

Financiamiento de Infraestructura y Servicios Hídricos:

**Una guía introductoria para profesionales
de países en desarrollo**

Preparado por James Winpenny para el Grupo de Trabajo de Finanzas de la Iniciativa del Agua de la Unión Europea (EU Water Initiative Finance Working Group)

16 de Mayo de 2007

© EU Finance Working Group

El contenido de esta publicación no podrá utilizarse para reventa u otros fines comerciales sin previo permiso escrito del Grupo de Trabajo de Finanzas de la UE. Se podrán reproducir partes de este documento con el permiso y la atribución apropiada al Grupo de Trabajo de Finanzas de la UE. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación pertenecen exclusivamente a los autores y no deberían atribuirse a la UE.

Para mayor información contactar a:

Secretaría del Grupo de Trabajo de Finanzas
c/o Global Water Partnership
Drottninggatan 33
111 51 Estocolmo
Suecia
Página web: <http://www.euwi.net/wg/finance>

Publicado en colaboración con Global Water Partnership



Introducción y Visión General.....	5
Contexto de las políticas.....	5
Lectores meta.....	5
Alcance: agua y saneamiento	5
¿Por qué es “un problema” financiar el agua?	6
¿Son temas separados el abastecimiento de agua y el saneamiento?	6
Algunos principios básicos del financiamiento del agua.....	7
El enfoque resumido.....	8
Uno: Fundamentos de la Gobernabilidad y principios financieros	9
Gobernabilidad del agua.....	9
Algunos temas clave son	10
Principios de financiamiento	11
Coherencia, uniformidad o variedad.....	11
Financiamiento público para bienes públicos	12
Delegación financiera y subsidiariedad	12
Autofinanciamiento de los proveedores de agua	12
Recuperación de costos de los usuarios	12
Cofinanciamiento para proyectos transnacionales.....	12
Distribución de costos para proyectos multipropósito	12
Asociaciones para aprovechar nuevas fuentes de financiamiento	12
Dos: Estimación de las necesidades financieras.....	13
Tres: Accesibilidad financiera, distribución y recuperación de costos	15
3.1 ¿Quién asume el costo?	15
3.2 Tarifas.....	16
3.3 Accesibilidad financiera	17
Cuatro: Financiamiento del gobierno nacional	19
4.1 El gobierno central como proveedor financiero	19
4.2 Financiamiento sub-soberano.....	20
4.3 Intermediarios financieros nacionales especializados	21
Cinco: Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) y asociaciones de ONG	22
5.1 Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA).....	22
5.2 Fondos y facilidades para agua e infraestructura	23
5.3 Enfoques Sectoriales (SWAp) de Planificación	24
5.4 ONG y asociaciones de la sociedad civil.....	24
Seis: Financiamiento comercial: préstamos, bonos, capital accionario y distribución de riesgos	26
6.1 Préstamos bancarios.....	26
Instituciones Financieras Internacionales.....	28
6.2 Bonos.....	30

6.3 Inversiones en capital y operación privada.....	31
6.4 Garantías y distribución de riesgos	33
Siete: Donde obtener mayor asesoramiento e información	36
Páginas web útiles.....	36
Información general sobre agua y saneamiento y los ODM.....	36
Guía general sobre financiamiento del agua	36
Gobernabilidad del agua y Gestión Integrada de Recursos Hídricos	37
Estimación de los requisitos financieros.....	37
Accesibilidad financiera, recuperación de costos y tarifas	37
Financiamiento del gobierno nacional	37
Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA).....	37
Financiamiento comercial	38

Introducción & Visión General

Contexto de las políticas

Esta guía no es una introducción técnica al financiamiento de infraestructura y servicios hídricos¹. Es apropiada para países en diferentes niveles de desarrollo y complementa informes de Grupo de Trabajo de Finanzas de la Iniciativa para el Agua de la UE² (*EUWI Finance Working Group*) y programas de Global Water Partnership y el Consejo Mundial del Agua³, anteriores al presente trabajo. El contexto de las políticas es la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de:

“reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas en el mundo sin acceso a agua potable y saneamiento.”

El último *Informe sobre Desarrollo Humano (2006)* señala que el mundo entero está en vías de cumplir la meta de los ODM relacionada con el agua (reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso al agua) gracias al fuerte avance observado en India, China y otros países muy poblados. Sin embargo, no sucede lo mismo con respecto al saneamiento. Este escenario presenta fuertes variaciones regionales. De acuerdo a las tendencias actuales, África Subsahariana no podrá alcanzar la meta del agua hasta dentro de una generación entera, y la meta de saneamiento, hasta dentro de dos generaciones. Se informa que Sudáfrica está en vías de lograr sus objetivos del agua (principalmente gracias al progreso en India), pero está rezagada con respecto al saneamiento. Por otra parte, Asia Oriental y el Pacífico están cumpliendo los objetivos de saneamiento, pero se están atrasando con respecto al agua.

Lectores Meta

Los lectores meta para esta Guía son personas de países en vías de desarrollo - políticos, funcionarios, profesionales, empresarios privados, miembros de organizaciones de la sociedad civil y aquellos que, sin ser profesionales o expertos, intervienen de distintas maneras en la provisión de servicios e infraestructura hídrica. La misma intenta reflejar el punto de vista de las administraciones a cargo de las inversiones y los servicios que se encuentran en un nivel sub-soberano y cada vez más descentralizado. Éstas generalmente son municipalidades, empresas de servicios públicos locales y regionales, distritos y comunidades locales, y en algunos casos, operadores privados.

Los juicios y opiniones que se incluyen a continuación tienen el objetivo de reflejar el punto de vista de los lectores meta. Los beneficios, costos y riesgos de las diferentes opciones de financiamiento se presentan de acuerdo a la visión que las autoridades y operadores del agua tienen de los mismos, no necesariamente acordes con la perspectiva de los financistas y donantes.

Alcance: agua y saneamiento

El término “agua” abarca todo lo relacionado con la gestión del *recurso* básico (almacenamiento, transporte, protección ambiental y de cuencas, y toda la infraestructura que ello implica) así como también los *servicios* asociados al suministro de agua a consumidores y la eliminación segura de aguas residuales. Si bien la Guía realiza un examen general del sector hídrico, en un contexto de los ODM se presta especial atención al abastecimiento de agua y saneamiento.

El tipo de servicio que se contempla generalmente se encuentra:

En áreas *urbanas* y *periurbanas*:

- Para suministro de agua para uso doméstico, provisión de conexiones domiciliarias y/o tomas de agua públicas locales, provisión o habilitación de redes de distribución para

¹ Aparecen direcciones de páginas web para referencias clave o fuentes de asesoramiento a lo largo del documento. En caso contrario, generalmente se puede acceder a las mismas a través de buscadores de Internet como Google, utilizando el nombre de la organización requerida. Las referencias bibliográficas aparecen por categorías en el capítulo Siete.

² Páginas de financiamiento: <http://www.euwi.net>

³ www.gwpforum.org y www.worldwatercouncil.org

- mejorar los servicios y extenderlos a las poblaciones desatendidas, así como instalaciones de tratamiento asociadas;
- Para saneamiento, instalaciones para la eliminación segura de excretas y aguas residuales domiciliarias, y, para redes más desarrolladas, conexiones a colectores cloacales.

En áreas rurales: acceso mejorado a distintos tipos de agua potable, por ejemplo: pozos de agua para uso doméstico, grifos y pozos comunitarios, tomas de agua, etc.; para saneamiento, distintos tipos de letrinas (de fosa seca, VIP, de sifón, etc.), letrinas comunitarias, etc.

¿Por qué es “un problema” financiar el agua?

Generalmente se considera que el agua es el sector de la infraestructura pública que plantea el mayor desafío de financiamiento en los países en desarrollo. Los servicios de agua y saneamiento se encuentran en el límite entre la infraestructura *económica* (transporte, electricidad, telecomunicaciones) y la infraestructura puramente *social* (salud, educación). En la infraestructura económica existe o bien un elevado nivel de tarifas a usuarios (energía, transporte público, puertos, telecomunicaciones), o bien una elevada asignación de presupuesto público (caminos). En la infraestructura social también predomina una fuerte dependencia del financiamiento público.

El agua y el saneamiento quedan en el medio entre estos casos: tanto los políticos como los usuarios del agua tienen dudas sobre hasta qué punto el agua debería tratarse como un derecho básico, abastecerse en forma gratuita o con un subsidio, o si es un producto económico escaso por el cual debe cobrarse una tarifa. El resultado es, a menudo, una concesión incómoda donde la tarifa que se cobra por los servicios hídricos está por debajo de los niveles económicos y el sector se encuentra sub-financiado crónicamente. Otras características del agua y el saneamiento que dificultan su financiamiento son:

- Por lo general el agua es un monopolio público, y existe interferencia política en su abastecimiento y fijación de precios.
- Algunos de los beneficios del agua no se reflejan en su precio⁴.
- La infraestructura requerida para los servicios hídricos es costosa, y se amortiza en períodos prolongados. Una vez construida, representa un costo irrecuperable con poco o sin valor alternativo.
- Los ingresos provenientes del sector hídrico se obtienen en moneda local – lo cual implica un riesgo de devaluación donde el servicio de la deuda y el patrimonio se cubre en moneda extranjera.

El agua no tiene que ser el huérfano olvidado del mundo financiero. Los emprendimientos hídricos (públicos o privados) bien dirigidos y financieramente solventes tienen poca dificultad para obtener financiamiento en términos adecuados. En algunos países en desarrollo, los proveedores públicos de servicios hídricos han tenido éxito a nivel comercial y financiero, si bien siguen siendo las excepciones.

¿Son temas separados el abastecimiento de agua y el saneamiento?

Idealmente, el saneamiento doméstico urbano y periurbano debería planificarse, implementarse, gestionarse y financiarse en forma integral junto con el abastecimiento de agua. Sin embargo, en la realidad, es común que el saneamiento quede detrás del abastecimiento de agua, y tenga sus propias instituciones, sistemas de gestión y fuentes de financiamiento.

Una razón básica es que el saneamiento, a menudo, es una decisión doméstica, implementada y financiada por viviendas individuales. Esto lo determinan las opciones tecnológicas disponibles – la eliminación de desechos puede realizarse tanto *in situ* (dentro de tanques o pozos sépticos) o en desagües públicos. Las instalaciones *in situ* pueden autorregularse o bien necesitar ser vaciadas (por

⁴ Por tres razones: en ciertos aspectos es un “bien público” (la provisión de algunos servicios no es rentable para las empresas privadas porque no pueden excluir del beneficio a los consumidores parásito); es un “bien de mérito” (los usuarios gozan beneficios que no perciben del todo, de ahí que exista un interés público en aumentar el consumo general); y existen beneficios externos – como así también desventajas – (por ejemplo beneficios a la salud pública y al medio ambiente).

ejemplo por camiones cisterna municipales o privados). Sin embargo, el uso de alcantarillado de arrastre hidráulico a través de desagües públicos coloca el problema en un nivel diferente, donde hay que instalar redes de alcantarillado, tratar localmente la acumulación resultante de aguas residuales y eliminar el residuo (fango cloacal). En aquellos lugares donde las densidades de población y otros factores locales hacen que el alcantarillado de arrastre hidráulico y el tratamiento de aguas residuales sean necesarios, se requieren mayores recursos financieros.

Actualmente, muchos especialistas piensan que el saneamiento ha padecido su asociación tradicional con el agua: se lo ha eclipsado, tratado como una “pobre relación”, y sus necesidades no han sido adecuadamente diferenciadas. Quizás sea el momento de tratar al saneamiento como un tema separado, que merece su propio análisis, instituciones y políticas. Por ejemplo, el enfoque tradicional del saneamiento se ha centrado en la *oferta* y el financiamiento ha sido considerado en gran medida como una cuestión de *subsidiar soluciones técnicas*. Esto ha llevado a que se suministren instalaciones inadecuadas, sin uso, abandonadas o incluso desviadas para otros propósitos (por ejemplo, almacenamiento). Un enfoque más alentador es:

- examinar la demanda real de saneamiento en lugares específicos⁵;
- promover esta demanda a través de incentivos individuales o presión comunitaria,
- idear soluciones apropiadas y eficaces en función de los costos;
- utilizar fondos concursables para aprovechar los aportes privados y comunitarios.⁶

A diferencia del abastecimiento de agua, cuyos beneficios son en su mayor parte privados, la eliminación segura de desechos humanos y aguas residuales domésticas posee grandes beneficios externos para la sociedad, que, por sí mismos, justificarían o bien tarifas domésticas elevadas (de acuerdo al principio “quien contamina paga”), o bien – y de manera más realista – subsidios públicos para el saneamiento dirigido a comunidades pobres.

Algunos principios básicos del financiamiento del agua

Los temas claves para determinar una estrategia de financiamiento son:

- El sistema de financiamiento de un país para A&S no tiene que ser monolítico y puede incluir varias fuentes de financiamiento. Lo importante es que todas las partes principales del sector deberían financiarse en forma adecuada y sostenible, y que allí donde se requiere financiamiento público, éste sea confiable y adecuado.
- El saneamiento probablemente necesite un enfoque diferente al de los servicios hídricos.
- El subsidio del agua por razones sociales es una decisión política nacional que debería ser respetada. Sin embargo, cuando el Tesoro Nacional no puede o no tiene intenciones de proporcionar los fondos requeridos, el sector hídrico queda privado de recursos. La oferta de agua gratuita o accesible puede ser un gesto populista que beneficia a los ricos, empobrece la infraestructura y los servicios hídricos, e imposibilita su adecuado financiamiento.
- El agua y el saneamiento tienen connotaciones sociales y culturales en muchas sociedades, y no se los puede considerar puramente como servicios económicos. Sin embargo, existen sólidas razones para atender las necesidades sociales a través de medidas directas adecuadamente presupuestadas (por ejemplo: subsidios dirigidos, cuotas de agua básicas gratuitas o accesibles, apoyo de la promoción de la demanda de saneamiento, etc.). Dentro de este marco de políticas, los servicios deberían realizarse en base a principios formales, tratando a los usuarios como clientes.
- El tipo ideal de financiamiento comercial para infraestructura hídrica es un préstamo de bajo interés a largo plazo, disponible en moneda local para prestatarios sub-soberanos. Estos objetivos han influido en la agenda de reformas recientes.

⁵ El documento de WSP *¿Quién compra letrinas, dónde y por qué? (Who buys latrines, Where and Why?)* de 2004 es un análisis fascinante de muchos aspectos de este tema.

⁶ Mehta y Knapp, 2004.
EUWI FWG

El enfoque resumido

El enfoque recomendado en esta guía es, en forma resumida:

1. preparar el terreno para el financiamiento hídrico implementando medidas esenciales de gobernabilidad,
2. realizar estimaciones realistas y cuidadosas de los costos del desarrollo hídrico, desglosados en desembolsos recurrentes y de inversión, y eligiendo soluciones eficaces en función de los costos,
3. evaluar qué se puede solventar y formas de distribución de los costos entre las distintas partes,
4. realizar el mejor uso de los recursos del gobierno disponibles, especialmente para bienes y servicios públicos con fuertes beneficios externos, utilizando los subsidios con criterio, y destinándolos en la medida de lo posible a causas meritorias,
5. utilizar subsidios externos y fondos de ONGs donde sea posible para potenciar otras fuentes de financiamiento,
6. recurrir a los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como primer punto de contacto para el financiamiento comercial,
7. considerar medios innovadores para obtener fondos adicionales para el sector hídrico,
8. utilizar otros tipos de financiamiento comercial, incluyendo capital accionario, donde la posición macroeconómica nacional lo permita, y para proyectos donde esta forma de financiamiento es apropiada; explorar todas las opciones posibles de participación del sector privado.

Los pasos principales que intervienen en la elaboración de una estrategia nacional de financiamiento para A&S se ilustran en la **Figura 1**. Cada uno de los pasos requiere elecciones entre opciones estratégicas.

Cuando se elaboran documentos de planificación (por ejemplo, planes de GIRH, Planes de Desarrollo Nacional para alcanzar los ODM o los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza), los gobiernos nacionales podrían incluir una sección sobre financiamiento haciendo uso de los puntos formulados en la Figura 1 que respondan a su situación nacional. Una estrategia de financiamiento no debería ser una “lista de compras” de proyectos sino, por el contrario, un conjunto estratégico de prioridades que establezcan cambios necesarios en los sistemas administrativos, leyes, disposiciones e instituciones que no sólo atraen más fondos sino que también hacen que el financiamiento sea más eficaz.

Figura 1: Elementos de una estrategia nacional de financiamiento del agua

Estos elementos coinciden con los capítulos en la Guía.

Uno: crear fundamentos de gobernabilidad y establecer principios de financiamiento	• Decidir el nivel apropiado de descentralización y subsidiariedad
	• Establecer claros objetivos financieros para los proveedores de servicios
	• Elegir un sistema regulador independiente para los operadores públicos y privados
	• Establecer sistemas para ingresos seguros provenientes de las tarifas
	• Establecer mecanismos de responsabilidad frente a los clientes
	• Adoptar un enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos
	• Elaborar principios de financiamiento
	• Determinar reformas necesarias de estructuras y leyes institucionales
	• Decidir el grado de descentralización y asegurar que existan sistemas y capacidades para garantizar su funcionamiento

Dos: estimar las necesidades financieras	• Separar los gastos recurrentes y de capital
	• Identificar los factores claves que afectan los costos
	• Estimar los requisitos de inversión
	• Incluir gastos de mantenimiento y modernización de los sistemas existentes
Tres: evaluar la accesibilidad financiera y la distribución y recuperación de costos	• Considerar el costo de no hacer nada. Determinar si los costos se pueden compartir con otros programas del sector
	• Explorar el campo de aplicación para los aportes en especie
	• Examinar el rol de los operadores privados
	• Evaluar una norma de servicio accesible
	• Diseñar una tarifa adecuada; consultar criterios de accesibilidad financiera
	• Determinar el campo de aplicación para el uso de subsidios cruzados
	• Determinar evidencia de Voluntad de Pago
• Establecer una estrategia clara para los subsidios	
Cuatro: decidir la estructura del financiamiento del Gobierno Nacional	• Decidir la política sobre el financiamiento del gobierno central; cuántos fondos, para qué y a través de qué canales
	• Decidir si deberían existir las garantías soberanas
	• Determinar el nivel de subsidios disponibles ¿A través de transferencias anuales del presupuesto central? ¿En qué términos y por cuánto tiempo?
	• Evaluar el nivel existente de gasto inferior al previsto, las razones del mismo y cómo reducirlo
	• Decidir si debería utilizarse (o crearse) un intermediario financiero público especializado
Cinco: Utilizar ayuda externa y aportes de asociaciones de ONGs	• Seleccionar el/los socio/s donantes y ONGs para cumplir con los requisitos nacionales
	• Determinar las mejores modalidades para ODA (Asistencia Oficial para el Desarrollo)– ayuda presupuestaria, canales centrales u operaciones descentralizadas
	• Establecer mecanismos para la armonización de los donantes y reducir los costos de transacción
	• Determinar el uso de instituciones especializadas en financiamiento del agua
	• Establecer varias fuentes de asesoramiento especializado, incluyendo redes de grupos paritarios y hermanamiento
Seis: decidir cuánto y qué tipos de financiamiento comercial utilizar	• Evaluar el uso de préstamos bancarios: financiamiento empresarial o de proyectos (por ejemplo, el uso de “BOT” – Construir, Operar y Transferir)
	• Determinar el uso más eficaz de los préstamos de las IFI
	• Evaluar la viabilidad del financiamiento de bonos: ¿son posibles los fondos comunes municipales?
	• Evaluar si el capital privado es viable. ¿Son posibles otros tipos de participación privada?
	• Determinar si se pueden utilizar garantías

Uno: Fundamentos de la Gobernabilidad y principios de financiamiento

Gobernabilidad del Agua

La Gobernabilidad del Agua es el término abreviado que se refiere a la forma en que está organizado el sector hídrico y cómo éste se relaciona con las autoridades gubernamentales, el público general, sus clientes y trabajadores y – en el caso de empresas privadas – los propietarios y los accionistas. Sus ideas fundamentales son la eficiencia, la responsabilidad pública y la transparencia. Una autoridad hídrica mal manejada, insolvente, que funciona con objetivos y responsabilidades poco claros, con una relación pobre con los gobiernos – central y local – tendrá inconvenientes para obtener el tipo de financiamiento adecuado.

Algunos temas claves son:

- Para los servicios de A&S, los gobiernos pueden decidir descentralizar la responsabilidad a nivel estatal, municipal o de distrito. El principio de *subsidiariedad* determina que una autoridad central debería realizar sólo aquellas tareas que no pueden ser realizadas a un nivel más local. Pero al mismo tiempo, deberían delegarse los adecuados poderes financieros, así como también desarrollarse las capacidades (por ejemplo, control de tarifas, capacidad de endeudamiento, libertad para subcontratar servicios). De lo contrario, las autoridades delegadas no tendrán autonomía financiera o la solidez necesaria para llevar a cabo sus responsabilidades – una situación común.
- El estado y los objetivos financieros del proveedor de servicios hídricos deberían ser claros y sostenibles. En algunos países, esto se establece en estatutos, mientras que en otros están estipulados en contratos de desempeño entre el proveedor y su patrocinador estatal. ¿Es necesario que se cubran sus gastos, y cómo se definen los mismos? ¿Debería obtener una ganancia o una recuperación de la inversión específica? ¿Tiene libertad para fijar tarifas y puede tomar préstamos por derecho propio? ¿El Estado está dispuesto a cubrir los déficits operativos; financiará los bienes de capital con subsidios, préstamos o garantías? Los financistas externos y las agencias de calificación crediticia examinarán detenidamente estos detalles.
- Un regulador independiente es recomendable para salvaguardar los intereses públicos en asuntos tales como prestación, nivel de inversión y tarifas. Esto es relevante para proveedores de servicios de A&S tanto públicos como privados (es igualmente necesario responsabilizar a las empresas públicas dado que es más fácil ocultar sus defectos). La regulación de servicios públicos es un arte en desarrollo y en la práctica tiene muchas imperfecciones – pero la falta de regulación es aún peor.
- Los proveedores de servicios hídricos deben tener su propia fuente segura de ingresos provenientes de tarifas. Esto es necesario para financiar funciones esenciales y para asegurar cierta libertad de interferencia política. Determinar si los ingresos provenientes de tarifas deberían cubrir los costos completos (como sea que estén definidos), es una cuestión que le compete a la política pública; si se otorgan subsidios, éstos deberían ser transparentes, confiables y predecibles⁷, de lo contrario la autoridad hídrica estará condenada a una existencia precaria. Esto se analiza con más detalle en el capítulo Tres.
- La responsabilidad frente al cliente es altamente aconsejable. Tratar a los usuarios del agua como clientes y apuntar a mejorar las normas del servicio constituye un paso importante para la creación de una buena ética empresarial, esencial para la transformación de una empresa de servicios públicos en un proveedor de servicios eficiente, autónomo y solvente.
- Los países deberían incorporar la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en sus estructuras de gobernabilidad. Ésta ha sido definida como: “*un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinados del agua, la tierra y recursos asociados para maximizar el consiguiente bienestar social y económico en forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales*”. GIRH es una perspectiva que trata de ver al sector hídrico como un todo y que toma en cuenta las interacciones entre las distintas partes. También es importante comprender cómo las tendencias en otros sectores, por ejemplo agricultura, turismo, vivienda, afectan al sector hídrico. Los distintos elementos de GIRH se describen en el “ToolBox” de www.gwptoolbox.org.

No existe un manual para un sistema “ideal” de financiamiento del agua, como tampoco existe una guía para una organización modelo de un sector hídrico. Cada país es diferente. Teniendo esto en cuenta, se describen a continuación algunos de los *principios financieros* que pueden resultar útiles en situaciones específicas.

⁷ El Informe (Camdessus) del Panel Mundial sobre Financiamiento de la Infraestructura del Agua (2003) abogó por la “recuperación sostenible de costos”, que permite la posibilidad de subsidios presupuestados en casos justificables.
EUWI FWG

Principios de financiamiento

Coherencia, uniformidad o variedad.

Los países organizados según criterios estadísticos pueden optar por financiar todos los servicios hídricos a través del gobierno central, con o sin los aportes de los consumidores. Otros pueden considerar que esta solución es inasequible o indeseable, y optar por un sistema híbrido. Algunos países (por ejemplo, Francia) adoptan la perspectiva de que el “agua debería pagar por el agua”, es decir, que los que consumen y contaminan el agua deberían proporcionar la mayor parte de los fondos para los servicios hídricos. Este es un enfoque de la sostenibilidad financiera, aunque existen otros. El financiamiento de todo el sector hídrico debería ser coherente, pero es probable que las distintas partes que lo componen necesiten distintas soluciones financieras (como en Sudáfrica – **Cuadro 1**). El sector debería “unirse” a nivel financiero, dado que el empobrecimiento de una parte puede afectar seriamente a las demás. Una variedad de fuentes y soluciones puede ser una señal positiva, siempre que esto conduzca a que todas las partes importantes reciban el financiamiento adecuado.

Cuadro 1: Sudáfrica: financiamiento hídrico coherente pero variado

El marco de políticas para los recursos hídricos nacionales se declaró en 1997, se promulgó en 1998 y se completó con una declaración de estrategia en 2002. El Estado es custodio del agua, pero las licencias de uso se emiten con una vigencia de 40 años. La propiedad de la tierra está desligada del acceso al agua. Existe un elevado nivel de financiamiento de usuarios: el agua a granel se cobra para cubrir los costos de desarrollo de infraestructura, rendimiento del activo, gestión del recurso y escasez económica, mientras que los aprovechamientos de usuarios individuales y de agua industrial y metropolitana por lo general están financiados íntegramente, y obtienen fondos de fuentes comerciales. Las excepciones al principio “el usuario paga” incluye a los agricultores pobres (donde las tarifas para cubrir los gastos de Operación y Mantenimiento se introducen gradualmente a lo largo de 5 años), la protección ambiental y las obligaciones internacionales.

El desarrollo de recursos hídricos en Sudáfrica es costoso y no existen soluciones económicas y sencillas en la etapa actual de desarrollo, pero el financiamiento ha tenido éxito en gran parte debido al elevado nivel histórico de inversión pública, el nivel de desarrollo económico y el gran mercado interno de capitales.

Para los servicios hídricos, los programas rurales se financian mediante una combinación de pagos de usuarios, subsidios cruzados y transferencias del presupuesto central a las municipalidades más débiles. En general, la gente está dispuesta a pagar por el agua, pero muchos no podían pagar los montos requeridos para las necesidades mínimas básicas y recurrían a suministros de agua poco seguros para evitar el pago. De ahí la decisión de suministrar a todas las viviendas una cuota libre de 6 kl. (6 m³) por mes, con una tarifa escalonada aplicada al consumo excedente. En las municipalidades económicamente más sólidas, el servicio se financia con subsidios cruzados de usuarios del agua e industrias más grandes: para otros, la mayoría, la Ley Equitativa de Ingresos permite la distribución de los ingresos centrales para sufragar los gastos. Un pequeño número de municipalidades tienen acuerdos de operación con empresas privadas.

El Gobierno proporciona varios mecanismos de apoyo financiero. Se otorgan subsidios para estudios de viabilidad, capacitación para líderes de la Asociación de Usuarios del Agua y para permitir que los agricultores pobres puedan comprar licencias de uso de agua. También se proporcionan fondos para infraestructura (subsidios para infraestructura de riego dentro y fuera de las explotaciones agrícolas, inversión directa en obras de gran envergadura, etc. El Gobierno puede subsidiar los elementos “sociales” de un proyecto, que incluyen los costos de usuarios que no tienen capacidad de pago. El Departamento de Asuntos Hídricos y Bosques (DWAFF, por su sigla en inglés) garantiza cierto financiamiento hídrico del Banco Terra (Land Bank) y bancos comerciales.

Fuentes: presentaciones ante el Panel Camdessus a cargo de Rt Hon Ronnie Kasrils y Mike Muller, Noviembre 2002; presentación a cargo de Bárbara Schreiner ante el Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Agua para la Agricultura, Pretoria, 2005.

Financiamiento público para bienes públicos.

Existen buenas razones para que los presupuestos públicos prioricen los *bienes públicos* y las actividades con fuertes beneficios externos. Un bien público es un bien o servicio que sólo las autoridades públicas pueden brindar, dado que para un agente privado no es rentable proveerlo (por ejemplo, porque no es viable fijar un precio por el mismo, o porque a nadie se le puede negar el acceso por falta de pago). Los ejemplos serían la protección contra inundaciones y la limpieza de ríos contaminados. Los bienes y servicios con beneficios externos incluyen: agua limpia, eliminación sanitaria de desechos, promoción de la higiene doméstica, recolección y tratamiento de aguas servidas, etc. Todos estos casos confieren amplios beneficios sociales, tales como mejorar la salud pública y evitar epidemias. También existen costos externos que surgen del uso del agua (por ejemplo, contaminación), que pueden penalizarse a través de impuestos y cargos de acuerdo al principio “quien contamina paga”.

Delegación financiera y subsidiariedad.

La delegación de poderes financieros a entidades sub-soberanas que respalden sus responsabilidades es algo cada vez más común. Pero esto debe sujetarse a imperativos nacionales macroeconómicos (por ejemplo, evitar una deuda local imposible de pagar) y estar dentro de la capacidad administrativa y financiera de dichas entidades sub-soberanas.

Autofinanciamiento de los proveedores de agua.

Los proyectos e instituciones con potencial de autofinanciamiento deberían tomar medidas para generar o atraer sus propios fondos. Las autoridades deberían crear políticas para que puedan lograrlo. Los sistemas deberían diseñarse o reformarse para que el sector hídrico sea más atractivo como prestatario de bancos locales y otras fuentes locales de ahorro.

Recuperación de costos de los usuarios.

Las Conferencias de Río y Dublín de 1992 reconocieron que el agua es un bien económico y social por el que hay que pagar. La recuperación de costos de los usuarios debería, no obstante, estar sujeta a la capacidad de pago, con el uso apropiado de las estructuras tarifarias, subsidios dirigidos y apoyos cruzados para reducir cualquier dificultad entre las poblaciones vulnerables. Algunas personas consideran que el agua es un Derecho Humano pero reconocen que esto no excluye el pago por los servicios.

Cofinanciamiento para proyectos transnacionales.

Debería recurrirse al cofinanciamiento de países vecinos y fondos internacionales para programas y proyectos transfronterizos con una dimensión transnacional.

Distribución de costos para proyectos multipropósito.

Debería tenerse en cuenta la distribución de los costos con entidades de sectores afines para proyectos multipropósito donde las funciones hídricas se combinan con otros productos y servicios. Los servicios pueden “agruparse” dentro de una entidad multifuncional donde las partes rentables subsidian en forma cruzada a las demás.

Asociaciones para aprovechar nuevas fuentes de financiamiento.

El sector público puede formar asociaciones con empresas privadas y otras organizaciones de la sociedad civil para obtener fondos para proyectos y programas específicos. Las Asociaciones Público-Privadas se utilizan ampliamente para financiar servicios públicos en algunos países, en aquellos casos donde los distintos socios pueden demostrar un beneficio comparativo, la asignación eficiente de riesgos entre los mismos y una clara responsabilidad por los resultados.

Dos: Estimación de las necesidades financieras

Los servicios hídricos generan costos regulares y extraordinarios que requieren una asignación de financiamiento independiente:

Los costos recurrentes son los gastos permanentes relacionados con la operación de los sistemas hídricos, a saber: jornales y salarios, combustible, electricidad, productos químicos, repuestos y bienes de capital de menor importancia para mantenimiento y reparación de los sistemas. Algunos costos recurrentes (también llamados “fijos”) son aquellos gastos generales que no varían con el nivel del servicio (por ejemplo, salarios administrativos, alquiler de oficinas, investigación, monitoreo, lectura de medidores, mantenimiento de rutina). Otros conceptos son variables y aumentan o disminuyen con el nivel del servicio provisto (por ejemplo, productos químicos para tratamiento, electricidad utilizada para bombeo). La fuente de financiamiento más sostenible para los costos *variables* es la de tarifas de usuarios, que incluyen subsidios cruzados entre las diferentes categorías de consumidores (ver abajo). Cuando los gobiernos están dispuestos y pueden subsidiar los servicios hídricos, el financiamiento también puede realizarse a través de presupuestos anuales.

Los costos de capital son para aquellos conceptos que requieren mayor inversión, tales como reparaciones importantes, modernización y restauración. Estos normalmente requieren una asignación de financiamiento específica. En un sistema hídrico maduro y bien manejado, los costos de capital también se cubren con las tarifas de usuarios actuales o futuras. En los países en desarrollo, se utilizan comúnmente los subsidios estatales, los préstamos blandos y ODA (Asistencia Oficial para el Desarrollo). Más adelante se analizan otras opciones de financiamiento.

En definitiva, son los consumidores o contribuyentes quienes pagan por el servicio de A&S – tarifas cobradas a usuarios del agua, o subsidios otorgados por gobiernos nacionales u organismos de ayuda externa⁸. Todos los préstamos e inversiones en acciones privadas deben saldarse a través de ingresos futuros o impuestos – no son alternativas a las tarifas y los subsidios, sino simples formas de diferir el impacto de estos costos financieros en la sociedad.

El *contexto* de la inversión es vital. Los factores claves que afectan la inversión en los servicios hídricos incluyen: características geográficas e hidrológicas – clima, recursos hídricos (de superficie o subterráneos); nivel de desarrollo económico y social; envergadura del establecimiento que recibirá el servicio; calidad del agua bruta y gradiente desde la fuente; estado de la infraestructura y los servicios actuales; si es una situación urbana, periurbana o rural; nivel del servicio que debe prestarse – vivienda individual o de carácter comunitario; etc.

Existen muchas estimaciones de “requisitos de inversión” para A&S, en particular en el contexto de los ODM⁹. Las mismas tienden a presentar grandes márgenes de variación, y dependen de:

- Norma de servicio y modalidad de prestación elegidas (por ejemplo, conexiones domiciliarias individuales o pozos rurales y tomas de agua públicas; si son pozos revestidos/sin revestir, operados en forma manual o motorizados, etc.);
- Condiciones geográficas e hidrológicas locales (existencia de cantidad de agua adecuada, distancia que debe ser transportada, disponibilidad de agua subterránea a una profundidad razonable, calidad del agua y necesidad de tratamiento, necesidad de almacenamiento, etc.);
- Cantidades permitidas para consumo per cápita (20 litros/persona/día es el mínimo que se indica generalmente para cubrir las necesidades mínimas básicas, pero a menudo se planifican cifras mucho más altas que requieren redes de distribución más elaboradas. Asimismo, en viviendas rurales, el agua tiene usos múltiples para ganadería, agricultura y oficios rurales que requieren volúmenes mayores).

⁸ Las contribuciones benéficas voluntarias de individuos canalizadas a través de ONG constituyen otra fuente de menor envergadura, pero importante para proyectos específicos en algunos países.

⁹ Éstos se examinan en el informe de Jeremie Toubkiss: *Evaluación del costo de alcanzar la Meta 10 de los ODM: un estudio comparativo de 11 estimaciones (Assessing the cost of meeting MDG Target 10: a comparative study of 11 estimates)*. Consejo Mundial del Agua, Marzo de 2006.

- Definición de “acceso”. Algunos países adoptan su propia definición de acceso que difiere del que se utiliza a nivel internacional (por ejemplo, por el Programa Conjunto de Monitoreo). La modificación de la definición del objetivo (por ejemplo, de 1 Km. de distancia a pie para llegar a un punto de agua potable a 200 m) puede marcar una diferencia significativa en los costos y el cumplimiento de los objetivos.
- Existen economías de escala en el abastecimiento hídrico. Los costos unitarios tienden a ser menores en lugares urbanos y periurbanos que en comunidades rurales remotas y dispersas.
- Los costos se pueden distribuir a lo largo del tiempo alcanzando el nivel de servicio proyectado, introduciendo los aumentos gradualmente en lugar de hacerlo en forma repentina. Esto evita contraer grandes deudas iniciales que tienen mucho peso en las finanzas, y le da tiempo a los consumidores para acostumbrarse a pagar por servicios mejorados. A medida que aumenten los ingresos de los consumidores, exigirán mejores servicios y estarán más dispuestos a pagar por ellos.
- Mejorar infraestructura que, aunque bien desarrollada, es antigua, es particularmente costoso. Este es un problema muy común en la región de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central (EECCA, por su sigla en inglés), donde hay extensas redes de agua y alcantarillado que no han sido mantenidas adecuadamente y que ya no pueden suministrar agua potable y saneamiento confiable. Los datos de cobertura de servicio engañan seriamente en estas situaciones. Los estudios realizados en EECCA concluyen que muchos de estos sistemas ahora son demasiado grandes y costosos, lo cual deja a los encargados de formular las políticas en la situación para nada envidiable de tener que elegir entre realizar grandes desembolsos, o reducir el nivel del servicio.

Estas estimaciones generalmente tienen que ver con el costo de *expansión* de los sistemas hídricos para cubrir las necesidades de las poblaciones anteriormente *desatendidas*. Lo que no incluyen es el costo de mantenimiento y modernización de los sistemas *existentes*. La infraestructura hídrica se *deprecia* con el tiempo. Para que ésta funcione adecuadamente debe invertirse dinero en reparaciones de rutina, mantenimiento y reemplazo de piezas gastadas. Estos rubros, fáciles de postergar, están muy descuidados y subabastecidos. El resultado es una infraestructura que se deteriora y no puede suministrar agua potable común a quienes supuestamente están recibiendo el servicio. A medida que los países realizan avances para superar el déficit de las poblaciones desatendidas, es común encontrar que están disminuyendo los niveles del servicio para aquellos que supuestamente están conectados – el caso de avanzar dos pasos y retroceder uno. La solución es aumentar los presupuestos de Operación y Mantenimiento a niveles adecuados, o bien reemplazar instalaciones demasiado costosas por algo más apropiado.

En las zonas rurales, el descuido de los presupuestos de Operación y Mantenimiento y la recuperación de costos son algunas de las razones del elevado índice de *no funcionalidad* observado en muchos sistemas. En Etiopía, un estudio reciente efectuado en casi 7.000 aprovechamientos hídricos rurales descubrió que el 30-40% no era funcional debido a varias razones, no todas de carácter financiero.

Asimismo, la presencia de infraestructura en zonas rurales no significa que las viviendas la utilicen: en Addis Abeba, se considera que sólo el 4% de las viviendas están conectadas a los colectores cloacales. Por consiguiente, el costo y la capacidad de pago de las viviendas para acceder a la *conexión* deberían abordarse directamente cuando se están planificando las ampliaciones o mejoras de los sistemas.

Tres: Accesibilidad financiera, distribución y recuperación de costos

Las estimaciones elevadas de requisitos financieros pueden ser intimidantes. Pero es difícil comprender la magnitud del desafío que plantean sin tener en cuenta cómo se distribuyen los costos entre las distintas partes.

Es importante diferenciar entre costos recurrentes y de capital. Actualmente, varios donantes ofrecen ayuda para respaldar en forma directa los presupuestos nacionales de los países beneficiarios. Sin embargo, es riesgoso depender de esto como medio de respaldo permanente. Lo mismo sucede con los subsidios nacionales, que podrían sufrir recortes presupuestarios en cualquier momento. La principal fuente de financiamiento para los costos recurrentes (O&M) a largo plazo posiblemente provenga de los pagos de usuarios, si bien algunos donantes están dispuestos a ofrecer garantías de apoyo presupuestario para servicios básicos, extendiéndolas a un plazo de 10 años en ciertos casos.

Los costos de capital, que normalmente son mayores y menos frecuentes, pueden financiarse con una gama de fuentes más amplia, que incluye contribuciones en especie, tarifas de usuarios y sus comunidades, tarifas para la recuperación total de costos, gobiernos, donantes externos, ONGs, bancos, etc. Se analiza la gama de opciones en el resto de esta Guía.

3.1 ¿Quién asume el costo?

El impacto de los costos depende de los siguientes factores:

- No hacer nada en sí tiene un costo: el de empeorar la salud pública y los problemas ambientales. Por ejemplo, acarrear agua desde grandes distancias y hervir agua sucia tiene un serio impacto en la salud, el tiempo y la energía de mujeres y niños, y en la privación de educación de estos últimos. Si se reconoce esto, quizás sea posible que las autoridades hídricas participen en los costos de mejoras en A&S con otros departamentos del gobierno (por ejemplo, programas de saneamiento con ministerios de salud, recolección de aguas residuales con medio ambiente).
- Ciertos tipos de sistemas reciben contribuciones en especie de los beneficiarios – por ejemplo, construcción, o planes de autoayuda. El sistema de alcantarillado en régimen de condominio¹⁰ en algunas grandes ciudades reduce el costo y permite la distribución de costos con comunidades y las contribuciones en especie.
- Los operadores privados pueden brindar servicios utilizando sus propios fondos y recuperando los costos a través de los usuarios. Los ejemplos incluyen: construcción de pozos entubados en pueblos y venta de agua a vecinos, construcción de sistemas locales de distribución por tubería, empresas privadas con sus propias fuentes de agua que venden a viviendas en los alrededores, vaciado de letrinas, etc. Actualmente, se reconoce ampliamente la presencia numerosa de pequeños operadores privados de agua locales¹¹, a quienes se los considera cada vez más como parte de la solución. Un posible modelo de servicio es la “comercialización al por mayor” del agua por parte de una empresa pública de agua a operadores privados locales, quienes la venderían a los usuarios en camiones cisterna o a través de sus propias redes de tuberías. Esto generaría un menor costo inicial para las autoridades públicas, si bien las operaciones de los subcontratistas (especialmente en cuanto a precio y calidad) requerirían una mayor regulación.
- Las perspectivas de recuperación de costos varían entre los distintos tipos de proyecto. La recuperación de costos de los usuarios es más difícil para la recolección y tratamiento de aguas residuales que para abastecimiento de agua. Es común que los servicios de aguas residuales se cobren a través de un recargo en las tarifas de agua potable.

¹⁰ Sistema por el cual las comunidades locales a nivel de distrito asumen la responsabilidad de la planificación e implementación de sus redes de alcantarillado utilizando costos bajos y tecnología adecuada.

¹¹ El Centro de Desarrollo de Ingeniería Hídrica (WEDC, por su sigla en inglés) en la Universidad de Loughborough, ha producido una serie de estudios de pequeños operadores privados de agua locales en países Africanos (www.Lboro.ac.uk/wedc/).

En definitiva, son los usuarios, los contribuyentes o los filántropos quienes tienen que pagar por el agua. Una pregunta previa es, por ende, si se puede acceder a un nivel de servicio deseado o a un nuevo tipo de infraestructura utilizando los medios financieros disponibles. Aquellos proyectos que los potenciales financistas perciban como demasiado costosos, no podrán atraer fondos. Los proyectos demasiado complejos y ambiciosos o bien se quedarán sin dinero, o bien se convertirán en Elefantes Blancos que agotan los presupuestos a expensas de proyectos más razonables. El escenario hídrico está lleno de proyectos inconclusos o que han fracasado debido a su excesiva necesidad de mantenimiento.

Actualmente existen modelos para estimar los requisitos financieros y las brechas de financiamiento a partir de los diferentes escenarios de políticas. Estos modelos poseen la ventaja de tratar al sector de A&S como un todo coherente desde la perspectiva financiera. Son repetitivos, lo cual permite evaluar las consecuencias financieras de diferentes objetivos de las políticas. Los modelos también le dan cierta forma a la noción de accesibilidad financiera y pueden clasificar distintas opciones de financiamiento para cubrir las brechas de inversión¹².

3.2 Tarifas

Las tarifas de agua tienen tres grandes propósitos:

- Recuperación de costos: generar ingresos para la operación eficiente de los servicios hídricos, contribuir con su costo de inversión y asegurar el funcionamiento del servicio a largo plazo.
- Reflejar los costos de la prestación, dando avisos a los usuarios sobre la verdadera escasez del agua y los costos de su abastecimiento. Las tarifas volumétricas le dan un incentivo a los usuarios para usar el agua con cuidado.
- Protección ambiental, promoviendo la conservación y penalizando la eliminación de aguas residuales sin tratamiento.

Esta sección tiene que ver principalmente con el primero de estos propósitos. Una *tarifa plana* (que no varía con el uso) será suficiente para generar ingresos, pero una tarifa volumétrica (que varía con la cantidad consumida) es vital para satisfacer los propósitos mencionados anteriormente. Una *tarifa volumétrica* requiere medidores (u otros métodos más toscos de medición) que pueden no ser necesarios o viables en cada situación – tales como conexiones rurales o el abastecimiento de volúmenes bajos a usuarios urbanos de escasos recursos¹³.

La forma más común es la *tarifa en dos partes*, que consta de una tarifa plana (para cubrir los gastos fijos de abastecimiento) y una parte variable basada en la cantidad consumida. El elemento variable puede ser el mismo para todas las unidades, o puede ser *progresivo*, en cuyo caso aumenta con los sucesivos incrementos de consumo. Una mayor mejora es proveer un volumen básico de agua (por ejemplo, 20 m³ por vivienda por mes) gratuito, e introducir la tarifa volumétrica por los montos superiores al básico.

Donde se suministran servicios de aguas residuales (alcantarillado, tratamiento y/o eliminación de fango cloacal¹⁴), los costos en general se recuperan a través de un recargo a la tarifa de agua potable. Esto se debe en parte a que el volumen de agua residual está muy relacionado con el uso de agua limpia, y en parte debido a la resistencia de los consumidores para pagar por los servicios de aguas residuales por separado.

El Gobierno o municipalidad podrá decidir si puede *subsidiar* el agua o el saneamiento en forma permanente a través del presupuesto público. Sin embargo, los subsidios se caracterizan por tener efectos colaterales nocivos. Pueden distorsionar el mercado a favor de soluciones inferiores o

¹² Dos de los más conocidos son la Herramienta de Inversión y Financiamiento Sectorial (SWIFT, por su sigla en inglés), desarrollada por el Programa Agua y Saneamiento del Banco Mundial (www.wsp.org) y FEASIBLE, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por su sigla en inglés) (www.oecd.org/env/eap).

¹³ Los medidores convencionales pueden costar arriba de los 100 dólares.

¹⁴ Residuo resultante del tratamiento de aguas residuales, que luego es vertido, utilizado en campos o en la construcción vial.

indeseables o incluso, pueden desalentar la demanda¹⁵. Pueden ser mal utilizados (“subsidiando depósitos para herramientas y no baños”¹⁶) o malversados por la corrupción. Es difícil sostener los subsidios en los países pobres, y las entidades donantes no siempre pueden dirigir con precisión la ayuda presupuestaria a sus presuntos beneficiarios.

La elección de si, cómo y cuánto subsidiar debería realizarse en forma pragmática. La necesidad de subsidio puede minimizarse optando por tecnología de bajo costo y ofreciendo líneas de crédito para satisfacer la capacidad de pago. Es significativo que uno de los programas más exitosos de construcción de letrinas (el Movimiento de Saneamiento Total promovido por la Comunidad en Bangladesh, Etiopía y otros países) utilice poco o ningún subsidio público directo.

En síntesis, si se utilizan subsidios, éstos deberían ser:

- Predecibles – para que la autoridad hídrica pueda planificar con antelación sus operaciones e inversión y planificar las finanzas en forma adecuada;
- Transparentes – para que los subsidios figuren claramente en las cuentas públicas, y el Ministerio de Finanzas pueda justificarlos;
- Dirigidos – destinados a aquellos sectores de la población que se consideran como los más necesitados de alivio, en lugar de distribuirlos a todos los consumidores¹⁷;
- Suficientes – cubriendo todos los costos necesarios del abastecimiento de agua que no están financiados por la tarifa.

Por lo general, también es aconsejable, en beneficio de la sostenibilidad y una sólida hacienda pública, diseñar subsidios *graduales*, que disminuyen con el tiempo. Éstos le darían tiempo al proveedor del servicio para introducir tarifas que aumenten gradualmente con el ritmo de la economía.

3.3 Accesibilidad financiera

La accesibilidad financiera se basa en el potencial para recuperar los costos locales, y todo subsidio nacional o ayuda externa que esté disponible.

Existen distintas formas de hacer que las tarifas sean accesibles para los consumidores más pobres:

- Los subsidios cruzados pueden ser eficaces, por ejemplo, donde los consumidores más ricos pagan más por los servicios que los pobres.
- Tarifas progresivas donde los precios aumentan con el volumen consumido.
- Diferentes tarifas para diferentes consumidores, como por ejemplo los usuarios industriales y comerciales.
- Idealmente, para evitar cualquier distorsión en el consumo, las facturas del agua de las viviendas pobres deberían cubrirse con los pagos del seguro social, pero esto no es viable en muchos países.

Al establecer las tarifas, es común tomar como criterio de “accesibilidad financiera” el 3 al 5% del ingreso familiar promedio para A&S. En la práctica, la gente más rica (con conexiones) normalmente paga menos que esto, y los más pobres (que obtienen su consumo de proveedores informales) pagan más. No existe un criterio objetivo de “capacidad para pagar” por algo tan esencial como el agua, y ningún fundamento empírico para el criterio arriba mencionado, si bien se lo utiliza ampliamente para la planificación.

Sin embargo, existen pruebas cada vez mayores de Voluntad de Pago (WTP, por su sigla en inglés) para acceder al agua o a mejores niveles de servicio. Una encuesta de WTP evalúa los puntos de vista de los consumidores y la evidencia de distintas fuentes de lo que gastan actualmente en agua. Estas encuestas son costosas de realizar en forma adecuada, pero pueden proporcionar información útil a los responsables de formular las políticas hídricas si están bien diseñadas y sus resultados son

¹⁵ La Estrategia Nacional de Saneamiento de Etiopía informa que el subsidio de losas para letrinas genera expectativas locales irreales. A menos que las losas para letrinas estén disponibles para todos, éstas reducirán la demanda (dado que los potenciales compradores decepcionados esperarán a conseguirlas a un precio más bajo).

¹⁶ Kolsky y Pérez, 2007.

¹⁷ Dado que un subsidio general será lo más beneficioso para los altos consumidores y los que ya tienen conexiones, este tipo de subsidio tendrá un impacto regresivo.

creíbles y evitan el sesgo. Además de la Voluntad de Pago para las facturas normales de agua, los consumidores actualmente desatendidos también pueden estar dispuestos a pagar por el costo de realizar nuevas conexiones domiciliarias. Estos pagos pueden ser ya sea en efectivo o en forma de mano de obra o materiales.

Cuatro: Financiamiento del gobierno nacional

4.1 El gobierno central como proveedor financiero.

En este modelo común, los gobiernos destinan los fondos (subsidios, préstamos blandos, ganancias obtenidas de la emisión de bonos) para inversiones de capital en el sector hídrico a las autoridades locales o empresas públicas de agua. Cuando la ayuda exterior está disponible, normalmente es el gobierno central quien la recibe antes de transferirla al gobierno local o las autoridades públicas. Los ingresos provenientes de tarifas por abastecimiento de agua pueden ser retenidos por la empresa de agua local, o devueltos al Ministerio de Hacienda o a las arcas públicas generales. Los gobiernos centrales también pueden ofrecer *garantías soberanas* a entidades subnacionales para asistir su financiamiento.

Una tendencia sorprendente e inquietante es el elevado nivel de presupuestos para A&S no utilizados. En una encuesta realizada en varios países, WaterAid descubrió que los verdaderos desembolsos de presupuestos hídricos representaban comúnmente sólo una fracción de los montos asignados¹⁸. Esto puede reflejar una diferencia de prioridades entre el nivel central y local de la administración, las trabas burocráticas en el sistema, o la presencia de otras limitaciones de carácter no financiero para realizar un gasto más elevado. En tales casos, el financiamiento no es el problema más urgente de abordar.

Las ventajas y desventajas de este modelo se sintetizan en el **Cuadro 2**.

Cuadro 2. El Gobierno central como proveedor y garante

Beneficios	Desventajas
Está relacionado con la capacidad financiera nacional; evita problemas de endeudamiento y sobreendeudamiento local.	Se politizan más las decisiones sobre financiamiento hídrico.
El Tesoro Nacional puede obtener mejores condiciones en los mercados financieros.	Puede darle una prioridad menor al sector hídrico que los gobiernos locales.
Puede establecer prioridades nacionales y destinar los fondos a los casos urgentes/prioritarios.	El financiamiento puede ser poco confiable, un rehén de la situación fiscal nacional.
Puede asegurar igualdad entre los sectores más ricos y más pobres del país.	Los proveedores de servicios locales no pueden desarrollar independencia financiera.
El riesgo cambiario de los préstamos internacionales es absorbido por el gobierno central.	Los donantes/financistas externos no pueden desarrollar un contacto estrecho con los proveedores existentes.

Los gobiernos centrales pueden preferir ofrecer financiamiento para minimizar los riesgos de descentralización financiera. El endeudamiento local puede descontrolarse debido a la incompetencia, el oportunismo político y la irresponsabilidad. Esto, entonces, plantea un dilema a los gobiernos centrales: socorrer a las autoridades locales insolventes, o dejar que éstas enfrenten las consecuencias de sus acciones, con las consiguientes privaciones para los residentes locales (y los electores). Los préstamos contraídos en moneda extranjera son particularmente riesgosos para proyectos cuyos ingresos son en moneda local, lo cual incluye a la mayoría de la infraestructura. Los gobiernos centrales tienen mayores recursos, y fuentes de ingresos más diversas para contrarrestar este tipo de riesgos.

Generalmente, los gobiernos centrales pueden obtener fondos y condiciones más ventajosas que las entidades locales (si bien algunas ciudades tienen una calificación crediticia igual a la soberana). La pericia y experiencia disponibles para los gobiernos centrales puede ser muy útil a la hora de negociar con banqueros internacionales y posibles inversionistas privados, mientras que las entidades locales pueden obtener acuerdos menos satisfactorios. La otra cara de la moneda es que los negociadores locales tienden a estar más familiarizados con los proyectos a financiar, y por lo tanto tienen mayor credibilidad y compromiso para llegar a un acuerdo.

¹⁸ Redhouse, 2005.
EUWI FWG

Existen varias formas de utilizar el presupuesto anual del gobierno central para respaldar los *costos recurrentes* de A&S:

- Cubrir los costos fijos recurrentes de los servicios hídricos públicos (por ejemplo, salarios, vehículos, oficinas).
- Proporcionar los costos variables relacionados con la operación de los servicios hídricos (energía, productos químicos, etc.). Esto es más problemático: donde sea posible, tales costos deberían cubrirse con las tarifas a los usuarios.
- Respalda todo déficit financiero contraído por las empresas de agua locales. Si esto se convierte en un “cheque en blanco”, se elimina cualquier incentivo para que la empresa mejore sus finanzas.
- Ofrecer subsidios para respaldar propósitos declarados y específicos (por ejemplo, agua gratuita para casos meritorios, el costo de un programa de saneamiento, servicio de emergencia para áreas de sequía, etc.) Los *subsidios dirigidos* o *inteligentes* (ver sección 3.2) evitan algunas de las desventajas de los subsidios generales, en particular si son aplicables y transparentes.

4.2 Financiamento sub-soberano

A raíz del Informe Camdessus y otras tendencias subyacentes, ha habido un importante crecimiento de interés en el financiamiento del agua en los estratos *sub-soberanos* de las administraciones – gobiernos regionales y estatales, municipalidades, organismos de financiamiento de infraestructura especializada, empresas de servicios públicos, etc. Se reconoce que éste es el nivel de la sociedad en el que, generalmente, se toman las decisiones sobre el agua, y de hecho, en la mayoría de los países, la responsabilidad de los recursos hídricos se delega a los estratos sub-soberanos de la administración.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han estado revisando sus políticas sobre riesgo sub-soberano y sus actitudes frente a los préstamos y garantías sub-soberanos. El Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo (BERD, por su sigla en inglés) tiene una sólida cartera de préstamos para administraciones y empresas de servicios públicos sub-soberanas. El Departamento Municipal de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por su sigla en inglés) y el Banco Mundial han sido creados para este propósito, y otros bancos de desarrollo también han tomado medidas para facilitar las operaciones sub-soberanas.

La viabilidad de inyectar más financiamiento a los niveles sub-soberanos depende esencialmente del prestigio de las instituciones sub-soberanas correspondientes. Algunos países han descentralizado entidades con la suficiente solvencia para obtener financiamiento mediante préstamos o incluso emitir sus propios bonos, y una proporción significativa de la población desatendida se encuentra en tales países. Sin embargo, estos casos son raros en África Subsahariana o en otros países más pobres. Se reconoce que el financiamiento municipal es esencial en las estrategias locales anti-pobreza. La agenda de acciones para el desarrollo de capacidades en el financiamiento municipal a favor de los pobres incluye: generación de ingresos, asignación del gasto, presupuestación y gestión financiera¹⁹.

Los gobiernos centrales, no obstante, se están volviendo más reacios a ofrecer *garantías soberanas* para préstamos y emisiones de bonos de las entidades sub-soberanas, dado que éstas representan una *responsabilidad contingente* que juega en contra de los empréstitos estatales y afecta la capacidad crediticia nacional.

Algunos gobiernos (por ejemplo, México) ofrecen a las autoridades sub-soberanas una forma de garantía a través del uso de *interceptaciones fiscales*. Esta modalidad, de hecho, utiliza transferencias fiscales presupuestadas normales desde el gobierno central a los gobiernos (o estados) locales para respaldar el servicio de la deuda de estos últimos: si ocurre un incumplimiento, parte de la transferencia fiscal normal se utiliza para realizar el pago.

¹⁹ Blore, Devas y Slater (2004).
EUWI FWG

4.3 Intermediarios financieros nacionales especializados.

Existen varios ejemplos de entidades financieras con una posición intermedia entre los gobiernos centrales y los proveedores de servicios locales. Pueden ser bancos nacionales de desarrollo, corporaciones de desarrollo de infraestructura, bancos del agua, corporaciones municipales de desarrollo, fondos ambientales u otros tipos de intermediarios. Éstos canalizan el dinero “al por mayor” a prestatarios locales y regionales. Ofrecen el conocimiento especializado de prestatarios locales o sectoriales y la experiencia de tratar con ellos. Enfrentados con la necesidad urgente de desarrollar sectores específicos, muchos políticos sienten la tentación de crear una nueva institución financiera especializada. En el **Cuadro 3** se analizan las ventajas y desventajas de dichas instituciones.

Cuadro 3. Intermediarios financieros nacionales especializados:

Beneficios	Desventajas
Pueden obtener financiamiento mayorista en buenos términos debido al respaldo del gobierno y las garantías soberanas.	Muchas de estas instituciones poseen un historial deficiente.
Diversas fuentes de fondos;	Tienden a politizarse y burocratizarse;
Están más cerca de la comunidad que el gobierno central.	Si no generan valor agregado, constituyen un estrato innecesario entre el gobierno y los proveedores de servicios.
Pueden desarrollar conocimientos especializados en sectores específicos y experiencia de gestión con clientes locales.	Las decisiones ineficientes y la mala gestión las vuelven insolventes; no existe rotación de fondos.
Pueden acceder al conocimiento profesional comercial de capital y gestión.	
Las devoluciones de créditos pueden volver al sector con el objetivo de lograr la autosuficiencia.	

Un intermediario financiero exitoso puede ejercer un verdadero poder financiero y aprovechar las sinergias de otros sectores municipales (**Cuadro 4**)

Cuadro 4. Fondo de Inversión para el Desarrollo Urbano de la ciudad de Ho Chi Minh, Vietnam (HIFU, por su sigla en inglés)

HIFU es una institución financiera estatal, dirigida por el Comité del Pueblo de la Ciudad. Fue fundada en 1997 para realizar un uso más eficiente del presupuesto estatal y movilizar fondos de otras fuentes para todo tipo de infraestructura urbana. HIFU posee un capital social de 40 millones de dólares.

La Ciudad ha asignado a HIFU parte del capital estatal con el objetivo de convertir los subsidios de infraestructura urbana en préstamos completamente reembolsables, conforme a la política oficial. El Fondo ha financiado proyectos de desmonte, construcción y regeneración urbana y se ha hecho cargo de la gestión del Fondo para la Minimización de la Contaminación de la ciudad. A través de sus sindicaciones de préstamos, HIFU ha atraído a otros prestamistas para el financiamiento de grandes proyectos de desarrollo de infraestructura, con un apalancamiento promedio de 1 a 4. También ha creado una Compañía subsidiaria de Inversión en Infraestructura para encargarse de las concesiones de operación, los contratos de Construcción, Operación y Transferencia (BOT, por su sigla en inglés), etc. HIFU fue autorizada a recaudar 127 millones de dólares en bonos municipales en el 2003, y posteriormente en el 2004. Estos bonos ofrecen financiamiento estable a largo plazo y a un costo accesible, cuyos términos se adecuan a la estructura de vencimientos de los proyectos de infraestructura.

La agenda de HIFU para el futuro incluye trabajar con los socios financieros internacionales, desarrollar la calificación de solvencia, aumentar su base de capital, desarrollar la capacidad para cumplir con las normas internacionales, encabezar las mejoras en la gestión financiera nacional, la responsabilidad, la transparencia, la autonomía, etc.

Fuente: presentación a cargo de Giao Thi Yen ante la Conferencia Internacional de IADF sobre Financiamiento de Municipalidades y Gobiernos Subnacionales, 2004.

Cinco: Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) y asociaciones de ONGs

Una amplia variedad de entidades internacionales ofrecen subsidios o préstamos concesionarios²⁰ para A&S. Como principio general, es prudente que los países en desarrollo maximicen su consumo de Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA), que es un subsidio, antes de considerar el financiamiento comercial para este sector. Sin embargo, aún los subsidios pueden tener importantes costos e inconvenientes de transacción, y atraer ayuda de muchas fuentes diferentes puede desafiar las habilidades de gestión de las autoridades nacionales.

En la sección 5.1 se analiza la ODA. También existen varios fondos y facilidades de agua e infraestructura especializados que se analizan en la sección 5.3. El tratamiento de los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) se analiza más adelante, en el capítulo Seis.

Para los programas de agua y saneamiento fuera de los sistemas urbanos integrados, existe una presencia importante de ONGs y otros organismos de la sociedad civil. Éstos se analizan en la sección 5.4.

5.1 Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA)

Tras una disminución desde 1998 de las obligaciones de ODA (con promedio móvil de 5 años) para A&S, los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC, por su sigla en inglés) indican un marcado aumento en el 2004 de 2.600 millones de dólares por parte de organismos bilaterales, y de 1.300 millones de dólares de organismos multilaterales²¹. Permitir la existencia de largos plazos desde que se asumen las obligaciones, hasta que se produce el desembolso real, augura cierto aumento del gasto de ODA en A&S en el futuro cercano.

Por lo general, los miembros de DAC no le dan una prioridad elevada al agua en sus programas²². La cuota de ayuda para A&S en el total de ODA de los miembros de DAC, asignada por sector, se ha mantenido en un 6% desde 2001. Sin embargo, ciertas entidades de desarrollo generalmente le dan prioridad al agua. El **Cuadro 6** enumera los donantes que realizan los mayores aportes al sector hídrico de dinero en efectivo (definido en términos generales, no estrictamente A&S). Los donantes con la cuota de asistencia más elevada destinada para A&S del 2001 al 2004 son: Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Japón, Irlanda, España, los Países Bajos y Finlandia, todos con un 4% o más²³. Con el alto perfil internacional que el agua tiene actualmente, están surgiendo nuevos donantes potenciales (por ejemplo, la Fundación Gates).

Generalmente, es razonable maximizar el uso de ODA disponible para el agua. Sin embargo, la decisión de aceptar ayuda no es del todo sencilla (**Cuadro 5**).

Cuadro 5. ODA: “al caballo regalado se le miran los dientes”

Ventajas	Desventajas
Transparente y simple: no hay obligaciones de devolución ni excedente de deuda.	Puede generar obligaciones políticas y comerciales, explícitas o implícitas.
Asistencia técnica y asesoría informal generalmente disponibles.	Cada contribuyente tiene un procedimiento diferente, que puede ser oneroso y prolongar el período de desembolso. También utilizan diferentes productos técnicos, lo cual complica

²⁰ Un préstamo concesionario es aquel disponible en mejores términos que aquellos ofrecidos por los mercados financieros internacionales – interés más bajo, vencimientos más largos, y/o períodos de gracia antes del vencimiento de intereses o devoluciones. Para calificar como ODA según lo reconoce el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC, por su sigla en inglés) de OECD, los préstamos concesionarios deben contener un “factor de concesión” de por lo menos el 25%. En términos técnicos, el factor concesionario es el valor descontado del flujo de devolución de un préstamo, en la tasa de descuento vigente de DAC, expresado como porcentaje del valor nominal del préstamo.

²¹ OECD: *Evaluando la ayuda para el agua (Measuring aid for water)*. www.oecd.org/dac/stats/crs/water.

²² Ver también el Informe Anual de EUWI de 2006.

²³ *Informe sobre Desarrollo Humano de 2006* de PNUD.

	las compras y repuestos.
Se puede combinar con otros tipos de fondos para producir un paquete de financiamiento adecuado para un proyecto en particular.	Parte del subsidio es absorbido por costos administrativos y de consultoría.
	Pueden crear dependencia de la ayuda;
	Los donantes pueden insistir en sus propias instituciones y unidades de proyecto especiales independientes de los sistemas nacionales; difíciles de integrar, y problema de reintegro cuando cesa la ayuda.
	Requisitos de evaluación y condicionalidad más onerosos que para los préstamos comerciales.

El *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED), administrado por la Comisión Europea en asociación con los países de ACP (África, el Caribe y el Pacífico) según el Acuerdo de Cotonou, es una importante fuente de subsidios para A&S. El FED (EDF, por su sigla en inglés) acuerda un Programa Indicativo Nacional para cada estado de ACP, en el que se establecen dos sectores prioritarios, uno de los cuales puede ser el agua. En el noveno FED plurianual actual, 16 países de ACP han designado al agua como sector prioritario para el que se les ha asignado alrededor de 500 millones de euros. En el décimo FED (2008 a 2013) se señala que más países designarán al agua como prioridad, pero que la asignación total será menor – lo cual insinúa que la ayuda para el agua de FED se distribuirá en forma más reducida. Sin embargo, hasta el 50% del presupuesto del décimo FED será asignado como ayuda presupuestaria, que prácticamente está disponible para respaldar los costos recurrentes de A&S.

A menudo se recomienda la *Ayuda en Función de los Resultados* (OBA, por su sigla en inglés) como solución apropiada para el sector hídrico. Ésta ha sido definida como “... una estrategia para el uso de subsidios explícitos basados en el desempeño para respaldar la prestación de servicios básicos donde los intereses de las políticas justificarían el financiamiento público para complementar o reemplazar las tarifas de usuarios. El aspecto central del enfoque OBA es la tercerización de la prestación del servicio, generalmente a una empresa privada, donde el pago de los fondos públicos está relacionado con la prestación concreta de estos servicios.” Para mayor información, consultar la página web de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (www.gpoba.org).

En el pasado, por lo general era difícil justificar los proyectos de A&S según los criterios requeridos de *costo-beneficio*. Actualmente, gracias a los desarrollos empíricos y metodológicos, los argumentos para los proyectos de A&S pueden fundarse más sólidamente en los beneficios económicos, sociales y para la salud pública²⁴.

5.2 Fondos y facilidades para agua e infraestructura

Existen pocos fondos o facilidades específicos por sector íntegramente asignados a A&S. La mayoría de los fondos existentes para el agua²⁵ compran acciones en empresas de agua y de servicios públicos que figuran en las bolsas públicas de valores. A menos que las acciones sean parte de una OPI²⁶, éste no es dinero fresco. Existen muy pocos fondos para agua o infraestructura dispuestos a colocar fondos en países en desarrollo²⁷, y muy pocos de estos países tienen valores adecuados para ofrecer.

La *Facilidad ACP-UE para el Agua* es el fondo dedicado al agua más importante para los países de la región ACP (Asia, Caribe y Pacífico), si bien en este momento se encuentra completamente asignado y no se ha tomado ninguna decisión de continuarlo en el próximo Fondo Europeo de Desarrollo (europaaid-water-facility@ec.europa.eu). Otro fondo con objetivos similares es la *Facilidad Africana para el Agua* (AWF, por su sigla en inglés) administrada por el Banco Africano de Desarrollo (www.africanwaterfacility.org). Esta Facilidad también utiliza el procedimiento de llamado a concurso, pero aumenta su conjunto de proyectos con el tiempo, en lugar de adjudicaciones únicas de

²⁴ Como por ejemplo en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 2006* de PNUD.

²⁵ Por ejemplo, Pictet, Macquarie, Goldman Sachs y otros fondos de inversión tienen grandes sumas disponibles para adquirir empresas del agua.

²⁶ Oferta Pública Inicial.

²⁷ SNS Reaal de los Países Bajos es una excepción (www.snsreaal.nl).

licitaciones competitivas. AWF trabaja con gobiernos centrales y socios sub-soberanos. Tanto la Facilidad ACP-UE para el Agua como la Africana requieren cofinanciamiento de sus patrocinadores, socios o beneficiarios.

Los subsidios externos pueden, y deberían, ser utilizados en combinación con otras fuentes de fondos para maximizar los flujos financieros destinados al sector hídrico. Por ejemplo, se pueden utilizar los subsidios para suavizar los términos financieros de los proyectos de acuerdo a la capacidad de pago, como garantías para préstamos y bonos comerciales (ver sección 6), como parte de asociaciones trilaterales (con ONGs y empresas privadas), para cubrir los costos de umbral de las transacciones financieras o contratos de privatización, etc.

5.3 Enfoques Sectoriales (SWAP) de Planificación

Es cada vez más común que los gobiernos nacionales colaboren con los donantes externos en la programación de ayuda para servicios básicos a través de los Enfoques Sectoriales o SAWp, los cuales han sido definidos como:

“... una combinación de recursos para respaldar un único programa sectorial de política y gastos, bajo el liderazgo del gobierno, adoptando enfoques comunes en todo el sector y avanzando hacia el uso de los procedimientos estatales para desembolsar y justificar los fondos”. (WSP/Kenyan MWI, 2007)

En un enfoque SWAp, todas las inversiones importantes deberían coincidir con un Plan de Inversión Sectorial (SIP, por su sigla en inglés) y debería desarrollarse un Sistema de Información Sectorial. Se alienta a los donantes a armonizar entre sí, a relacionar sus actividades con SIP y a avanzar hacia el uso de canales de financiamiento y procedimientos comunes sobre cuestiones claves tales como normas técnicas y de adquisición. El avance en estas áreas reducirá el peso administrativo que recae sobre las administraciones beneficiarias y disminuirá los costos de transacción de la ayuda. Un objetivo del enfoque SAWp es atraer ayuda gradualmente en forma de programas en lugar que de proyectos.

Se describen los SAWp en forma más detallada en la *Guía de Arreglos Conjuntos de Financiamiento (Guide to Joint Financing Arrangements)* de donantes múltiples producida por DANIDA, la cual se puede descargar desde www.um.dk.

5.4 ONGs y asociaciones de la sociedad civil

En los países en desarrollo, la mayoría de los programas de A&S en áreas rurales y periurbanas se llevan a cabo con la participación de ONGs (un término amplio que incluye organizaciones comunitarias, grupos de iglesias, organizaciones benéficas y otras entidades filantrópicas). Algunas de las ONGs más activas en este sector son organizaciones de la ONU como UNICEF, o sucursales de la Cruz Roja Internacional. Algunas ONGs se especializan en A&S y tienen amplios programas y experiencia, como Eau Vive (www.eau-vive.org) y WaterAid (www.wateraid.org).

Si bien la mayoría de las ONGs más importantes son internacionales, la mayor parte de ellas poseen un fuerte sentido de “pertenencia” local. La mayoría actúa como canales para descentralizar fondos de donantes (por ejemplo, han sido las principales beneficiarias de fondos provenientes de la Facilidad Europea para el Agua). Existen varias redes internacionales de ONGs que podrían asesorar sobre socios potenciales en países específicos: PsEau (www.pseau.org); la Secretaría Internacional para el Agua/ Secretariat International pour l'Eau; la Asociación Mujeres para el Agua (www.womenforwater.org).

Por lo general, las asociaciones requieren la participación de uno o más de los siguientes: gobierno local, organizaciones comunitarias, ONGs u organizaciones benéficas, donantes externos, empresas privadas, y bancos u organizaciones de microcrédito. Las funciones de patrocinio, defensa y respaldo político, guía profesional, financiamiento, etc., deben asignarse de acuerdo a la ventaja comparativa. En general, el financiamiento requiere la combinación de subsidios para capital simiente, la provisión de fianza y garantías, y el uso de fondos comerciales a menudo con la estructura de un fondo común rotatorio.

El **Cuadro 6** describe algunas de las consideraciones que intervienen para promover a las asociaciones de la sociedad civil como fuentes de financiamiento para A&S:

Cuadro 6. Asociaciones de la sociedad civil: ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
Operan en regiones donde las administraciones oficiales no son comunes.	Por más exitosos que sean, sus proyectos pueden no ser reproducibles (perfectibles) porque son privilegiados en muchos sentidos.
Eficaces en sectores como saneamiento que han carecido de prioridad.	La presencia de trabajadores extranjeros fuera del control directo o la responsabilidad de los gobiernos nacionales podría causar sospechas o resentimiento.
Operadores flexibles: se pueden adaptar a lo que requiere la situación.	Pueden alejar a los empleados de las instituciones locales, debilitándolas.
Se pueden formar asociaciones con entidades dispares dependiendo de lo que exija la situación y cómo deban compartirse los riesgos.	Pueden ser un freno para el desarrollo de instituciones locales y sistemas de financiamiento sostenibles.
Pueden atraer fondos externos adicionales por su "efecto halo".	
Los empleados pueden trabajar en situaciones que de hecho son áreas a las que los funcionarios gubernamentales y las agencias donantes oficiales externas no quieren ir.	

Seis: Financiamiento comercial: préstamos, bonos, capital accionario y distribución del riesgo

6.1 Préstamos bancarios

Existen dos tipos principales de préstamos bancarios para infraestructura, dependiendo de cómo se asumen los riesgos:

El *financiamiento corporativo*, por el cual se otorga un préstamo a la empresa o corporación pública que asume el servicio de la deuda. (El préstamo puede utilizarse para inversiones en proyectos específicos, pero el interés del prestamista es el estado de cuentas global del prestatario).

El *financiamiento de proyectos*, por el cual se otorga un préstamo a un “vehículo de propósito especial” a cargo del proyecto, y la garantía del préstamo es el flujo de fondos que se espera obtener de ese proyecto. También se lo describe como financiamiento *sin recurso* porque el prestamista no puede recurrir al estado de cuentas del patrocinador en caso de incumplimiento.

Se sintetizan las ventajas y desventajas de los préstamos bancarios en el **Cuadro 7**.

Cuadro 7. Préstamos bancarios

Ventajas	Desventajas
En la mayoría de los países, los bancos tienen amplios fondos para otorgar financiamiento a prestatarios solventes.	Los bancos normalmente necesitan alguna forma de fianza para sus préstamos: la infraestructura hídrica no es una garantía ideal.
Las condiciones del préstamo se pueden establecer de acuerdo a las necesidades del prestatario.	Las tasas de interés pueden variar según las condiciones del mercado (aunque la cobertura del riesgo de tasa de interés es posible – a un precio elevado).
	En la mayoría de los países, los bancos no están dispuestos a otorgar préstamos a largo plazo sin garantías.
	Deben devolverse los préstamos – y muchas empresas de agua no generan el suficiente flujo de fondos.
	Los préstamos de bancos externos y entidades de desarrollo son, por lo general, en moneda extranjera, y por lo tanto exponen al prestatario al riesgo cambiario (si bien en algunos casos se pueden conseguir préstamos en moneda local).

Los préstamos bancarios sirven para cubrir variaciones de mediano y corto plazo en el flujo de fondos. Para períodos mayores a este, los bancos buscarían valores negociables, garantías de organismos externos o el estado de cuentas del prestatario.

El *financiamiento de proyectos* generalmente se utiliza para elementos independientes identificables, tales como el agua y las plantas de tratamiento de aguas residuales y tuberías principales (**Cuadro 8**). El proyecto puede implementarse íntegramente a través del sector público, o bien puede tomar la forma de una asociación público-privada. Una forma común de ésta última es el contrato del tipo Construir, Poseer y Operar²⁸, según el cual una empresa privada obtiene los fondos, construye el proyecto y recupera los costos a través de la operación del mismo por un período de tiempo determinado, antes de devolverlo al patrocinador del sector público.

Cuadro 8. Financiamiento de proyectos

²⁸ Otras variantes son “Diseñar, Construir, Operar y Transferir”; “Rehabilitar, Operar y Transferir”; “Transferir, Operar y Transferir”, etc.

Ventajas	Desventajas
Se pueden obtener grandes sumas para infraestructura de envergadura.	Los elevados gastos fijos en cada transacción (honorarios legales y de debida diligencia) implican un volumen mínimo elevado por negocio (50-100 millones de dólares).
La garantía está compuesta por los ingresos derivados del proyecto, sin recurrir al estado de cuentas del patrocinador.	Si los fondos se consiguen en moneda extranjera (una situación común) se genera un riesgo cambiario para el prestatario.
	A pesar de los términos contractuales, los riesgos tienden a “filtrarse” en el estado de cuentas del patrocinador.

Algunos de los méritos del *financiamiento corporativo* son el reflejo exacto de las desventajas del financiamiento de proyectos, y *viceversa* (**Cuadro 9**).

Cuadro 9. Financiamiento corporativo

Ventajas	Desventajas
Los prestatarios pueden agrupar riesgos entre diferentes proyectos y diferentes partes de sus negocios, disminuyendo así el riesgo global.	No apto para nuevos emprendimientos.
Poseen historial y flujo de fondos existente, lo cual reduce los riesgos del prestamista y otorga la opción del subsidio cruzado.	El prestatario puede desear proteger su estado de cuentas y operaciones esenciales de los riesgos de un proyecto nuevo.
Un prestatario corporativo con buena calificación crediticia puede, en efecto, obtener crédito para proyectos que serían riesgosos como proyectos independientes.	
Se pueden incluir varios proyectos diferentes dentro de una estructura corporativa que reúna las condiciones para recibir financiamiento corporativo y que supere el tamaño umbral.	

El *microfinanciamiento* está tomando mayor importancia en el financiamiento de infraestructura e instalaciones en comunidades más pequeñas, en particular donde el trabajo es implementado por los mismos dueños de casa e involucra a artesanos locales de pequeña escala o al sector informal. Un préstamo típico está por debajo del millón de dólares. El Banco Grameen en Bangladesh es la entidad de microfinanciamiento más conocida, pero muchos bancos comerciales importantes están ahora expandiendo sus oportunidades de microfinanciamiento.

Las entidades de microfinanciamiento cumplen un rol en la movilización de ahorros locales para préstamos en pequeñas cantidades y en condiciones atractivas para los prestatarios locales. Participan en ciertos programas de desarrollo hídrico, si bien en términos globales su exposición a la infraestructura es menor. Algunos gobiernos restringen las tasas de interés a niveles no redituables debido a los elevados costos de transacción característicos de este sector. Los países donde el microfinanciamiento ha tenido éxito en zonas rurales como Bangladesh, Bolivia e Indonesia, han permitido que el “espacio de las políticas” descentralice el financiamiento, tenga un marco legal y de regulación adecuado, y posea la densidad de mercado necesaria para sus servicios.

En un contexto rural, el microcrédito se superpone con otras fuentes de crédito, tales como cooperativas de crédito, sociedades mutuales/de cooperación, bancos comunales y rurales, etc. Muchas de éstas operan al margen del sector financiero formal y necesitan un “entorno facilitador” diferente en ciertos aspectos a las regulaciones que se aplican a los bancos comerciales e instituciones financieras formales. Han desplazado al financiamiento comercial y evitado que los programas de microcrédito logren el autofinanciamiento.

Se han evitado estos riesgos en un proyecto innovador en Kenia, donde el Banco Mundial está utilizando la Ayuda en Función de los Resultados (OBA, por su sigla en inglés) para proporcionar una garantía a una entidad local de microfinanciamiento comercial que financia programas comunitarios de

agua entubada. Dicha ayuda, que equivale aproximadamente a la mitad del valor del préstamo, se abona al banco una vez que se han construido con éxito las instalaciones y han comenzado a operar; hasta ese punto, el riesgo lo asume el banco y la comunidad prestataria. Esta “garantía” evita el peligro moral²⁹ otorgándole el banco un incentivo positivo para comprobar que los proyectos se finalizan exitosamente según lo previsto.

Existen varios ejemplos donde se otorga microfinanciamiento a través de estructuras crediticias de fondos rotatorios. Como lo indica el nombre, dado que los préstamos se devuelven, las ganancias se utilizan para financiar a nuevos prestatarios. Cada banco comercial e IFI opera de acuerdo a este principio básico, pero en el caso de los fondos rotatorios para el agua, los préstamos se asignan para fines hídricos específicos, y generalmente el capital inicial es suscrito por las IFIs u ONGs. También se pueden otorgar garantías externas para cubrir una parte de los préstamos sin amortizar.

Instituciones Financieras Internacionales

Los préstamos a mediano y largo plazo se obtienen de las entidades internacionales de desarrollo (IFI). Sus condiciones suelen ser más favorables que aquellas ofrecidas por fuentes comerciales y los prestatarios tendrían en cuenta lo que pueden ofrecer las IFI antes de iniciar negociaciones con los bancos comerciales (**Cuadros 10 y 12**).

Cuadro 10 Principales Instituciones Financieras Internacionales (IFI) por sector hídrico

Asociación Internacional de Desarrollo (IDA, por su sigla en inglés), Washington DC.	Institución afiliada del Banco Mundial. Ofrece préstamos a un plazo de hasta cincuenta años sin interés (o de bajo interés) a los países más pobres.
Banco Africano de Desarrollo, Túnez.	Préstamos a mediano y largo plazo, con tasas de interés para cubrir su propio costo de endeudamiento más el administrativo. Puede aceptar capital accionario y ofrecer garantías. Campo de acción limitado para tratar directamente con entidades sub-soberanas.
Banco de Desarrollo del Caribe, Barbados.	Ídem.
Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.	Ídem.
Banco Asiático de Desarrollo, Manila	Ídem.
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Londres.	Al igual que las anteriores, tiene la misión de otorgar préstamos a inversores privados y organismos gubernamentales, y puede operar a nivel sub-soberano.
Corporación Financiera Internacional, Washington DC.	Institución afiliada del Banco Mundial con la misión de impulsar al sector privado. Con orientación comercial, y una variedad de instrumentos. Puede asumir el riesgo sub-soberano a través del nuevo Departamento Municipal.
Banco Europeo de Inversiones, Luxemburgo.	Otorga préstamos a los países de ACP bajo el Acuerdo de Cotonou y en otros lugares bajo diferentes acuerdos. Cuenta con una variedad de instrumentos, que incluyen distribución de riesgos y préstamos en moneda local.
Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Washington DC.	Institución afiliada del Banco Mundial para otorgar préstamos a países en desarrollo de mayores ingresos.
Banco Islámico de Desarrollo, Yida.	Opera en países islámicos, y utiliza modalidades financieras islámicas.

Las IFI enumeradas en el **Cuadro 10** son organizaciones internacionales cuyos accionistas son los gobiernos nacionales, y operan ampliamente en muchos países diferentes. Algunas de ellas están

²⁹ Acción diseñada para reducir el riesgo de un evento, la cual posee el efecto nocivo de incentivar el riesgo de que ocurra dicho evento. En este caso, una garantía ofrecida a un banco para evitar pérdidas por deudas incobrables, puede inducir a la entidad a reducir sus normas crediticias y aumentar así la probabilidad de incumplimiento del pago de deuda.

obligadas por sus estatutos a otorgar préstamos únicamente a gobiernos nacionales, mientras que otras cuentan con los medios para operar con prestatarios privados.

Junto con éstas, existe otro grupo de bancos y corporaciones de desarrollo con objetivos y modalidades similares a las de las IFI internacionales, pero con una gama más limitada de patrocinadores bilaterales o regionales. Este grupo es muy numeroso, e incluye al Banco Nórdico de Desarrollo, el alemán DEG³⁰, el holandés FMO, el francés AFD, el británico CDC, el Fondo Kuwaití y el Banco Africano de Desarrollo, entre otros.

Las IFI que otorgan un préstamo a un país pueden invitar a bancos comerciales a *participar* en el mismo, adquiriendo estos últimos la misma condición y los mismos privilegios que gozan las IFI. En una *sindicación*, la Institución Financiera Internacional otorga un préstamo A y los participantes del banco comercial extienden préstamos B (**Cuadro 11**).

Cuadro 11 Condición de Acreedor Preferido y Participaciones

Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, IFC, y los principales bancos regionales de desarrollo como el Banco Asiático de Desarrollo (AsDB, por su sigla en inglés), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB, por su sigla en inglés) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), gozan, en efecto, de la condición de acreedor preferido. Esto significa que:

- Los gobiernos que tienen una relación contractual con la respectiva institución le conceden a los préstamos otorgados por ésta, acceso preferencial a divisas ante una crisis cambiaria.
- Estos préstamos quedan exentos de las provisiones por riesgo país, aplicadas por los reguladores bancarios.
- El interés aplicado a los préstamos está exento de impuestos, incluyendo el impuesto percibido por retención.
- Los préstamos quedan excluidos de la renegociación general de la deuda nacional como parte del Club de Londres, y no están sujetos a nuevas obligaciones monetarias bajo una renegociación general de la deuda nacional.

Cuando una IFI otorga un préstamo, puede invitar a otros bancos a *participar* en ese préstamo en una *sindicación*. Un buen ejemplo de ello es una IFC: los préstamos que ésta otorga se denominan Préstamos A, mientras que los Préstamos B son aquellos realizados por los bancos que participan en la sindicación. Los Préstamos B tienen la misma categoría que los Préstamos A en los siguientes aspectos:

- IFC es el “prestamista oficial”, administra todo el préstamo y recauda todos los pagos realizados por el prestatario,
- IFC se compromete a distribuir los pagos en forma proporcional entre la institución y los bancos participantes,
- No se puede cancelar el total de la deuda a una IFC a menos que se haya saldado el total de la deuda a todos los participantes,
- Cualquier incumplimiento de pago a un participante se considera como un incumplimiento a la IFC.

Fuente: Sindicaciones de IFC (sin fecha), publicación periódica; www.ifc.org/syndications.

Las IFI ofrecen beneficios comparado con los bancos comerciales, pero también poseen desventajas (**Cuadro 12**).

Cuadro 12. Gestiones con las IFI

³⁰ Organización dentro del grupo bancario KFW.
EUWI FWG

Beneficios	Desventajas
Las condiciones de los préstamos son mejores que las que ofrecen los bancos comerciales porque se puede obtener crédito con garantías soberanas	El procesamiento es más lento y engorroso que con los prestamistas comerciales debido a la necesidad de evaluaciones y estudios exhaustivos de diligencia debida.
Pueden brindar asesoramiento imparcial al prestatario además de asistencia técnica y desarrollo de capacidades.	Las decisiones de financiamiento pueden estar sujetas a la influencia política de los gobiernos y ONGs accionistas.
Confieren prestigio (“efecto halo”) al proyecto o al prestatario, lo cual hace que los bancos comerciales estén más dispuestos a cofinanciar (por ejemplo, en sindicaciones).	Generalmente los préstamos tienen condiciones más onerosas que aquellos otorgados por los prestamistas comerciales.
Ofrecen una variedad de productos y servicios: el paquete de financiamiento se hace a medida de las necesidades del cliente.	

6.2 Bonos:

Un bono (o *título de interés fijo*) es un método para obtener una suma de capital ofreciéndole al comprador (tenedor del bono) la promesa de devolución en una fecha futura determinada, pagando una tasa de interés fija durante ese período de tiempo. El tenedor del bono puede vender el título en cualquier momento (a diferencia de un préstamo) siempre que haya un mercado. Los movimientos en la tasa de interés de mercado se reflejan en los cambios en el precio del bono³¹. Los beneficios y desventajas de los bonos se describen a continuación, en el **Cuadro 13**.

Cuadro 13 Bonos

Ventajas	Desventajas
En un mercado financiero bien desarrollado, con suficientes compradores y vendedores, un bono es un activo líquido que se puede convertir en efectivo de inmediato (si bien variará su precio de mercado futuro). Su liquidez lo hace atractivo a los compradores.	La transacción es muy transparente y las agencias de calificación crediticia examinarán detenidamente los asuntos financieros del emisor. (Desde otro punto de vista, esto es beneficioso). Cualquier deterioro en las finanzas del emisor (en particular, cualquier cosa que cause una pérdida en la categoría de grado de inversión) podría encarecer aún más las emisiones futuras de bonos – requiriendo la oferta de una tasa de interés más alta.
A las instituciones de ahorro y otras instituciones financieras les interesa tener parte de su activo en valores de interés fijo, para compensar sus valores en cartera de efectivo, bienes y títulos.	El emisor del bono debe tener una capacidad crediticia adecuada, lo cual normalmente restringe el uso de bonos a ciudades más grandes y financieramente solventes (por ejemplo, Johannesburgo recientemente realizó una emisión de bonos locales de 150 millones de dólares con una Garantía Parcial de Crédito de IFC y DBSA) Sin embargo, ver a continuación.
Las condiciones del bono (duración del vencimiento, plazo y cualquier reembolso intermedio) pueden ajustarse para que se adecuen al flujo previsto de fondos del emisor. Las inversiones hídricas generalmente tienen un período de devolución más prolongado y un flujo de fondos predecible, lo que las hace aptas para el financiamiento con bonos.	El costo fijo de una emisión de bonos implica que existe un volumen económico mínimo de bonos (probablemente entre 50 y 100 millones de dólares). Los bonos no son rentables para ciudades de pequeña y mediana escala, a menos que éstas puedan combinar recursos con otras municipalidades en lugares similares (lo que sucedió recientemente en Tami Nadu, India y en las Filipinas, respaldadas en ambos casos con una garantía parcial de USAID).

³¹ Un aumento en las tasas de interés provoca una reducción en el precio del bono y *viceversa*.
EUWI FWG

Las entidades sub-soberanas que ingresan al mercado de bonos se exponen al escrutinio de las *agencias de calificación crediticia*, de las cuales las más importantes son Standard & Poors, Moody's y Fitch Ratings, y sus equivalentes y filiales locales. Estas agencias someten la posición financiera de los emisores de bonos a una evaluación rigurosa y exhaustiva para darle al bono una calificación, la cual es un indicador clave utilizado por los mercados financieros y compradores potenciales. Los bonos con una calificación de *grado de inversión* – BBB o mayor en la escala de Standard & Poors – pueden ser comprados legalmente por fondos locales de pensiones y otros inversores institucionales con responsabilidad legal ante sus ahorristas. La calificación de solvencia incrementa enormemente la transparencia del financiamiento sub-soberano, permite comparaciones paritarias y crea una disciplina de mercado en los funcionarios y políticos locales.

Varias ciudades en mercados emergentes han comenzado a emitir bonos para el desarrollo municipal. En África, Johannesburgo realizó una emisión reciente, con la ayuda de garantías (**Cuadro 14**). La siguiente sección aborda el tema de las garantías más detenidamente.

Cuadro 14 Emisión de bonos en Johannesburgo con una Garantía Parcial de Crédito (GPC)

IFC está ofreciendo una GPC por la suma equivalente al rand de 30,4 millones de dólares para una emisión de bonos locales a 12 años, a cargo de la ciudad de Johannesburgo. El valor de la emisión total de bonos es de 150 millones de dólares. La emisión también está respaldada por una GPC en moneda local extendida por el Banco Sudafricano de Desarrollo, con lo cual el total de la garantía asciende al 40% de la emisión total.

Las ganancias de los bonos serán utilizadas para financiar inversiones esenciales en infraestructura, especialmente agua, electricidad y caminos. Parte de las ganancias de los bonos también será utilizada para reestructurar la deuda actual de la ciudad para mejorar su perfil de deuda. Ambas GPC ayudarán a la ciudad a diversificar su base de inversores, elevando la calificación local del bono en tres escalones en la escala de Fitch, de A- a AA-.

Fuente: IFC

Existen varios casos recientes donde las municipalidades han combinado la emisión de *bonos agrupados*, con una mejora crediticia otorgada por partes externas. La Autoridad de Crédito para el Desarrollo de los Estados Unidos trabaja activamente en esta área (**Cuadro 15**).

Cuadro 15. Programas de la Autoridad de Crédito para el Desarrollo (DCA, por su sigla en inglés) de los Estados Unidos

En *Tamil Nadu, India*, los programas de inversión para abastecimiento de agua y saneamiento de 14 Organismos Locales Urbanos se han combinado en un Fondo Mancomunado de Agua y Saneamiento, el cual ha recibido una mejora crediticia por medio de una garantía de DCA del 50%. El Fondo ha emitido bonos a 15 años por un total de 7 millones de dólares con un cupón del 9,2%, suscrito inicialmente por 5 importantes instituciones financieras, y posteriormente vendidos en el mercado secundario a un precio mayor que su valor nominal. La mayoría de la inversión se financia a través de préstamos, y permitirá la mejora del abastecimiento de agua a las comunidades urbanas muy pobres.

Fuentes: sesiones de información y presentaciones de DCA

6.3 Inversiones en capital y operación privada.

El capital accionario es una forma de financiamiento en la que los proveedores (“inversores”) comparten los riesgos del proyecto con la expectativa de compartir sus ganancias también (**Cuadro 16**). El capital accionario no tiene que ser necesariamente privado – las acciones también pueden ser emitidas por una empresa privada o una de propiedad pública mayoritaria (*una emisión parcial*) y pueden ser adquiridas por entidades públicas, así como también por individuos y empresas privadas. Ciertas IFI pueden aceptar carteras de valores (por ejemplo, IFC, Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, AfDB).

Cuadro 16 Bondades y riesgos del capital accionario:

Ventajas	Desventajas
Se comparten los riesgos financieros con el accionista. Los pagos de dividendos pueden diferirse en años con pobres resultados financieros.	Comparando un año con otro, los accionistas esperarán ganar al menos la tasa de rendimiento de sus acciones en el mercado – que generalmente será mayor que el rendimiento de los bonos o los préstamos bancarios. El capital accionario es una forma costosa de financiamiento para la infraestructura pública.
El capital accionario actúa como “amortiguador” financiero entre una empresa y sus prestamistas: estos últimos encuentran tranquilidad en la existencia de inversiones adecuadas en capital accionario, que son las que absorben el impacto de los resultados negativos. Una empresa con una correcta relación endeudamiento-capital propio (“ <i>leveraging</i> ” ³²) puede generar mejores condiciones para el financiamiento de préstamos que una que no la tiene.	Se pueden comprar y vender acciones, por lo cual el porcentaje de participación o participación mayoritaria puede variar. Éste puede ser un tema político delicado para los servicios públicos básicos.
Las emisiones de acciones hacen que la empresa sea más transparente ante los mercados financieros. El escrutinio permanente de las agencias de calificación crediticia puede actuar como un estímulo de buenas prácticas.	

El capital accionario es atractivo como fuente potencial de financiamiento en ciertas situaciones:

- Para empresas de agua con recursos financieros sólidos, buen flujo de fondos y buena capacidad crediticia. Esto por lo general se refiere a grandes empresas urbanas de servicios públicos con autonomía financiera y un elevado nivel de comercialización.
- Donde se está considerando la privatización total que requiera la liquidación de activos de infraestructura o la creación de una empresa para operar bienes públicos.
- El mercado local de capitales debería tener la envergadura y liquidez suficientes para asegurar una adquisición de acciones adecuada y diversificada. Los inversores institucionales, tales como los fondos de pensiones, tienden a ser los principales actores.

Se pueden obtener algunas de las ventajas del capital privado (acceso a fondos adicionales, orientación comercial, disciplinas de mercado) sin ceder la propiedad de bienes públicos. Si así se prefiere, los bienes de infraestructura pueden permanecer bajo dominio público, y los contratos de operación y gestión asignarse a las empresas privadas. Por otro lado, se puede utilizar capital privado en operaciones conjuntas (con tenencias minoritarias y mayoritarias) con organismos públicos, tanto para la propiedad u operación del bien o para ambas.

Es sumamente aconsejable la existencia de un buen *regulador independiente* para asegurar que el capital privado esté al servicio del interés público³². En la práctica, la regulación es un arte en desarrollo, incluso en las economías maduras, y muchos países se manejan con ciertas imperfecciones. Una segunda alternativa apropiada para un buen regulador independiente es la regulación por contrato, con apelación a un árbitro independiente o acceso al derecho internacional.

Además de la inyección directa de capital para la adquisición de bienes, las empresas privadas pueden facilitar el financiamiento de otras maneras. Los *contratos de gestión* con operadores privados pueden

³² Término en inglés también conocido como “*gearing*”, el cual se refiere al nivel de financiamiento crediticio relativo al capital accionario.

³² Como se mencionó antes, la regulación y la responsabilidad también son necesarias para las empresas públicas.

mejorar la eficiencia y finanzas de una empresa, y deberían aumentar su solvencia. En las concesiones de sistemas generalmente los concesionarios utilizan sus propios fondos para el mantenimiento e inversión esenciales durante el período de la concesión. En los contratos BOT³³, una forma común de financiar un solo bien o rubros completamente nuevos (por ejemplo, obras para el tratamiento de agua y de aguas residuales, o tuberías principales), los socios privados obtienen fondos por cuenta propia y recuperan sus costos a través de los ingresos generados por la operación, antes de devolver el bien al cliente público.

Existe un grupo cada vez mayor de operadores privados de agua de pequeña y mediana escala, a nivel local, en países en desarrollo, algunos de los cuales pueden aprovechar las fuentes locales de financiamiento (**Cuadro 17**).

Cuadro 17 Pequeños Operadores Privados en Uganda y Mauritania

Si bien los operadores privados locales en los Contratos de Gobiernos Locales de Uganda son relativamente pequeños (generalmente atendiendo a ciudades con 10.000 habitantes o más), la experiencia tiene lecciones positivas para los emprendimientos de mayor escala. Los Gobiernos Locales están agrupados en Autoridades Urbanas de Agua y Alcantarillado (UWSAs, por su sigla en inglés) de mínima escala (“conglomerado”) para hacer viable el acuerdo. Dichas Autoridades firman contratos de desempeño con los Operadores Privados Locales, en general de 1 a 2 años, cuyas tarifas de gestión constan de: tarifa base, venta de agua, facturación, mantenimiento de redes y conexiones nuevas. A pesar de los problemas iniciales de algunos operadores, el progreso global de este programa ha sido alentador. La estrategia del Gobierno es poner mayor énfasis en enfoques impulsados por la demanda, estableciendo reglas de juego claras y transparencia de acceso a los fondos, permitiendo que los gobiernos locales estén al mando del diseño y la adquisición, y trasladándose de los contratos de gestión a los de arrendamiento.

En Mauritania, las localidades con más de 20.000 habitantes son gestionadas por la empresa hídrica nacional SNDE. En las localidades más pequeñas, los operadores firman contratos de gestión delegada por un período de 3 años con ANEPA, un organismo nacional. Actualmente, 300 operadores independientes atienden a más de la mitad de la población nacional. Estos operadores superan el desempeño de los servicios hídricos en ciudades más grandes y han ampliado sus sistemas, invirtiendo más de 5 millones de dólares en sus redes, aunque dicha inversión no se calcula en la tarifa del agua, y casi todo se recupera a través de las tarifas.

6.4 Garantías y distribución de riesgos

Los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo extienden seguros y garantías para cubrir el riesgo político, contractual, normativo y crediticio³⁵. Dichas garantías tienen un motivo de *desarrollo*, a diferencia del seguro de inversión y de crédito a la exportación, que se asigna a las empresas domiciliadas en el país que ofrecen la garantía, la cual tiene un objetivo *comercial*. También existe un gran mercado *privado* activo que ofrece seguro contra riesgos políticos, contractuales y crediticios. Esta sección analiza las garantías externas, en lugar de las garantías soberanas que ofrecen los gobiernos nacionales a sus propios ciudadanos, empresas u organismos sub-soberanos cuando éstos solicitan préstamos u obtienen inversión directa.

Otros instrumentos poseen condición de cuasi-garantía, tales como las “sombrias de confort” que las IFI y otras entidades colocan sobre otros prestamistas e inversores a través de participaciones (“préstamos B”) y Acuerdos de Apoyo Municipal.

Un objetivo importante de los programas de garantías de las IFI y donantes bilaterales es la promoción de los mercados locales de capital como fuentes confiables de ahorro local y de capital a largo plazo para empresas, micro-empresas y otros fines, a nivel local.

³³ Construir, Operar, Transferir. Otros tipos de contratos similares son los BOOT (Construir, Poseer, Operar, Transferir), DBOT (Diseñar, Construir, Operar, Transferir), ROT (Rehabilitar, Operar, Transferir), etc.

³⁵ El estudio también analiza el riesgo cambiario, pero concluye que el seguro contra este tipo de riesgo no es actualmente una propuesta viable, aunque se está comprobando la validez de un posible sistema.

Los principales riesgos que corren los prestamistas e inversores en acciones en los países en desarrollo son:

Políticos (guerra, disturbios civiles, terrorismo, secuestros, nacionalización, expropiación sin compensación adecuada, restricciones en la conversión y transferencia de divisas requeridas para el proyecto); MIGA³⁶, otras IFI (a través de préstamos "B"³⁷), organismos bilaterales oficiales y aseguradoras privadas ofrecen cobertura del seguro. Éste es un gran mercado, activo y consolidado, cuya oferta coincide con la demanda.

Normativos y contractuales (violación de contrato por el comprador público³⁸, decisiones adversas tomadas por entes reguladores u otros organismos públicos debido a razones políticas); protección disponible a través de las políticas de Violación de Contrato de MIGA y la Garantía Parcial contra Riesgos del Banco Mundial. Hasta el momento, se han emitido pocas pólizas. El producto es específico para cada caso, complejo de elaborar, y la recuperación es generalmente difícil.

Crediticios (pago tardío o incumplimiento de pago de préstamos otorgados, o de bienes y servicios prestados, por razones comerciales); IFC y otras IFI ofrecen Garantías Parciales de Crédito; algunos donantes bilaterales tienen Garantías Parciales de Préstamo y las empresas privadas monolínea (que se especializan en brindar garantías financieras) también venden pólizas de seguro.

Cambiarios (devaluación que aumenta el costo en moneda local del servicio de la deuda, remesas de dividendos y otras obligaciones en moneda extranjera). En general, las entidades privadas u oficiales no aseguran este riesgo en forma generalizada. Una alternativa más realista es el uso de financiamiento local, asistido donde sea posible por garantías en moneda local para aumentar la categoría y calificación de los prestatarios y emisores de bonos locales (por ejemplo, la Garantía Parcial de Crédito en moneda local de IFC, y GarantCo³⁹).

Las garantías funcionan:

- Mitigando riesgos específicos que constituyen los puntos críticos de fricción en un proyecto,
- Mejorando los valores (por ejemplo, los bonos) para que alcancen un umbral crítico de solvencia,
- Mejorando los términos según los cuales los prestatarios y patrocinadores de proyectos pueden obtener acceso a préstamos e inversión,
- Exponiendo a prestamistas e inversores a mercados y productos con los que no están familiarizados.

El **Cuadro 18** describe un ejemplo de una garantía que le permite a las instituciones locales de ahorro aceptar bonos para financiar una empresa pública de agua.

Cuadro 18 Emisiones de bonos locales para el agua en Indonesia

³⁶ Organismo multilateral para la mitigación de riesgos que promueve inversión extranjera directa en países en desarrollo, www.miga.org.

³⁷ Préstamos sindicados organizados por las IFI y ofrecidos para *participación* por bancos comerciales y otras instituciones. Dichos préstamos garantizan a estos últimos la misma *condición de acreedor preferido* que tienen las IFI.

³⁸ Patrocinador o cliente del sector público para el cual se implementa el proyecto, y que compra la producción del mismo (por ejemplo, tratamiento de agua o de aguas residuales). Estas compras pueden estar garantizadas mediante un acuerdo firme de compra (sin derecho de rescisión) que indemniza al operador en el caso de que la demanda sea menor a la esperada.

³⁹ Nuevo programa promovido por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) y otras entidades, destinado a países de bajos ingresos, que ofrece garantías y contra-garantías a instituciones y empresas que reciben financiamiento en moneda local.

Se informa que USAID está trabajando con un banco local de inversión para prestar una garantía parcial para un bono en moneda local de tasa fija y a 10 años, que será emitido por una de las empresas locales más importantes de agua. Si este bono, cuyo valor equivale a 19 millones de dólares, tiene éxito, sería el primero de una serie de otras emisiones municipales para este sector. Se prevé utilizar las ganancias del bono para financiar las actividades de la empresa posteriores a la construcción. La Autoridad de Crédito para el Desarrollo de los Estados Unidos garantizará entre el 30 y el 40% de la primera emisión con el respaldo del banco local de inversión. La agencia de calificación crediticia Fitch Ratings está elaborando una opinión de crédito paralela sobre esta emisión con la expectativa de que resulte lo suficientemente atractiva para captar fondos locales de pensiones.

Fuente: Global Water Intelligence, Octubre 2006.

Siete: Dónde obtener mayor asesoramiento e información

Páginas web útiles

Programa de Agua y Saneamiento www.wsp.org

Iniciativa del Agua de la UE www.euwi.net

Centro Internacional de Agua y Saneamiento, Países Bajos (www.irc.nl).

ACP-UE Water Facility Key Sheets (Hojas Informativas de la Facilidad ACP-EU para el Agua) (europaaid-water-facility@ec.europa.eu).

Global Water Partnership (www.gwpforum.org y www.gwptoolbox.org).

Consejo Mundial de Agua (www.worldwatercouncil.org).

Información general sobre agua y saneamiento y los ODM

AMCOW, ADB, EUWI, WSP, UNDP, Banco Mundial: *Getting Africa on track to meet the MDGs on water & sanitation* (Encaminando a África para que alcance los ODM en agua y saneamiento). Diciembre 2006.

McIntosh, Arthur C., *Asian water supplies: reaching the urban poor* (Suministros hídricos asiáticos: alcanzando al pobre urbano). ADB & IWA, 2003.

UNDP: *Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis* (Más allá de la escasez: energía, pobreza y la crisis mundial de agua). Informe sobre Desarrollo Humano, 2006.

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas: *Health, dignity and development: what will it take?* (Salud, dignidad y desarrollo: ¿qué hará falta?) Informe del Grupo de Estudio sobre Agua y Saneamiento, 2005.

Guía general sobre financiamiento del agua

IRC: Informe General Temático, *Financing facilities for the water sector* (Financiamiento de facilidades para el sector hídrico), 2006.

Mehta, Meera, *Meeting the financing challenge for water supply and sanitation* (Respondiendo al desafío financiero para abastecimiento de agua y saneamiento). Banco Mundial/WSP, 2003.

Mehta, Meera y Andreas Knapp, *The challenge of financing sanitation for meeting the Millennium Development Goals* (El desafío de financiar el saneamiento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio). WSP, 2004.

NORAD: *Financing water and sanitation-lessons from recent international reports* (Enseñanzas de financiamiento de agua y saneamiento de informes internacionales recientes). Informe 2004-103.

OECD/DANCEE: *Financing strategies for water and environmental infrastructure* (Financiamiento de estrategias para infraestructura hídrica y ambiental). 2003.

Redhouse, David, *Getting to boiling point* (Llegando al punto de ebullición). WaterAid, Reino Unido. 2004.

Van Hofwegen, Paul, *Enhancing access to finance for local governments & financing water for agriculture* (Aumento del acceso al financiamiento para gobiernos locales y financiamiento del agua para la agricultura). Informe Nro. 1 del Grupo de Trabajo (Gurría) sobre Financiamiento del Agua para Todos. WWC/GWP, 2006.

Winpenny, James (ed), *Financing water for all: report of the World Panel on Financing Water Infrastructure (the Camdessus Report)* (Financiamiento del agua para todos: informe del Panel Mundial sobre Financiamiento de la Infraestructura Hídrica – el Informe Camdessus). GWP/WWC 2003.

Para otras referencias, consultar la siguiente página web: www.financingwaterforall.org

Gobernabilidad del agua y Gestión Integrada de Recursos Hídricos

Global Water Partnership: *ToolBox for Integrated Water Resource Management* (Toolbox para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos). Copia impresa disponible en GWP, Estocolmo. Versión electrónica c/o: www.gwpforum.org.

Grupo de Trabajo de OECD EAP: *Urban water reform in EECCA: progress since the Almaty Ministerial Conference* (Reforma hídrica urbana: progreso desde la Conferencia Ministerial de Almaty). 2003.

Plummer, Janelle y Piers Cross, *Tackling corruption in the water sector in Africa* (Abordando el problema de la corrupción en el sector hídrico de África). WSP, Agosto 2006.

Se puede obtener asesoramiento profesional de grupos paritarios de un nuevo programa: Red de Empresas Hermanas (WOP, por su sigla en Inglés), auspiciado por ONU-Habitat, Nairobi. Entre otras cosas, la Red de Empresas Hermanas organiza planes de hermanamiento entre empresas de servicios hídricos.

Existen diferentes bases de datos que permiten establecer sistemas de información comparativa (“*benchmarking*”) entre diferentes empresas públicas de agua para poder comparar su desempeño con otras. La *Water Utility Benchmarking Association* obtiene datos principalmente de sus miembros en países desarrollados (www.waterbenchmarking.com). Para los países en desarrollo, la “International Benchmarking Network”, respaldada por el Banco Mundial, y los programas operados por el Programa de Agua y Saneamiento para África (www.wsp.org) tienen objetivos similares.

Estimación de los requisitos financieros

Lloyd Owen, David, *Financing water and wastewater to 2005: from necessity to sustainability* (Financiamiento del agua y aguas residuales hasta el 2005: de la necesidad a la sostenibilidad). Thomson, 2006.

Toubkiss, Jeremie, *Assessing the cost of meeting MDG Target 10: a comparative study of 11 estimates* (Evaluación del costo de alcanzar la Meta 10 de los ODM: un estudio comparativo de 11 estimaciones). Consejo Mundial del Agua, Marzo 2006.

Accesibilidad financiera, recuperación de costos y tarifas

Kolsky, Pete y Eddy Perez, *Sanitation subsidies: defining some issues* (Subsidios del Saneamiento: definiendo algunos temas). Presentación en la Semana del Agua del Banco Mundial, Febrero de 2007.

Financiamiento del gobierno nacional

Blore, Ian, Nick Devas y Richard Slater, *Municipalities and finance: a sourcebook for capacity building* (Municipalidades y financiamiento: un libro de consulta para el desarrollo de capacidades). Earthscan, para DFID y GHK, 2004.

Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA)

Clermont, Florence, *Official Development Assistance for Water from 1990-2004* (Asistencia Oficial para el Desarrollo para el Agua de 1990 a 2004). Consejo Mundial del Agua, Marzo 2006.

DAC (Comité de Asistencia para el Desarrollo): *Measuring aid for water* (Evaluando la ayuda para el agua). OECD, 2006

DANIDA: *Guide to Joint Financing Arrangements (on behalf of 8 bilateral aid agencies)* (Guía para Acuerdos Conjuntos de Financiamiento – en nombre de 8 agencias bilaterales de ayuda). Se puede descargar de: <http://amg.um.dk/en/menu/technicalguidelines/jointfinancingarrangements>

DFID: *Meeting our promises: a third update on DFID's work in water and sanitation since the 2004 Water Action Plan* (Cumpliendo nuestras promesas: tercera actualización del trabajo de DFID en el sector de agua y saneamiento desde el Plan de Acción Hídrico de 2004). 2007

Financiamiento comercial

Andrews, Charles y Almud Weitz, *Small scale private water networks: helping local entrepreneurs to invest* (Redes de agua privadas de pequeña escala: ayudando a los empresarios locales a invertir). Serie Nro. 13 de Agua para Todos de ADB. 2004.

Baietti, Aldo y Peter Raymond, *Financing water supply & sanitation investments: utilizing risk mitigation instruments to bridge the financing gap* (Financiamiento de inversiones en abastecimiento de agua y saneamiento: utilizando instrumentos de mitigación de riesgos para cerrar la brecha financiera). Banco Mundial/WSP, 2005.

Dardenne, Bertrand: *The role of the private sector in peri-urban or rural water services in emerging countries* (El rol del sector privado en los servicios hídricos periurbanos o rurales en países emergentes). Documento para el Foro Mundial de OECD, Noviembre de 2006.

Mehta, Meera y Kameel Virjee, *Financing small water supply and sanitation service providers: exploring the microfinance option in sub-Saharan Africa* (Financiamiento de proveedores del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento: explorando la opción de microfinanciamiento en África subsahariana). WSP, Diciembre 2003.

Winpenny, James, *Guaranteeing Development? The Impact of Financial Guarantees* (¿Garantizar el Desarrollo? El Impacto de las Garantías Financieras). OECD, 2005.

WSP: *Mobilizing market finance for water utilities in Africa* (Movilización de fondos comerciales para empresas públicas de agua en África). 2006.

Páginas web útiles:

Servicio de Asesoría sobre Financiamiento Público-Privado (PPIAF): www.ppiaf.org

Facilidades del Grupo de Desarrollo de Infraestructura Privada (PIDG): www.pidg.org

Servicio de Financiamiento de la Infraestructura dirigido por la Comunidad (CLIFF): www.homeless-international.org.

Agua y Saneamiento para el Pobre Urbano (WSUP): www.wsup.com