



Documento de trabajo

Movilización de  
financiamiento para  
WASH: construir  
bien las bases

Lesley Pories, Catarina Fonseca y Victoria Delmon

## RESUMEN

La movilización de fondos para abordar la brecha financiera de los ODS 6.1 y 6.2 con éxito y de manera sostenible requerirá más que vehículos y mecanismos financieros innovadores o sofisticados. Para llevarlos a escala, la inversión pública y privada dependen de temas fundamentales centrales que están siendo abordados en el sector del agua por proveedores de servicios, gobiernos y otros actores de un entorno habilitador y propicio.

Este documento describe lo que se entiende por entorno propicio para el financiamiento en WASH y presenta ejemplos reales de cómo los innovadores en el sector están superando los cuellos de botella.

## RECONOCIMIENTOS

Los autores desean agradecer a los siguientes revisores y colaboradores de este documento:

Rajesh Advani, Alexander Bakalian, Maren Barbee, Louis Boorstin, Sergio Campos, Corinne Cathala, Richard Damania, José Tomás Frade, Hein Gietema, Jeff Goldberg, Paul Hicks, Ella Lazerte, Patricia Lopez, Claire Lyons, William Kingdom, Joel Kolker, Hannah Kovich, Ian Moise, Patrick Moriarty, Matt Morrison, John Moyer, Mary Ngunjiri, Laura Ralston, Regina Rossman, Gustavo Saltiel, Stef Smits, William Steel y Rich Thorsten. Se reconoce también a los representantes de agencias bilaterales que se han reunido con Water.org y el IRC periódicamente durante 2018.

Por favor, cite el trabajo de la siguiente manera: Pories, L., Fonseca, C. y Delmon V, 2019. Movilizando Finanzas para WASH: construir bien las bases. Water.org, IRC y el Banco Mundial.

© 2019 IRC, Water.org, Banco Mundial

## Descargo de responsabilidad

Este trabajo es producto del personal de IRC, Water.org y el Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no necesariamente reflejan los puntos de vista de Water.org, el Banco Mundial o los gobiernos o donantes que representan.

Cada uno: IRC, Water.org y el Banco Mundial, no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otra información mostrada en cualquier figura de este trabajo no implican ningún juicio por parte de IRC, Water.org o el Banco Mundial con respecto al estado jurídico de cualquier territorio o el respaldo o la aceptación de dichos límites.

## Derechos y permisos

El material en este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que cada uno de IRC, Water.org y el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede reproducirse, en su totalidad o en parte, para fines no comerciales, siempre que se consigne el reconocimiento completo a este trabajo.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, debe dirigirse a: Publicaciones del Banco Mundial, Grupo del Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU. ; fax: 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Créditos de la foto de la portada:** IRC

**Créditos por el diseño de la portada:** Punt Grafisch Ontwerp

# Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	4
¿Cuál es el objeto de este documento?	4
Objetivos del documento	5
A quién va dirigido	6
Estructura del documento	6
Sección 1 ¿Cómo llegamos aquí? Breve relato de los antecedentes al financiamiento del sector WASH	7
1.1 La demanda de financiamiento interno para WASH: proveedores de servicios y gobiernos	7
1.2 El suministro de financiamiento para WASH: agencias que se dedican a la ayuda, bancos de desarrollo, otros prestamistas e inversionistas	8
1.3 Marco del diagnóstico: problemas fundamentales para movilizar financiamiento para WASH	10
Sección 2. Problemas fundamentales en el gobierno/sector	11
2.1 Insuficientes estrategias de planificación y financiamiento del sector y prácticas para determinar las tarifas	11
2.2 Poca regulación y pocos mecanismos de rendición de cuentas y de claridad del mandato	16
Sección 3. Problemas fundamentales para el proveedor del servicio	19
3.1 Sólida gestión financiera y planificación del negocio (preparación del proyecto)	19
3.2 Mayor autonomía y mejor marco jurídico	24
Sección 4. Problemas fundamentales relacionados con los proveedores de financiamiento	26
4.1 Rectificar el desfase entre el perfil de riesgo de los bancos comerciales y las realidades del sector de WASH	27
4.2 Evitar mecanismos que creen distorsiones de mercado	31
4.3 Focalización en el financiamiento para el desarrollo a fin de lograr máximo impacto	32
Sección 5. Conclusiones y recomendaciones	32
Referencias	35
Glosario	42

# RESUMEN EJECUTIVO

## ¿CUÁL ES EL OBJETO DE ESTE DOCUMENTO?

Se necesita un aumento sustancial en el financiamiento del sector para que los gobiernos logren el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6): las estimaciones del Banco Mundial indican que el valor presente de la inversión adicional necesaria en WASH (acrónimo en inglés que significa agua, saneamiento e higiene) hasta 2030 superará los US\$1.7 mil millones (Hutton y Varughese 2016). El financiamiento existente está muy por debajo de esta cantidad, y algunos países necesitan aumentar su inversión en el sector de WASH hasta seis veces. Los gobiernos también tienen poca oportunidad para solicitar préstamos, ya que enfrentan restricciones fiscales internas y altos niveles de deuda. Cuando hay disponibilidad de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), los países prestatarios también están luchando por absorberla. Se necesitará gran parte del financiamiento público disponible y de la AOD para ampliar el acceso a la población pobre y no atendida en áreas remotas y marginadas, y para el saneamiento.

Como los fondos del gobierno y de los donantes no pueden satisfacer las necesidades de financiamiento por sí solos, los actores han llegado a la conclusión de que es necesario atraer más financiamiento comercial al sector, junto con un aumento similar en el financiamiento público<sup>1</sup>.

El financiamiento comercial<sup>2</sup> generalmente busca inversiones de bajo riesgo, con rendimientos confiables. Los prestamistas comerciales quieren ver que un prestatario es financieramente saludable y está bien administrado (es decir, que es “solvente”) y que se cuidan los aspectos básicos, incluidos:

- un mandato y alcance claros para la provisión del servicio;
- capacidad financiera – un historial financiero sólido con un flujo de caja neto positivo a lo largo de varios años;
- sólida gestión – incluido liderazgo empresarial, eficiencia operativa y desempeño eficiente y fuerte, capacidad financiera (es decir, ingresos robustos para cubrir los costos de las operaciones y el servicio de la deuda), buena gestión de los activos y planificación empresarial;
- historial de tomar préstamos y pagar las deudas; y
- una base de activos contra los que se pueden tomar garantías.

Los proveedores de servicios del sector de WASH en la mayoría de los países en desarrollo cumplen con algunos de estos requisitos. **Las deficiencias que socavan la capacidad del sector para atraer financiamiento incluyen: sectores financieros nacionales subdesarrollados; una falta de visión por parte de los gobiernos para buscar fuentes alternativas de financiamiento; regulación ineficaz; poca recuperación de los costos; gobernanza débil; falta de correspondencia entre la oferta y la demanda de financiamiento; poca prestación de servicios y la eficiencia operativa de los proveedores de servicios de WASH urbanos y rurales; y la falta de medidas contra la corrupción.**

Además, a menudo, la mayor parte de las inversiones necesarias para cumplir con el mandato de los ODS de no dejar a nadie atrás y llegar a los más pobres son para el suministro de agua y saneamiento a barrios más remotos, más pobres o menos urbanizados, y para el saneamiento, que probablemente sea menos viable comercialmente. Para gestionar algunos de estos desafíos y hacer que el sector sea más atractivo para el financiamiento comercial,

---

<sup>1</sup> Véase el glosario.

<sup>2</sup> Véase el glosario.

los actores dentro de la comunidad de WASH han comenzado a desarrollar mecanismos de financiamiento combinado. Estos están diseñados para juntar fondos públicos y de donantes a fin de catalizar la inversión privada en países en desarrollo mediante la eliminación de riesgos de proyectos y planes individuales.

**Sin embargo, sin abordar los problemas fundamentales en el sector, cualquier mecanismo financiero, ya sea público, privado o combinado, será una solución de parche a corto plazo y el sector continuará el ciclo de dependencia de la asistencia externa en lugar de solucionar las causas fundamentales y desarrollar la autosuficiencia.**

Se requiere un enfoque holístico en los sistemas para reformar el sector a través del abordaje de los problemas fundamentales. Como monopolios naturales, los proveedores de servicios de WASH tienen pocos incentivos para mejorar la calidad del servicio o para ampliarse a áreas menos viables comercialmente, o para ser eficientes. Este documento identifica 10 temas de gran importancia, que pueden agruparse en tres categorías: (1) los acuerdos de gobierno, institucionales, políticos, arancelarios y regulatorios para garantizar la transparencia, la coherencia y la sostenibilidad, (2) la eficiencia técnica y financiera de los proveedores de servicios para mantener la solvencia, y (3) cuestiones relacionadas con la oferta de financiamiento.

Cada país y proveedor de servicios tendrá diferentes fortalezas y debilidades en las tres categorías, lo que implicará diferentes necesidades y diversos niveles de urgencia. Comprendidos estos matices, **el éxito sostenible en la movilización de fondos a gran escala depende de un nivel razonable de desempeño en los 10 principales ámbitos**. En el futuro, esta categorización puede proporcionar orientación a los gobiernos y agencias de desarrollo sobre dónde enfocar sus esfuerzos, trabajando hacia una visión común.

Si bien los nuevos vehículos financieros deberían ayudar a atraer más financiamiento comercial al cubrir algunos riesgos y limitaciones inherentes asociadas con los préstamos a proveedores de WASH, **la sostenibilidad y el potencial para escalar estas soluciones financieras requerirán inversión complementaria para abordar los problemas fundamentales en un entorno habilitador y propicio, como se describe arriba.**

## OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

Los gobiernos se han comprometido con los ODS 6.1 y 6.2, y los aspectos financieros son esenciales para lograr esos objetivos. La captación del financiamiento necesario para el sector dependerá cada vez más de la fortaleza de un entorno habilitador y propicio. Resolver estos importantes problemas debería ayudar a garantizar que las inversiones en el sector de WASH den como resultado soluciones que perduren en el tiempo.

Los principales objetivos del documento son:

1. Aumentar el nivel básico de comprensión sobre el entorno habilitador y propicio para el financiamiento de WASH, centrándose en 10 temas cruciales que enfrenta el sector de WASH que deben abordarse;
2. Identificar soluciones para superar estos problemas fundamentales, utilizando ejemplos reales, que puedan ser promovidos por los gobiernos en el ámbito del sector y de los proveedores de servicios, cuando corresponda, por la comunidad que financia WASH.

El documento se basa en literatura reciente, entrevistas y conversaciones con expertos del sector, y la experiencia práctica de IRC, Water.org y el Banco Mundial.

Este documento no promueve un tipo específico de instrumento financiero (por ejemplo, préstamos comerciales, bonos, alianzas público-privadas (APP)) o un enfoque para alcanzar la eficiencia técnica y financiera. Sin embargo, debido a que el sector de WASH está muy descentralizado y los ingresos se basan en la moneda local, el documento se centra en aumentar el acceso al financiamiento nacional en lugar de a las instituciones internacionales, públicas y privadas.

## **A QUIÉN VA DIRIGIDO**

Este documento va dirigido a todos los actores interesados en comprender y ampliar el acceso al financiamiento para WASH en los países en desarrollo y aquellos que los asesoran. Se basa en y amplía el primer punto importante que se destacó en el documento de posición de IRC-Water.org de 2017, “Financiamiento de WASH: cómo aumentar los fondos para el sector al tiempo que se reducen las inequidades”, al tiempo que se recurre a la investigación del Banco Mundial y otros recursos del sector. (*consulte las Referencias*) y las recomendaciones del informe de Camdessus de 2003, Financiamiento del sector del agua (*consulte las Referencias*).

## **ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO**

El documento tiene cinco secciones. La Sección 1 examina los antecedentes para financiar al sector de WASH; la Sección 2 evalúa las cuestiones fundamentales que se relacionan con el acceso general al financiamiento por el sector; la Sección 3 analiza los problemas fundamentales relacionados con el acceso al financiamiento para los proveedores de servicios de WASH. La Sección 4 analiza los problemas fundamentales relacionados con el suministro de fondos; y la Sección 5 hace importantes recomendaciones. El glosario proporciona una explicación de la terminología financiera para no expertos.

## Sección 1

# ¿Cómo llegamos aquí? Breve relato de los antecedentes al financiamiento del sector WASH

### 1.1 LA DEMANDA DE FINANCIAMIENTO INTERNO PARA WASH: PROVEEDORES DE SERVICIOS Y GOBIERNOS

El sector de WASH hace uso intensivo de capital: las redes de tuberías y los sistemas de tratamiento son costosos de construir y mantener. Para cubrir los costos, el financiamiento en última instancia proviene de tres fuentes principales, comúnmente denominadas “TIT”<sup>3</sup>: tarifas de los clientes, impuestos de los contribuyentes nacionales, y transferencias voluntarias (de los gobiernos de los países a través de subvenciones)<sup>4</sup> y de donantes externos o fundaciones filantrópicas en forma de subvenciones y/o AOD). De las tres fuentes (TIT), las tarifas deben ser la fuente de financiamiento a largo plazo más confiable para los proveedores de servicios, ya que la recaudación generalmente está bajo su control. El apoyo presupuestario de los impuestos puede ser menos predecible a largo plazo, ya que dependerá de la asignación anual del presupuesto y del desembolso real de los fondos asignados por el gobierno. A medida que aumentan los coeficientes deuda/PIB, los gobiernos se enfrentan a límites sobre cuánto pueden pedir prestado<sup>5</sup>.

Debido a que la provisión de servicios de WASH se considera un bien público, los gobiernos (desarrollados y en desarrollo por igual) a menudo se sienten presionados para mantener bajos los aranceles. Leigland y colegas (2016) observan que “Según los datos de 605 empresas de servicios públicos de países en desarrollo en la base de datos de IBNET (2013), solo el 17 por ciento de estas empresas cubren sus costos de operación y mantenimiento y crean un excedente que podría potencialmente utilizarse para movilizar préstamos comerciales”. Si los ingresos por tarifas no cubren los costos de operación, mucho menos los costos de inversión de capital y financiamiento, por lo que los proveedores de servicios no pueden llevar a cabo la gestión de activos a largo plazo, capitalizar fondos a partir de las rentas, o recaudar fondos. Como resultado, los proveedores de servicios de WASH han crecido dependiendo de los fondos de donaciones provenientes de asignaciones presupuestarias y AOD para financiar inversiones. WASH representó el 57 por ciento de los flujos totales de AOD al sector del agua desde 1995 hasta 2014 (Winpenny et al., 2016).

Esta dependencia del financiamiento mediante subvenciones ha reducido efectivamente la necesidad de que los proveedores de WASH “actúen como una empresa”, se centren en la prestación de servicios y los clientes, y tengan la capacidad organizativa para pagar los préstamos. También ha reducido el

---

<sup>3</sup> Nota de la traductora: en inglés dice “Three Ts” = tres T. Sin embargo, al traducir el texto al español dejan de ser tres T y se convierte en TIT.

<sup>4</sup> Consulte el glosario: subvenciones de cooperación al desarrollo.

<sup>5</sup> La Secretaria General Adjunta de la UNCTAD, Isabelle Durant, dijo recientemente que la relación deuda/PIB superó el 70 por ciento en una quinta parte de los países emergentes y de ingresos medios y que era más del 60 por ciento en los países de bajos ingresos a mediados de 2018 (UNCTAD, 2018).

incentivo para establecer las tarifas de los usuarios del agua a una tasa que cubra los costos operativos o acumule reservas financieras. Finalmente, también ha dado lugar a que se preste poca atención al desarrollo de organizaciones que cuenten con los fundamentos de gestión financiera y organizativa para ser consideradas como solventes.

El ímpetu macro en torno a la búsqueda de fondos adecuados para cubrir las inversiones en los ODS y el acceso a financiamiento comercial para este propósito ha sido impulsado por los donantes. Pocos países en desarrollo están tomando medidas concretas para reducir la dependencia del sector de WASH de las subvenciones y el financiamiento concesionario, incluso cuando los proveedores de servicios han mejorado su eficiencia.

## **1.2 EL SUMINISTRO DE FINANCIAMIENTO PARA WASH: AGENCIAS QUE SE DEDICAN A LA AYUDA, BANCOS DE DESARROLLO, OTROS PRESTAMISTAS E INVERSIONISTAS**

Como ya se señaló, la mayor parte de la inversión en WASH en los países en desarrollo ha sido tradicionalmente concesionaria<sup>6</sup>. El Informe de Análisis y Evaluación de Saneamiento y Agua Potable (GLAAS en inglés) de UN-Global de 2017 observó que la ayuda externa representaba la mayor parte del financiamiento para WASH no proporcionado por los hogares en 18 de los 75 países que respondieron. Además, 10 países indicaron que más del 20 por ciento del financiamiento de WASH se recibe de fuentes externas.

El suministro de financiamiento al sector de WASH es insuficiente para lograr los ODS, pero también está muy enfocado en la inversión en infraestructura o en proyectos definidos, con un enfoque limitado en las reformas al sector, el fortalecimiento de un entorno propicio y la eliminación de cuellos de botella en el flujo de recursos financieros. Los gobiernos, que son responsables de pagar la deuda concesionaria, por lo general han elegido solicitar préstamos de instituciones multilaterales para intervenciones o infraestructura centradas en proyectos (95 por ciento del financiamiento total del agua) en lugar de para financiar reformas importantes en el sector. La forma en que la mayoría de los nuevos países de la OCDE han financiado la infraestructura de agua a granel es el uso de financiamiento público, financiamiento concesionario y financiamiento privado para construir infraestructura básica (es decir, la infraestructura de producción y transmisión, como las plantas de tratamiento y las principales redes subterráneas). Israel, Australia, Corea y Singapur han utilizado una versión de este enfoque.

La asistencia técnica financiada mediante subvenciones, que generalmente ha provenido de donantes bilaterales, organizaciones filantrópicas u organizaciones multilaterales a través de Fondos Fiduciarios en lugar de financiamiento concesionario, ha sido generalmente, salvo algunas excepciones, de respaldo con base a emisiones, en lugar de ser un compromiso estratégico a más largo plazo para resolver cuellos de botella fundamentales. Winpenny y sus colegas (2016) observaron que el 91 por ciento de todos los compromisos de AOD con el sector del agua entre 2010 y 14 se asignó a intervenciones en proyectos y solo el uno por ciento se asignó a expertos y asistencia técnica. Si bien algunos de estos métodos son útiles para financiar inversiones únicas o proporcionar soluciones a corto plazo (Banco Mundial, 2016), no abordan los problemas fundamentales subyacentes para el sector de WASH, que deben solucionarse si se espera que el financiamiento comercial interno se vuelva asequible, incremental y sostenido.

Entretanto, la atracción de financiamiento comercial en el sector de WASH en los países en desarrollo ha demostrado ser difícil de lograr, y hasta la fecha no ha tenido mucho éxito. Paul Horrocks, Gerente

---

<sup>6</sup> Consulte el glosario.



de la iniciativa de Finanzas Privadas para el Desarrollo Sostenible de la OCDE, observó<sup>7</sup> que “durante los últimos 4 años [2014–17], se movilizaron \$81 mil millones de fondos del sector privado para el desarrollo. Sólo el 1.9 por ciento de esta cantidad se movilizó para obtener agua. A pesar de las demandas y necesidades, el sector de WASH no lo está haciendo bien”. El sector de WASH en la mayoría de los mercados emergentes se percibe como un sector de alto riesgo a pesar de la realidad de que la provisión de agua, saneamiento e higiene, a menudo en mercados con poca competencia, en realidad tiene los componentes de una inversión de menor riesgo si se han establecido las bases correctas. De hecho, este es el caso en la mayoría de los países de la OCDE donde los problemas fundamentales son claros y las inversiones comerciales para proveedores de servicios de agua se consideran de bajo riesgo.

Sin embargo, los prestamistas nacionales en países en desarrollo tienen poca experiencia en otorgar préstamos a proveedores de servicios de WASH. Los prestamistas generalmente niegan el crédito a las iniciativas locales de WASH porque los proyectos y/o proveedores de servicios no pueden generar ingresos suficientes para cubrir los costos de los préstamos. Cuando ofrecen financiamiento, a menudo es con términos que son incompatibles con las realidades de los proveedores de servicios: préstamos a corto plazo con altas tasas de interés que exigen muchas garantías. Además, los costos de transacción son altos y no son asequibles para la mayoría de los prestatarios, debido a las complejas transacciones relacionadas con la mitigación de riesgos para los prestamistas.

Para alentar los préstamos comerciales, la comunidad del desarrollo ha comenzado a promover mecanismos de financiamiento que combinan el financiamiento comercial con subvenciones o garantías de los pagos del servicio de la deuda, lo que permite tasas de interés más bajas y plazos más prolongados<sup>8</sup>. La razón para buscar el financiamiento combinado es hacer que las inversiones en agua y saneamiento sean más viables comercialmente para los inversionistas. Sin embargo, las pocas experiencias aisladas con financiamiento combinado en el sector del agua hasta la fecha, apoyadas por donantes internacionales, han sido principalmente en países de ingresos medios y hasta el momento no se han podido replicar para llevarlas a escala (Leigland et al., 2016). Llevarlas a escala exige un mayor enfoque en los problemas fundacionales más amplios que enfrenta el sector y que alimentan la renuencia del sector comercial a invertir.

Los métodos de financiamiento combinado tendrán un mayor impacto si se aplican estratégicamente como parte de un paquete más amplio de reformas integrales para mejorar la eficiencia y la gobernabilidad del sector y para aumentar las fuentes de financiamiento del sector de manera sostenible, sentando una base sólida para movilizar ingresos suficientes de los servicios de WASH para reembolsar el financiamiento comercial con el tiempo. La secuencia importa: cuando se dan las condiciones fundamentales, se pueden utilizar diferentes estrategias de financiamiento combinado para ayudar a movilizar el financiamiento comercial, dependiendo de las condiciones del mercado financiero local (Leigland et al., 2016). Esto, a su vez, podría combinarse con el financiamiento público para subsidiar o financiar el acceso a las áreas/proyectos menos viables comercialmente y aumentar el acceso a los más pobres, mientras que el financiamiento comercial puede usarse para financiar inversiones “más fáciles” que generen ingresos urbanos<sup>9</sup>.

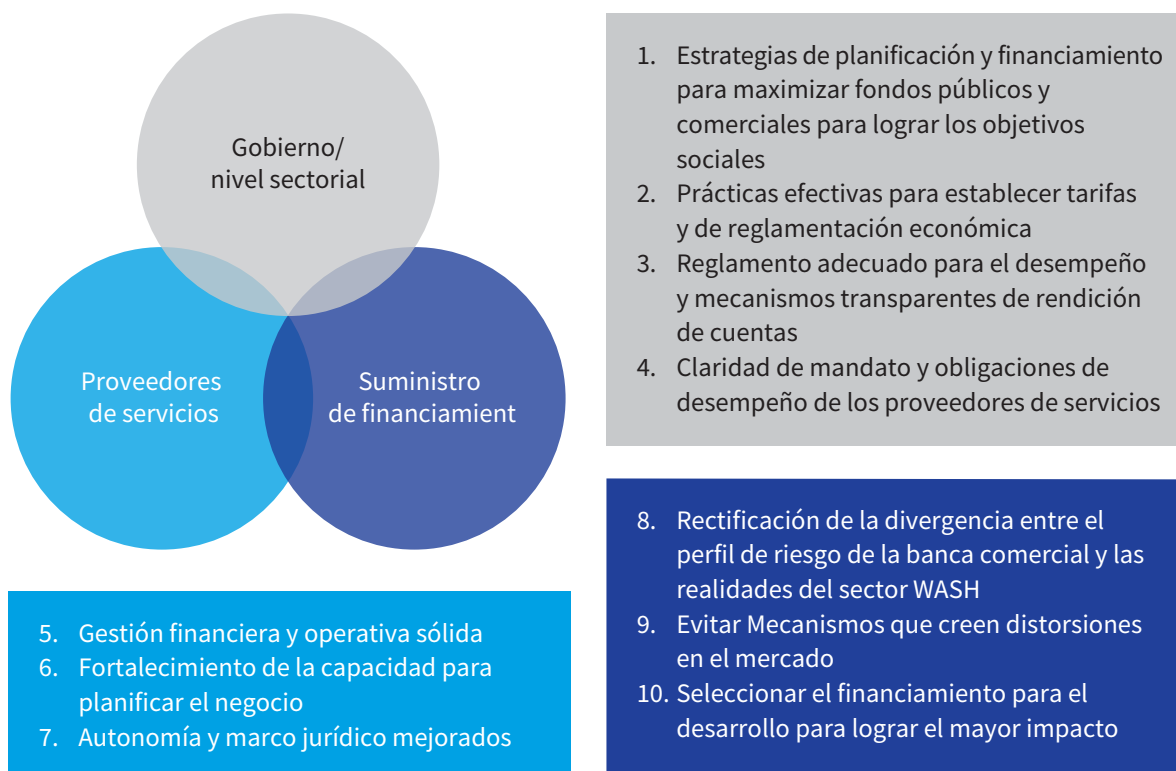
---

<sup>7</sup> Presentación durante la Semana Mundial del Agua en Estocolmo, en 2018.

<sup>8</sup> Consulte el glosario.

<sup>9</sup> Para tener un enfoque holístico se necesita un conjunto integral de intervenciones de política, institucionales y regulatorias (PIR), como se describe en Alineación de instituciones e incentivos para servicios de agua y saneamiento sostenibles (Mumssen y colegas, 2018a).

### Ilustración 1: Problemas fundamentales para movilizar financiamiento para WASH



### 1.3 MARCO DEL DIAGNÓSTICO: PROBLEMAS FUNDAMENTALES PARA MOVILIZAR FINANCIAMIENTO PARA WASH

Los autores abordan 10 de los problemas fundamentales que deben considerarse para ayudar a atraer más financiamiento al sector. Cada uno de estos temas se explora en detalle en las siguientes tres secciones del documento (Ilustración 1). Los diez elementos pueden servir como lista de verificación útil para los actores que están trabajando en el terreno en la intersección entre financiamiento y agua y saneamiento.

## Sección 2

# Problemas fundamentales en el gobierno/sector

El sector de WASH en los países en desarrollo históricamente no ha sido atractivo para los prestamistas comerciales. Si bien los gobiernos y los donantes pueden apoyar a los proveedores de servicios débiles que muestran un bajo rendimiento, los prestamistas comerciales no pueden permitirse ese lujo: su modelo de negocio se basa en préstamos que se reembolsan. Son cautelosos con respecto a los préstamos a prestatarios que no son solventes, que es el estado de muchos proveedores de servicios de WASH en países en desarrollo, independientemente de si son grandes o pequeños, y de si prestan servicios a poblaciones urbanas o rurales.

Esa renuencia se agrava si en el sector existe poca planificación y regulación, transparencia y rendición de cuentas, y pocas posibilidades de salidas en caso de impago de la inversión. El fortalecimiento de estos aspectos del sector debería ayudar a desarrollar la confianza de los inversionistas comerciales, y los gobiernos y los donantes deberían explorar qué se puede hacer o con quién pueden asociarse para mitigar estos problemas fundamentales para aumentar el interés en la participación, así como la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones.

Esta Sección aborda los siguientes problemas de los sectores nacionales de WASH:

- Estrategias de planificación y financiamiento para el sector, y establecimiento de tarifas:
  - Estrategias de planificación y financiamiento del sector y un sistema para maximizar los fondos a fin de lograr los objetivos sociales;
  - Prácticas efectivas para el establecimiento de tarifas y reglamentación económica.
- Reglamentación adecuada del desempeño, mecanismos de rendición de cuentas y claridad del mandato:
  - Reglamentación adecuada del desempeño y mecanismos de rendición de cuentas.;
  - Claridad del mandato y obligaciones en el desempeño de los proveedores de los servicios.

### 2.1 INSUFICIENTES ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR, Y PRÁCTICAS PARA DETERMINAR LAS TARIFAS

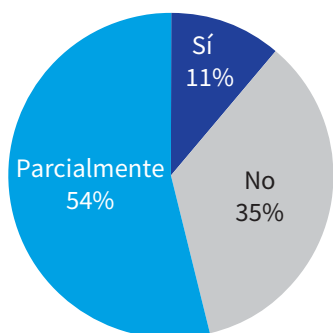
- Necesidad de contar con estrategias de planificación y financiamiento en el sector que asignen fondos comerciales y fondos públicos para maximizar mejor los objetivos nacionales, incluidos los compromisos sociales
- Necesidad de contar con prácticas efectivas para establecer tarifas y con reglamentación económica

#### **NECESIDAD DE CONTAR CON ESTRATEGIAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PARA MAXIMIZAR LOS FONDOS Y LOGRAR LOS OBJETIVOS SOCIALES**

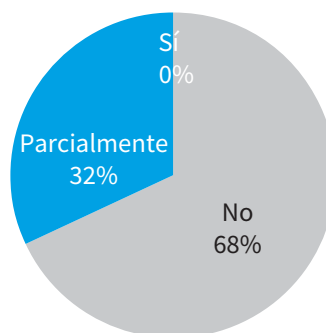
Los datos sobre los presupuestos nacionales para el sector de WASH son notoriamente difíciles de extraer, como se ilustra en el Cuadro 1, que se basa en una evaluación de 37 países realizada por Saneamiento y Agua para Todos (SWA en inglés) en 2017. En muchos casos, esto se debe a que los gastos se reparten entre varios Ministerios de gobierno (como salud, agricultura, desarrollo rural, planificación urbana, etc.) hasta el punto de que los propios gobiernos tienen dificultades para extraer toda la información compuesta.

## Ilustración 2: Disponibilidad de datos sobre los planes de financiamiento y gasto para el sector de WASH

¿Existe un plan del sector financiero?



¿Hay disponibilidad de datos sobre los gastos del gobierno en WASH?



Fuente: SWA 2017

La falta de un plan unificado indica la falta de una estrategia, lo que impide que el avance sea supervisado y administrado. En la actualidad, muy pocos países cuentan con planes de financiamiento para el sector de WASH, informes de gasto del gobierno u otros instrumentos de rendición de cuentas que proporcionen evaluaciones precisas sobre cómo se utiliza el financiamiento en el sector. Los planes de financiamiento sectorial son fundamentales para establecer estrategias integrales para los gobiernos, establecer prioridades, objetivos y metas en el ámbito nacional, priorizar las inversiones y las fuentes de financiamiento (ya sea a través de tarifas, impuestos o transferencias) y determinar cómo se pueden maximizar los fondos públicos y comerciales para satisfacer todos los objetivos nacionales. Si bien todos los gobiernos han asumido compromisos nacionales para el ODS 6, no necesariamente han desarrollado planes para lograr y financiar estos compromisos.

Una estrategia de financiamiento integral que utilice financiamiento público (nacional y subnacional), financiamiento privado (deuda, contratos de administración y APP) y tarifas, es esencial para dotarse de una base sana y sostenible. Donde las políticas públicas requieren que las tarifas sean bajas, estas estrategias deben incluir más financiamiento público para compensar la pérdida de ingresos.

El poco financiamiento público para WASH se sigue utilizando en proyectos urbanos o para eliminar los riesgos del financiamiento privado como parte de grandes proyectos que benefician poco a los pobres, como el suministro de agua o las redes de alcantarillado en las zonas más ricas de las ciudades. Un experto en finanzas de WASH recuerda: “Cuando los subsidios de la Comisión Europea comenzaron a fluir hacia el sur de Europa, las regiones que más se beneficiaron de las subvenciones fueron las áreas urbanas y los servicios públicos más grandes porque tenían proyectos preparados. El gasto de capital totalmente subvencionado fue a Lisboa y Madrid. Eso fue muy injusto para las poblaciones desatendidas en las áreas rurales”. Si bien las realidades políticas nunca eliminarán esta práctica, los planes de financiamiento brindan a los gobiernos las herramientas para identificar inversiones y cómo financiarlas, idealmente, priorizando los fondos públicos en los esquemas que son menos atractivos para la inversión privada y/o que sirven a las poblaciones marginadas.

### SELECCIÓN DEL MEJOR TIPO DE FINANCIAMIENTO: MAXIMIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO, DEL BANCO MUNDIAL

En 2016, el Banco Mundial se embarcó en un esfuerzo por ayudar a los países a maximizar el financiamiento para el desarrollo, y hacerlo de manera responsable sin empujar al sector público a niveles insostenibles de deuda y de pasivos contingentes. El enfoque de Maximización del Financiamiento para el Desarrollo (MFD) implica buscar soluciones en el sector privado que pueda ayudar a lograr los objetivos de desarrollo y reservar el escaso financiamiento público para donde sea más necesario. Cada vez que se presenta un proyecto para su financiamiento, el Banco Mundial aplica el enfoque en cascada de MFD para

considerar un espectro de soluciones, tanto privadas como públicas, y trabaja para ayudar a los clientes a aprovechar una variedad de oportunidades de financiamiento, incorporar lecciones globales y buenas prácticas, y abordar la equidad y la asequibilidad para los consumidores. El Banco Mundial está alentando a los gobiernos, donantes y otras instituciones financieras internacionales a emplear este enfoque.

---

Los gobiernos también pueden buscar incentivar el desempeño a través de subvenciones basadas en el desempeño. Un ejemplo de esto es el recientemente desarrollado Programa Nacional de Agua Urbana (NUWAS, en inglés) en Indonesia, donde el gobierno, con asistencia del GBM, desarrolló un marco basado en incentivos para el suministro urbano de agua. El marco de NUWAS exige que los gobiernos locales y sus empresas de agua (PDAM) acuerden un objetivo de desempeño para recibir fondos del gobierno central. El marco también está diseñado para crear incentivos para que los gobiernos locales y las PDAM mejoren continuamente su desempeño mediante el acceso a más fondos o asistencia técnica (AT) del programa (Mumssen y colegas, 2018a).

La planificación en el ámbito sectorial también es crucial para garantizar que los fondos públicos se dirijan efectivamente a los subsectores más difíciles.

---

### **EL SANEAMIENTO COMO PRIORIDAD NACIONAL: INDIA**

Un muy buen ejemplo de lo que puede lograrse cuando se activa totalmente la voluntad política es la India, donde la campaña nacional de saneamiento, Swachh Bharat Abhiyan, incluye un cronograma específico (de octubre de 2015 a octubre de 2019) para lograr la erradicación total de la defecación al aire libre, y un presupuesto asignado que se administra cuidadosamente a través de dos ministerios diferentes con personal dedicado en todos los ámbitos de ejecución: el Ministerio de Agua Potable y Saneamiento para el flujo de trabajo rural y el Ministerio de Desarrollo Urbano para el ámbito urbano. Los objetivos estatales se controlan cuidadosamente y se publican ampliamente a través de una campaña de medios sociales vibrante y multifacética que también cuenta con estrellas de cine populares, atletas y el Primer Ministro, Narendra Modi. Estos esfuerzos están teniendo impacto: en 2014, los indios eran el 60 por ciento de la población mundial que defecaba al aire libre; la proporción actual del país se estima en 20 por ciento, según funcionarios del gobierno indio (The Hindu, septiembre de 2018).

---

Una estrategia sectorial coordinada ayudaría a los gobiernos a concentrarse en cómo financiar sus objetivos con una política de tarifas centrada en la recuperación de costos, permitiendo que los fondos públicos y los subsidios se reserven para las inversiones menos atractivas, como el saneamiento, el suministro de agua en las zonas rurales y el suministro de agua a las áreas urbanas más marginadas o remotas, al mismo tiempo que disminuyen gradualmente los subsidios para el suministro de agua urbana general, que es más atractivo para la inversión comercial.

### **LA NECESIDAD DE CONTAR CON PRÁCTICAS EFECTIVAS PARA ESTABLECER TARIFAS, Y CON REGLAMENTOS ECONÓMICOS**

Los ingresos por tarifas son la fuente más segura de financiamiento para los proveedores de WASH. Tanto en los mercados emergentes como en los desarrollados, las tarifas a menudo se establecen muy por debajo de lo que se necesita para recuperar los costos operativos y de mantenimiento básicos (Leigland et al., 2016). Limitar la fuente de ingresos más directa crea un ciclo de ineficiencia del sector que conduce al abandono de los activos, la falta de planificación de los activos y negocios, y perpetúa la dependencia de la ayuda. Cuando los ingresos por tarifas son insuficientes para cubrir los costos operativos, los prestamistas comerciales se muestran reacios a otorgar préstamos al sector, ya que deben asegurar que haya un superávit operativo suficiente y constante para pagar la deuda hasta su vencimiento.

Un entorno regulador efectivo para el sector de WASH es esencial para garantizar la prestación de servicios asequibles, de alta calidad y sostenibles para los ciudadanos. Debido a que los servicios de WASH constituyen un monopolio natural, los proveedores de servicios pueden cobrar de más o proporcionar servicios de mala calidad. La regulación económica de los servicios de WASH se introdujo inicialmente en los países desarrollados para supervisar a los proveedores de servicios privados, ya sea con licencia (Inglaterra y Gales) o mediante contrato (Francia) y está destinada a evitar que los proveedores de servicios potencialmente abusen de ese poder monopólico.

Los proveedores de servicios de propiedad pública tradicionalmente no han sido regulados en la misma medida que los privados, según el supuesto de que el control del gobierno podría encontrar el equilibrio adecuado entre recuperación de costos, tarifas asequibles y niveles aceptables de servicio. En las últimas dos décadas, sin embargo, la regulación de los servicios públicos ha ido creciendo en respuesta al deterioro de la calidad de la prestación de servicios de WASH. Este enfoque ha dado lugar a varios beneficios, en particular la despolitización de la fijación de tarifas y la provisión de supervisión independiente. Países tan diferentes como Portugal, Australia, Perú y Colombia están utilizando la regulación como parte de la combinación de instrumentos de políticas que aseguran que las empresas públicas ofrezcan servicios de mejor valor y calidad al usuario (Mumssen et al., 2018a).

Se debe reflexionar sobre qué entidad es responsable de recomendar y establecer tarifas. Cuando las tasas son establecidas por el parlamento o una entidad política local, es más probable que las decisiones se politicen. Esto contribuye a la percepción de alto riesgo de los prestamistas del sector debido a su vulnerabilidad a la mala gestión política. Se puede introducir cierta objetividad y congruencia cambiando la responsabilidad de la fijación de tarifas o la aprobación a un órgano regulador provincial o central. Un regulador independiente local o nacional puede ayudar a manejar este riesgo, pero dar a los reguladores de los países en desarrollo la autonomía suficiente para ser verdaderamente independientes y los recursos suficientes para operar de manera efectiva ha demostrado ser un desafío. Así, la solución óptima dependerá de las circunstancias locales.

---

#### **MARCO REGULADOR Y ESTABLECIMIENTO DESCENTRALIZADO DE TARIFAS: KENIA**

Un ejemplo del desafío en términos de autonomía lo representa Kenia, donde las tarifas las revisa WASREB – el regulador nacional – y hay un proceso claro de establecimiento de tarifas, así como una metodología establecida en las directrices que sigue la legislación habilitadora (Directrices de WASREB sobre Tarifas). A pesar de esta robusta estructura, sin embargo, la Constitución de Kenia exige que las decisiones finales sobre las tarifas sean del país<sup>10</sup>. Esto significa que, si bien el regulador recomienda tasas de tarifas, la autoridad local correspondiente determina la tarifa. Un estudio realizado por el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en 2018 remarcó que varias empresas públicas de agua han luchado por mantener sus tarifas debido a presiones políticas. Aun cuando el regulador respaldó los incrementos de tarifa, las consideraciones políticas con frecuencia triunfaron sobre las consideraciones técnicas y financieras. En muchos casos, las empresas públicas de Kenia no solicitaron incrementos de tarifa aun cuando el regulador les alentaba y solicitaba hacerlo, lo que sugiere que ha habido consideraciones políticas en juego (Eberhard, 2018). También hay casos en Kenia en las que las tarifas fueron aprobadas en línea con las recomendaciones del regulador, y las mejoras así respaldadas dieron lugar a mayor financiamiento comercial (vea abajo) con el apoyo de colaboración de los donantes.

---

<sup>10</sup> Más o menos equivalente a un estado de los Estados Unidos

Muchos expertos establecen una fuerte conexión entre un elevado desempeño técnico y la ausencia de interferencia política y corrupción. Burkina Faso es un ejemplo en el que la voluntad política del gobierno y la autonomía concedida a la empresa nacional urbana de agua, ONEA, para realizar su mandato, ha sido un factor determinante del éxito de ONEA (Eberhard, 2018). Se establecieron contratos de operación de tres años entre el gobierno y ONEA en 1993, y la supervisión de dichos contratos se fortaleció en 2008 a través de un comité multidisciplinario.

Los gobiernos deberían establecer un marco y metodología claros para fijar y revisar las tarifas, con el énfasis puesto en la recuperación de costos. Quizás no sea realista despolitizar el proceso de establecimiento de precios de un bien público, ya que esto es normalmente visto como el ámbito del gobierno. El proceso de fijación de tarifas debería ser tan objetivo como sea posible, y delineado claramente para ofrecer congruencia y asegurar que las tarifas tengan alguna correlación con los costos y su incremento con el tiempo. La metodología también se puede emplear para apoyar los objetivos de política a través de incorporar incentivos de eficiencia y buen desempeño de los proveedores del servicio, y con subsidio transversal a las áreas de menores ingresos con las entradas provenientes de los usuarios de mayores ingresos<sup>11</sup>. El regulador puede entonces controlar el desempeño del proveedor del servicio (como se indica en el 2.2) y poner en práctica incentivos a la eficiencia.

---

#### **INDEXACIÓN DEL SISTEMA TARIFARIO CON RESPECTO A LA INFLACIÓN: UGANDA**

Una manera de asegurar que los ingresos de un proveedor de servicios no queden rezagados con respecto a la inflación es indexar o enlazar la tarifa. La empresa de agua de Uganda, National Water and Sewerage Corporation (NWSC) pudo negociar con su ministerio la indexación de la tarifa. Esto significó que la tarifa incrementaría de manera automática en línea con la inflación y otros factores básicos de costo. El resultado de esta indexación fue que NWSC no tuvo que solicitar incremento o ajuste de tarifas durante muchos años y, aun así, pudo mantener flujos de caja operativos positivos durante mucho tiempo (Eberhard 2018).

Al establecer las políticas tarifarias se deben tomar en cuenta la asequibilidad de las tarifas y la disposición a pagar. En algunos casos, podría justificarse establecer tarifas más altas para diferentes grupos de clientes, como a los establecimientos industriales y comerciales. Estructuras tarifarias populares como el incremento de tarifas incrementales por bloque, en el que las tasas tarifarias más elevadas se cobran cuando el consumo incrementa por encima del umbral (es decir, el bloque), permiten un subsidio transversal. Sin embargo, estas estructuras con frecuencia no incluyen mecanismos para restringir el acceso al bloque tarifario más bajo solo a usuarios de bajo ingreso que califican, lo que significa que los subsidios por consiguiente son empleados por todos en lugar de solo por lo que los necesitan – lo que constituye un uso ineficiente de los escasos recursos financieros.

---

Los proveedores de servicios que están agrupados o fusionados, que cubren áreas más grandes, más amplias que los límites administrativos, por ej. municipalidades y aldeas rurales, podrían también crear condiciones para facilitar el apoyo a las áreas menos viables a través de establecer subsidios transversales de la población general atendida por el mismo servicio público.

---

<sup>11</sup> Para un mayor abordaje sobre las opciones regulatorias consulte Mumssen y colegas, 2018b.

## 2.2 POCA REGULACIÓN Y POCOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE CLARIDAD DEL MANDATO

- La necesidad de contar con un reglamento adecuado del desempeño por medio de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia
- Mejorar la claridad del mandato y las obligaciones en el desempeño de los proveedores del servicio

### LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN REGLAMENTO ADECUADO DEL DESEMPEÑO POR MEDIO DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Para los bancos e inversionistas, el desempeño y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios de agua en los países en desarrollo siguen siendo, con demasiada frecuencia, factores desconocidos. El fundamento de un clima saludable para la inversión incluye un reglamento más fuerte del sector, con normas y objetivos de desempeño debidamente documentados, claras líneas de rendición de cuentas e incentivos, así como sanciones relacionadas con el desempeño. Las calificaciones crediticias<sup>12</sup> o un sustituto aceptable son otro componente crucial de un panorama que esté presto para la inversión.

En sentido literal, el sector del agua debería tener ventajas incluidas en términos de indicadores del desempeño, normas generales y de seguimiento. La Red Internacional de Parámetros para las Empresas Públicas de Agua y Saneamiento (*International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities*) (IBNET en inglés) es la base de datos más grande del mundo sobre el desempeño de los servicios públicos de agua y saneamiento. IBNET apoya y fomenta buenas prácticas de referencia entre servicios de agua y saneamiento a través de ofrecer orientación sobre indicadores y definiciones; facilitando el establecimiento de esquemas de referencia nacionales o regionales; y llevando a cabo comparaciones de desempeño entre grupos de pares. Ello incluye datos y referencias de más de 200 países. Estas normas de desempeño pueden ayudar de inmediato a los proveedores de los servicios a compararse a través de un espectro mundial de pares.

Los mecanismos de control financiero y presupuestario en el ámbito central y del proveedor del servicio son menos uniformes, y estos sistemas son cruciales para que los gobiernos entiendan los logros y exijan rendición de cuentas de las autoridades – especialmente los que son de naturaleza más social y no están incluidos en los indicadores estándar de referencia. Los mecanismos de rendición de cuentas en el sector incluyen el examen conjunto del sector y revisiones parlamentarias en el ámbito central. Los ministerios y agencias reguladoras también realizan trabajo de control y análisis comparativo, pero en muchos países se ponen a disposición pocos recursos para asegurar un control efectivo, y el desempeño efectivo de los proveedores del servicio sigue auto informándose. La supervisión de los proveedores rurales de WASH es aún menos común. Esto es en parte por la dificultad práctica que significa supervisar a proveedores remotos del servicio, y su costo inherente, aunque dichas dificultades se pueden abordar cada vez con mayor frecuencia con tecnología móvil.

---

### SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LOS PROVEEDORES RURALES DE AGUA: COLOMBIA Y HONDURAS

Una robusta supervisión regulatoria generalmente ha sido menos común para proveedores rurales de agua. Aún en América Latina, que tiene un sólido historial de reguladores independientes, el número de proveedores rurales que es regulado de forma efectiva es pequeño. En Colombia hay un regulador que tiene la responsabilidad de supervisar a los proveedores del servicio. Sin embargo, hay aproximadamente 11,000 organizaciones comunitarias (OC) que actúan como proveedores del servicio en áreas rurales. De esas, sólo 1,400 están inscritas con el regulador, y aún menos de éstas presentan informes periódicos al

---

<sup>12</sup> Consulte el glosario.



regulador. Además, hay 700 pequeños proveedores (que atienden menos de 2,500 acometidas) que no están clasificados como OC. Estos pequeños proveedores centran su atención principalmente en la aldea principal o en municipalidades pequeñas, posiblemente con algunos asentamientos rurales circundantes, y solo un pequeño porcentaje de estos envían informes periódicos al regulador.

En Honduras, las funciones de regulación se delegan parcialmente a las municipalidades. En la municipalidad se supone que hay una unidad local de control y supervisión (ULCS) que controla el desempeño de los proveedores del servicio (sea urbano o rural/comunitario). Actualmente, estas ULCS están funcionando de manera efectiva en áreas urbanas más grandes que tienen un proveedor urbano del servicio, pero con mucha menor uniformidad en municipalidades más pequeñas donde estos sistemas con frecuencia no existen o no son efectivos. Como resultado de ello, hay poca supervisión reguladora en áreas rurales.

---

Pocos países en desarrollo han desarrollado sistemas de calificación crediticia que podrían ofrecer a los posibles inversionistas una base para determinar si la inversión en WASH es meritoria. El establecimiento de calificaciones crediticias privadas<sup>13</sup>, en lugar de las oficiales, con frecuencia puede ser una medida interina que aborde esta deficiencia básica y ofrezca un mecanismo para evaluar la solvencia del servicio público de agua. En América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Internacional del Agua (IWA en inglés) desarrollaron en conjunto AquaRating, un sistema basado en una norma internacional para evaluar y mejorar a las empresas de agua y saneamiento. Si bien no está diseñado para ser un sistema privado de calificación crediticia, mide el desempeño técnico al igual que el desempeño financiero, ambiental y operativo, y el gobierno empresarial, y algunos actores lo están empleando para medir el desempeño de las empresas públicas de agua antes de otorgarles préstamos. Estos actores son el Millennium Challenge Corporation (por medio de IWA) en África y Asia, así como el Banco de Desarrollo de Asia en varios países, incluida la principal empresa pública de agua en Fiji<sup>14</sup>. Hoy, más de 60 empresas de agua y saneamiento del mundo usan AquaRating para mejorar su desempeño y eficiencia en la gestión de los recursos de agua (IWA, 2019).

El grado de integridad en un gobierno y sector es también importante para que los inversionistas tengan la confianza de que sus inversiones se emplearán para los propósitos para los que se han designado. Los parámetros de rendición de cuentas y las calificaciones crediticias pueden ofrecer ese aseguramiento.

---

### **MECANISMOS SÓLIDOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE INFORMACIÓN: KENIA**

El regulador de Kenia, WASREB, colaboró con el Banco Mundial para desarrollar un mecanismo para evaluar la solvencia de las empresas públicas de agua. En 2011 se publicaron calificaciones crediticias privadas de 43 servicios públicos de agua de Kenia, lo que dio a los prestatarios y prestamistas una vista objetiva de conjunto de la solvencia y el riesgo. Trece servicios públicos de agua recibieron calificaciones de grado de inversión y otras 16 empresas fueron calificadas como 'cerca de grado de inversión'.

Junto con el informe IMPACT de WASREB, que documenta el desempeño del sector de los servicios de agua de Kenia, las calificaciones dieron a los servicios de agua una herramienta de diagnóstico con la cual identificar oportunidades de mejora. Una reciente asistencia técnica apoya el desarrollo de la capacidad de las instituciones del sector para incrementar su viabilidad comercial. Esto ha incluido capacitación sobre

---

<sup>13</sup> Consulte el glosario.

<sup>14</sup> Personal communication, Inter-American Development Bank, February 26, 2019

solvencia para los proveedores del servicio, la preparación de calificaciones crediticias privadas y préstamos basados en los resultados, con el apoyo del regulador, así como un análisis de la deuda existente de las Juntas de Servicio de Agua que se está trasladando ahora a los proveedores del servicio de agua. Ayuda a los proveedores interesados en tomar préstamos comerciales al darles una caja de herramientas para fortalecer la gestión financiera, los modelos de proyecto, y en la redacción de planes de negocio. (Advani 2016).

---

### **MEJORA EN LA CLARIDAD DEL MANDATO Y LAS OBLIGACIONES DE DESEMPEÑO DE LOS PROVEEDORES DEL SERVICIO**

Los proveedores del servicio, públicos o privados, naturalmente centrarán su atención en las partes más accesibles y acomodadas del servicio, donde los costos de operación son bajos y la recuperación de las rentas se percibe como alta – con lo que, por consiguiente, ser rentable parece más probable.

---

### **EMPRESAS DE AGUA QUE ELIGEN A ANTOJO A SUS CLIENTES: VIETNAM**

Un ejemplo de la tendencia natural de los proveedores del servicio de atender las áreas más prósperas se ve en Vietnam, donde las empresas de servicio de agua de las provincias (PWSC en inglés) históricamente han sido de propiedad de los Comités de los Pueblos de Provincia (PPC en inglés) que también establecen las tarifas y supervisan la entrega del servicio. No existen convenios sobre el desempeño entre las PPC y las PWSC que definan indicadores de desempeño u objetivos de acceso, así que los incentivos para que las PWSC amplíen el acceso dentro de sus áreas oficiales de servicio, particularmente a las áreas más pobres, son pocos. No es de sorprenderse que las PWSC generalmente centran su atención en las partes más densamente pobladas y accesibles de su área de servicio. Estos problemas pueden verse exacerbados a medida que las PWSC pasan por el proceso de capitalización por política de gobierno (es decir, vender parte de las acciones a propiedad privada) – la conexión con la PPC se reduce, lo que significa que la atención centrada en las áreas densamente pobladas y accesibles probablemente incrementará a menos que se establezcan convenios de desempeño que obliguen a atender las áreas de más difícil acceso. El control de las PWSC también es poco. El gobierno actualmente está revisando cómo fortalecer la entrega del servicio y la sostenibilidad financiera de los proveedores del servicio a fin de mejorar los resultados del proceso de capitalización (Banco Mundial, 2014).

---

Para asegurar que los proveedores de servicios de WASH rurales y urbanos atiendan a todas sus comunidades y no solo las que les resultan más convenientes y/o las partes más acomodadas de sus áreas de servicio, necesita haber un mandato claro de largo plazo (incluido en los contratos de concesión cuando corresponda). Es necesario especificar y controlar claramente los indicadores de desempeño, con incentivos y sanciones que promuevan la entrega de servicios y la ampliación del acceso a los de más difícil acceso.

---

### **REFORMAS A LAS LICENCIAS DE LARGO PLAZO Y CONTROL DE LOS PROVEEDORES DEL SERVICIO EN CAMBOYA**

En Camboya, los proveedores de servicio privados operaban por medio de licencias de tres años con pocos indicadores de desempeño. No podían obtener financiamiento comercial en términos idóneos debido a la corta duración de sus mandatos, y no tenían incentivos para ampliar sus servicios a fin de incrementar el acceso. En 2014, el gobierno de Camboya introdujo licencias de más largo plazo que se vinculan a objetivos específicos de desempeño y acceso (Banco Mundial, 2016). Se espera que esta reforma abra oportunidades para que los proveedores del servicio tengan acceso a financiamiento comercial en mejores términos para que puedan satisfacer sus compromisos de mayor acceso y mejor provisión del servicio a la vez que se asegura mayor rendición de cuentas y mejor desempeño del servicio.

---

## Sección 3

# Problemas fundamentales para el proveedor del servicio

Para mejorar o ampliar la cobertura de servicio, los proveedores de servicios de WASH necesitan cada vez más asegurar financiamiento, más allá de subvenciones del gobierno o de donantes. Esto es territorio nuevo para la mayoría de los proveedores que están acostumbrados a depender mucho de los fondos del gobierno, con frecuencia en forma de subvenciones, y que centran su atención en construir y mantener activos en lugar de desarrollar sus negocios y su base de clientes para generar rentas y pagar sus préstamos. Esto les coloca en desventaja cuando solicitan otras fuentes de financiamiento. Como se señala en la Sección 1, los prestamistas comerciales le prestarán dinero solo a prestatarios solventes que pueden pagar sus deudas y tienen un buen historial de desempeño.

Esta Sección se basa en la gran cantidad de investigación existente sobre los problemas fundamentales que se deben atender para desbloquear el acceso de los proveedores de servicio al financiamiento para resaltar los que son más importantes y hacia donde los actores deberían dirigir sus esfuerzos:

- Mejor gestión financiera y operativa, planificación empresarial y adquisición de clientes:
  - La necesidad de una sólida gestión financiera y operativa;
  - Fortalecimiento de la capacidad para planificar el negocio.
- Mayor autonomía y mejor marco jurídico.

### 3.1 **SÓLIDA GESTIÓN FINANCIERA Y PLANIFICACIÓN DEL NEGOCIO (PREPARACIÓN DEL PROYECTO)**

- La necesidad de una sólida gestión financiera y operativa;
- Fortalecimiento de la capacidad para planificar el negocio

#### **MEJOR GESTIÓN FINANCIERA Y OPERATIVA**

Los proveedores de servicio sólo pueden atraer financiamiento comercial si pueden demostrar que sus finanzas y su desempeño operativo están en buenas condiciones. Como se señala en el punto 2.1, parte de esta prueba consistirá en que puedan mostrar que sus rentas y tarifas son suficientes para cubrir los costos de su operación. También será importante mostrar un buen historial de gestión financiera y transparencia. Esto puede lograrse a través de solicitar cuentas financieras auditadas y publicadas, y de incorporarlas a sistemas disponibles de calificación crediticia (consulte la Sección 2.2).

También necesitarán demostrar eficiencia operativa y buen desempeño, lo que quedará principalmente demostrado a través de mecanismos para dar seguimiento y controlar el desempeño operativo; realizar un análisis comparativo del desempeño con respecto a otros proveedores de servicio como IBNET (que se menciona en la Sección 2.2); mejorar la eficiencia operativa e instituir incentivos y sanciones por desempeño. Éstas son iniciativas que el regulador puede apoyar, especialmente cuando las operaciones están descentralizadas en el ámbito regional o local.

En el caso de los proveedores de servicio con bajos niveles de eficiencia, hay mucha orientación y ejemplos acerca de cómo mejorarla. El Banco Mundial recientemente produjo el Marco de Respuesta de los Servicios Públicos de Agua, 2018, que ofrece orientación práctica sobre cómo mejorar la eficiencia,

con iniciativas para reducir la provisión de agua que no produce ingresos, eficiencia energética, planificación empresarial y de los activos, y planificación financiera. Se pueden lograr algunas mejoras con rapidez, mientras que lograr y mantener la eficiencia general puede tomar tiempo, y mantener dichas mejoras exige esfuerzo.

---

### **BENEFICIOS Y BUEN GOBIERNO: RESPUESTA DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN UGANDA**

La necesidad de ser paciente para cambiar los servicios públicos de agua y atraer financiamiento comercial puede demostrarse a través de la experiencia de la empresa pública de agua de Uganda responsable de la entrega de agua en áreas urbanas, la National Water and Sewerage Company (NWSC en inglés). La compañía estaba perdiendo dinero y desempeñándose mal, aún tras años de intensa inversión. En 1999 se nombró a un nuevo gerente que introdujo métricas para la rendición de cuentas y el desempeño para los funcionarios de la empresa, y estableció un programa de respuesta, de 100 días, para el plan operativo, con objetivos de desempeño y un mecanismo de control. El desempeño mejoró de forma dramática y después del programa se aplicaron otras reformas. Si bien se lograron algunas mejoras en un espacio de tiempo muy corto, al servicio de agua le tomó más tiempo lograr una calificación crediticia satisfactoria y sentirse cómoda pidiendo financiamiento comercial. A partir de enero de 2019, 20 años después del plan inicial de respuesta de 100 días, NWSC acaba de pedir préstamos en su moneda local a los bancos nacionales (aproximadamente \$15 millones) y espera aprobación del Ministerio de Finanzas. Los fondos del préstamo se emplearán para ampliar la cobertura del servicio de agua a todo el país, incrementar las obras de alcantarillado, y dar apoyo para las acometidas a los hogares<sup>15</sup>. Este ejemplo ilustra la importancia del buen gobierno y el liderazgo en los servicios de agua en el corto plazo, y con el tiempo, aunado al apoyo político y del gobierno.

---

### **FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA PLANIFICAR EL NEGOCIO**

Un plan de negocio ayuda a un negocio a identificar objetivos de corto y mediano plazo y un plan de acción para lograr dichos objetivos. Para los proveedores de servicios de WASH, un plan de negocio generalmente: especifica la línea de base para el desempeño con el empleo de indicadores clave del desempeño y un punto de finalización (por ej. dónde quiere estar el proveedor del servicio en cinco años); describe las actividades que le llevarán allí (ya sea estructurales o no estructurales); y proporciona los mecanismos correspondientes de costos y financiamiento. Para asegurar que se preparan para satisfacer los ODS, los planes de negocio también deben explicar cómo servirán a las partes menos atendidas de sus áreas de servicio y cómo se presupuestarán. El plan entonces necesita articular una estrategia para conectar a esos nuevos hogares.

---

### **FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN ARGENTINA**

El gobierno de Argentina tiene nuevas direcciones de política, no solo para incrementar el acceso sino también para fortalecer el marco institucional y mejorar la sostenibilidad de la provisión del servicio. Este enfoque en el fortalecimiento institucional, que se refleja en el Plan Nacional del Agua, es ambicioso. A través del Programa Belgrano, el Banco Mundial apoya servicios públicos de agua en 10 de las provincias más pobres de Argentina en el desarrollo de planes de negocio, con el uso de un método participativo y con el concurso del personal principal en el ejercicio de planificación. Estos planes son preparados por el proveedor del servicio y luego necesitan aprobación de los principales actores públicos: el regulador de la provincia, la provincia, y la Dirección Nacional de Suministro de Agua y Saneamiento. Esto está creando un “nuevo pacto” en el sector del agua de Argentina, ya que estos diferentes actores están logrando acuerdos sobre objetivos y medios de lograrlos por primera vez (Alvarez, 2019).

---

<sup>15</sup> Global Water Intelligence, volumen 20, 17 de enero de 2019).

El desarrollo de la capacidad de los proveedores de servicios de WASH para operar como negocio también plantea desafíos. En las oficinas de proveedores públicos de servicios de WASH, el personal consiste principalmente de ingenieros y otros trabajadores técnicos que centran su atención en que los sistemas sigan funcionando. Con frecuencia se presta menor atención a la planificación financiera y las destrezas empresariales, ya que estas funciones generalmente se han manejado en un entorno más central o simplemente no se necesitaban. Para conectar a nuevos clientes y áreas de servicio a los sistemas entubados, los proveedores del servicio necesitan demostrar que el servicio que ofrecen es superior a la fuente actual en términos de calidad y fiabilidad, y que el costo adicional vale la pena. Esto exige planificación estratégica y conducirse como vendedor – un conjunto de destrezas en las que tradicionalmente, los proveedores de servicios públicos no se han enfocado.

IBNET misma reconoce que “La cantidad de personas que están dispuestas a pagar por el agua es el mayor obstáculo para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el agua y el saneamiento” (IBNET Tariffs Dashboard, 2019). Afortunadamente se han logrado algunos avances para ayudar a los operadores más pequeños a adquirir estas destrezas (vea *Narra Water, a continuación*).

---

### **MEJORAR LA ADQUISICIÓN DE CLIENTES INCREMENTA EL FLUJO DE EFECTIVO: NARRA WATER, FILIPINAS**

En 2015, Narra Water Supply System, una empresa pública de agua municipal en Filipinas, tomó un préstamo a 20 años de la Oficina del Fondo para el Desarrollo Municipal (MDFO en inglés) del Departamento de Finanzas de Filipinas, para ampliar los servicios a manera de cubrir las 23 aldeas de la municipalidad, una importante ampliación más allá de las tres aldeas que entonces se atendían. La construcción de las instalaciones inició de inmediato, pero no se priorizó la adquisición activa de nuevos clientes que pagaran por el servicio.

La gerencia de Narra Water se dio cuenta de que se necesitaba adquirir clientes rápidamente para generar los ingresos necesarios para cumplir con los pagos a plazos del préstamo y recibió asistencia técnica (AT) de Water.org en septiembre de 2017. El primer enfoque fue mejorar la adquisición de clientes: elaborar un mapa de la comunidad para comprender dónde se encontraban los nuevos clientes potenciales y desarrollar estrategias para llegar a estos posibles clientes. También se proporcionó asistencia técnica en gestión financiera. Calcularon que se requería un ingreso mensual de un millón de pesos filipinos (aproximadamente USD 18,460) por mes mientras aún se encontraban en el período de gracia del préstamo, y que este ingreso solo podría lograrse cuando 4,300 hogares estuvieran conectados y pagaran tarifas de agua a Narra Water Supply System.

Después de un año de colaboración con Water.org había 1,500 nuevos hogares conectados al sistema, lo que acercaba muchísimo a los 4,300 hogares que necesitaba para cubrir sus gastos de operación y lograr pagar los intereses de su préstamo. Esto también posiciona a Narra Water en la posibilidad de llegar a los 6,000 hogares de clientes que asegurarán el pago a tiempo de los intereses y capital que deberán cubrir en 2020.

---

Una robusta gestión financiera y planes de conexión de los clientes son fundamentos cruciales para que el proveedor de servicios de WASH opere de manera autosuficiente. La planificación del negocio, la planificación de la gestión de los activos, y determinar flujos de efectivo óptimos, todo forma parte de estos planes y son los componentes para desarrollar un plan de preparación de un proyecto sólido que se presenta a un inversionista comercial.

Una sólida preparación del proyecto es particularmente importante para que las solicitudes de WASH de financiamiento comercial tengan éxito, ya que es difícil usar los activos de la infraestructura del agua

como garantía para préstamos, porque los activos empleados por los servicios de agua generalmente son propiedad del gobierno (y por consiguiente no se pueden usar legamente como garantía) (Bender 2017). Los expertos expresan este sentimiento señalando la escasez de proyectos financiables<sup>16</sup>. Leigland y sus colegas observan (2016) “En la actualidad, hay más dinero disponible que proyectos viables atractivos para el financiamiento comercial”. Ésta es la razón principal por la que tantos donantes y gobiernos están dando apoyo en la preparación de proyectos<sup>17</sup> para desarrollar una cartera de inversiones comerciales viables.

Los esfuerzos por desarrollar la capacidad interna de los proveedores de servicios de WASH se deben fortalecer e incrementar. El fortalecimiento de la capacidad y la AT específica pueden desarrollarse a la medida para diferentes contextos (desde proveedores menos formales en los distritos, a empresas más urbanas y formales). A continuación se resaltan ejemplos en los que se está ofreciendo este apoyo con éxito.

---

### **ATRACCIÓN DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL PARA AMPLIAR LOS SERVICIOS A LAS ÁREAS MÁS POBRES: UNA EMPRESA DE SUMINISTRO DE AGUA EN UN DISTRITO EN INDONESIA**

La Batang District Water Supply Company, ubicada en Java Central, Indonesia, es una empresa regional de suministro de agua (una PDAM) de Indonesia. La empresa se asoció con Water.org en septiembre de 2016 para incrementar el número de clientes de bajos ingresos que atendía.

Un componente para lograr esa meta fue establecer contacto directo con los clientes: no solo ofrecerles una gama más amplia de opciones de financiamiento para atender las necesidades de este segmento del mercado, pero también anunciar estas opciones de financiamiento a posibles clientes. La PDAM ya estaba ofreciendo algunos servicios financieros a sus clientes, pero buscó asistencia técnica de Water.org para incrementar su eficiencia y anunciar su disponibilidad. También recibió asistencia técnica adicional sobre análisis de mercado y generación de demanda.

El Segundo componente para atender a más clientes de bajos ingresos exigía ampliar la red de tuberías y los servicios a más áreas donde vivía esta población. Dicha expansión necesitaba fondos adicionales. Water.org proporcionó asistencia técnica para desarrollar procedimientos estándar de operación (PEO) para la oferta de servicios financieras, para llevar un registro e informar sobre las finanzas, y para contratar recursos humanos. Tener estos procedimientos estándar de operación establecidos hizo que la PDAM fuera más atractiva para los inversionistas cuando solicitó el crédito que necesitaba para ampliarse, y en 2018, la PDAM obtuvo aproximadamente USD \$51,552 en financiamiento por medio de subvenciones del gobierno de Indonesia para ampliar su red de tubería, lo que le permitió atender 5,000 hogares más. En este contexto, el éxito al solicitar fondos públicos representa un avance en el proceso de recibir inversión comercial.

A partir de agosto de 2018, 4,968 nuevos hogares se conectaron al sistema de suministro de agua del distrito Batang, y la PDAM incrementó su número de clientes utilizando financiamiento interno, de 70 al mes a 248

---

<sup>16</sup> Consulte el glosario.

<sup>17</sup> Hay un ejemplo de Términos de Referencia estándar para preparar proyectos en el Comité para la Preparación de Proyectos, 2005.

---

## **APOYO PARA QUE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE AGUA TENGAN ACCESO A FINANCIAMIENTO COMERCIAL: WATERNET IN MALI**

Waternet, la empresa pública de agua en Amsterdam, actualmente apoya a SOMAGEP-SA, una de las empresas públicas de suministro de agua de Mali, para atraer mayores inversiones. SOMAGEP-SA es responsable del suministro del agua potable en 17 áreas urbanas importantes en el país, y enfrenta desafíos importantes para entregar agua de alta calidad a sus clientes.

Waternet proporciona asistencia para desarrollar la capacidad (financiada por medio de fondos de subvenciones del gobierno de los Países Bajos) para mejorar el desempeño de la empresa pública. Esto se ve seguido de pequeños préstamos del Banco Holandés para el Desarrollo (FMO), que tienen como objeto mejorar la eficiencia energética y reducir el agua que no produce rentas. La intención es que las empresas públicas de agua tengan el desempeño e historial necesarios para atraer financiamiento concesionario y comercial de montos mayores. (Steven van Rossum, Waternet and Pritha Hariram, FMO 2018)

---

## **APOYO PARA DESARROLLAR UNA CARTERA DE PROYECTOS: K-REP BANK (KENIA)**

En 2007, el Banco Mundial lanzó un programa piloto con la institución de microfinanzas de Kenia, K-Rep Bank para ayudar a comunidades rurales y periurbanas a lograr acceso a financiamiento a través de préstamos para mejorar y ampliar sistemas entubados pequeños. Se proporcionó asistencia técnica para desarrollar solicitudes de préstamos financiables y supervisar la ejecución de los proyectos. Este proyecto piloto se incrementó, y se han proporcionado subvenciones basadas en los resultados por \$21 millones para ayudar a los proveedores de servicios de agua a obtener fondos comerciales para entregar servicios de agua a áreas de bajos ingresos. Estos proyectos le han dado acceso al agua a más de 300,000 personas, y se espera que 200,000 más se beneficien para cuando el último proyecto se termine en diciembre de 2019. En 2018 se realizaron aproximadamente 50 transacciones, con lo que se recaudaron más de \$25 millones de capital privado. La experiencia demuestra que hay una cartera emergente de proyectos y creciente apetito entre las empresas de servicio público de agua para obtener financiamiento combinado y así cerrar la brecha de la inversión. Las empresas públicas de agua están adquiriendo experiencia en la ejecución de proyectos financiables comercialmente, y existe creciente interés entre los bancos locales de dar préstamos al sector del agua. Actualmente participan activamente cuatro bancos y otros buscan ingresar a este mercado. La Autoridad para el Desarrollo del Crédito de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoyó muchos de estos préstamos por medio de garantías al crédito<sup>18</sup> que dieron cobertura parcial al riesgo para los prestamistas locales. Estos esfuerzos complementan directamente el Fondo del Agua Agrupado de Kenia financiado por los Países Bajos, que tiene la intención de agrupar los activos para emitir bonos privados más grandes con diversificación del riesgo<sup>19</sup> (Banco Mundial, 2018).

---

Estos estudios de caso resaltan la naturaleza esencial de las operaciones y la comercialización – mejor definición de los clientes, mejor gestión financiera y administrativa, y creación de un plan de financiamiento de capital – para permitir que un proveedor de servicios de agua obtenga financiamiento público o comercial. Cualquier inversión necesita la confianza de la capacidad de la entidad receptora de gestionar sus fondos y transformarlos en resultados positivos, ya sea en la ampliación de servicios a

---

<sup>18</sup> Consulte el glosario.

<sup>19</sup> Consulte el glosario.

grupos de bajos ingresos (una prioridad más social o del gobierno) o en recuperación eficiente de costos para asegurar sostenibilidad financiera (una prioridad más comercial o de inversionistas privados).

Los ejemplos también ayudan a establecer expectativas sobre la velocidad del cambio institucional: ayudar a los proveedores de servicios de WASH a obtener acceso a financiamiento comercial con frecuencia puede necesitar un enfoque por fases para asegurar que la institución de la que se trate esté lista para manejar soluciones comerciales o combinadas, y sus niveles relacionados de complejidad.

### **3.2 MAYOR AUTONOMÍA Y MEJOR MARCO JURÍDICO**

Muchos proveedores urbanos de servicios de WASH son departamentos de municipalidades, sin autonomía financiera. Con frecuencia, estos departamentos carecen de claridad sobre su base de costos, rentas o sobre cuánto financiamiento recibirán. Generalmente no tienen sus propias funciones empresariales, sino que dependen de la municipalidad para los servicios de contabilidad, recursos humanos y vehículos, por ejemplo. Los costos de la electricidad, que generalmente representan un componente elevado de los costos en la provisión de servicios de WASH, con frecuencia no se pasan al departamento, lo que hace difícil realizar auditorías de eficiencia y aplicar incentivos. El mandato de un departamento así con frecuencia es vago, y con frecuencia se carece de indicadores de desempeño.

A los prestamistas comerciales generalmente les parece difícil dar préstamos a un proveedor de WASH en lugar de a la municipalidad, ya que no es una entidad jurídica separada, aún si en ciertas circunstancias podrían apoyar proyectos específicos independientes. En esas circunstancias, los gobiernos que buscan asegurar financiamiento comercial para sus proveedores de WASH deberían considerar independizar las actividades del proveedor de WASH a través de privatizar al departamento como una entidad jurídica separada o tercerizar un conjunto de actividades a través de un contrato con un tercero.

Los proveedores del servicio también podrían pensar en adoptar una estructura autónoma que les permita mayor flexibilidad para premiar a su personal por buen desempeño, como a través de una compañía limitada o estructuras empresariales, en lugar de entidades públicas que generalmente se ven limitadas por las escalas salariales del servicio civil y podrían no permitir incentivos determinados por el desempeño al personal. Esto puede tener un impacto significativo en la capacidad del proveedor del servicio de recompensar y retener al personal bueno.

Los proveedores rurales de WASH con frecuencia son pequeños e informales. Su mandato no es claro, ya que puede ser que recibieron una licencia básica para manejar un negocio que no está diseñado para el suministro de agua, como fue el sistema inicial de licencias en Camboya, que se abordó en la Sección 2.2. De manera similar, en las regiones rurales de Vietnam, los proveedores de WASH se desarrollan y operan como esquemas financiados con fuentes privadas que inicialmente fueron concebidas como propuestas de desarrollo empresarial por actores del sector privado y luego recibieron aprobación de la autoridad provincial como una “decisión de inversión”, con frecuencia sin especificaciones claras sobre los servicios a cubrir, los requisitos de desempeño o los objetivos de acceso. En otros países, la provisión del servicio en esquemas rurales es realizada por comunidades locales poco estructuradas que quizás no tienen una identidad jurídica separada ni pueden celebrar contratos u obtener financiamiento. En la mayoría de los casos, dichos proveedores de WASH tienen poca capacidad y hay poco control de su desempeño.

Los gobiernos deberían pensar en cómo formalizar estos arreglos y crear mandatos y requisitos de desempeño más claros, como se hizo en Camboya (consulte la Sección 2.2). También podrían pensar en lograr economías de escala que pudieran incrementar la capacidad profesional y la posibilidad de financiera para los proveedores de los servicios a través de esquemas agrupados, como en el caso de Benín, que se presenta a continuación.



---

### **CONCESIONES PRIVADAS AGRUPADAS RURALES EN BENÍN**

En 2010, el Banco Mundial inició un proyecto para ayudar a mejorar los servicios de suministro y distribución de agua en pequeños poblados rurales de Benín. Se agrupó a diez esquemas piloto que cubrían a un total de 41,000 personas en cuatro grupos, cada uno de los que se licitó como una transacción de APP separada.

Los operadores privados ofertaron para los contratos de concesión de ocho años para el diseño, financiamiento parcial, rehabilitación, ampliación y operación de estos esquemas. El proceso de licitación dio lugar a la selección de tres postores locales ganadores para los cuatro grupos. Los cuatro contratos de concesión fueron firmados en agosto y septiembre de 2014. Tras el éxito con este ejercicio piloto, las concesiones rurales agrupadas se han incrementado ahora con un proyecto de seguimiento del Banco Mundial, que ayuda a diseñar y priorizar los proyectos y proporciona apoyo a los instrumentos de financiamiento combinado para ayudar a los postores a obtener financiamiento interno comercial en términos asequibles. (Benín IFC – WSP)

---

## Sección 4

# Problemas fundamentales relacionados con los proveedores del financiamiento

Los proveedores tradicionales de financiamiento para el sector de WASH en los países en desarrollo, particularmente para gastos de capital, son los bancos de desarrollo, las agencias bilaterales y multilaterales, las ONG y los gobiernos, a través de asignaciones presupuestarias. La meta es maximizar el impacto de dichas fuentes tradicionales y atraer nuevas fuentes posibles, como los bancos comerciales, los fondos de pensión, y los inversionistas de impacto<sup>20</sup>.

La integración de dos tipos distintos de inversionistas, que se clasifican a grandes rasgos para nuestro propósito como públicos y privados, ha demostrado ser difícil hasta ahora en muchos países en desarrollo. Los datos disponibles de la base de datos sobre la Participación Privada en Infraestructura (PPI) del Banco Mundial sugiere que las inversiones privadas en WASH en los Países Menos Adelantados (PMA), se limitan a un puñado de inversiones en infraestructura de gran escala. No siempre hay disponibilidad de financiamiento privado interno en muchos mercados emergentes y, donde sí está disponible, generalmente se limita a las microfinanzas.

Como se ha señalado en secciones anteriores, el sector de WASH en muchos países en desarrollo todavía no es atractivo para la inversión del sector privado, y este documento ha resaltado ámbitos en los que el gobierno/sector y los proveedores de servicio pueden fortalecerse para que sea más atractivo. Los proveedores tradicionales de financiamiento para el sector de WASH necesitan coordinarse para apoyar estas iniciativas e innovar a fin de atraer nuevas fuentes de financiamiento al sector.

El programa de Financiamiento para Agua, Saneamiento e Higiene de USAID (WASH-FIN) ha tratado de lograrlo a través de colaboración con gobiernos nacionales, socios en el desarrollo, proveedores de servicios, instituciones financieras locales y otros actores para cerrar las brechas en el financiamiento y mejorar las estructuras de gobierno que permitan a los países seleccionados tener acceso a fuentes confiables de capital para infraestructura de agua y saneamiento sostenible y resiliente al clima. Los dos años de trabajar con este programa en siete países a la fecha han llevado al equipo a la conclusión de que<sup>21</sup>:

- La disponibilidad de financiamiento en el mercado es abundante – siempre que se cumplan los términos de riesgo contra recompensa – y se necesita para cerrar la brecha de financiamiento para la infraestructura para los servicios;
- No hay escasez de financiamiento en el mundo; hay exceso de fondos disponibles para la inversión, tanto a través de sistemas e instrumentos privados financieros simples como sofisticados.

---

<sup>20</sup> Consulte el glosario.

<sup>21</sup> Ella Lazarte, Asesora principal sobre Agua y Saneamiento de USAID. Comunicación personal, 8 de febrero de 2019.

Para realizar captación de inversión comercial en el sector del agua, los inversionistas necesitan el aseguramiento de que el sector y los proveedores del servicio no constituyen demasiado riesgo y que recuperarán su inversión y tendrán rendimiento. Esta sección plantea los siguientes temas:

- Rectificar el desfase entre el perfil de riesgo de los bancos comerciales y las realidades del sector;
- Evitar mecanismos que creen distorsiones de mercado;
- Focalizarse en financiamiento concesionario y de subsidios para lograr el mayor impacto.

#### **4.1 RECTIFICAR EL DESFASE ENTRE EL PERFIL DE RIESGO DE LOS BANCOS COMERCIALES Y LAS REALIDADES DEL SECTOR DE WASH**

Como regla, los prestamistas comerciales buscan minimizar su riesgo y maximizar su retorno. Como se señaló arriba, el sector de WASH en países en desarrollo con frecuencia es menos atractivo debido a problemas fundamentales.

La renuencia de un banco comercial a invertir en el sector de WASH podría ir más allá de la percepción de un banco específico sobre el riesgo del sector. En algunos países, los bancos comerciales no pueden (por ej. Etiopía) o enfrentan limitaciones en cuanto a cuánto pueden otorgar en préstamos en el ámbito subnacional.

Esta sección aborda:

- Las garantías aceptables
- Plazos, tamaño y complejidad de los préstamos

##### **GARANTÍA**

Como se dijo en la Sección 3, los bancos comerciales locales en países en desarrollo están menos familiarizados con el otorgamiento de préstamos a empresas públicas de agua.

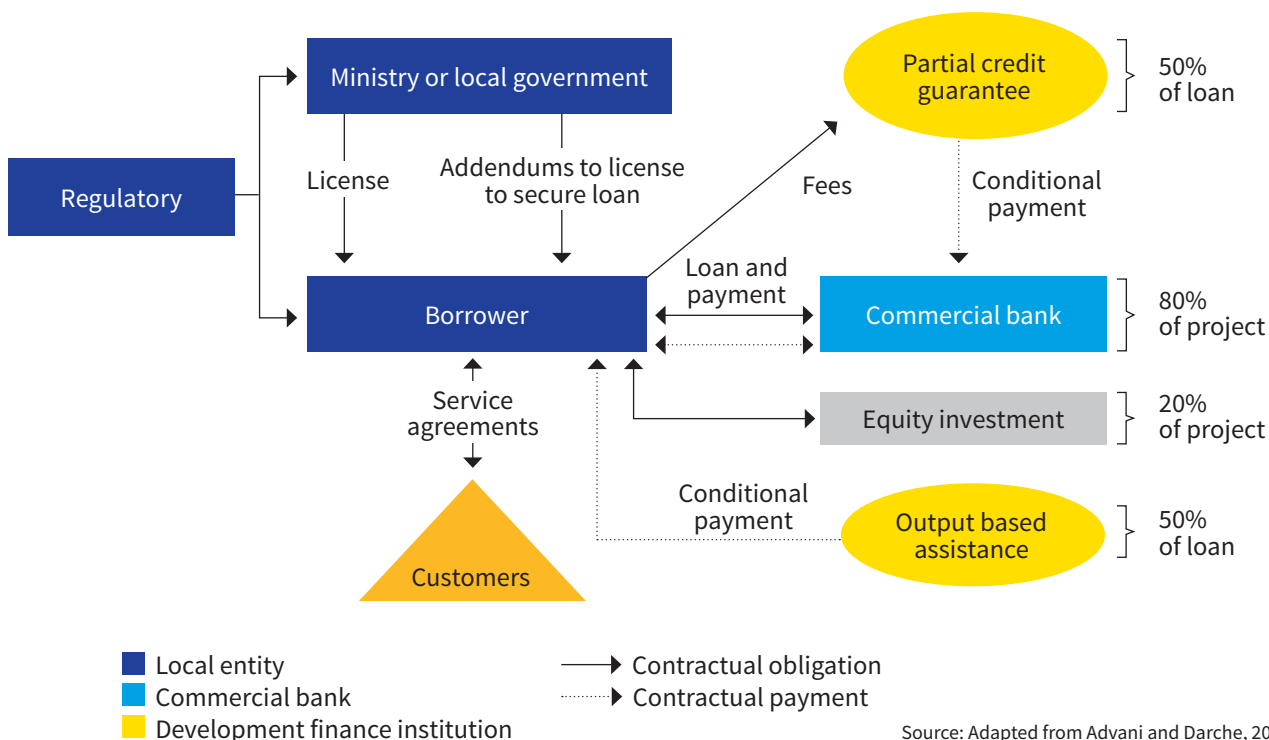
Podría también resultar difícil para los prestamistas tomar garantías con los activos de WASH – en algunos países, esto es ilegal. Aún si lo pueden hacer legalmente, se verían impedidos de exigir la garantía y vender los activos, ya que muchos están bajo tierra y sería difícil desenterrarlos y venderlos. Es más, si bien la designación del agua como un “derecho humano” es ampliamente reconocida, adecuada y crucial, puede socavar al agua como oportunidad de inversión a los ojos de algunos prestamistas, ya que posteriormente perciben el agua y el saneamiento como un “bien público”.

Es difícil para los prestamistas privados ejercer derechos de intervención<sup>22</sup> de los activos que se consideran públicos, y los activos del agua con frecuencia se clasifican de esta manera. Con frecuencia la única garantía que los proveedores de los servicios tienen es el flujo de efectivo que proviene periódicamente de los consumidores que pagan sus tarifas. Como se ha dicho en otras secciones, si las rentas provenientes de las tarifas no producen excedentes, entonces usar las tarifas como garantía resultará difícil. En el caso de proveedores de servicios privados más pequeños, esto puede dar lugar a que los prestamistas exijan que los propietarios de los proveedores del servicio ofrezcan otras garantías, como vehículos, propiedades y otras transferencias fijas del gobierno nacional. Finalmente, en algunos mercados, la falta de claridad entre la función de las autoridades secundarias del gobierno y los proveedores del servicio también socava las oportunidades de inversión.

---

<sup>22</sup> Los derechos de intervención dan a los prestamistas, en el caso de que ocurran ciertos eventos, el derecho de tomar las acciones o los activos del prestatario.

**Ilustración 3:** Ejemplo de la estructura de una transacción de financiamiento comercial en Kenia. Reproducido de Bender, 2017.



### PLAZO, TAMAÑO Y COMPLEJIDAD DE LOS PRÉSTAMOS

Se espera que los activos del sector de WASH duren mucho tiempo y así, los proyectos se amortizan a lo largo de un período prolongado (que va de 10 hasta 40 años). Sin embargo, la mayoría de los mercados de capital en los mercados emergentes no pueden otorgar préstamos por más de siete a 15 años, lo que significa que hay un desfase entre el financiamiento y la vida de los activos. Además de esto, la mayoría de los proveedores, incluso los pequeños, necesitan más dinero del que es realista pensar que pueden tomar prestado. Están desarrollando infraestructura básica y financiarla estrictamente a través de deuda comercial es caro, lo que significa que hay otro desfase entre la demanda de dinero y el suministro que se puede otorgar.

Al mismo tiempo, las solicitudes de financiamiento de los proveedores del servicio con frecuencia no son suficientemente grandes o son demasiado complejas para que resulten atractivas para los bancos de desarrollo que necesitan economías de escala para que les valga la pena el costo de hacer negocio. “Los costos de transacción son muy altos para realizar proyectos que son interesantes, pero de una configuración complicada”, observa Nick Marchese, del Banco Europeo de Inversión<sup>23</sup>. “Los bancos de inversión enfrentan límites para desarrollar opciones combinadas para cualquier cosa que sea de menos de varios millones de Euros”. El problema de cómo hacer frente a monedas extranjeras para que ni el inversionista ni el prestatario pierda demasiado por las fluctuaciones en la tasa de cambio añade costos, complejidad y tiempo a cualquier transacción.

La Ilustración 3 que sigue ofrece un ejemplo de cómo podría verse la complejidad para un vehículo de financiamiento comercial o combinado para el sector del agua.

Es probable que esta complejidad sea una realidad durante el futuro previsible. Fijar los aspectos fundamentales también es un proceso que exige tiempo y paciencia, y los actores involucrados se

<sup>23</sup> Presentación durante la Semana Mundial del Agua en Estocolmo, en 2018.

beneficiarían de adaptar sus expectativas a contextos que difieren de los de los mercados comerciales desarrollados. Los actores del desarrollo pueden ayudar a los inversionistas privados a manejar sus expectativas para estos vehículos, desarrollar sus grados de comodidad con esta complejidad y ver los beneficios en el largo plazo. También podrían hacer más del trabajo de diseño de las instalaciones al inicio, para reducir la necesidad de que los inversionistas privados desarrollen un sistema complejo que funcione (por ej. hacer que sea más fácil ‘conectarse y funcionar’).

---

## **FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS PROVEEDORES DE FINANCIAMIENTO Y DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS RURALES EN EL SALVADOR**

La convicción de la gran idea de que la combinación de servicios técnicos y el acceso a capital financiero que permita a los proveedores de servicios de agua (PSA) mejorar y ampliar sus servicios llevó a Catholic Relief Services (CRS) y sus socios locales a diseñar una estrategia para desbloquear el financiamiento del sector privado para mejorar y ampliar los servicios de agua y saneamiento en El Salvador. El modelo Azure moviliza apoyo técnico y capital de inversión diseñado para los proveedores de servicios de agua y saneamiento en comunidades rurales y en pequeños poblados.

En El Salvador, los servicios de WASH fuera de las grandes ciudades con frecuencia son proporcionados por asociaciones comunitarias independientes o por operadores municipales, que enfrentan dificultades para obtener financiamiento comercial porque son vistos como prestatarios de alto riesgo: las tasas de interés generalmente son muy elevadas y los montos del préstamo relativamente pequeños.

Para dar a los proveedores de servicios de agua acceso a préstamos asequibles y suficientemente grandes para satisfacer sus necesidades, CRS y sus socios locales, a través del modelo Azure, proporcionan servicios de ingeniería y desarrollo de negocios a los PSA, a precios asequibles, funcionando como intermediarios en las negociaciones del préstamo entre las instituciones financieras locales y los PSA, y proporcionando desarrollo de la capacidad, apoyo y seguimiento para ayudarles a pagar sus préstamos. Desde que se inició el proyecto piloto en 2015 y 2016, las instituciones financieras locales (incluidos bancos y cooperativas de crédito) han otorgado a los PSA préstamos por un total de \$521,000 y no ha habido impago de estos préstamos a la fecha. Actualmente, otros más de 70 proveedores de servicios de agua están buscando asistencia técnica y acceso a financiamiento para mejorar y ampliar sus servicios de agua y saneamiento.

Tras el éxito de estos primeros préstamos, las instituciones financieras locales expresaron interés en otorgar préstamos a otros PSA, pero necesitaban capital adicional para hacerlo. En respuesta, CRS colaboró con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Lab) para establecer un vehículo de inversión llamado Fuente de Capital Azure (ASC en inglés) para dotar de capital a las instituciones financieras locales para que éstas, a su vez, lo den prestado a PSA.

ASC consigue capital por medio de inversionistas de impacto, luego desembolsa estos fondos por medio de un fideicomiso (FideAgua) establecido en El Salvador. FideAgua es administrado por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), que emplea FideAgua para prestar capital a instituciones financieras locales a tasas de mercado, quienes a su vez lo prestan a los proveedores de servicios de agua. Los servicios técnicos de Azure son financiados por medio de subvenciones de CRS, BID-Lab, con cuotas que se cobran a los proveedores de servicios de agua, y también por medio de las rentas obtenidas por ASC, de acuerdo con sus reglamentos, para asegurar que los proveedores de servicios de agua estén funcionando y sean capaces de operar sus servicios, generando ingresos para las operaciones y para el mantenimiento y pago de sus préstamos.

Para cuando el concepto de Azure adquirió forma en El Salvador, CRS ya había dedicado una década a desarrollar relaciones y a garantizar un sólido entorno propicio. Estas condiciones incluían a un

sector financiero abierto, no reacio al riesgo, el empoderamiento de los servicios públicos de agua descentralizados, gente dispuesta y capaz de pagar por servicios de agua entubada y un entorno donde el financiamiento a través de subvenciones no desplazaba al financiamiento comercial. La asistencia técnica incluía el desarrollo de modalidades para la inversión de impacto en agua y saneamiento, así como la educación de diversos socios en los ámbitos regional, internacional y local. El equipo observa que replicar el modelo Azure en lugares en los que estos rasgos del contexto ambiental no son tan favorables inevitablemente encontrará condiciones diferentes y necesitará una configuración diferente.

Fuente: Ian Moise, CRS; y Maren Barbee, Gerente Regional de Blue Harvest, 2018.

---

Pueden también existir oportunidades para estandarizar métodos con respecto a transacciones de alianzas público-privadas, como lo demuestra el caso de la India que se presenta a continuación.

---

### **ESTANDARIZACIÓN DE MÉTODOS PARA TRANSACCIONES DE APP: EL MODELO HÍBRIDO DE ANUALIDADES DE GANGA (HAM) EN INDIA**

La cuenca de Ganga da apoyo a más de 500 millones de personas, más de 200 millones de las cuales viven por debajo de la línea de pobreza. La contaminación de las aguas residuales de los hogares representa el 80 por ciento de la carga de contaminación y solo la mitad de las aguas residuales generadas recibe tratamiento. Treinta por ciento de las plantas de tratamiento de aguas residuales controladas en la cuenca no funcionan y solo el 5 por ciento cumplen las normas pertinentes relacionadas con las descargas. Debido al bajo costo de recuperación (menos del 30 por ciento) de los servicios de alcantarillado en los estados de la cuenca, los gastos de operación y mantenimiento se pagan con fondos del presupuesto que generalmente está desfinanciado.

Para abordar estas preocupaciones y que los contratistas rindan cuentas, el gobierno de la India empleó el modelo de contratación híbrido por anualidades (Hybrid Annuity Model (HAM)), según el cual el sector privado diseña, construye y opera las instalaciones. También financia hasta 60 por ciento de la inversión de capital. Estos montos se pagan, junto con los cargos por financiamiento y las cuotas de operación y mantenimiento, a través de pagos anuales periódicos durante el período de operación y mantenimiento de la concesión, generalmente 15 años. El Gobierno de la India, con apoyo de asesoría del IFC para la transacción, desarrolló los documentos estándar de licitación para agilizar y estandarizar las solicitudes de concesiones de los contratistas privados. Hasta ahora, tres proyectos han alcanzado el cierre financiero y hay ocho más en diferentes etapas de preparación y licitación. La parte del gobierno de los gastos de capital para los tres proyectos se está financiando con un préstamo del Banco Mundial.

El mercado empieza a sentirse cómodo con la asignación de riesgo y ha creado un nuevo mercado principalmente para desarrolladores locales. Con este modelo, ahora los proyectos se están preparando y licitando con relativa rapidez. Fue necesario proporcionar mucho apoyo al gobierno de la India en el desarrollo de este método, apoyo que incluyó estudios analíticos, talleres de consulta con el sector privado y los bancos; y apoyo de asesoría para las transacciones.

---

Al considerar el desarrollo de la capacidad en el sector de WASH, la atención tiende a centrarse en el lado del financiamiento: en ayudar a los proveedores del servicio a desarrollar sus operaciones y negocios para que sean más atractivos para los prestamistas comerciales. Ayudar a los proveedores locales de financiamiento – los inversionistas – a ver las oportunidades de financiar WASH y cómo pequeños ajustes para realizar las transacciones pueden mejorar el perfil de riesgo para estos préstamos es un aspecto de igual importancia para tener ese entorno propicio.

Pueden emplearse subvenciones para desarrollar las destrezas de los bancos comerciales, los reguladores de pensiones y las comisiones de valores para que puedan entender mejor cómo sus inversiones en el sector del agua pueden igualar sus pasivos de largo plazo. En Kenia se desarrolló un conjunto de herramientas para ayudar a los bancos a evaluar inversiones en el sector de WASH, y éstas se han puesto en uso con éxito, al grado que los bancos ahora están dando financiamiento a los proveedores de los servicios. (Manual para los prestamistas, 2015).

## 4.2 EVITAR MECANISMOS QUE CREEN DISTORSIONES DE MERCADO

Algunos gobiernos y actores del desarrollo han explorado incentivos para “abrir” mercados financieros locales al sector de WASH. Sin embargo, algunas de estas iniciativas pueden dar lugar a distorsiones de mercado e impedir el avance hacia la sostenibilidad.

Un método para abrir mercados para WASH ha sido permitir o alentar a los actores a enfocarse en nuevos productos de préstamo de WASH para clientes de bajos ingresos. A la vez que se permite que este nuevo mercado florezca, los gobiernos y otros actores en ocasiones se esfuerzan por proteger a prestatarios de bajos ingresos para que prestamistas depredadores no los exploten. Un mecanismo ha sido establecer límites al margen de tasas de interés que se cobran en los micro préstamos<sup>24</sup>. Si bien este límite al margen puede ser bien intencionado, no hay todavía suficiente evidencia sobre el impacto de largo plazo de esta acción en el objetivo mayor de hacer que haya financiamiento más fácilmente disponible y de abrir mercados para WASH.

---

### LÍMITES A LAS TASAS DE INTERÉS EN KENIA

Un cambio en los reglamentos en 2016 en Kenia limitó la tasa activa máxima a no más del 4 por ciento sobre la tasa básica del Banco Central. La tasa básica actual es nueve por ciento, lo que significa que la tasa activa máxima es 13 por ciento, una tasa que no permite al prestamista recuperar sus costos en los préstamos de más alto riesgo. Esto ha ocasionado una fuerte caída en el otorgamiento de micro préstamos<sup>25</sup> en Kenia, con lo que a los prestatarios más pobres se les niegan oportunidades bancarias formales y podrían tener que buscar (o volver a) soluciones informales, como a los usureros o sistemas de distribución de agua tipo mafia que pueden dictar el precio a antojo. Reuters informó en agosto de 2018 que “como resultado del [límite al margen de tasa de interés] los préstamos al sector privado cayeron de 9.3 por ciento en 2016 a 2.4 por ciento el año pasado, y que muchos miles de kenianos, que ahora ya no tienen acceso a préstamos bancarios, han tenido que recurrir a préstamos más caros”.

---

### TASAS DE INTERÉS SUBSIDIADAS EN GHANA

En 2015, el gobierno de los Países Bajos financió un proyecto de cinco años en Ghana con la intención de mejorar los servicios de WASH para los hogares y las instituciones de WASH pequeñas y medianas (PYMES) en el país. El presupuesto del proyecto era de seis millones de Euros, de los que cuatro millones fueron asignados a un fondo rotatorio para prestar y dos millones para asistencia técnica para las instituciones financieras, las PYMES y los hogares, a fin de acelerar la participación del sector privado en WASH (Smiet, 2018). El principal instrumento financiero empleado fue el fondo rotatorio, que otorgó fondos en préstamo a instituciones de microfinanzas (IMF)<sup>26</sup> dispuestas, a su vez, a dar préstamos a WASH a una tasa de interés del 10 por ciento a diferencia del 30 por ciento que era lo que había disponible localmente.

---

<sup>24</sup> El margen de tasa de interés es el margen entre la tasa de interés que un prestamista obtiene de su préstamo mayorista y la tasa de interés que le cobran a un prestatario. En el siguiente ejemplo de Kenia, las instituciones financieras no pueden cobrar a los prestatarios individuales más de un cuatro por ciento por encima de la tasa de interés que obtuvieron a través de un préstamo a granel.

<sup>25</sup> Consulte el glosario.

<sup>26</sup> Las Instituciones de Micro finanzas (IMF) se especializan en micro préstamos para prestatarios de bajos ingresos.

La tasa máxima de endeudamiento que una institución prestamista puede cobrar a un cliente se limita al 17 por ciento para un préstamo a 12 meses. Sin embargo, la diferencia del siete por ciento es demasiado baja para que las IMF en Ghana recuperen sus costos. En una evaluación del Banco Mundial sobre las opciones de financiamiento de WASH en Ghana, Steel y Darteh (2018) observaron que las instituciones crediticias en Ghana deben cobrar al menos el 24 por ciento durante un período de 12 meses para cubrir los costos operativos básicos, y por encima de ese monto para ser sostenibles y competitivas frente a otros usos del capital (Steel, WF and Darteh, B. 2018). Esta incapacidad para recuperar los costos hace que el fondo rotatorio no sea atractivo para las instituciones crediticias más grandes. Steel y Darteh confirman: “En marzo de 2018 se habían prestado cerca de 2 millones de euros a 24 IMF para préstamos, en su mayoría pequeñas ONG en la parte norte del país. Las IMF más grandes [ . . . ] generalmente no han tomado estos fondos debido a la diferencia limitada entre la tasa mayorista del 10 por ciento y el techo del 17 por ciento que se aplica a la tasa minorista que pueden cobrar”.

---

Existen muchas oportunidades para proporcionar asistencia técnica y desarrollo de la capacidad al lado del suministro de financiamiento, pero hace falta una comprensión más integral de las implicaciones de largo plazo de las políticas. Mientras existan distorsiones de mercado, independientemente de lo bien intencionado que sea, el financiamiento privado no podrá competir.

### **4.3 FOCALIZACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO A FIN DE LOGRAR MÁXIMO IMPACTO**

La presencia de mucho tiempo y la actividad de los actores del desarrollo en WASH<sup>27</sup> podría ser uno de los cuellos de botella fundamentales más complicados a superar para atraer la inversión comercial al sector a una escala que pueda lograr el ODS 6. Si bien muchos actores entienden que es necesario realizar ajustes internos, los equipos de WASH en los bancos de desarrollo, agencias multi y bilaterales y muchas ONG que trabajan en estos temas operan dentro del marco de sus propias limitaciones y mandatos institucionales. Comunicar la necesidad de cambio de procedimiento, lograr el convencimiento de las instituciones y luego supervisar la gestión necesaria del cambio que posteriormente seguiría será una tarea seria.

Si bien muchos actores del financiamiento para el desarrollo están estructurados con conocimiento, pericia y mandatos institucionales para entregar la mayor parte de su impacto a través de préstamos y financiamiento reembolsable (generalmente a los gobiernos), otros actores del desarrollo, incluidas organizaciones filantrópicas y ONG grandes, tradicionalmente han proporcionado fondos de subvenciones en el ámbito del país o localmente directamente a los beneficiarios seleccionados. Con la brecha del financiamiento para el ODS 6 en mente, algunos de esta última categoría están ahora reorientando sus actividades hacia otorgar préstamos y apoyar mecanismos de financiamiento combinado.

Para asegurar el mayor impacto del financiamiento disponible de subvenciones y concesiones para el sector de WASH y que se oriente hacia mayor acceso y mejor entrega de los servicios, se necesitará una fuerte coordinación entre todos los proveedores tradicionales del financiamiento.

---

<sup>27</sup> Esta Sección trata principalmente de las agencias multi y bilaterales de Desarrollo, ya que estas siguen realizando la mayor proporción de la inversión en el sector: los financistas bilaterales contribuyeron 66 por ciento de todo el financiamiento de la AOD al sector del agua en el período de 20 años entre 1995 y 2014. Los financistas multilaterales han estado incrementando su contribución a lo largo del mismo período de 20 años: a la vez que de manera colectiva han contribuido 32 por ciento de los compromisos totales de la AOD al sector del agua y saneamiento durante el período de 20 años, su contribución creció y se volvió constantemente más del 60 por ciento desde 2010, y llegó a su cima en 71 por ciento tanto en 2011 como en 2013 (Winpenny et al., 2016).



## **FOCALIZACIÓN EN LAS SUBVENCIONES Y EL FINANCIAMIENTO CONCESIONARIO**

Los gobiernos y los donantes para el desarrollo generalmente han recompensado y asegurado la sostenibilidad de reformas impresionantes en los países al proporcionar mayor apoyo a los que mejor se desempeñan. Sin embargo, tras ejecutar las reformas con éxito, esos sectores o empresas públicas de agua podrían calificar para recibir financiamiento a tasas de mercado. Para que los países puedan otorgar financiamiento concesionario o a través de subvenciones a los proveedores de servicios en el siguiente nivel inferior, como los proveedores de saneamiento o las empresas públicas de agua más pequeñas que atienden a mercados marginados o más rurales, podrían necesitar considerar motivar a las empresas más grandes a acudir a los mercados comerciales y reservar el financiamiento concesionario o de subvenciones para los proveedores de servicio más pequeños y menos exitosos.

Países como Senegal, Kenia y Uganda han impulsado impresionantes reformas en los proveedores de servicio y han mejorado su desempeño; varios proveedores de WASH están ahora a punto de volverse solventes. Sin embargo, hasta fecha reciente, el financiamiento concesionario o de subvenciones ha seguido estando disponible para ellos, lo que hace poco probable que los proveedores de WASH busquen financiamiento comercial. Este enfoque está cambiando lentamente en Kenia y ahora en Uganda, y las empresas más fuertes ahora buscan financiamiento comercial. Los proveedores de financiamiento pueden motivar mayor aceptación de esta práctica a fin de ayudar a orientar el financiamiento concesionario y de subvenciones a los proveedores de WASH que atienden a poblaciones rurales y a las que es difícil llegar, en alineación con el compromiso de los ODS de no dejar a nadie atrás.

La comunidad del financiamiento para el desarrollo ya está ayudando a los gobiernos a orientarse hacia un enfoque más focalizado. Por ejemplo, el enfoque de Maximización del Financiamiento para el Desarrollo (MFD) del Banco Mundial, como se indicó ya en la Sección 2.1, está promoviendo mayor focalización en la forma en que se utilizan sus préstamos. También está buscando que más de sus préstamos en el sector de WASH se basen en los resultados o se vinculen a las reformas de política para el desarrollo a través de operaciones de política para el desarrollo (OPD)<sup>28</sup>.

Para asegurar que el financiamiento para el desarrollo no desplace al financiamiento comercial, los actores del desarrollo necesitan adoptar sus propias maneras de evaluar si una inversión es capaz de atraer financiamiento privado antes de ofrecer financiamiento concesionario. El enfoque podría colocarse en hacer que los proyectos menos atractivos comercialmente y los proveedores de servicios sean solventes, y financiar los proyectos menos viables comercialmente. También es necesario pensar en encontrar soluciones de WASH menos costosas para comunidades más pobres y más remotas.

## **MEJORA DE LA COORDINACIÓN EN EL PAÍS**

Todas las recomendaciones contenidas en este documento exigen coordinación y cooperación entre diferentes niveles del gobierno y con y entre socios en el desarrollo. Podría evitarse alguna duplicación, y mejorarse el impacto, con mayor coordinación entre estos actores para lograr el ODS 6. La coordinación podría incluir presencia geográfica para asegurar que todas las partes de un país reciban atención y que no se deje a nadie atrás, por ejemplo, o se podrían coordinar estratégicamente tipos de actividades para alinearlas con las fortalezas de cada actor que participa en el desarrollo.

---

<sup>28</sup> Consulte el glosario.

Existen directrices y marcos de referencia para una mayor coordinación: la Alianza de Busán, desarrollada en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda, en 2011, ofrece un marco de referencia para continuar con el diálogo y con los esfuerzos por mejorar la efectividad de la cooperación para el desarrollo. La Agenda de Acción de Addis Ababa (2015) ofrece un nuevo marco global para financiar el desarrollo sostenible, particularmente los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, alineando todos los flujos y políticas de financiamiento con las prioridades económicas, sociales y ambientales. Los actores en el desarrollo deberían unirse alrededor de la activación de estos marcos de referencia y asegurar una aceptación general. Hacer que todos los actores usen las mismas normas para fomentar los mismos objetivos podría desarrollar confianza entre los socios en el desarrollo y reducir confusión para los gobiernos.

## Sección 5

# Conclusiones y recomendaciones

Este documento se ha enfocado en los 10 problemas fundamentales más críticos que necesitan abordarse para atraer el financiamiento adicional necesario para llevar a cabo los cambios institucionales necesarios para que los gobiernos alcancen y mantengan las metas de los ODS 6.1 y 6.2.

El documento resalta soluciones que pueden promoverse para superar estos problemas fundamentales en tres ámbitos: por los gobiernos en el sector: en el ámbito de los proveedores de servicios y por la comunidad financiera de WASH:

En el ámbito del gobierno/del sector:

1. Estrategias de planificación y financiamiento para maximizar los fondos públicos y comerciales para lograr los objetivos sociales;
2. Prácticas efectivas de determinación de tarifas, y de regulación económica;
3. Reglamentación adecuada del desempeño y mecanismos transparentes de rendición de cuentas;
4. Claridad del mandato y de las obligaciones en el desempeño de los proveedores de servicios.

En el ámbito de los proveedores de servicios:

5. Mejor gestión y eficiencia financiera y operativa
6. Fortalecimiento de la capacidad para planificar los negocios
7. Mayor autonomía y marco jurídico

Sobre el suministro de financiamiento:

8. Rectificar el desfase entre el perfil de riesgo de los bancos comerciales y las realidades del sector de WASH
9. Evitar mecanismos que podrían producir distorsiones en el mercado
10. Focalizarse en el financiamiento para el desarrollo a fin de lograr el máximo impacto.

En última instancia, la disponibilidad de financiamiento es principalmente función de liderazgo y reglamentación del gobierno, de la solidez operativa de los proveedores del servicio y de la coordinación entre los proveedores del financiamiento. A cada país y proveedor de servicios se le calificará de manera diferente en cada uno de los problemas fundamentales enumerados aquí, pero la probabilidad de poder movilizar financiamiento a gran escala y de sostener las inversiones debería incrementar si se puede lograr un nivel razonable de desempeño en todos los 10 temas fundamentales.

Dentro de un enfoque de fortalecimiento de los sistemas para el sector de WASH, enfocar la atención en solo uno o dos de estos problemas fundamentales probablemente no logre entregar los masivos cambios sistémicos que se necesitan para lograr la solvencia. Esto necesita mayor coordinación entre los actores que trabajan con el lado de la oferta y la demanda del financiamiento para asegurar que cada uno de estos problemas se atiende. Viendo hacia el futuro, esta clasificación puede ofrecer orientación a los gobiernos y agencias de desarrollo acerca de dónde colocar sus esfuerzos, trabajando hacia una visión común.

Las recomendaciones van dirigidas a los actores del desarrollo y los socios en el país, tanto en los ámbitos nacional como sub-nacional:

#### **PARA LOS GOBIERNOS:**

- Las reformas institucionales que son necesarias en el nuevo panorama de los fondos y el financiamiento exigen **compromiso real y liderazgo de los gobiernos nacionales y sub-nacionales. Los ministerios de agua y de finanzas podrían trabajar más estrechamente** para desarrollar políticas de financiamiento y para el sector, que apoyen el desarrollo de proveedores de servicios, y de entrega de servicios en áreas urbanas y rurales bien manejados.<sup>4</sup>
- Es poco probable que la inversión comercial alguna vez apoye la entrega de los servicios a las áreas más marginadas o, en el corto plazo, al campo más nuevo del saneamiento. **Desarrollar estrategias adecuadas de financiamiento que prioricen el financiamiento público** para estas categorías con menos atractivo comercial por medio de planes de financiamiento para el sector, mandatos y objetivos para los proveedores de los servicios, es importante para asegurar el logro de acceso a WASH para todos.
- **Contar con reglamentos adecuados a través de control de buena calidad, así como el establecimiento de tarifas y el control** es un componente crucial para lograr la sostenibilidad financiera de largo plazo y para incentivar el cambio de conducta. Un marco claro para la metodología de establecimiento de tarifas, revisiones y proceso, con incentivos incluidos de desempeño puede ayudar a los proveedores de los servicios a trabajar hacia la eficiencia comercial y técnica, con tarifas rentables para apoyar estos objetivos.
- **La rendición de cuentas financiera y del desempeño es de la mayor importancia.** El fundamento de un clima de inversión saludable incluye una reglamentación más sólida del sector con normas y objetivos y desempeño bien documentados, líneas claras de rendición de cuentas e incentivos, así como sanciones relacionadas con el desempeño. Prestar mayor atención a la forma en que se asignan los presupuestos en el sector de WASH, qué se logra con esos presupuestos y exigir rendición de cuentas de los proveedores de servicio por incumplimiento mejorará la gestión nacional del avance, desarrollará la confianza externa en la inversión y reducirá el potencial de corrupción.

#### **PARA LOS PROVEEDORES DE LOS SERVICIOS:**

- **Un cambio de enfoque para ser un negocio orientado a los clientes**, priorizando la planificación financiera y operativa, la eficiencia, la atención al cliente y la entrega de los servicios, puede ayudar a un proveedor de servicios de agua a ser más solvente y por consiguiente a atraer y conservar más financiamiento para invertir en el negocio. Este enfoque en el cliente dará a los financistas la comodidad de que el proveedor avanza hacia la solvencia. Un cambio así exigiría un fuerte liderazgo, bastante desarrollo de la capacidad y de recursos, y un enfoque sistemático para cambiar la dirección de un negocio. Herramientas como el Marco de Cambio para las Empresas Públicas de Agua ofrece una estructura y proceso que los proveedores pueden seguir.
- **Los proveedores públicos de WASH pueden trabajar con los gobiernos para lograr mayor autonomía y establecer un mandato claro acerca de a quién sirven**, lo que podría alentar el avance. Estos ajustes probablemente les dará mayor claridad sobre su base de costos y mayor flexibilidad y poder para cambiar la dirección de sus negocios como lo necesitan; también podría reducir los casos en los que las comunidades de más bajos ingresos no son atendidas.

#### **PARA LA COMUNIDAD DEL DESARROLLO:**

- **Mayor coordinación y focalización debería ser una prioridad.** Atraer financiamiento comercial hacia un sector que hasta ahora ha dependido de la AOD necesita una seria realineación de la forma en que opera el sector de WASH. Las soluciones aisladas fragmentadas no lograrán la transformación necesaria para conseguir el crecimiento, pero los esfuerzos estratégicos coordinados entre todas las partes pueden reducir la duplicación y apoyar a los gobiernos para llegar a todo el sector con soluciones sostenibles. Esto puede lograrse a través de mejor coordinación, reevaluación de cómo se miden el impacto y el éxito en el sector, y la disposición para financiar las reformas para lograr un entorno propicio como se señala en este documento. Volverse a comprometer y llevar a término los marcos convenidos en la Agenda de Acción de Addis Ababa o la Alianza de Busán podría ser la base ideal para un enfoque coordinado en la priorización del financiamiento para el desarrollo para el ODS 6.
- **Los actores en el desarrollo pueden desempeñar una función para apoyar a los gobiernos para atraer financiamiento comercial al sector de WASH.** El financiamiento comercial no invertirá de manera orgánica en este sector. La comunidad del desarrollo puede trabajar con los proveedores de los servicios para mejorar su solvencia y revitalizar al sector. Esto puede lograrse impulsando y apoyando las reformas que harán al sector atractivo para la inversión comercial, focalizando de forma más efectiva la asistencia técnica, e incluso proporcionando préstamos para estas reformas.
- Se debería focalizar algo de asistencia técnica para **ayudar a los inversionistas comerciales a entender mejor el sector de WASH.** Una mejor comprensión puede ayudar a desarrollar confianza en la inversión en este tema.
- **El financiamiento para el desarrollo y los fondos del gobierno son recursos escasos que necesitan emplearse de manera estratégica** para maximizar el bienestar de los más necesitados. Para asegurar que estos fondos se reservan para iniciativas que no pueden atraer el financiamiento comercial, los gobiernos y la comunidad del desarrollo deberían planear y coordinarse de manera más efectiva para proporcionar mejores servicios a los que están siendo dejados atrás.

# Referencias

- Advani, R., 2016. *Scaling Up Blended Financing of Water and Sanitation Investments in Kenya*. (WB Knowledge Note) [pdf] Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23996/K8812.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. [Consultado el 15 de enero de 2019].
- Alvarez, V. 2019. *Back to basics: sound utility business plans as a first step in the sustainability ladder* [blog] 21 January 2019 Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/water/back-basics-sound-utility-business-plans-first-step-sustainability-ladder>. [Consultado el 26 de febrero de 2019].
- AquaRating. A rating system for water and sanitation utilities. Retrieved from <http://www.aquarating.org/>. [Consultado el 25 de febrero de 2019].
- Bender, K. 2017. *Introducing Commercial Finance into the Water Sector in Developing Countries*. Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/423121488451451957/Introducing-commercial-finance-into-the-water-sector-in-developing-countries>. [Consultado el 11 de febrero de 2019].
- Boorstin, L. 2018. A framework for expanding WASH finance. In: OECD-GIZ Conference: *Closing the gap for water in line with the SDG ambitions, the role of blended finance*. Eschborn, Germany 4–5 October 2018 [pdf]. Disponible en: <http://www.oecd.org/water/OECD-GIZ-Conference-Perspectives-Louis-Boorstin.pdf>. [Consultado el 26 de febrero de 2019].
- WB – Banco Mundial 2016. *Case Studies in Blended Finance - Facilitated Access to Finance for Domestic Private Water Operators in Cambodia*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/680211472030707975/pdf/107972-BRI-P159188-BlendedFinanceCasesCambodia-PUBLIC.pdf>. [Consultado el 18 de febrero de 2019].
- Eberhard, R. 2018. *Improving access to urban water sustainably in sub-Saharan Africa and beyond: A way forward for German Development Cooperation and its partners based on a review of two decades of involvement in urban water sector reforms in Africa*. [pdf]. Disponible en: <http://www.oecd.org/water/GIZ-Access-Study-Part-II%E2%80%93Narrative-Report-A-way-forward-for-German-Development-Cooperation-and-its-Partners.pdf>. [Consultado el 20 de enero de 2019].
- Fonseca, C. and Pories, L. 2017. *Financing WASH: how to increase funds for the sector while reducing inequities: position paper for the sanitation and water for all finance ministers meeting*. (IRC briefing paper) [pdf] The Hague: IRC. Disponible en: <https://www.ircwash.org/resources/financing-wash-how-increase-funds-sector-while-reducing-inequalities-position-paper>.
- Goksu, A., Trémolet, S., Kolker, J. and Kingdom, B. 2017. *Easing the Transition to Commercial Finance for Sustainable Water and Sanitation*. [pdf] Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://www.oecd.org/environment/resources/Session%204%20Easing%20the%20transition%20to%20commercial%20finance%20for%20WSS.pdf>.
- GWI - Global Water Intelligence, 2019. *Creating Africa's Most Bankable Water Utility* Volume 20 1 January 2019. Disponible en: <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/> [Consultado el 28 de febrero de 2019].
- Hutton, G. and Varughese, M., 2016. *The costs of meeting the 2030 sustainable development goal targets on drinking water sanitation and hygiene*. (Water and Sanitation Program technical paper). [pdf] Washington, DC:

WSP/Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23681/K8632.pdf?sequence=4>. [Consultado el 16 de febrero de 2019].

IBNET. The International Benchmarking Network. Disponible en: <https://www.ib-net.org/toolkit/ibnet-tools/about-benchmarking/>. [Consultado el 10 de febrero de 2019].

IBNET Tariffs Dashboard. 2019. Retrieved from: <https://tariffs.ib-net.org/>. [Consultado el 10 de febrero de 2019].

FMI – Fondo Monetario Internacional, 2003. External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users – Apéndice III, Glosario. Washington DC: IMF. Disponible en <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5901>.

IWA – International Water Association, 2019. “IWA and IDB launch the digital platform ‘AquaRating Community of Practice.’” 13 de febrero de 2019. Disponible en: <http://www.iwa-network.org/press/iwa-and-idb-launch-the-aquarating-community-of-practice-that-connects-professionals-around-the-world-to-improve-the-management-of-water-and-sanitation-services/>. [Consultado el 25 de enero de 2019].

Leigland, J., Trémolet, S. and Ikeda, J., 2016. Achieving Universal Access to Water and Sanitation by 2030: The Role of Blended Finance. (WB Working Paper). Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/978521472029369304/Achieving-universal-access-to-water-and-sanitation-by-2030-the-role-of-blended-finance>. [Consultado el 14 de enero de 2019].

WSP – Water and Sanitation Program, 2015. *Lenders’ Manual for Commercial Financing of the Water and Sanitation Sector in Kenya* [pdf] Washington DC: WSP/Banco Mundial. Disponible en: <https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-Lenders-Toolkit-Commercial-Financing-Water-Sanitation-Kenya.pdf>.

Moise, I. y Barbee, M., 2018. Azure: Mobilizing technical services and financial capital to improve water services for small communities in Latin America. Presentation during Stockholm Water Week. Disponible en: <https://water.org/globalfinance2018/> and <https://www.crs.org/media-center/news-release/crs-and-idbmif-announce-partnership-azure-blended-finance-facility>.

Mumssen Y., Saltiel, G., and Kingdom B., 2018a. *Aligning Institutions and Incentives for Sustainable Water Supply and Sanitation Services*. [pdf] Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29795/126016-WP-P159124-PUBLIC-7-5-2018-12-14-46-W.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Mumssen, Y., Saltiel, G., Kingdom B., Sadik, N., Marques, Rui., 2018b. *Regulation of Water Supply and Sanitation in Bank Client Countries: A Fresh Look* (English). (Water global practice discussion paper). Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/252501542747068978/Regulation-of-Water-Supply-and-Sanitation-in-Bank-Client-Countries-A-Fresh-Look>.

Nauges, C., y Whittington, D. 2017. Evaluating the Performance of Alternative Municipal Water Tariff Designs: Quantifying the Tradeoffs between Equity, Economic Efficiency, and Cost Recovery. *World Development*: Vol. 91, pp. 125–143, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.10.014>. [Consultado el 25 de enero de 2019].

Ndiso, J., y Malalo, H. “Kenya’s parliament approves retaining interest rate cap, against IMF wishes”. Reuters, August 30, 2018. Disponible en: <https://uk.reuters.com/article/uk-kenya-economy/kenyas-parliament-approves-retaining-interest-rate-cap-against-imf-wishes-idUKKCN1LF1L4>. [Consultado el 31 de enero de 2019].

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2008. *Is it ODA?* (OECD Factsheet). [pdf] Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2014. *The OECD Economic Outlook: Sources and Methods*. Disponible en: <http://www.oecd.org/eco/outlook/sources-and-methods.htm>.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico and WEF - World Economic Forum, 2015. *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders*. [pdf] Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKewjJo8TWnOLgAhWTAnwKHfnGACUQFjADegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.safewaternetwork.org%2Ffile%2F771%2Fdownload%3Ftoken%3D2Wc2yHiS&usg=AOvVaw34I2OCfnxHJD5Wz1RT0rP>.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico Project Preparation Committee, 2005. *Good Practice in Project Preparation: Public Water Utilities*. [pdf] Disponible en: <http://www.oecd.org/env/outreach/34723486.pdf>.

Rossum, S., y Hariram, P., 2018. Mobilising infrastructural investments through Water Operators' Partnerships: an example from Mali. Presentation at: *IRC WASH Debate*. The Hague, The Netherlands November 2018. Disponible en: <https://www.slideshare.net/ircuser/mobilizing-infrastructure-investments-through-water-operators-partnerships-an-example-from-mali>.

Saldinger, A., 2019. *Three key development finance trends to watch*. [online]. Devex. Disponible en: <https://www.devex.com/news/3-key-development-finance-trends-to-watch-94170>. [Consultado el 24 de enero de 2019].

Smiet, F. 2018. Catalysing WASH: from possible to profitable; an overview. In: *IRC WASH Debate*. The Hague, The Netherlands: IRC. November 2018. Disponible en: <https://www.slideshare.net/ircuser/catalyzing-wash-from-possible-to-profitable-an-overview> [Consultado el 29 de enero de 2019].

Steel, W F., y Darteh, B., 2018. *Strategies for Household Sanitation: Ghana's Experience with Output-based Aid and Implementation of the Greater Accra Metropolitan Area Sanitation & Water Project*, consultant report prepared for the Global Partnership for Output-based Aid (GPOBA) and the Ghana Ministry of Sanitation and Water Resources.

"Swachh Bharat progress key to UN Sustainable Development Goal on open defecation." *The Hindu*, Nueva Delhi, 27 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.thehindu.com/news/national/swachh-bharat-progress-key-to-un-sdg-on-open-defecation/article24886738.ece>. [Consultado el 31 de enero de 2019].

WB – Banco Mundial, 2003. *Uganda – turnaround of the National Water and Sewerage Corporation*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9729>. [Consultado el 27 de enero de 2019].

UNCTAD – UN Conference on Trade and Development, 2018. In: *Second Session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development* Geneva: UNCTAD. 7–9 November 2018. Disponible en: <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1679>.

WB – Banco Mundial, 2014. *Vietnam Water Sector Reform/Regulation - Review of Urban Water and Wastewater Utility Reform and Regulation*. Washington DC, Banco Mundial. [pdf] Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/886931468125694191/pdf/ACS94240WPOP1496510Box385256B00PUBLIC0.pdf>.

USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Programa WASH-FIN Financiamiento para Agua, Saneamiento e Higiene. Disponible en: <https://www.globalwaters.org/WASH-FIN>.

WSP - Water and Sanitation Programme, 2015. *Governments Don't Have to Go It Alone: Leveraging public funds to attract commercial finance for improved water services*. (Documento de investigación del BM) Washington DC: Banco



Mundial. [pdf] Disponible en: <https://www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/WSP-Research-Brief-Leveraging-Public-Funds-to-Attract-Commercial-Finance-Improved-Water-Services.pdf>. [Consultado el 4 de febrero de 2019].

WB – Banco Mundial, 2019. Base de datos sobre participación privada en infraestructura. Disponible en: <https://ppi.worldbank.org/>. [Consultado el 7 de febrero de 2019].

WB – Banco Mundial, 2015. *What are green bonds?* Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/400251468187810398/pdf/99662-REVISED-WB-Green-Bond-Box393208B-PUBLIC.pdf>. [Consultado el 31 de enero de 2019].

WB – Banco Mundial, 2016. *Facilitated Access to Finance for Domestic Private Water Operators in Cambodia*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/680211472030707975/pdf/107972-BRI-P159188-BlendedFinance-CasesCambodia-PUBLIC.pdf>. [Consultado el 27 de enero de 2019].

WB – Banco Mundial, 2018. *Kenya: Using Private Financing to Improve Water Services*. (WB Brief). Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/about/partners/brief/kenya-using-private-financing-to-improve-water-services>. [Consultado el 27 de enero de 2019].

IFC – International Finance Corporation y WSP – Programa de Agua y Saneamiento, 2015. *Public-Private Partnership Stories Benin: Piped Water Supply Systems in Rural and Small Towns*. Disponible en: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/949fa29d-6e60-4554-8194-a41b3f32b756/PPPStories\\_Benin\\_WSP.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/949fa29d-6e60-4554-8194-a41b3f32b756/PPPStories_Benin_WSP.pdf?MOD=AJPERES). [Consultado el 28 de enero de 2019].

Soppe, G., Janson, NM., Piantini S., 2018. *Water Utility Turnaround Framework: A Guide for Improving Performance*. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/515931542315166330/Water-Utility-Turnaround-Framework-A-Guide-for-Improving-Performance>. [Consultado el 27 de enero de 2019].

UN - United Nations, 2018. *Financing for Development: Progress and Prospects 2018* Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/publications/financing-for-development-progress-and-prospects-2018.html>. [Consultado el 29 de enero de 2019].

Directrices sobre Tarifas de WASREB. Disponible en: <https://wasreb.go.ke/tariff-guidelines/>. [Consultado el 28 de enero de 2019].

Winpenny, J., y Camdessus, M., 2003. *Financing Water for All: Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure (aka Camdessus Report)*. Marseille: World Water Council. [pdf] Disponible en: [http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents\\_old/Library/Publications\\_and\\_reports/CamdessusReport.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents_old/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport.pdf).

Winpenny, J., Trémolet, S., Cardone, R., Kolker, J., Kingdom, W., Mountford, L., 2016. *Aid Flows to the Water Sector, Overview and Recommendations*. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/348721480583568708/Aid-flows-to-the-water-sector-overview-and-recommendations>. [Consultado el 29 de enero de 2019].

WWC – World Water Council, 2018. *Increasing Financial Flows for Urban Sanitation*. Marseilles: World Water Council. Disponible en: <http://www.worldwatercouncil.org/en/publications/increasing-financial-flows-urban-sanitation>. [Consultado el 21 de enero de 2019].

# Glosario

**Proyectos financiados** son proyectos que una institución financiera considera que están dentro de su tolerancia al riesgo a lo largo del plazo de una intervención financiera, es decir un préstamo.

**Financiamiento combinado** lo define la OCDE y el FEM (en 2015) como “el uso estratégico de financiamiento para el desarrollo y fondos filantrópicos para movilizar flujos de capital privado a mercados emergentes y pre-emergentes”. De acuerdo con Goksu y colegas (2017), el financiamiento combinado es el uso estratégico de impuestos públicos, subvenciones para el desarrollo y préstamos concesionarios para movilizar flujos de capital privado a mercados en desarrollo.

**Bonos** son un instrumento de deuda adquirido por inversionistas. Al comprar un bono, un inversionista le está prestando dinero a la entidad prestataria (que puede ser un gobierno, una municipalidad o una empresa) durante un período definido de tiempo a una tasa de interés variable o fija (Banco Mundial, 2015).

**Financiamiento comercial** es financiamiento reembolsable (generalmente un préstamo) con una tasa de interés determinada por los mercados de capital en lugar de que la determinen los gobiernos y otros órganos regulatorios. Los bancos comerciales son los prestamistas más frecuentes del financiamiento comercial. El financiamiento por un banco comercial es menos atractivo que los bonos ya que generalmente tienen un vencimiento más corto (generalmente 5 a 10 años) e intereses más altos y más volátiles.

**Financiamiento/préstamos concesionarios** son préstamos con tasas de interés más bajas comparadas con las que se obtienen en el mercado de capitales. Este tipo de préstamo se estructura con períodos de vencimiento más largos que los que ofrecen los préstamos comerciales, y con un período de gracia de hasta 10 años hasta que el préstamo debe empezar a reembolsarse (FMI, 2003).

**Garantías al crédito** “fomentan el otorgamiento de préstamos a través de reducir las pérdidas que experimenta un prestamista cuando un prestatario incumple o a través de reducir el riesgo de impago de un préstamo. Están diseñadas para dar a los prestamistas comerciales mayor comodidad para prestar a nuevos sectores, y puede fomentar mayor otorgamiento de préstamos, ampliar los plazos del préstamo, y reducir los requisitos de otro tipo de garantías. Las garantías generalmente cubren parte del riesgo (las garantías parciales al crédito) y con frecuencia exigen el pago de una cuota y ciertos requisitos o compromisos relacionados con el proyecto” (WSP, 2015).

**Calificación crediticia** “es una evaluación formal realizada por una agencia independiente, sobre la relativa solvencia de un potencial prestatario que indica la habilidad, capacidad y disposición del prestatario de pagar su deuda. Una calificación privada es una calificación evaluativa no pública que proporciona una estimación interna de cómo se calificaría a una empresa o los bonos de una empresa. Los índices de solvencia dependen únicamente del análisis de los coeficientes para comparar la solidez financiera y el riesgo crediticio de los participantes en el mercado” (WSP, 2015).

**Subvenciones de cooperación para el desarrollo:** El financiamiento de proyectos y programas de desarrollo por organizaciones internacionales, ONG, agencias de gobiernos nacionales y locales y bancos de desarrollo, con el propósito de fomentar la cooperación económica con los países en desarrollo (OCDE, 2008).

**Plazo del préstamo** es la cantidad de tiempo hasta que el reembolso de un préstamo se haya realizado completamente.

**Micro préstamos** son pequeños préstamos que con frecuencia toman prestatarios de bajos ingresos que carecen de empleo y/o de historia crediticia. Con frecuencia se les dispensa de presentar garantías. La práctica de otorgar micro créditos con frecuencia se relaciona con los objetivos nacionales de incrementar la inclusión financiera (es decir, acercar a más personas al sistema financiero formal). Por estas razones, los micro préstamos se consideran préstamos de alto riesgo.

**Financiamiento público** se refiere al financiamiento del gobierno que incluye los gastos de las entidades públicas, incluidos los del banco central, los impuestos, la deuda pública y los préstamos tomados en los ámbitos nacional, regional y local (distritos y municipalidades (OCDE, 2014).

**Calificación crediticia privada** es una calificación no oficial entregada a un bono o a un emisor por una agencia crediticia, pero sin anuncio público de la calificación. Puede servir como guía general para las emisiones o los emisores que no han sido calificados formalmente por una agencia crediticia.

