua potable, aspecto que produce un desequilibrio de consecuencias más preocupantes que el simple hecho de no poder asegurar un abastecimiento de agua adecuado a la comunidad.

La falta de participación de la comunidad en los programas de abastecimiento de agua y saneamiento, así como también la inexistencia de una educación sanitaria por parte de los órganos rectores de la actividad, se manifiestan frecuentemente en los países latinoamericanos, hecho que dificulta una eficaz y eficiente labor de las compañías de servicios.

En cuanto a los organismos de ayuda externa, debe señalarse que, si bien están realizando un esfuerzo ponderable en beneficio del Sector, los fondos destinados a préstamos o donaciones no superan en los últimos años el



A veces se dice que estos servicios permiten redistribuir el ingreso.

"AGUA POTABLE"

dos por ciento del total de los recursos utilizados si se incluye el resto de los sectores beneficiados, circunstancia que demuestra la escasa importancia relativa que tienen el Agua Potable y Saneamiento en el contexto general de las ayudas para el desarrollo.

La mayor parte del financiamiento ha provenido y seguirá proviniendo de los propios países, tanto más cuanto que la asistencia del Banco Mundial y del BID es en forma de préstamos reembolsables que solo pueden proporcionar un alivio temporal.

En términos medios, las características de la ayuda externa se han hecho más onerosas, con una menor proporción de créditos en condiciones favorables de la AID y del BID. En el Grupo del Banco Mundial, la disponibilidad para toda la región de los fondos de su concesionaria, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) está reservada a Haití y a unas pocas islas del Caribe. Este endurecimiento de las condiciones de crédito puede justificarse, en parte, por la situación mundial pero, en cualquier caso, penaliza al sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento considerado como incapaz de reembolsar los préstamos con los ingresos que percibe. Desde luego, es cierto que en la mayoría de los países, las operaciones de abastecimiento de agua y alcantarillado no producen los recursos suficientes para atender los servicios de la deuda. El aumento de éstos y la elevación de los intereses, podrían inducir a las autoridades económicas de los países latinoamericanos a limitar el financiamiento externo para proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado como promotores de salud.

Aunque se puede atribuir a la mejora del abastecimiento de



Las características de la ayuda externa, se han hecho más onerosas.

agua y al saneamiento una baja de la incidencia de enfermedades relacionadas con el agua, sería difícil asignar un valor cuantitativo a las economías y los programas de estabilización económica. producen un incremento del desempleo, las actividades vinculadas al Sector pueden producir beneficios pequeños en términos puramente económicos. La cuestión entonces, se convierte más en un tema ético que económico y dependerá de que se asigne o no un valor positivo al consumo de agua por personas económicamente improductivas.

Sin embargo, las inversiones en el sector se justifican porque son beneficiosas en sí mismas, ofreciendo menos interés al grado de beneficio. A veces se dice que estos servicios permiten redistribuir el ingreso, pues al facilitar agua potable salubre, el ingreso queda distribuido por igual, por lo menos en este aspecto.

De todos modos, el hecho de que el mejoramiento de la salud no se pueda atribuir con certeza a los servicios de agua potable y saneamiento no equivale a decir que éstos no tengan una influencia considerable en la reducción de la morbilidad de ciertas enfermedades.

El aumento de las expectativas de vida de los niños se consigue con una disminución del riesgo de fallecimiento durante la lactancia y la niñez mediante medidas de saneamiento del

medio, inmunización y nutrición. En este sentido, existe una estrecha relación entre la mortalidad infantil y la expectativa de vida. Las enfermedades diarreicas constituyen una causa importante de defunción en los niños menores de un año.

Estudios efectuados en OPS han procurado reiteradamente aclarar esa relación, en particular a través del estudio "Características de la mortalidad en la niñez", según el cual la diarrea constituye efectivamente la principal causa de mortalidad infantil en los países subdesarrollados y en desarrollo.

zarlas, pero a la luz de las perspectivas económicas demográficas y de recursos generales que presenta el Sector deberían discutirse las estrategias para seguir avanzando.

Las restricciones desde el punto de vista económico que prevalecen de acuerdo con lo analizado anteriormente se centran en la situación interna por la que atraviesan los países y las perspectivas de ayuda externa.

Los países con mayor cantidad de habitantes a incorporar, o sea: Brasil, México, Colombia, Argentina y Perú, que reúnen el 64.2% de los habitantes de la región a abastecer con servicios de agua y

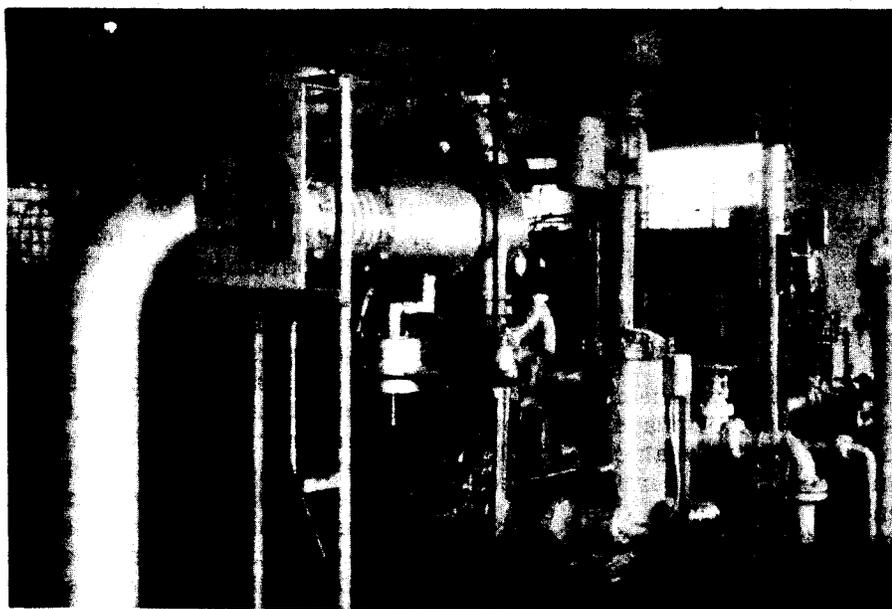
que se hallan encuadrados dichos países, es difícil que reciban donaciones o subsidios, como ha ocurrido en países más pequeños o con un menor grado de desarrollo relativo (v.gr.: Bolivia, Paraguay, Haití).

Además, las perspectivas de financiamiento externo no son particularmente alentadoras. Las dificultades de balanza de pagos de los proveedores tradicionales de crédito a la región dificultarán la vuelta a los términos favorables oportunamente concedidos por la AID y el BID. Las condiciones de préstamo podrían desviar la atención de los prestadores hacia países económicamente más fuertes, dejando de lado a los más pequeños y menos prósperos. Por otra parte, ciertos países que tenían buenas perspectivas en lo que se refería a energía, por ejemplo, Ecuador, México y Venezuela, necesitarán ayuda externa para el sector de agua y saneamiento por el deterioro de los precios del petróleo.

Vistas las condiciones particulares de la economía para la región, las dificultades planteadas desde el punto de vista del financiamiento y la brecha que se verifica entre las inversiones estimadas y lo efectivamente desembolsado, no sólo no se cumple con el servicio no brindado, sino que no podrá reponerse lo invertido en las décadas anteriores, lo cual merece ser objeto de un planteamiento crítico destinado a tratar de lograr un incremento de la vida útil de las instalaciones existentes, que pudieron erigirse en base al esfuerzo mencionado, pero cuya reposición no parece probable en vista de lo expuesto.

4.3. Las propuestas concretas.

Sobre la base de todo lo expuesto precedentemente, resulta aconsejable señalar algunas propuestas que se desprenden como acciones imprescindibles a tomar en cuenta, tanto por los organismos responsables del Sector en el área geográfica que se



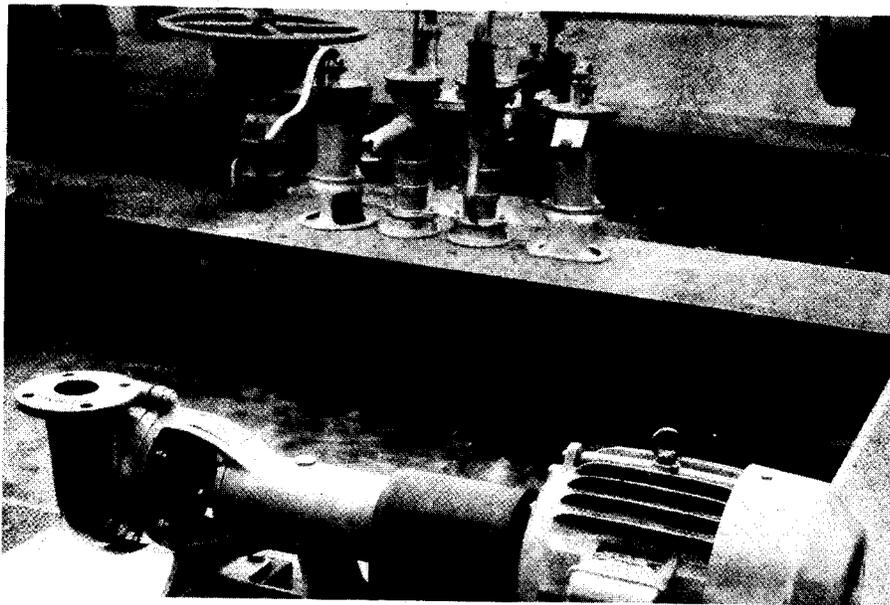
Un planteamiento crítico destinado a incrementar la vida útil de las instalaciones existentes.

4.2. Consideraciones generales previas.

Si bien la región ha avanzado en la elaboración de planes y programas para alcanzar el desarrollo acelerado que necesita el Sector durante el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental subsiste el desafío de llevarlos a cabo.

Como se comentara previamente, hubo una redefinición por parte de algunos países en cuanto a las metas y la estimación de los

recursos necesarios para alcanzar el 68.9% de la población con desagües, son los más fuertemente endeudados y, consecuentemente, sus economías se orientarán hacia actividades que favorezcan un rápido crecimiento productivo, y al pago del servicio de la deuda. Esto provocará que los gobiernos difícilmente otorguen prioridad a los programas de saneamiento para la asignación de recursos presupuestarios, así como a la preferencia en la obtención de nuevos créditos para tales fines. Por otra parte, por la categoría en



Los organismos operativos de agua son, por su naturaleza, más locales que otros servicios públicos.

estudia en el presente trabajo, como por las instituciones de cooperación técnica y financiera internacionales.

Sus responsabilidades son concurrentes y si se coordina el accionar de los mismos seguramente habrá de obtenerse una mejor utilización de los escasos recursos financieros y humanos especializados disponibles en la región. Haciendo especial reserva en cuanto a que las características y necesidades de cada país que la integra deben suponer una adaptación específica a dicho medio, los planificadores y demás especialistas del Sector contribuirán eficientemente con su labor en la medida que se contemplan en los proyectos a ejecutar, según sea el caso, las consideraciones que a continuación se exponen.

4.3.1. Organización del Sector.

Toda mejora duradera demandará el fortalecimiento de las instituciones que intervienen a todos los niveles en el Sector de abastecimiento de agua y saneamiento. Generalmente, el cambio es lento, pero son varios los países que ya han encarado dentro de una variedad de formas de organización, programas concretos para ocuparse de esa

responsabilidad. Es común la existencia de un organismo nacional que fije objetivos, planifique inversiones y preste asistencia a distintos entes menores operativos.

En algunos casos, los agrupamientos regionales han posibilitado la obtención de economías de escala en materia de personal especializado en planificación y diseño de obras.

Los organismos operativos de abastecimiento de agua y alcantarillado son, por su naturaleza, más locales que otros servicios públicos, y esa característica explica en parte por qué a menudo está fragmentado y por qué la descentralización de funciones ofrece ventajas reales. Las operaciones, el mantenimiento y la construcción pueden descentralizarse, con lo cual los involucrados localmente reciben el máximo incentivo para el trabajo y, al mismo tiempo, se reducen los gastos generales de administración.

Por el contrario, otras funciones deben ser centralizadas, debido a sus características o a requerir personal especializado no disponible a escala local. Son ejemplos tangibles de estas funciones, la planificación del Sector, la planificación financiera y la programación técnica de obras

muy complejas. Sin embargo, no se pueden establecer normas sobre el equilibrio entre descentralización y centralización porque los recursos de personal y las condiciones administrativas varían de un país a otro.

Si se toma como ejemplo el caso de atención a los requerimientos urbanos y rurales, y aun considerando que el concepto de zona rural varía mucho según los países, quienes a veces adoptan criterios de diferenciación según el número de habitantes, la organización política, la concentración o dispersión, etc., puede considerarse que la construcción y la operación de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales es tan distinta de las condiciones que las caracterizan en el medio urbano, que probablemente justifica su independencia organizativa.

De todos modos, para mejorar el rendimiento de las instituciones del sector es preciso actuar sobre su configuración y su estructura interna.

Para lo primero deben analizarse con sentido crítico los contactos funcionales y las entidades con las que se mantienen estos contactos procurando actuar sobre los aspectos en los que podría mejorarse la coordinación, evitando duplicidades y estableciéndose una clara distribución de responsabilidades.

4.3.2. Planificación

Es obvio que cada país necesita una estrategia global para el Sector. Esto significa elaborar planes que abarquen un intervalo adecuado, pero con la flexibilidad suficiente para adaptarse a las circunstancias cambiantes, y establecer objetivos que determinen el número de personas que habrá de ser beneficiado, estándares de servicio a brindar, estándares de operación y mantenimiento que han de satisfacerse, efectos ambientales, conservación de los recursos hídricos y

otros aspectos que contribuyan a obtener una eficiente asignación de los medios disponibles.

La planificación del proyecto o inversión corresponde a las propias entidades del Sector, tomando en cuenta las condiciones locales, la capacidad económica de la región y hábitos de consumo de la población.

El desafío de alcanzar los objetivos fijados nos plantea la necesidad de establecer criterios más ajustados para la definición de los proyectos así como también enfoques diferentes, según la situación que se trate.

El principio rector de la planificación de inversiones debe ser preverlas y realizarlas de manera que sean mínimos el capital descontado y los costos corrientes, pero alcanzando al mismo tiempo objetivos cualitativos y cuantitativos previstos. En la práctica, el análisis es más complicado y hace falta bastante experiencia para elegir normas de confiabilidad y calidad. A veces se puede determinar con rigor un equilibrio adecuado entre normas deseables y la economía, pero también es necesaria cierta subjetividad basada en la experiencia.

Hay dos variables principales que influyen en la determinación del costo del incremento de la capacidad instalada. Una de ellas es el **momento** de la inversión, es decir, el año en que se construyen las instalaciones, y la otra es la **escala**, es decir, la importancia del incremento.

El **momento** óptimo para las inversiones es fácil de enunciar: las nuevas instalaciones deberán estar listas cuando se necesiten y no antes. Esa regla aconseja aplazar o limitar las nuevas instalaciones para la población razonablemente bien servida y concentrarse en cambio en la población que carece de servicios.

En la práctica, el aplazamiento de las inversiones y la dedicación de los fondos a otras obras hace



Reconocer que la planificación fue errónea.

más arriesgada la planificación, ya que una demora excesiva puede significar la diferencia entre un año de racionamiento y uno de abastecimiento satisfactorio. Cabe agregar evidentemente que el racionamiento se puede evitar mediante las oportunas campañas de economía de agua, pero para muchos planificadores esa medida equivale a reconocer que la planificación fue errónea. Esa actitud es comprensible y, al mismo tiempo, demuestra una insuficiencia de incentivos para economizar, ya que la recompensa potencial no es proporcionada con la penalización por el exceso de consumo.

La **escala** de la ampliación de las instalaciones también se debe elegir de manera que los costos sean mínimos. Por una parte, si la ampliación es desmesurada con relación a las necesidades, se inmovilizan fondos para conseguir una capacidad excesiva que quizás no llegue nunca a utilizarse. Sería preferible que las ampliaciones fueran en menor escala y que se dedicaran los fondos a la construcción de más sistemas individuales. Sin embargo existe un límite por debajo del cual no se deben efectuar ampliaciones. No sería práctico ni económico construir un nuevo sistema cada año. Una vez iniciadas las obras,

es rentable un pequeño exceso de capacidad de producción porque las ampliaciones posteriores resultarán relativamente más económicas. Esa conclusión intuitiva ha sido corroborada por ciertas investigaciones y equivale a decir que las obras de abastecimiento de agua y saneamiento permiten economías positivas de escala.

4.3.3. Períodos de diseño y capacidad de planta.

En la práctica, los países de América Latina y el Caribe aplican períodos de diseño más largos que lo conveniente. Algunos países prevén sus sistemas de alcantarillado para 50 años, así que el óptimo podría ser de alrededor de 15 años. Parece aconsejable reducir los períodos de planificación a 10 años aproximadamente e invertir los fondos así liberados en instalaciones más numerosas.

Hay otros parámetros de diseño utilizados para las instalaciones que también parecen exagerados. Concebir instalaciones para un consumo per cápita de 500 litros al día cuando 200 litros serían perfectamente adecuados para consumo controlado mediante medidores, es lo mismo que planificar para períodos superiores en un 150% al necesario.