



Documento Técnico de trabajo

Potencial de los bancos públicos nacionales de desarrollo (BPND) para aumentar la financiación de agua y saneamiento

Noviembre 2024



Reconocimientos

Documento técnico elaborado para la **Coalición de Finanzas del Agua**, integrada por bancos de desarrollo, internacionales, nacionales y locales.

Elaborado durante la gestión 2022-2024

Franz Rojas Ortuste, CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe –, Chair.
Lionel Goujon (AFD) y Carlos Puente (Banobras), Co-Chairs.

Servicios de consultoría

ECOPSIS - Goufrane Mansour y Ginés Sánchez.

Supervisión técnica

Florencia Pietrafesa (CAF) y Alice Colson (AFD).

Colaboración

Se agradece la activa participación de los representantes de los bancos públicos nacionales de desarrollo entrevistados, en especial a: July Rodríguez Piazze (Fondo MIVIVIENDA, Perú), Jhoana Montalbán (COFIDE, Perú), Damian Ochoa (BDE, Ecuador), Carlos Puente (FONADIN, Banobras, México), Lou Lamure-Guigard (Agence France Locale, Francia), Gustavo Henrique de Oliveira Amaral (BDMG, Brasil), Frederico Birchal Lage (BNDES, Brasil), Gustavo Alexandre Duda Mattana (Fomento Paraná, Brasil), Fernando Barrera (NADBank, México-EE. UU.), Fernando Silva Viamonte (BDP, Bolivia), Karen García-Mata Alanís (NAFIN, México) e Ivan Vicente Cornejo (NAFIN, México).

Resumen ejecutivo

Contexto y objetivo

En el presente estudio, se explora la participación y potencial de los bancos públicos nacionales de desarrollo (BPND) en el otorgamiento de fondos para agua y saneamiento. El estudio fue solicitado por la Coalición de Fianzas del Agua (WFC por sus siglas en inglés) con financiamiento de CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe –.

La WFC comparte conocimiento y experiencias sobre el financiamiento del sector del agua, con el objetivo de mejorar la capacidad de los bancos públicos de desarrollo (BPD) y su contribución al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6), a los objetivos del Acuerdo de París relacionados con el agua y a la protección de la biodiversidad.

El principal objetivo del estudio es extraer enseñanzas y recomendaciones destinadas a los miembros de la WFC y toda la comunidad de los BPND sobre la manera de aumentar su participación en la financiación del sector de agua y saneamiento. Se adopta un abordaje de estudios de caso para analizar en profundidad el papel de los BPND seleccionados en el financiamiento de los servicios públicos domiciliarios en general, y de los servicios de agua y saneamiento en particular. Se intenta resaltar de qué modo los BPD internacionales, multilaterales y regionales pueden alentar y respaldar a los BPND para que desarrollen carteras de agua y saneamiento. El estudio se basa en la experiencia de 14 BPND, algunos de los cuales presentaron datos pormenorizados sobre las operaciones que llevan adelante en materia de servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua y saneamiento.

Principales conclusiones

- 1. El alcance y la naturaleza del papel de los BPND en el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento varía considerablemente, y algunos BPND son líderes en el financiamiento del sector.**

Todos los BPND operan en contextos en los que las necesidades de financiamiento del sector del agua son vastas y apremiantes. Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe (ALyC), más del 50 % de la población carece de acceso a servicios sanitarios seguros. Algunos países, como Bolivia, tienen dificultades para ampliar tan solo los servicios básicos de agua. De igual modo, los países de renta alta enfrentan retos en este mismo sector, en particular respecto de la necesidad de renovar la infraestructura obsoleta. Sin lugar a dudas, el saneamiento es el mayor desafío de todos los países de la región.

Tales necesidades exigen aumentar las inversiones. El Banco Mundial estima que, en todo el mundo, el sector de agua y saneamiento enfrenta un déficit anual de gastos que oscila entre los USD 131.400 millones y los USD 140.800 millones. En la región de América Latina y el Caribe, CAF estima que se necesitan al menos USD 253.000 millones en inversiones de capital para 2030, lo que importa triplicar la erogación actual.

Sin embargo, si bien la mayoría de los BPND desempeñan un papel fundamental en el financiamiento de los servicios públicos domiciliarios, no todos financian servicios de agua y saneamiento, inclusive en países que tienen necesidades de asistencia financiera en este sector. De los 14 BPND que se incluyeron en el estudio, solo 11 tienen un rol activo en la financiación de los servicios de agua y saneamiento (Tabla E-1). La mayoría de los BPND que otorgan fondos para estos servicios también lo hacen para otros servicios públicos domiciliarios, tales como energía y desechos sólidos. En todos los BPND, el sector energético parece atraer la mayoría de las inversiones destinadas a los servicios públicos domiciliarios.

Tabla E-1: Participación financiera de los BPND seleccionados en el sector de agua y saneamiento

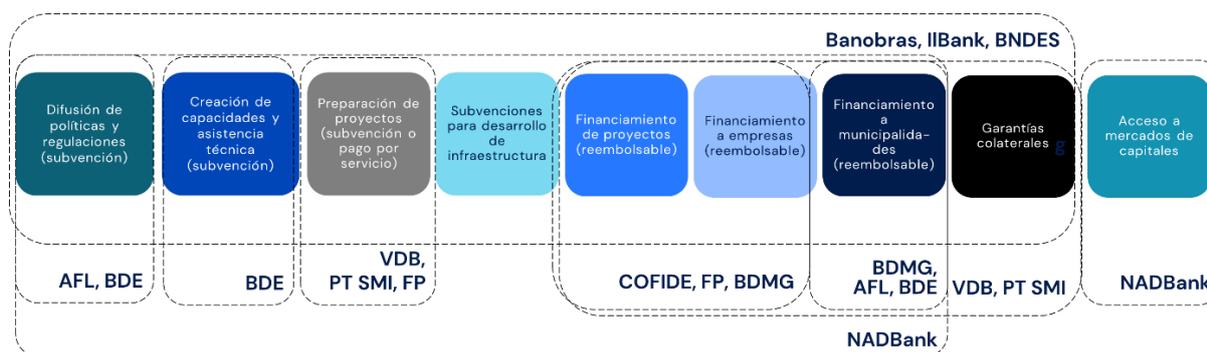
	Energía	Desechos sólidos	Telecomunicaciones	Agua y saneamiento
Banobras (México)	Sí	Sí	No	Sí
BNDES (Brasil)	Sí	Sí	Sí	Sí
NADBank (México/EE. UU.)	Sí	Sí	No	Sí
BDP (Bolivia)	Sí	Sí	No	No
Fondo MIVIVIENDA (Perú)*	No	No	No	No
BDMG (Brasil)	Sí	Sí	Sí	Sí
Fomento Paraná (Brasil)	Sí	No	No	Sí
NAFIN (México)	Sí	No	No	No
Ilbank (Turquía)	Sí	Sí	No	Sí
AFL (Francia)	Sí	Sí	Sí	Sí
VDB (Viet Nam)	Sí	Sí	Sí	Sí
PT SMI (Indonesia)	Sí	Sí	Sí	Sí
BDE (Ecuador)	Sí	Sí	Sí	Sí
COFIDE (Perú)	Sí	No	No	Sí

*MIVIVIENDA ofrece productos financieros para vivienda y podría, indirectamente, financiar mejoras en los servicios de agua y saneamiento

Algunos BPND que participan en el financiamiento del sector del agua solo efectúan una contribución mínima, en comparación con los flujos de financiación generales del sector. VDB en Viet Nam, PT SMI en Indonesia y COFIDE en Perú pertenecen a esta categoría. Por ejemplo, COFIDE registra un solo proyecto activo en el sector de agua y saneamiento (proyecto de aguas residuales) en 2024.

Por otra parte, para varios BPND, la asistencia financiera destinada al sector de agua y saneamiento ocupa un lugar importante. En la muestra del presente estudio, BDE (Ecuador), BNDES (Brasil) y NADBank (México-EE. UU.) se destacan por la envergadura de su compromiso con el financiamiento del sector del agua. En el caso de BDE, los compromisos vigentes con el sector representan el 95 % de los que mantienen en la actualidad con los servicios públicos domiciliarios.

Figura E-1: Variedad y alcance de las funciones que desempeñan los BPND



Nota: FP= Fomento Paraná (Brasil)

Los BPND que financian el sector de agua y saneamiento realizan una amplia variedad de funciones (Figura E-1). Estas abarcan todas las relacionadas con el ciclo del proyecto, su financiamiento, y el financiamiento destinado a empresas y municipalidades. En Brasil, el BNDES es un BPND que realiza la mayoría de estas tareas.

Asimismo, algunos BPND desempeñan un papel destacado en la preparación o estructuración de proyectos, lo cual puede combinarse con el financiamiento. En los últimos años, el BNDES respaldó al estado de Río de Janeiro en el lanzamiento y la asignación de algunos de los contratos de concesión más importantes para el sector de agua y saneamiento.

Los préstamos son los principales instrumentos de asistencia financiera de los BPND. Por lo general, se otorgan a tasas de interés que están por debajo de las de mercado. En términos de vencimiento, entre los BPND estudiados, la mayoría de los préstamos oscilan entre los 10 y los 30 años. Solo unos pocos BPND recurren a la modalidad de participación en el capital (*equity finance*) para los proyectos de agua y saneamiento. Algunos BPND, tales como Banobras (a través de FONADIN) y NADBank, también otorgan financiamiento a través de subvenciones para el desarrollo de servicios, ya sea como un abordaje estratégico para atraer asistencia financiera o como parte de programas especiales orientados a las comunidades subatendidas.

2. Las fuentes de recursos que utilizan los BPND son un gran determinante de la naturaleza y el alcance de su participación en la asistencia financiera destinada al sector de agua y saneamiento.

Los BPND movilizan múltiples fuentes de recursos para el sector de agua y saneamiento. Estas abarcan desde fondos propios (ingresos por operaciones), transferencias del gobierno central (subvenciones o préstamos), instituciones financieras internacionales (IFI), hasta la emisión de bonos. No obstante, algunos BPND tienen acceso a un espectro limitado de fuentes de recursos, lo que acota su capacidad para prestar un apoyo amplio al sector del agua. En particular, es menos probable que los BPND que obtienen su capital en el mercado financiero (en condiciones comerciales) otorguen subvenciones o financiamiento en condiciones favorables; asimismo, estas instituciones tienen más aversión al riesgo y, probablemente, un campo de acción limitado que excluya los servicios públicos. Los bonos verdes y de sostenibilidad se utilizan cada vez con más

frecuencia para movilizar capital que puede asignarse al sector de agua y saneamiento, aunque el financiamiento del sector del agua continúa siendo menor que el del sector energético.

En los casos en que es posible acceder a financiamiento otorgado por el gobierno o una IFI, los BPND pueden ofrecer un abanico de servicios destinados a una amplia base de clientes. Por ejemplo, el financiamiento que provee el gobierno puede aplicarse a programas especiales orientados a comunidades específicas.

La mayoría de los BPND analizados acceden al financiamiento que proporcionan las IFI para el sector de agua y saneamiento, lo que aumenta las oportunidades de que desarrollen su cartera sectorial. Existen relaciones sólidas entre las IFI y los BPND, en las que las IFI apoyan el acceso al financiamiento, y comparten conocimiento y redes, la creación de capacidades, y el acceso a los mercados financieros. Los BPND grandes (tales como Banobras y el BNDES) encuentran en la cooperación técnica y en los proyectos piloto de estructuras innovadoras de financiamiento un área clave de interés en su vínculo con las IFI.

Para las IFI y los BPD regionales, la capacidad de los BPND de atender a municipalidades pequeñas es un beneficio sumamente atractivo. Los BPND pueden desempeñar un papel crítico en zanjar la brecha de acceso, sobre todo en contextos de descentralización, y de áreas rurales y poblaciones reducidas. En estos últimos contextos, se necesita crear capacidad, y la preparación de proyectos es más intensiva en el uso de recursos debido a la fragmentación de los servicios.

El acceso restringido al capital y a las oportunidades de cofinanciamiento, que podrían disminuir el riesgo de las inversiones, actúan como factores limitantes. Se requieren altos montos de financiación para satisfacer las necesidades del sector del agua. Es posible que la mayoría de los BPND por sí solos no estén en condiciones financieras de cubrir estas necesidades, si se consideran otras prioridades que rivalizan por los recursos y que representan oportunidades de inversión aparentemente más atractivas, tales como las que ofrece el sector de energía.

3. Los factores externos relacionados con el sector, como políticas y regulaciones, son impulsores o limitantes de la participación de los BPND en el financiamiento del sector del agua.

Las políticas y regulaciones determinan objetivos y estándares de la entrega del servicio; a menudo, exigen financiamiento adicional para mejorar los servicios o para suministrarlos a la población subatendida. En estos contextos, donde los BPND tienen un fuerte mandato respecto del desarrollo de infraestructura, estas instituciones desempeñan o pueden desempeñar un papel importante en la canalización del financiamiento en condiciones favorables, la creación de capacidades locales y la difusión de políticas nacionales.

No obstante, muchos de los principales prestatarios y receptores de fondos de los BPND son autoridades locales, las que pueden no priorizar las inversiones en agua y saneamiento, y, así, acotar las oportunidades de los BPND para proveer asistencia financiera. La solvencia de los municipios continúa siendo un tema controvertido, en especial en las economías de ingreso medio-bajo. La falta de solvencia de los operadores de agua, en particular, de las empresas estatales,

también constituye una restricción. Esta se vincula con una variedad de factores, entre ellos, las tarifas, que a menudo se fijan por debajo del nivel de recuperación de costos, y un mal desempeño operacional. En contextos de descentralización, en los que los gobiernos municipales están a cargo del suministro de servicios, los de agua y saneamiento quedan fragmentados cuando la capacidad técnica municipal es baja. Asimismo, la fragmentación eleva los costos de la evaluación ex ante de los proyectos, lo que limita el apetito de los BPND debido a los recursos que se requieren para su preparación.

Por último, en numerosos países de ingreso medio-bajo, no se contempla la financiación de los servicios de agua y saneamiento por parte de los BPND. En estos países, los organismos gubernamentales distintos de los BPND gestionan las inversiones que se realizan con fondos del gobierno central o de las IFI.

Recomendaciones

Recomendaciones para los BPND

1. Continuar **identificando oportunidades para influir en las políticas y regulaciones** de modo de tener la posibilidad de presentar información acerca de los requerimientos de inversión y las oportunidades existentes (p. ej., experiencia internacional, apetito de los inversores) para demostrar, así, la necesidad de que se lleven a cabo reformas, cuando estas sean necesarias.
2. **Difundir** de manera activa **productos del conocimiento sobre políticas y regulaciones** a fin de construir demanda y generar proyectos.
3. **Utilizar la plataforma que provee la WFC** para compartir y difundir experiencias, y para buscar cooperación técnica entre pares sobre el diseño de proyectos viables.
4. Trabajar activamente en pro del **desarrollo y el otorgamiento de fondos para proyectos financiables (bankable) más cercanos a la distribución de agua y la red de alcantarillado**, relativamente poco explotados y con potencial de ingresos.
5. Desarrollar **marcos propicios para bonos verdes y sostenibles** que atraigan capital para el sector de agua y saneamiento.

Recomendaciones para las IFI y los BPD multilaterales

1. Trabajar en favor de **difundir el valor agregado que tiene la contribución de los BPND** en el financiamiento del sector, como el de permitir un fortalecimiento gradual de los servicios públicos: ello implica actuar a nivel del país para elaborar estrategias sectoriales de asistencia financiera basadas en la evaluación de necesidades, identificar el papel que pueden desempeñar los BPND dentro de ese contexto a fin de cumplir las metas del sector y mejorar las eficiencias, y dialogar con los gobiernos acerca del rol de los BPND.

2. Dialogar con los gobiernos, incluidos los organismos reguladores, con miras a **mejorar el contexto de las políticas y regulaciones** de agua y saneamiento, y aumentar la viabilidad financiera de los servicios.
3. **Identificar oportunidades de cofinanciamiento con los BPND**, incluido el financiamiento destinado a proyectos (*project finance*), en términos atractivos (subvenciones o financiamiento en condiciones favorables).
4. Contribuir a crear un perfil del sector del agua que resulte atractivo como oportunidad de inversión, incluso a través de la **financiación combinada**, a fin de encaminar el sector hacia su madurez.
5. **Brindar apoyo a los BPND para que elaboren programas holísticos** que aborden el desempeño del sector del agua y que, poco a poco, aumenten la solvencia de los servicios públicos y de los gobiernos municipales: ello puede implicar incorporar programas de asistencia técnica a los servicios públicos (programas basados en el desempeño o asociaciones con los operadores de agua).
6. **Desarrollar mecanismos de financiamiento (p.ej., garantías) que permitan otorgar préstamos a los BPND** o a los inversores/operadores en moneda local a fin de mejorar la viabilidad financiera de los proyectos.
7. **Extraer enseñanzas del sector energético** acerca de cómo ampliar la participación de los BPND en el sector del agua.
8. Crear **plataformas** e iniciativas **de cooperación técnica** activa con los BPND para brindar apoyo a la generación de proyectos de agua y saneamiento.
9. **Utilizar la plataforma de la WFC para generar datos de mejor calidad y más completos** sobre la participación de los BPND en el financiamiento del sector del agua a fin de hacer un seguimiento a lo largo del tiempo.

Tabla de contenidos

1	<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	4
1.1	CONTEXTO Y OBJETIVOS.....	4
1.2	ESTRUCTURA DEL INFORME.....	6
2	<u>METODOLOGÍA.....</u>	7
2.1	SELECCIÓN DE LOS BPND.....	7
2.2	MARCO DE ANÁLISIS Y FUENTES DE DATOS.....	8
3	<u>EL CONTEXTO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LOS PAÍSES DE LOS BPND.....</u>	10
3.1	EL SUMINISTRO DE SERVICIOS DE AGUA: UNA BRECHA PERSISTENTE.....	10
3.2	CRISIS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO.....	11
3.3	INVERSIONES EN AGUA Y SANEAMIENTO INSUFICIENTES.....	11
4	<u>RESPUESTAS DE LOS BPND A LOS RETOS DEL SECTOR DE AGUA.....</u>	14
4.1	BPND ¿ACTORES CLAVE EN EL FINANCIAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS?.....	14
4.2	CÓMO FINANCIAN AGUA Y SANEAMIENTO LOS BPND.....	16
4.2.1	FUNCIONES PRINCIPALES.....	16
4.2.2	INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO.....	20
4.2.3	A QUIÉNES Y QUÉ FINANCIAN LOS BPD EN AGUA Y SANEAMIENTO.....	21
4.2.4	FUENTES DEL CAPITAL DE LOS BPND PARA FINANCIAR AGUA Y SANEAMIENTO.....	23
4.2.5	EL PAPEL DE LAS IFI EN EL DESARROLLO DE LA CARTERA DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS BPND.....	24
4.3	IMPULSORES DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS BPD PARA FINANCIAR AGUA Y SANEAMIENTO.....	25
4.4	RESTRICCIONES DE LOS FONDOS DE LOS BPND DIRIGIDOS AL AGUA Y SANEAMIENTO.....	27
4.4.1	RESTRICCIONES INTERNAS: FALTA DE MISIÓN, VISIÓN Y ESTRATEGIA ESPECÍFICAS PARA AGUA Y SANEAMIENTO.....	28
4.4.2	RESTRICCIONES EXTERNAS: DEMANDA, BANCABILIDAD (<i>BANKABILITY</i>) Y ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR LIMITADAS.....	28
5	<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</u>	30
5.1	CONCLUSIONES.....	30
5.2	RECOMENDACIONES.....	31
	<u>ANEXO 1 BIBLIOGRAFÍA.....</u>	34

Lista de siglas y acrónimos

AFD	Agence Française de Développement
AFL	Agence France Locale
ALyC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación público-privada
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BEIF	Border Environment Infrastructure Fund (Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco de Desarrollo de Brasil
BPD	Banco Público de Desarrollo
BPND	Banco Público Nacional de Desarrollo
CAF	Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe
COFIDE	Banco de Desarrollo del Perú
EPA	Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FUNCAFÉ	Fondo de Defensa de la Economía Cafetalera
GCF	Fondo Verde del Clima
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFD	Instituciones de Financiación del Desarrollo
IFI	Institución Financiera Internacional
ILbank	İller Bankası
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
NADBank	North American Development Bank
NAFIN	Nacional Financiera (México)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAT	Programa de Asistencia Técnica
PDA	Asistencia para el Desarrollo de Proyectos (Project Development Assistance)

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PT SMI	PT Sarana Multi Infrastruktur (Indonesia)
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SFM	Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná
UE	Unión Europea
VDB	The Vietnam Development Bank
WFC	Water Finance Coalition

1 Introducción

1.1 Contexto y objetivos

En el presente estudio, se explora la participación y potencial de los bancos públicos nacionales de desarrollo (BPND) en el otorgamiento de fondos para agua y saneamiento. El estudio fue solicitado por la Coalición de Fianzas del Agua (WFC por sus siglas en inglés) con financiamiento de CAF-banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. La WFC comparte conocimiento y experiencias en torno al financiamiento del sector del agua, a fin de mejorar la capacidad de los bancos públicos de desarrollo (BPD) y su contribución al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6), a los objetivos del Acuerdo de París relacionados con el agua y a la protección de la biodiversidad.

El estudio parte de la hipótesis de la insuficiencia del nivel actual de asistencia financiera asignada al agua y saneamiento para la consecución de los objetivos globales. En efecto, un estudio de CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe -, estima que las inversiones sólo para agua potable y saneamiento, en América Latina y el Caribe (ALyC), deben alcanzar los USD 250.000 millones para 2030 (CAF, 2023). Ello implica al menos triplicar el nivel actual de gastos de capital en comparación con las inversiones realizadas en los últimos años.

Históricamente, los BPND, instituciones financieras estatales orientadas al desarrollo, han participado en la financiación de la infraestructura del agua en muchos países (Recuadro 1). En un estudio de prospección realizado en 2020 por la WFC, se identificó que algunos BPND desempeñan un papel de importancia crítica en el desarrollo de la infraestructura de agua y saneamiento en países como Francia, Italia y el Reino de los Países Bajos. En algunos países en desarrollo, incluidos los de ALyC, también se moviliza a los BPND para financiar los servicios de agua y saneamiento (Fonseca, Mansour, Smits y Rodríguez, 2021).

Sin embargo, el estudio destaca que existen importantes oportunidades para aumentar la participación de los BPND en el sector del agua. Si bien la cartera de algunos BPND que participan en operaciones de desarrollo de infraestructura incluye inversiones en agua y saneamiento, muchas de estas instituciones no asignan fondos a este sector o solo lo hacen con un alcance limitado, lo que restringe el papel que desempeñan si se los compara con otros actores que sí lo financian.

Recuadro 1: Terminología

A continuación, se definen los términos y expresiones que se utilizan en el presente informe:

Bancos Públicos Nacionales de Desarrollo (BPND): se trata de instituciones estatales (sea de propiedad total o mayoritaria), cuya función es financiar sectores que contribuyen al desarrollo local. En este sentido, en principio, el mayor objetivo de los BPND no es el lucro o la rentabilidad financiera, sino los impactos sociales y ambientales que generen sus actividades. En la práctica, los BPND están impulsados por un afán tanto financiero como social. Pueden pertenecer a organismos del gobierno central (p.ej., el ministerio de

economía o de comercio), un gobierno subnacional (p.ej., un estado de Brasil) o varios gobiernos locales (municipalidades).

Agua y saneamiento: en el presente informe, se hace referencia a los servicios de agua potable y saneamiento destinados a usuarios finales (hogares y clientes industriales)..

Sector del agua: En el presente texto se refiere por simplicidad únicamente a los servicios de agua potable y de saneamiento.

Servicios públicos domiciliarios: son los servicios que se prestan a los usuarios para la satisfacción de necesidades básicas, en la vivienda o en sitios destinados a actividades productivas, tales como el acceso al agua, aguas residuales, desechos sólidos y energía. Por lo general, los gobiernos nacionales y locales tienen el mandato de garantizar su suministro.

Instrumentos financieros: en este informe, se denomina como tal a la manera en la que los BPND proveen fondos para el sector del agua o lo financian: subvenciones (financiación no reembolsable), y préstamos o *equity* (financiación reembolsable).

El principal objetivo de este estudio es extraer enseñanzas y recomendaciones destinadas a los miembros de la WFC y toda la comunidad de BPND sobre la manera de aumentar su asistencia financiera al agua y saneamiento. Las recomendaciones están dirigidas a distintos públicos, que comprenden:

- los BPND que ya invierten en otros servicios públicos domiciliarios, pero no precisamente en agua y saneamiento;
- los BPND que invierten en el sector del agua, y que buscan diversificarse y fortalecer su abanico y cartera;
- los BPD multilaterales, que están en condiciones de ofrecer apoyo a los BPND y mejorar la asignación de fondos de estos últimos para invertir en el sector del agua.

A fin de extraer las enseñanzas y recomendaciones buscadas, el estudio ahonda en el papel de los BPND seleccionados en el financiamiento de agua y saneamiento, así como de otros servicios públicos domiciliarios. Los estudios de caso elegidos exploran si los BPND financian servicios de agua y saneamiento y de qué modo, el tipo de proyectos de agua y saneamiento que financian, a qué tipo de clientes atienden y cuál es el abanico de servicios que proveen. Asimismo, se analiza el tipo de fondos y de financiamiento que estas instituciones movilizan para el sector. El estudio también examina los factores que contribuyen a incentivar, la asignación de financiamiento por parte de los BPND al sector del agua. Los estudios de caso aclaran los factores tanto internos (tales como las misiones de los BPND) como externos, como el contexto de políticas y las regulaciones específicas de cada país. La intención es informar a la WFC y la comunidad de BPND en su conjunto cuáles son las vías de acción posibles para aumentar su participación en el financiamiento del sector.

Reviste particular interés la modalidad con la que los BDP internacionales, multilaterales y regionales pueden alentar y respaldar a los BPND para que desarrollen su cartera en el sector del agua. En el informe se destacan ejemplos de BDP multilaterales que respaldan activamente la cartera de agua y saneamiento de los BPND. El estudio evalúa el grado de colaboración entre los BDP nacionales e internacionales para proveer capital de préstamo, generar capacidad y brindar asistencia técnica, reducir el riesgo de las inversiones y movilizar instrumentos financieros, entre los

que se incluyen bonos de sostenibilidad para atraer inversores y movilizar capital destinado al financiamiento del sector del agua.

1.2 Estructura del informe

El presente informe se divide en las siguientes secciones:

- **Sección 2:** sintetiza la metodología, incluido el fundamento de la selección de los BPND.
- **Sección 3:** repasa los retos que enfrenta el sector del agua en los países donde operan los BPND seleccionados.
- **Sección 4:** presenta las principales conclusiones de los estudios de caso sobre el alcance de la participación de los BNP, la naturaleza de su intervención, los servicios que financian, las fuentes de recursos y la relación con los BNP internacionales.
- **Sección 5:** extrae enseñanzas y recomendaciones para mejorar y aumentar el financiamiento provisto por los BPND para agua y saneamiento.

Además, el Anexo 1 contiene la bibliografía.

2 Metodología

En esta sección, se presenta el abordaje adoptado para seleccionar los estudios de caso, el método de reunión de datos y el marco analítico.

2.1 Selección de los BPND

Abordaje de estudios de caso con el objetivo de extraer enseñanzas y recomendaciones para aprovechar el potencial de los BPND para financiar agua y saneamiento. Se seleccionaron los BPND que financian agua y saneamiento como otros que no los financian, para entender cabalmente las limitaciones que enfrentan estas instituciones en relación con el financiamiento del sector.

El proceso de selección comenzó con la base de datos de BDP preparada por la Universidad de Pekín y Agence Française de Développement (AFD). Se trata de un repositorio global que comprende más de 533 BDP nacionales e internacionales, que se clasifican según sus mandatos, dimensión, ubicación y geografías de operación.

A partir de esta base de datos, se realizó un primer análisis para identificar a los BPND involucrados en los servicios públicos domiciliarios, en particular los relacionados con agua y saneamiento. En la base de datos, los BPD están clasificados según los mandatos amplios, entre los que cabe mencionar:

- desarrollo general (FLEX),
- pequeñas y medianas empresas (MSME),
- promoción de exportaciones (EXIM),
- infraestructura (INFRA),
- gobierno local (LOCAL),
- vivienda (HOUS),
- agricultura (AGRI),
- financiamiento internacional del desarrollo del sector privado (INTL).

Considerando el abanico de proveedores de servicio que participan en agua y saneamiento, todo BPND clasificado como FLEX, MSME, INFRA y LOCAL está en condiciones de proveer financiación destinada a este sector. La selección se acotó aplicando, además, los siguientes criterios: propiedad (para conservar solo los BDP nacionales y subnacionales) y geografía de operaciones (se excluyeron los BDP que tenían operaciones internacionales). De esta manera, se confeccionó un listado preliminar de 25 BDP.

El listado definitivo de estudios de caso consta de 14 BPND, presentados a continuación en la Tabla 1. La lista original se depuró aplicando el conocimiento interno de la WFC sobre los BPND que participan en los servicios públicos domiciliarios y criterios geográficos para garantizar cierto nivel de representatividad y diversificación respecto del estudio de la WFC de 2022. A modo de ejemplo,

el listado final no incluye grandes actores, como Banque Populaire, de Francia, que ocupó un lugar prominente en el estudio de la WFC publicado en 2021. Por otro lado, el listado se acotó dado que no todos los BPND a los que se contactó para participar en el estudio respondieron y suministraron datos sobre su operatoria. Entre los BPND seleccionados, NADBank es una excepción por su condición de binacional, ya que es propiedad de Estados Unidos y México. AFL, de Francia, también tiene una estructura accionaria diferente, pues es propiedad exclusivamente de los gobiernos locales que son miembros de la agencia.

Tabla 1: Listado final de BPND incluidos como estudios de caso

Nombre completo del BPD	Nombre corto	País
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Banobras	México
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	Brasil
North American Development Bank	NADBank	México-EE. UU.
Banco de Desarrollo Productivo	BDP	Bolivia
Fondo MIVIVIENDA S. A	Fondo MIVIVIENDA	Perú
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	Brasil
Fomento Paraná	Fomento Paraná	Brasil
Nacional Financiera	NAFIN	México
İller Bankası Anonim Şirketi	İlbank	Turquía
Agence France Locale	AFL	Francia
Viet Nam Development Bank	VDB	Viet Nam
PT Sarana Multi Infrastruktur	PTSMI	Indonesia
Banco de Desarrollo de Ecuador B.P.	BDE	Ecuador
Banco de Desarrollo del Perú	COFIDE	Perú

2.2 Marco de análisis y fuentes de datos

En el marco de análisis, se combinaron datos generales sobre los BPND para comprender su perfil y misión de desarrollo con datos más específicos sobre sus servicios y financiamiento destinados a los servicios públicos domiciliarios. El estudio reunió datos sobre lo siguiente:

- activos totales asignados a los servicios públicos domiciliarios;

- financiamiento asignado a servicios específicos, en particular, electricidad, desechos sólidos y telecomunicaciones;
- fondos asignados al agua y saneamiento;
- otros servicios ofrecidos por los BPND en relación con los servicios públicos, y con el sector del agua en particular.

Además de estos datos, el estudio reunió información sobre algunos de los desafíos o limitaciones que enfrentan los BPND en materia de asistencia financiera destinada al agua y saneamiento. Las limitaciones se refieren a restricciones internas (p.ej., no priorizar agua y saneamiento) o externas (como el desempeño del sector del agua, lo que puede restringir la rentabilidad y “bancabilidad” [*bankability*] de los proyectos de agua y saneamiento).

Las fuentes de datos combinaron entrevistas con representantes de los BPND y análisis de documentación. Comprendieron informes anuales y documentos específicos del sector pertenecientes a los BPD. Se confeccionó una planilla que se distribuyó entre los BPND seleccionados para obtener sus comentarios. En algunos casos, el estudio también se nutrió del informe previo de la WFC en lo atinente al papel de los BPND en el aporte de fondos destinados a agua y saneamiento.

Algunas limitaciones sobre el estudio . En primer lugar, la adopción de estudios de caso basados en una muestra de 14 organizaciones, no es representativa de los BPND a escala mundial. Es posible que existan otras experiencias y tipos de participación y financiamiento de los BPND en el sector del agua que el presente informe no refleje. En segundo término, no todos los BPND seleccionados proporcionaron el mismo nivel de información, y la documentación pública disponible acerca de su actividad, sobre todo en el sector del agua, es limitada. Por consiguiente, el estudio puede no ser enteramente representativo de los 14 BPND incluidos ni del alcance de sus operaciones relativas a los servicios de agua y saneamiento, y a otros servicios públicos domiciliarios.

3 El contexto de agua y saneamiento en los países de los BPND

3.1 El suministro de servicios de agua: una brecha persistente

Todos los BPND operan en contextos en los que las necesidades de financiamiento del sector del agua son vastas y apremiantes (Figura 1). Algunos países, entre los que se cuentan Bolivia, Indonesia y Perú, enfrentan desafíos en aspectos esenciales, como lo es ampliar la cobertura en los servicios de agua potable. Por ejemplo, en Bolivia, el 14 % de la población rural continúa dependiendo de las aguas superficiales para beber. En Indonesia, al menos el 10 % de la población rural carece de acceso a los servicios de agua esenciales.

Figura 1: Cifras clave sobre el acceso a los servicios de agua en países seleccionados (nivel domiciliario, 2022)



Fuente: OMS-UNICEF (2022)

En algunos países, como Brasil, México y Vietnam, el reto para los proveedores de servicios de agua es incrementar los niveles de servicio de modo tal de garantizar que todos tengan acceso a servicios seguros, en línea con el ODS 6. En México, el 56 % de la población accede a servicios de agua básicos, lo que significa que no hay certeza que el agua suministrada se brinde de manera continua y con garantía de potabilidad. En Brasil, el 12 % de la población total pertenece a esta categoría.

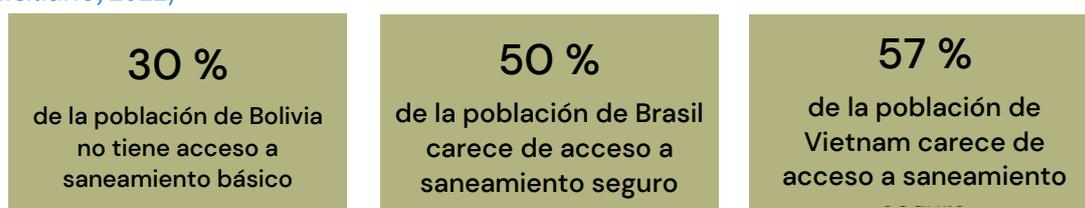
Los países de renta alta también enfrentan desafíos respecto del acceso al agua, en especial en lo que atañe a renovar la infraestructura obsoleta, pero también a conservar el recurso. Por ejemplo, en Francia, la disponibilidad decreciente de recursos hídricos es cada vez más inquietante. En ciertas regiones del país, el promedio anual del caudal fluvial disminuye en hasta 40 %. Al igual que otros países de Europa meridional, el sur de Francia soporta prolongadas sequías. Al mismo tiempo, la contaminación de las fuentes hídricas disponibles aumenta por acción de nuevos contaminantes (provenientes de las industrias químicas y de la agricultura). Estos factores llevan a repensar la preservación del agua, inclusive la eficiencia de los servicios (es decir, limitar las pérdidas físicas), y el tratamiento y la reutilización del recurso hídrico como parte esencial de la sostenibilidad de estos servicios.

3.2 Crisis de los servicios de saneamiento

El saneamiento es uno de los mayores desafíos de la agenda social que enfrentan los países, ya que se pone gravemente en riesgo la salud de la población y la protección ambiental. La amenaza ambiental que supone una infraestructura deficitaria de saneamiento proviene de varias fuentes, entre ellas, los contaminadores industriales y domiciliarios que carecen de acceso a servicios apropiados.

En Bolivia, Brasil, Indonesia, Perú y Vietnam, el problema de los servicios de saneamiento comienza con la falta de infraestructura básica en algunas partes del país (Figura 2). En Bolivia, alrededor del 30 % de la población carece de acceso a servicios básicos de saneamiento. En muchos de los países de este estudio, excepto Francia y Turquía, la mayoría de la población necesita servicios apropiados de tratamiento de aguas residuales y lodos fecales. Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe, más del 50 % de la población no tiene acceso a servicios de saneamiento seguros (que provean servicios de tratamiento adecuados). Esto significa que la mayor parte de las aguas residuales que se generan se descargan en el medio ambiente, sin tratar.

Figura 2: Cifras clave sobre acceso a servicios de saneamiento en países seleccionados (nivel domiciliario, 2022)



Fuente: OMS-UNICEF (2022)

3.3 Inversiones en agua y saneamiento insuficientes

Las brechas de inversión en agua y saneamiento exigen aumentar la asistencia financiera. El Banco Mundial estima que, en todo el mundo, para alcanzar las metas 6.1 y 6.2 del ODS 6, agua y saneamiento enfrenta un déficit que oscila entre los USD 131.400 millones y los USD 140.800 millones al año (Joseph, Rong Hoo, Wang, Aroha y Andres, 2024). En la región de América Latina y el Caribe, CAF estima que se necesitan al menos USD 253.000 millones en gastos de capital a fin de garantizar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento para 2030 (CAF, 2023), lo que implica al menos triplicar el nivel actual de inversiones de capital en comparación con las realizadas en los últimos años. Del mismo modo, los programas y planes de los países indican con claridad cuáles son las necesidades de inversión. En Indonesia, el programa de desarrollo nacional (RPJMN 2020–2024) identifica una necesidad que supera los USD 470.000 millones en inversiones de infraestructura.

Del mismo modo, en un reciente estudio realizado en Vietnam, se estima que el costo de lograr la cobertura universal de los servicios de agua y saneamiento para 2030 es, como mínimo, de USD 8.000 millones. El grueso de este costo corresponde a inversiones para el sector de aguas residuales y saneamiento (Mansour, Nguyen, Nguyen y Oksana Tkachenko, 2022).

Figura 3: Necesidad de inversión estimada para el sector del agua en países seleccionados



Fuente: Mansour, Nguyen, Nguyen, y OksanaTkachenko (2022); AFL (2024); CAF (2023)

En Francia, la inversión requerida es de hasta EUR 9.000 millones por año, según la AFL. En un estudio reciente que llevó adelante el BPND francés, se estimó que el 50 % de todas las redes de agua y saneamiento de Francia tienen más de 50 años de antigüedad, y que su expectativa de vida útil es de entre 50 y 80 años. En consecuencia, es muy probable que gran parte de la infraestructura de agua de Francia requiera altos niveles de inversión para ser renovada a corto y mediano plazo. En total, AFL calcula que la brecha anual de financiamiento que afecta al sector del agua en Francia es de EUR 4.000 millones (Agence France Locale, 2024).

4 Respuestas de los BPND a los retos del sector de agua

4.1 BPND ¿Actores clave en el financiamiento de servicios públicos domiciliarios?

Casi todos los BPND que se incluyeron en el estudio son actores clave en el financiamiento de los servicios públicos domiciliarios (Tabla 2). De los 14 BPND seleccionados para el estudio, solo Fondo MIVIVIENDA no financia servicios públicos domiciliarios, principalmente debido a que su misión de base es el financiamiento para la vivienda. Respecto de los servicios públicos domiciliarios, tales como energía, desechos sólidos y telecomunicaciones, se observó que los BPND participan menos en el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones. BDP en Bolivia es una excepción entre los BPND analizados: es el único BPD que financia servicios públicos como energía y desechos sólidos, pero no agua y saneamiento.

Tabla 2: Síntesis de la participación de los BPND en servicios públicos domiciliarios (incluyendo agua y saneamiento)

	Energía	Desechos sólidos	Telecomunicaciones	Agua y saneamiento
Banobras (México)	Sí	Sí	No	Sí
BNDES (Brasil)	Sí	Sí	Sí	Sí
NADBank (México/EE. UU.)	Sí	Sí	No	Sí
BDP (Bolivia)	Sí	Sí	No	No
Fondo MIVIVIENDA (Perú)	No	No	No	No
BDMG (Brasil)	Sí	Sí	Sí	Sí
Fomento Paraná (Brasil)	Sí	No	No	Sí
NAFIN (México)	Sí	No	No	No
Ilbank (Turquía)	Sí	Sí	No	Sí
AFL (Francia)	No	Sí	No	Sí
VDB (Viet Nam)	Sí	Sí	Sí	Sí
PT SMI (Indonesia)	Sí	Sí	Sí	Sí
BDE (Ecuador)	Sí	Sí	Sí	Sí
COFIDE (Perú)	Sí	No	No	Sí

El sector energético predomina en la cartera de la mayoría de los BPND, mientras que la porción de financiamiento destinada al sector del agua, en comparación con otros servicios públicos domiciliarios, es variable (Tabla 3). Entre los BPND estudiados, BDE (Ecuador) sobresale como un gran aportante al financiamiento del sector, ya que asigna casi el 95 % de su cartera de servicios públicos domiciliarios a los servicios de agua y saneamiento. De manera similar, NADBank tiene una participación relativamente significativa en el financiamiento del sector, pues le asigna

hasta el 42 % de sus obligaciones presentes comprometidas con los servicios públicos domiciliarios. Su contribución al sector energético es casi igual.

No obstante, para algunos BPND, el financiamiento al sector de agua y saneamiento constituye una parte mucho más pequeña de sus inversiones. Por ejemplo, BDMG asigna al sector de agua y saneamiento apenas el 2 % del financiamiento que destina a los servicios públicos domiciliarios, mientras que energía recibe un porcentaje mucho mayor de sus inversiones. Cabe destacar que los tres BPND brasileños tienen una intervención activa en otorgar asistencia financiera destinada al agua y saneamiento; de ellos, el BNDES lleva la delantera en términos de asignación absoluta de fondos (USD 5.600 millones de sus compromisos en curso).

Tabla 3: Compromisos destinados a servicios públicos seleccionados, y participación de la asignación dirigida a los servicios de agua y saneamiento vs. servicios seleccionados (en millones de USD)

	Banobras	BNDES	NADBank	BDMG	Fomento Paraná	IlBank	BDE	COFIDE
Energía	3.872	43.322	1.860	183	8,9	9	40,8	246
Desechos sólidos	24	69	23	2,5	0	83,5	41,2	0
Telecomunicaciones	0	346	0	4,7	0	0	0	0
Agua y saneamiento	525	5.662	1.390	3	3,1	48	1.442	32,6
Agua y saneamiento (%)	12%	11%	42%	2%	26%	34%	95%	12%

Nota: todos los compromisos corresponden a proyectos actuales o activos, excepto en el caso de Banobras (todos los proyectos desde el inicio de FONADIN) e Ilbank (Informe anual 2022); AFL no hace un seguimiento de la asignación por sector (excepto en el caso de fondos asignados dentro de su marco de sostenibilidad, pero estos no son representativos de su cartera total); los datos de VDB y de PT SMI no estaban disponibles al momento de confeccionarse este informe.

La información fue recolectada durante el primer trimestre de 2024.

Al menos tres BPND de la muestra realizada no financian agua y saneamiento. Estos son Fondo MIVIVIENDA (Perú), BDP (Bolivia) y NAFIN (México). El mandato de este último es financiar y promover el crecimiento de las pymes, mientras que Banobras (el otro BPND) tiene el mandato de financiar infraestructura de servicios básicos, entre ellos de agua. A medida que NAFIN se oriente cada vez más hacia la sostenibilidad dentro del espectro de financiamiento de las pymes, es probable que sus inversiones se encaminen hacia las cadenas de valor de las pymes que hacen un uso intensivo del agua. En el caso de Fondo MIVIVIENDA, la organización se orienta hacia el financiamiento de vivienda y no cuenta con productos financieros separados para agua y saneamiento, aunque algunas de sus inversiones podrían implicar un beneficio indirecto para estos servicios. Por último, de acuerdo con el BPD (Bolivia), su mandato atañe solo a “individuos y entidades jurídicas que realizan actividades económicas relacionadas con la producción de materia prima y/o su transformación”, y el agua y el saneamiento no se interpretan como pertenecientes a la categoría productiva, a diferencia de la energía.

Algunos BPND sólo hicieron aportes pequeños al financiamiento del sector del agua hasta la fecha (Fonseca, Mansour, Smits y Rodriguez, 2021). VDB en Vietnam y PT SMI en Indonesia pertenecen a esta categoría. Los factores que afectan la participación de los BPND en el sector del agua se analizan en el apartado 4.4.

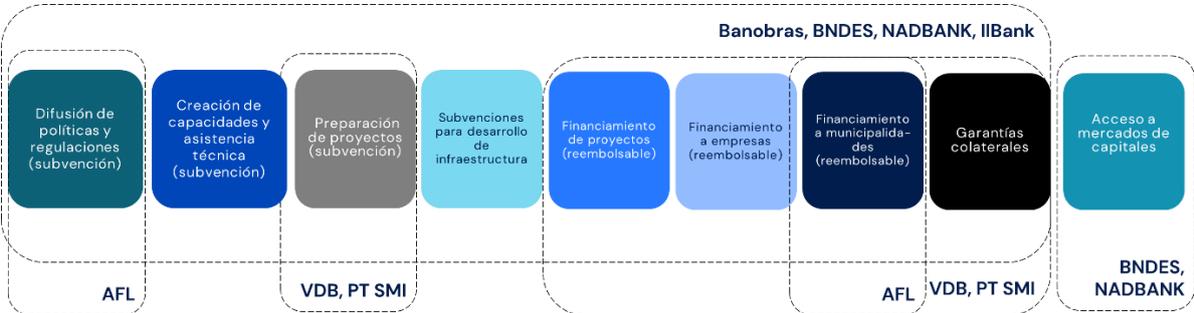
Algunos BPND dan importantes pasos para aumentar su participación en la asignación de fondos destinados al agua y saneamiento. En los últimos meses, VDB obtuvo asistencia técnica de la WFC para mejorar su capacidad de financiar agua y saneamiento. PT SMI se ocupó de desarrollar un producto de préstamo para proyectos de infraestructura de agua y saneamiento destinado a las municipalidades y empresas de servicios públicos. Se establecieron criterios de préstamos y solvencia para que la empresa de servicios públicos de agua de Surabaya solicitara esta asistencia financiera. El producto continuaba en espera de aprobación por parte del gobierno nacional en 2023 (Tkachenko, 2023).

4.2 Cómo financian agua y saneamiento los BPND

4.2.1 Funciones principales

Los BPND realizan una amplia gama de funciones relacionadas con la financiación de agua y saneamiento (Figura 4). El alcance de estas funciones depende del mandato y las estrategias institucionales de estos bancos, del rol que cumplen dentro del ecosistema del financiamiento del sector del agua y de las fuentes de recursos con las que cuentan. Este espectro puede ser amplio y abarcar todas las funciones relativas al ciclo del proyecto, y el financiamiento tanto de proyectos como de empresas y de gobiernos municipales. Por ejemplo, es el caso de Banobras, BNDES, NADBank y el IIBank. Estos BPND difunden políticas (para generar demanda y garantizar la participación de inversores privados) y proporcionan un abanico de servicios financieros que incluye subvenciones y préstamos. Hay otros BPND que apoyan a sus clientes para que accedan a los mercados de capital a través de asistencia técnica y garantías, tal es el caso de NADBank.

Figura 4: Variedad y alcance de las funciones y servicios que los BPND ofrecen a sus clientes



Nota: FP= Fomento Paraná (Brasil)

Ciertos BPND, como Banobras (a través de FONADIN) y NADBank, proveen asistencia financiera mediante subvenciones para el desarrollo de servicios. Las subvenciones también pueden formar parte de programas o fondos especiales, como es el caso en NADBank y BNDES. Este último cuenta con un “Fondo socioambiental” dedicado al financiamiento de proyectos en zonas distantes

y subatendidas. En 2022, el BNDES financió la iniciativa “Saneamiento en las escuelas”, mediante la que otorgó BRL 20 millones (USD 3.800 millones) destinados a proveer soluciones de acceso a agua y red de alcantarillado a cerca de 460 escuelas de la Isla de Marajó (BNDES, 2023).

Las subvenciones pueden constituir una gran parte del financiamiento general del sector otorgado por un BPND y aplicarse a numerosos fines. Las subvenciones se utilizan para cerrar brechas de viabilidad y apalancar el financiamiento privado (Banobras/FONADIN, México), o bien para la financiación directa de infraestructura en comunidades y municipalidades seleccionadas según criterios de elegibilidad. En el caso de NADBank, las subvenciones representan el 65 % del financiamiento total otorgado al sector desde 2018 (Tabla 4).

Figura 5: Múltiples destinos del financiamiento que otorgan los BPD a través de subvenciones

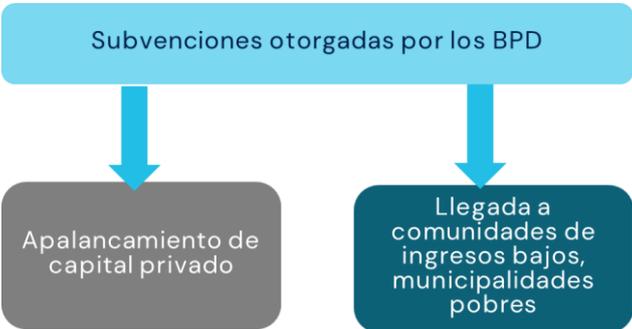


Tabla 4: Desembolso del NADBank para el sector del agua por tipo de financiamiento (en miles de USD)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Porcentaje
Préstamos			11.867	27.804		39.671	34%
Subvenciones del NADBank	834	405	2.342	352		3.933	3%
Subvenciones de terceros	25.656	11.983	9.329	11.646	13.629	72.243	62%

Fuente: Informe anual del NADBank (2022)

Los BPND también juegan un papel importante en la preparación o estructuración de proyectos, lo que puede combinarse con el financiamiento. Tal es el caso de Banobras y de BNDES, entre otros. Mediante servicios de estructuración de proyectos, los BPND brindan asistencia a gobiernos locales durante el procedimiento de los llamados a licitación para proyectos y servicios. En los últimos años, el BNDES acompañó a siete estados brasileños (Rio de Janeiro, Ceará, Amapá, Alagoas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo y Sergipe) en la estructuración de concesiones destinadas a proveer servicios de agua y saneamiento a una población conjunta de 30 millones de habitantes. En la actualidad, la cartera de estructuración de proyectos del BNDES incluye, asimismo, otros siete

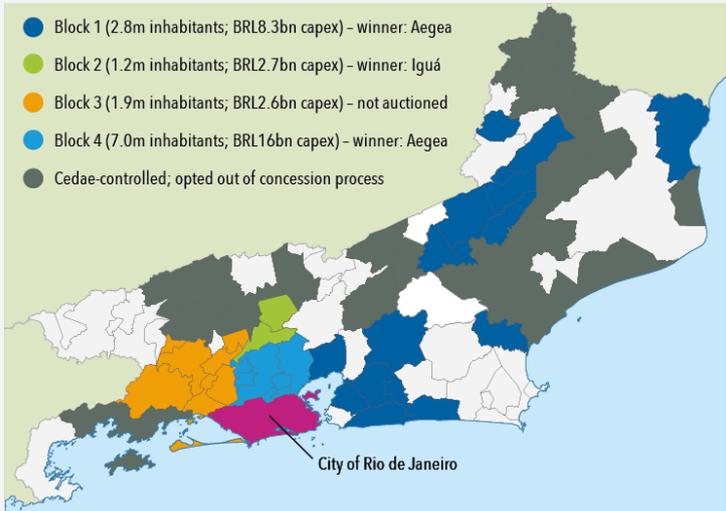
estados brasileños (Paraíba, Rondônia, Pernambuco, Pará, Maranhão, Goiás y Rio Grande do Norte). Se prevé que estos llamados a licitación se publiquen en 2025 y 2026.

En este contexto, el presente informe subraya el caso de los contratos de concesión de agua y saneamiento de Río de Janeiro, que representan proyectos estructurados por el BNDES. Más adelante, el BNDES estructuró el financiamiento de estos proyectos, en cuyo marco coordinó a los inversionistas y les otorgó la mayor parte de los fondos reembolsables a tasas favorables. Entre ellos, cabe mencionar a BID Invest (BID) y PROPARCO (AFD) como otorgantes de préstamos en moneda local. Estas concesiones están diseñadas para beneficiar zonas de ingresos tanto altos como bajos sin que ello conlleve un aumento de las tarifas por encima del índice de inflación (Recuadro 2).

Recuadro 2: Concesiones de agua y saneamiento de Río de Janeiro facilitadas por el BNDES

Entre 2020 y 2021, el BNDES respaldó la licitación de la concesión de cuatro bloques de servicios de agua y saneamiento para 35 municipalidades del estado de Río de Janeiro. Las cuatro concesiones, de 35 años, fueron adjudicadas a tres consorcios luego de un proceso de subasta que se televisó en vivo. La subasta representa el proyecto de concesión más grande del sector jamás acometido en Brasil. En total, las concesiones prestarán servicio a más de 13 millones de personas. El objetivo es universalizar el acceso a los servicios de agua y proveer acceso a la red de alcantarillado al 90 % de los habitantes de la región para el año 12 del contrato (en comparación con el 50 % al momento de la firma). Las inversiones estimadas para estas concesiones superan los BRL 30.000 millones.

Figura 6: Áreas concesionadas



Fuente: Global Water Intelligence (se incluyen valores capex)
 Bloque 3 - Adjudicatario: Águas do Brasil

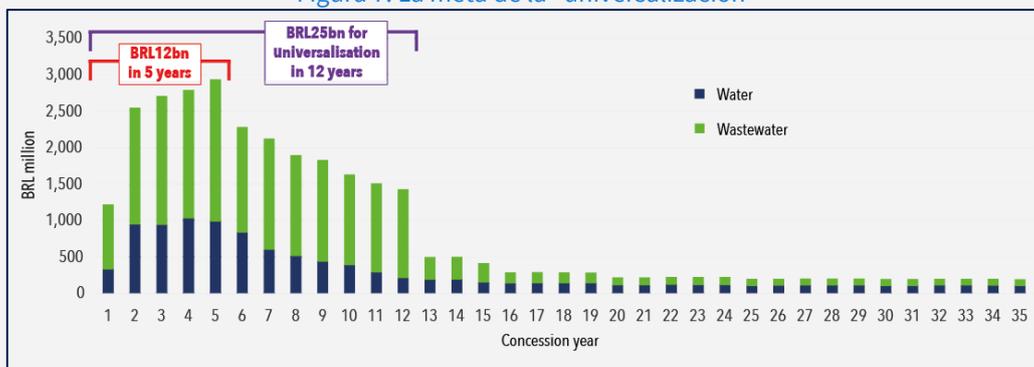
Block 1 (2.8m inhabitants, BRL8.3 bn capex) – winner: Aegea	Bloque 1 (2.8 millones de habitantes, BRL 8.300 millones de capex) – adjudicatario: Aegea
Block 2 (1.2m inhabitants, BRL2.7 bn capex) – winner: Iguá	Bloque 2 (1.2 millones de habitantes, BRL 2.700 millones de capex) – adjudicatario: Iguá

Block 3 (1.9m inhabitants, BRL2.6 bn capex) – not auctioned	Bloque 3 (1.9 millones de habitantes, BRL 2.600 millones de capex) – adjudicatario: Águas do Brasil
Block 4 (7.0m inhabitants, BRL16 bn capex) – winner: Aegea	Bloque 4 (7.0 millones de habitantes, BRL 16.000 millones de capex) – adjudicatario: Aegea
Cedae-controlled; opted out of concession process	Controlada por Cedae – decidió no participar en el proceso de concesión
City of Rio de Janeiro	Ciudad de Río de Janeiro

El papel que desempeñó el BNDES tanto en la estructuración como en el financiamiento de la operación ha sido crucial. Si bien numerosos bancos comerciales expresaron su interés, la participación del BNDES se consideró importante dado que la apertura hacia el sector privado es relativamente reciente. El sector de saneamiento aún busca madurar (en tanto oportunidad de inversión). Debido a ello, el rol del BNDES se percibe como crítico y catalizador de soluciones.

El alcance de cada concesión de 35 años comprende el almacenamiento y la distribución de agua potable, y la red de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Asimismo, el programa contempla una fuerte inversión en las primeras etapas de modo de alcanzar las metas de universalización dentro de los primeros 12 años, para el año 2033. Los contratistas también deberán cumplir con varios indicadores de desempeño, calidad y eficiencia en la provisión de los servicios, además de reducir las pérdidas de agua a un máximo del 25 % (en comparación con el 40 % al momento de la firma). El proyecto comprende una inversión de BRL 1.800 millones dedicados a intervenciones en las comunidades desfavorecidas. La estructura de las concesiones que realizó el BNDES se focalizó particularmente en incluir tanto las zonas ricas como las favelas (barrios marginales) de modo que la mejora de los niveles de servicio beneficiara tanto a ricos como a pobres. La cantidad de habitantes elegibles para recibir la tarifa social aumentará diez veces. El desempeño de los concesionarios, medido con los indicadores ya mencionados, también impactará en las tarifas.

Figura 7: La meta de la “universalización”



Fuente: Global Water Intelligence

BRL million	Millones de BRL
BRL12bn in 5 years	BRL 12.000 millones en 5 años
BRL25bn for universalisation in 12 years	BRL 25.000 millones para universalizar en 12 años
Water	Agua
Wastewater	Aguas residuales
Concession year	Año de concesión

Las inversiones totales de las concesiones, por BRL 22.700 millones (USD 4.300 millones), se obtendrán mediante una combinación de financiamiento en condiciones favorables y comercial. El BNDES financia hasta el 55 % de la inversión esperada en la concesión. La empresa Aegea Saneamento, adjudicataria de dos de los bloques subastados (Bloques 1 y 4) también obtuvo financiamiento de BID Invest, entidad que, en este caso, otorga un paquete de préstamos a largo plazo en moneda local de hasta BRL 1.500 millones (USD 300 millones). Parte de la línea de crédito la provee PROPARCO, con un aporte a BID Invest de BRL 500 millones (USD 100 millones) en garantías que resulta esencial para que otras instituciones de financiación del desarrollo (IFD) otorguen fondos de largo plazo en moneda local. BID Invest proveerá soluciones en moneda local (reales brasileños) y PROPARCO asumirá una parte del riesgo del proyecto. Se espera que esta solución movilice el potencial de recursos en dólares estadounidenses y euros de las IFD hacia proyectos en moneda local en América Latina. Asimismo, cada proyecto (Bloques 1 y 4) incluye incentivos por desempeño por un total de hasta USD 15 millones del Programa de Infraestructura Sostenible del Reino Unido (UK SIP) destinados a apoyar el resultado de la mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI) a través de una serie de hitos de inversión y operaciones. También se espera que Águas do Rio tenga un impacto positivo en el medio ambiente a través de la descontaminación de la Bahía de Guanabara, del manantial del Río Guandu y de la Laguna Rodrigo de Freitas, que se ven directamente afectados por la eliminación irregular de aguas servidas.

Fuente: Global Water Intelligence, BNDES y BID Invest.

Solo algunos BPND juegan un papel destacado en la difusión de sus políticas y regulaciones, que allana el camino para aumentar la demanda de inversiones y permite atraer la participación del sector privado. Este papel se refleja en la organización de eventos de aprendizaje y red de contactos, o en la publicación de artículos temáticos sobre agua y saneamiento. Por ejemplo, hace poco, AFL documentó los desafíos más recientes que atañen a la gestión de los recursos hídricos y los servicios de agua, y destacó las necesidades de inversión y la función que cumplen las municipalidades (y asociaciones de municipalidades). El BNDES por su parte colaboró con la implementación de reformas legales para el sector de agua y saneamiento de Brasil, lo que impulsó las concesiones de servicios de agua (véase el Recuadro 3), y dio origen a múltiples diálogos del sector y a paneles sobre saneamiento en dicho país.

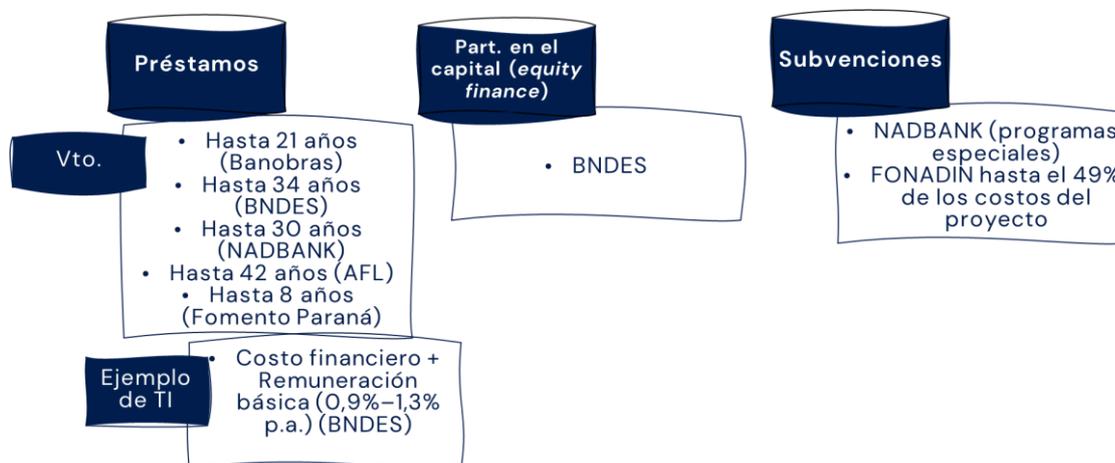
Por el contrario, algunos BPND tienen menor espectro de funciones, que se refleja con un mandato más limitado para financiar agua y saneamiento. Es el caso de VDB (Vietnam) y PT SMI (Indonesia). En ambos países, el gobierno nacional, a través de sus ministerios, sigue desempeñando un rol significativo en el aporte de fondos al sector, sobre todo a través de subvenciones y préstamos soberanos con las IFI. En Vietnam, este panorama está cambiando poco a poco, con restricciones a los préstamos soberanos para los proyectos de suministro de agua, lo que puede contribuir a abrir oportunidades para VDB.

4.2.2 Instrumentos financieros y condiciones de financiamiento

Los préstamos son el principal instrumento de los BPND. Por lo general, se otorgan a tasas de interés por debajo de las de mercado. Por ejemplo, el préstamo para saneamiento del BNDES parte de una tasa de interés anual del tipo *Taxa de Longo Prazo* (TLP) +1,3 % que puede aumentar según los riesgos del proyecto y la estructura de garantías. Brasil adoptó la TLP (o tasa de interés de largo plazo) para financiar inversiones y proyectos de largo plazo en infraestructura y otros sectores clave.

Esta tasa, que ofrece condiciones favorables y está ligada al índice de precios al consumidor, es principalmente utilizada por el BNDES. En términos de vencimientos, entre los BPND estudiados, la mayoría de los préstamos oscilan entre los 10 y los 30 años.

Figura 8: Instrumentos de financiación



Fuente: Autores, sobre la base de comunicaciones de representantes de los BPND

Existen pocos BPND que ofrecen la modalidad de *equity finance* para los proyectos de agua y saneamiento. De entre los BPD seleccionados para el estudio, es posible que solo el BNDES la haya utilizado. Aun así, no hay datos disponibles sobre los proyectos específicos de agua y saneamiento que se beneficiaron de este modo de financiamiento otorgado por el banco.

4.2.3 A quiénes y qué financian los BPD en agua y saneamiento

Los BPND financian agua y saneamiento principalmente por medio de las autoridades locales (municipalidades, asociaciones de ciudades y regiones) y de proyectos (financiamiento de proyectos). La financiación municipal se otorga, en su mayor parte, con el respaldo de los balances de las municipalidades. La evaluación de riesgo también analiza, en ciertos casos, la viabilidad financiera de los proyectos, pero no de modo sistemático. Por ejemplo, AFL opera con la política de no imponer condiciones o restricciones específicas al uso de fondos.

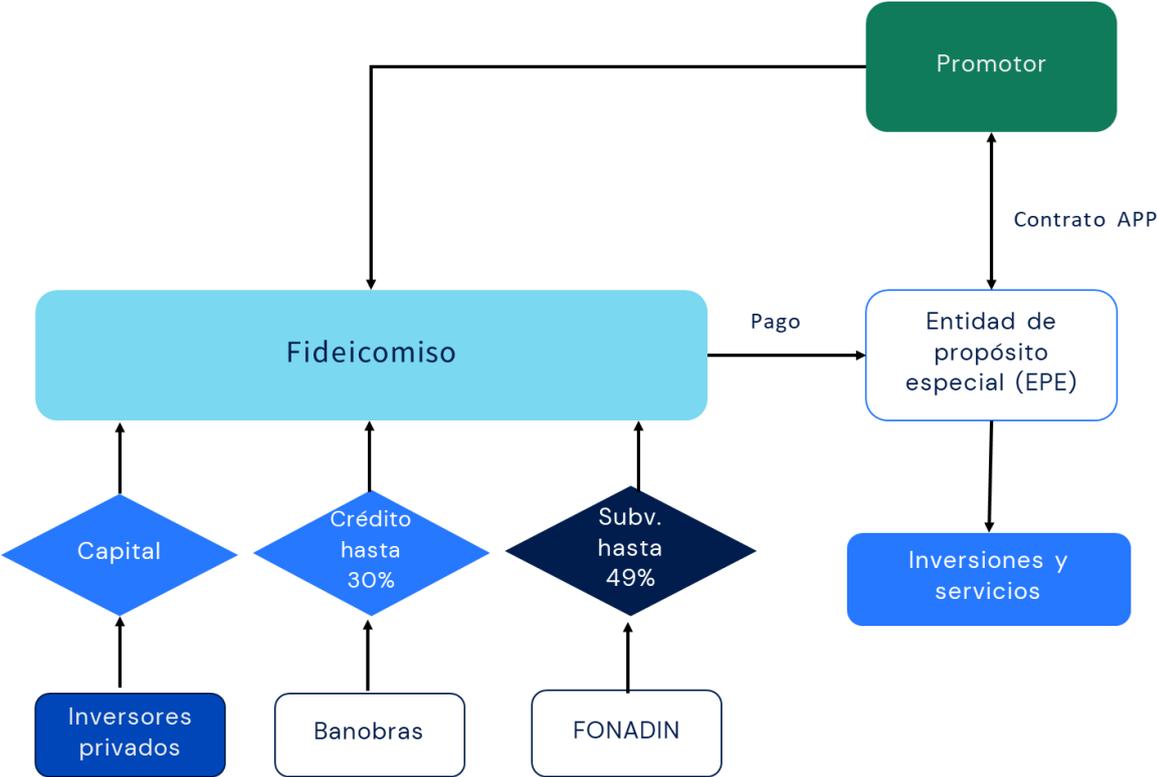
Varios de los BPND incluidos en el estudio financian infraestructura municipal de agua y saneamiento en pequeña escala. Entre otros, este es el caso de BDE (Ecuador) y de BDMG (Brasil). Recientemente, el BDMG otorgó asistencia financiera por USD 190.000 para un proyecto de saneamiento de la municipalidad de Guaranésia (Minas Gerais) que beneficia a 3 000 personas. En Peçanha (Minas Gerais), la misma institución otorgó USD 347.000 para financiar un proyecto de saneamiento que favorece a 5 000 habitantes¹.

Los BPND también financian a operadores privados, algunas veces con financiamiento municipal o de proyectos. Tal es el caso de Banobras y FONADIN en México, que proveen crédito a

¹ Datos comunicados por BDMG.

inversores (a través de Banobras) y financiamiento no reembolsable vía FONADIN (Figura 9). La creación de un fideicomiso en la estructura financiera aumenta la transparencia y la confianza en el proyecto. Todos los fondos, incluido el capital inicial, se depositan en el fideicomiso. Luego, este paga el contrato en función de los servicios prestados, comenzando con la construcción. El modelo Banobras/FONADIN también resulta adecuado para el financiamiento que otorgan las IFI, el cual puede asignarse al fideicomiso.

Figura 9: Estructura simplificada del proyecto Banobras-FONADIN



Dentro del espectro de los BPD que participaron del estudio, existen proyectos de agua y saneamiento financiados por BPD que abarcan desde la producción de agua hasta la distribución y el tratamiento. Las operaciones más importantes relacionadas con la distribución de agua y los servicios de alcantarillado son las concesiones de Río de Janeiro financiadas por el BNDES. En el caso de los BPND que tienen menos experiencia en el sector de agua y saneamiento y que están menos vinculados con él, los principales servicios de agua y saneamiento que financian o facilitan a través de la estructuración de proyectos se relacionan con el suministro de agua a granel (p. ej., PT SMI) o la construcción de plantas de desalinización y plantas de tratamiento de efluentes bajo un esquema de construcción-operación-traspaso (BOT) en el que los gastos operativos se financian a través de entidades gubernamentales (compradores contractuales del producto u *off-takers*) en vez de directamente a través de las tarifas. Los proyectos de Banobras/FONADIN pertenecen a esta categoría, y tienen una exposición limitada a los riesgos de demanda.

4.2.4 Fuentes del capital de los BPND para financiar agua y saneamiento

Las fuentes de capital de los BPND son un determinante crítico de la naturaleza de su asistencia financiera destinada al agua y saneamiento. En términos generales, los BPND movilizan varias fuentes de recursos destinados a este sector, que abarcan desde fondos propios (ingresos por operaciones), transferencias del gobierno central (subvenciones o préstamos), financiamiento proporcionado por las IFI, hasta la emisión de bonos. Sin embargo, algunos BPND tienen acceso a un abanico limitado de fuentes de recursos, lo que restringe su capacidad de brindar un apoyo amplio al sector del agua. En particular, los BPND que obtienen capital en los mercados financieros (en términos comerciales) tienen menos probabilidades de otorgar subvenciones o financiamiento en condiciones favorables, y presentan menos apetito de riesgo.

Por otra parte, cuando el financiamiento gubernamental o el provisto por las IFI es accesible, los BPND pueden prestar una serie de servicios y atender una amplia base de clientes. Por ejemplo, el financiamiento gubernamental puede utilizarse para programas especiales. Cabe mencionar el caso de NADBank, que administra algunos programas financiados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA). Uno de estos programas, el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza (*Border Environment Infrastructure Fund*, BEIF), participó en el financiamiento de 122 proyectos de agua y aguas residuales, lo que representa una inversión total cercana a los USD 2.000 millones y una contribución de subvenciones del BEIF que promedia el 33 % de un tercio de los costos de los proyectos.

Los bonos verdes y de sostenibilidad se utilizan cada vez más para movilizar capital, el que puede asignarse a los servicios de agua y saneamiento, si bien el financiamiento del sector continúa siendo reducido si se lo compara con el de energía (Tabla 5). Por ejemplo, el NADBank asignó el 10 % de los fondos procedentes de los bonos verdes al sector del agua y saneamiento, en comparación con el 90 % destinado a energía renovable. En el caso de AFL, el porcentaje de los ingresos provenientes de los bonos de sostenibilidad asignado al agua y saneamiento es más similar al correspondiente a energía (5 % y 7 %, respectivamente). El marco de los bonos verdes y de sostenibilidad reviste particular interés para el sector del agua, pues el agua y el saneamiento tienen características que permiten identificarlos como categorías elegibles.

Tabla 5: Asignación de bonos verdes del NADBank por sector elegible (en millones de USD)

Green Bond Issue	Renewable Energy	Energy Efficiency	Sustainable Water & Wastewater Management	Pollution Prevention & Control	Total Allocation
CHF 125M maturing 2026	\$ 126	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 126
CHF 180M maturing 2028	175	-	11	-	186
CHF 160M maturing 2033	100	34	29	3	166
Total	\$ 401	\$ 34	\$ 40	\$ 3	\$ 478

Green Bond Issue	Emisión de bono verde
CHF 125M maturing 2026	CHF 125M con vencimiento en 2026

CHF 180M maturing 2028	CHF 180M con vencimiento en 2028
CHF 160M maturing 2033	CHF 160M con vencimiento en 2033
Total	Total
Renewable Energy	Energía renovable
\$	USD
Energy Efficiency	Eficiencia energética
Sustainable Water & Wastewater Management	Gestión sostenible del agua y aguas residuales
Pollution Prevention & Control	Prevención y control de la contaminación
Total Allocation	Asignación total

4.2.5 El papel de las IFI en el desarrollo de la cartera de agua y saneamiento de los BPND

Existe un estrecho vínculo entre las IFI y los BPND, en el que las IFI respaldan el acceso al financiamiento y comparten conocimiento y redes, desarrollan capacidades, y facilitan el acceso a los mercados financieros. La mayoría de los BPND incluidos en el estudio accede al financiamiento de las IFI para destinar fondos al agua y saneamiento. En algunos casos, los provenientes de las IFI representan la mayor fuente de recursos para el sector (por ejemplo, IIBank). En otros casos, el monto de los fondos que aportan las IFI es reducido, y se consideran otras oportunidades de financiamiento (tales como recursos propios).

Para los BPND grandes (como Banobras y BNDES), un área de interés clave de colaboración con las IFI es la cooperación técnica y la implementación de proyectos piloto en estructuras innovadoras de financiamiento. La alianza entre el BID y el BNDES orientada al agua y saneamiento es un ejemplo de tal colaboración. Estas entidades también trabajaron mancomunadamente en la creación de un portal de información (el “LATAM projects hub”) para inversores en el que se presentan los proyectos de infraestructura en cartera; el portal incluye al menos 16 proyectos de agua y saneamiento.

Recuadro 3: La alianza entre el BID y BNDES para las inversiones en agua y saneamiento destinadas a los grupos vulnerables

En 2022, el BID y el BNDES celebraron un acuerdo de cooperación técnica con el propósito de crear modelos para realizar evaluaciones preliminares de viabilidad de proyectos y concesiones APP de servicios de agua y saneamiento en Brasil. El BID donó USD 350.000 con el fin de que se crearan herramientas innovadoras de apoyo al trabajo del BNDES en la estructuración de tales proyectos, en particular para áreas distantes donde la viabilidad financiera es menor. El objetivo consiste en canalizar más inversiones a dichas áreas, reducir los riesgos asociados y aumentar las posibilidades de éxito para todas las partes interesadas.

Una de las herramientas establecerá parámetros de evaluación de la viabilidad técnica, financiera, económica y jurídica de los proyectos diseñados para el suministro universal de servicios de agua y

saneamiento en una sola municipalidad, un grupo de municipalidades o una región. Esta evaluación preliminar simplificará los procesos y permitirá que el BNDES use los recursos de manera más eficiente para estructurar las APP.

Fuente: *iadb.org*

Del lado de las IFI, la capacidad de los BPND de atender a las municipalidades menores y brindarles la asistencia necesaria para absorber financiamiento es un beneficio clave de la colaboración. De entre los BPND seleccionados, el IIBank (Turquía) y el BDE (Ecuador) son dos organizaciones con experiencia en la gestión de proyectos financiados por IFI dirigidos a municipalidades pequeñas. Por ejemplo, el BDE pone en práctica, desde 2004, el programa nacional PROMADEC (*Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo Comunitario*), financiado con apoyo de CAF. Este programa consta de cuatro fases, y CAF otorgó financiamiento por valor de USD 875 millones. En la actualidad, la fase 4 está en ejecución (véase el Recuadro 4).

Recuadro 4: Colaboración entre CAF y el BDE en el contexto de PROMADEC IV

En 2004, el gobierno de Ecuador lanzó PROMADEC para acelerar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en áreas rurales y poblaciones pequeñas del país. CAF es un financiador clave del programa. La Fase 4 de PROMADEC (PROMADEC IV) cuenta con un financiamiento de USD 100 millones otorgado por CAF para mejorar los servicios de agua y saneamiento destinados a más de 250 000 beneficiarios.

El BDE es el responsable de implementar el programa en el marco de un convenio celebrado con el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (prestatario), y está a cargo de la evaluación ex ante de los proyectos, del recrédito para las municipalidades, y de la supervisión del monitoreo de los proyectos. Además de estudios de factibilidad y componentes de inversión, el programa incluye una actividad de creación de capacidades para permitir que las municipalidades gestionen proyectos y provean servicios sostenibles. El BDE tiene una división específica que brinda asistencia técnica a las municipalidades a través de sus sucursales, lo que incluye asistencia en gestión de los sistemas de agua y saneamiento. Se estima que PROMADEC IV financiará un total de 80 proyectos en diversos gobiernos autónomos descentralizados para junio de 2024.

De este modo, los BPND pueden desempeñar un papel crítico en el cierre de las brechas de acceso, sobre todo en contexto de descentralización, y en áreas rurales y poblaciones pequeñas.

4.3 Impulsores de la contribución de los BPD para financiar agua y saneamiento

Los mandatos, la misión y la visión de los BPND son los impulsores principales de su participación en la financiación de agua y saneamiento. Para todos los BPND seleccionados, excepto BDP y el Fondo MIVIVIENDA, que no destinan fondos a este sector, apoyar el desarrollo de infraestructura y servicios básicos es una misión específica. En algunos casos, la infraestructura y

los servicios básicos son áreas de negocio centrales de los BPND, tal el caso de Banobras (México), NADBank (México-EE. UU.), BNDES (Brasil) y Fomento Paraná (Brasil). En ocasiones, esta misión se ensambla con otras áreas de negocio, tales como la promoción de industrias locales (VDB en Viet Nam y BDP en Bolivia pertenecen a esta categoría). Por otra parte, algunos BPND tienen un mandato que se vuelca estrictamente al desarrollo del sector privado, lo que acota sus oportunidades de financiar el sector del agua, si se consideran el estado de dicho sector y la limitada participación del financiamiento privado en él.

Los BPND que tienen fuertes compromisos con el sector del agua también tienen indicadores de desempeño específicos relativos a los fondos que destinan para agua y saneamiento. Por ejemplo, en el caso de BNDES, agua y saneamiento figuran en al menos tres indicadores de desempeño (en dos áreas de desempeño de los BPND). (Tabla 6).

Tabla 6: Áreas e indicadores de desempeño de BNDES relativos al sector de agua y saneamiento

Área	Indicador
Área 1: servicios asociados a la estructuración de proyectos	Estructuración de proyectos para permitir que las poblaciones subatendidas accedan a los servicios
Área 2: financiamiento o garantías	Cantidad de habitantes que tendrán acceso a la red de alcantarillado + cantidad de habitantes que se beneficiarán con la expansión del tratamiento de aguas servidas (en miles)
	Cantidad de habitantes que tendrán acceso a la red de agua + cantidad de habitantes que se beneficiarán con la expansión del tratamiento de efluentes (en miles)

Fuente: Informe anual 2022 del BNDES

Las políticas y regulaciones nacionales del sector son grandes impulsores de la participación de los BPND en esta área. Las políticas y regulaciones definen metas y estándares de provisión del servicio, lo que, a menudo, exige más financiamiento para mejorar los servicios o proveer servicios para las zonas subatendidas. En estos contextos, donde los BPND tienen un fuerte mandato respecto del desarrollo de infraestructura, tales instituciones desempeñan un papel importante para canalizar financiamiento en condiciones favorables, crear capacidades locales y difundir las políticas nacionales. El caso de Ilbank, en Turquía, ilustra muy bien esta misión orientada hacia las políticas. Ilbank otorga préstamos a gobiernos subnacionales principalmente a través de préstamos soberanos acordados con instituciones financieras internacionales a través del Ministerio de Economía. La función del Ilbank es poner en marcha estos proyectos con las municipalidades; comunicar, difundir y defender la política del gobierno central; y acompañar a las municipalidades en la construcción de la infraestructura necesaria.

Brasil es otro gran ejemplo del papel que juegan las políticas para fortalecer el financiamiento que los BPND pueden otorgar al sector. El gobierno de Brasil aprobó una nueva regulación que busca atraer USD 128.000 millones en inversiones para agua y saneamiento a través de una mayor

participación del sector privado. Para los BPND brasileños, esta regulación representa una oportunidad de respaldar a las empresas públicas y privadas en la estructuración de proyectos y contratos, y en el cumplimiento de los requerimientos de inversión, bien a través de financiamiento directo o del otorgamiento de garantías. Ya hay empresas estatales que están estructurando la participación del sector privado con asistencia del BNDES, uno de los mayores agentes de financiamiento de Brasil para desarrollo de infraestructura. En la agenda del BNDES, agua y saneamiento es una prioridad para los próximos años.

Recuadro 5: Regulación de concesiones en Brasil introducida en 2020

La ley se promulgó para introducir la competencia en las licitaciones de gestión de los sistemas de agua y saneamiento, y generar oportunidades de inversión privada. El objetivo final es permitir que el 99 % de la población acceda al agua potable, y que el 90 % de los habitantes tenga red de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas para 2033. Hasta 2020, la concesión para el suministro de los servicios se llevaba a cabo a través de los denominados contratos de programa. Se trata de contratos celebrados entre los titulares de los servicios (ciudades y estados) y los concesionarios (empresas públicas o mixtas), sin un proceso de competencia ni licitación. El nuevo marco legal prohíbe el suministro de servicios de agua y saneamiento a través de contratos de programa, y establece que la concesión de tales servicios debe realizarse a través de licitaciones públicas, en las que pueden intervenir empresas tanto públicas como privadas. La expectativa es que la regulación genere la oportunidad de que el sector privado participe y que se allane el camino para atraer más inversiones privadas en este sector.

El acceso a las oportunidades de financiamiento también puede hacer crecer los aportes de los BPND al desarrollo de los servicios de agua y saneamiento. Las oportunidades de financiamiento pueden presentarse en forma de:

- acceso a capital de préstamo proveniente del gobierno central o federal (que puede estar destinado solo a agua y saneamiento), como el caso de BNDES (Brasil);
- acceso a capital de préstamo proveniente de instituciones financieras internacionales (IFI), como el caso de Ibbank;
- emisión de bonos sostenibles, lo que puede impulsar inversiones en agua y saneamiento (por ejemplo, el caso de AFL);
- oportunidades de cofinanciamiento que surgen cuando los BPND otorgan fondos para proyectos, por ejemplo, con los inversores privados, como en el caso de los proyectos financiados por Banobras.

4.4 Restricciones de los fondos de los BPND dirigidos al agua y saneamiento

Las restricciones o limitaciones que afectan la posición de los BPD para brindar asistencia financiera destinada al agua y saneamiento son tanto **internas**, referidas a su misión, estrategia y capacidad, como **externas**, es decir, ligadas a la situación del sector de agua y saneamiento en sí mismo. Las restricciones externas pueden ser factores más fuertes y más difíciles de abordar, como se presenta a continuación.

4.4.1 Restricciones internas: falta de misión, visión y estrategia específicas para agua y saneamiento

La misión y la estrategia operacional de los BPND pueden limitar su intervención en agua y saneamiento. Cuando la misión y la estrategia de los BPND no tienen incorporado de manera directa o indirecta al sector de agua, es menos probable que inviertan en la generación de demanda o en el apoyo a la difusión de las políticas públicas. Entre los BPD incluidos en el estudio, el Fondo MIVIVENDA en Perú, BDP en Bolivia y, en cierta medida, COFIDE en Perú, pertenecen a esta categoría.

Las regulaciones internas y las metas de desempeño financiero también pueden restringir la capacidad de los BPND de asignar fondos para un sector que se percibe riesgoso y menos rentable. El sector de agua continúa representando una pequeña porción de las carteras totales de varios BPND. Otros sectores, como energía y transporte, que tienen flujos de ingresos más claros y también se perciben como menos riesgosos, acaparan el grueso del financiamiento que otorgan estas entidades.

4.4.2 Restricciones externas: demanda, bancabilidad (*bankability*) y estrategia de financiamiento del sector limitadas

Las autoridades locales son los principales prestatarios y destinatarios de fondos de muchos BPND, y pueden no priorizar las inversiones en agua y saneamiento, con la consecuente restricción de oportunidades de financiamiento para los BPD. Este es el caso de PT SMI en Indonesia o de VDB en Vietnam, países en donde la demanda de financiamiento para agua y saneamiento por parte de los gobiernos locales es baja. Principalmente, ello se debe al papel histórico que ha desempeñado el financiamiento del sector a cargo del gobierno central, incluidos los fondos que otorgan las IFI. Sin embargo, aun en Francia, es posible que el sector de agua no sea una prioridad, lo que determina que los BPD sean activos difusores de políticas para generar demanda y presentar soluciones financieras.

La solvencia de las municipalidades es un desafío, en especial en las economías de ingreso medio-bajo. Los BPND tienen la capacidad de ofrecer préstamos de balance, pero estos pueden no ser replicables en contextos donde la base de ingresos de los gobiernos locales es insuficiente para atraer financiamiento reembolsable. Para estas municipalidades, el instrumento de financiación más apropiado serían las subvenciones. Sin embargo, son escasos y dependen de fondos gubernamentales o externos. Banobras y NADBank identifican este desafío común como una necesidad de que las municipalidades reciban más apoyo federal y de los estados.

Del mismo modo, la falta de solvencia de los operadores de agua, en particular, las empresas estatales, constituye una limitación. Esta barrera se vincula con numerosos factores, entre los que se cuentan las tarifas, a menudo inferiores al nivel de recuperación de costos. Así, se genera un círculo vicioso de mal mantenimiento debido a falta de presupuesto para mantenimiento, lo que aumenta las ineficiencias y ejerce una presión económica sobre los servicios. Además, en los contextos descentralizados, donde las municipalidades son responsables de la provisión de servicios, los de agua y saneamiento están fragmentados cuando la capacidad técnica municipal es

limitada. A su vez, la fragmentación aumenta los costos de evaluación ex ante de las iniciativas, lo que opaca el incentivo de participación de los BPND debido al volumen de recursos que se necesitan para preparar el proyecto.

En relación con lo anterior, el acceso limitado al capital y a oportunidades de cofinanciamiento, que podrían reducir el riesgo de inversión, actúa como un factor restrictivo.

Se requieren altos montos de financiamiento para satisfacer las necesidades del sector. La mayoría de los BPND por sí solos pueden no tener la capacidad financiera de cubrir tales requerimientos, ya que consideran otras prioridades que rivalizan por los recursos y que ofrecen oportunidades de inversión a primera vista más atractivas, tal como sucede con el sector energético.

Por último, en numerosos países de ingreso bajo y medio, los BPND no están incluidos en la asistencia financiera destinada a los servicios de agua y saneamiento, y no ayudan al diálogo del sector.

En estos países, los organismos gubernamentales distintos de los BPND son los que gestionan las inversiones que se realizan con fondos del gobierno central o de las IFI. Por ejemplo, en Perú, la reciente estrategia del agua no parece incluir el banco de desarrollo nacional. Tal es el caso en muchos países del mundo que enfrentan grandes desafíos de agua y saneamiento. En el África subsahariana, excepto el Banco de Desarrollo de África del Sur (DBSA), la mayoría de los países aún no han integrado sus BPND al financiamiento del sector del agua. Existe una multiplicidad de factores que dan cuenta de esta ausencia:

- el liderazgo histórico de otros organismos nacionales a cargo de la gestión del financiamiento (público) del sector: puede tratarse de ministerios o entidades de gobierno sectoriales específicas que financian a las municipalidades o a las empresas de agua en forma directa (a menudo bajo el formato de subvenciones);
- la estructura del mercado del agua, que no justifica o facilita la participación de los BPND:
 - el monopolio de los servicios de agua urbanos en manos de un solo operador nacional (p. ej., Ghana Water Limited) que tiene acceso al financiamiento provisto por el gobierno central para las inversiones;
 - una enorme fragmentación de los mercados de saneamiento, con participación de numerosos proveedores de pequeña escala, lo que aumenta los costos de transacción para los financiadores;
 - la madurez financiera y de desempeño de los proveedores del servicio: en general, el sector puede no estar maduro para recibir financiamiento reembolsable, lo que restringe la capacidad de los BPND de ocupar un lugar destacado en el financiamiento del sector;
- conocimiento limitado sobre el potencial que tienen los BPND para enfrentar algunos de los desafíos mencionados y sobre el papel que podrían jugar en favor de la madurez del sector.

5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones que pueden extraerse del presente estudio de prospección.

1. El estado de los servicios de agua y saneamiento exige aumentar la participación de los BPND en el financiamiento del sector.

Todos los países enfrentan acuciantes necesidades de financiamiento en el sector del agua que continúan insatisfechas: una gran parte de la población carece de servicios (en particular, saneamiento), y la infraestructura obsoleta provoca ineficiencias. Aun así, la participación de los BPND en la asistencia financiera destinada al agua y saneamiento varía ampliamente de país a país, y va desde una intervención prácticamente nula hasta actuar como inversionistas muy relevantes. En algunos países que enfrentan enormes desafíos en el sector del agua, los BPND no desempeñan un papel significativo en el financiamiento del sector. Ello contrasta con su participación en el desarrollo de otros servicios públicos, en particular, en el sector energético.

2. En los servicios públicos domiciliarios, el sector energético parece atraer una gran parte de las inversiones de los BPND.

Si bien la mayoría de los BPND que financian servicios públicos domiciliarios dirigen su financiamiento a los sectores tanto de agua como de energía, el volumen de las inversiones destinadas a los sectores energéticos suele ser mayor. Ello indica que este sector puede haber alcanzado un nivel de madurez que el sector del agua aún debe lograr en varios países.

3. Existen factores tanto internos, como la misión y las fuentes de recursos, como externos (regulaciones sectoriales) que pueden actuar como limitantes de la participación de los BPND en el financiamiento del sector del agua.

Para poder participar activamente en el sector del agua, los BPND deben tener una orientación clara hacia el desarrollo de infraestructura y el mandato de apoyar a las partes interesadas tanto públicas como privadas. La forma en la que los BPND obtienen capital también determina si pueden participar en un sector que aún no es suficientemente atractivo en términos comerciales en muchos países, debido a las grandes inversiones requeridas y a la limitada solvencia de los gobiernos locales .

Las regulaciones que moldean la naturaleza y la estructura del sector de agua y saneamiento pueden imponer grandes barreras, no solo en relación con la insuficiente regulación de tarifas sostenibles, sino también en términos de la fragmentación del sector y de los costos de transacción asociados a la preparación de los proyectos.

4. Aun así, algunos BPND demuestran que tienen la capacidad de jugar un papel importante en aportar asistencia financiera destinada al agua y saneamiento, porque pueden no solo canalizar la inversión, sino también movilizar fondos adicionales.

La naturaleza de la participación de los BPND abarca todo el ciclo del proyecto (desde su origen hasta su estructuración y financiamiento). Estos bancos tienen un papel fundamental en estructurar los proyectos para atraer inversiones privadas. Los BPND que son muy activos en asignar fondos para agua y saneamiento también lo son en la difusión de políticas y regulaciones, y en el diálogo sectorial orientado a generar demanda y despertar el interés de los inversores. Mientras que las regulaciones y las tarifas son limitantes para financiar agua y saneamiento, incluso respecto de los fondos provenientes de los BPND, la estructura transaccional (como la dimensión, el marco temporal del contrato y la ubicación geográfica) puede compensar los riesgos regulatorios, tal como lo demostraron las concesiones de Río de Janeiro respaldadas por el BNDES.

5. Los BPND pueden ser muy importantes para cerrar la brecha de acceso, en especial para financiar proyectos municipales de escala mediana y pequeña, pero necesitan contar con los recursos suficientes.

Los BPND han demostrado el valor que revisten para ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en áreas rurales y poblaciones reducidas al financiar proyectos de mediana y pequeña escala. En ciertos contextos, participan de manera directa en generar capacidad entre los proveedores de servicio locales. Para ello, deben tener acceso a recursos suficientes, ya sea mediante subvenciones o mediante la capacidad de reinvertir los ingresos de los préstamos y otras operaciones en servicios esenciales. Asimismo, varios BPND están en condiciones de gestionar programas especiales y supervisar el financiamiento por subvenciones en representación de los gobiernos. De este modo, pueden aportar su capacidad técnica para evaluar proyectos y cooperar en su ejecución.

6. Asimismo, los BPND brindan la oportunidad de diversificar las fuentes de recursos destinados al sector del agua.

Numerosos BPND se valen de múltiples fuentes de recursos para financiar agua y saneamiento. En este sentido, el uso más reciente de los bonos verdes y sostenibles ofrece nuevas oportunidades para el sector.

5.2 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están dirigidas a los BPND, los miembros de la WFC, las IFI y los organismos multilaterales, todos quienes están en una excelente posición para fortalecer la participación de los BPND en el aporte de fondos para agua y saneamiento.

Recomendaciones para los BPND

1. Continuar identificando oportunidades para influir en las políticas y regulaciones de modo de tener la posibilidad de presentar información acerca de los requerimientos de inversión y las oportunidades existentes (p. ej., experiencia internacional, apetito de los inversionistas) para demostrar, así, la necesidad de que se lleven a cabo reformas, cuando estas sean necesarias.
2. Difundir de manera activa productos del conocimiento sobre políticas y regulaciones a fin de construir demanda y generar proyectos.
3. Utilizar la plataforma que provee la WFC para compartir y difundir experiencias, y para buscar cooperación técnica entre pares sobre el diseño de proyectos viables.
4. Trabajar activamente en pro del desarrollo y financiamiento de proyectos financiables (*bankable projects*) más cercanos a la distribución de agua y la red de alcantarillado, relativamente poco explotados y con potencial de ingresos.
5. Desarrollar marcos propicios para bonos temáticos (sociales, verdes y de sostenibilidad) que puedan atraer capital para agua y saneamiento.

Recomendaciones para las IFI y los BPD multilaterales

1. Trabajar en favor de difundir el valor agregado que tiene la contribución de los BPND en el financiamiento del sector, así como permitir un fortalecimiento gradual de los servicios públicos. Ello implica actuar a nivel del país para elaborar estrategias sectoriales de asistencia financiera basadas en la evaluación de necesidades, identificar el papel que pueden desempeñar los BPND dentro de ese contexto para cumplir las metas del sector y mejorar las eficiencias, y dialogar con los gobiernos acerca del rol de los BPND.
2. Dialogar con los gobiernos, incluidos los organismos reguladores, con miras a mejorar el contexto de las políticas y regulaciones de agua y saneamiento, y aumentar la viabilidad financiera de los servicios.
3. Identificar oportunidades de cofinanciamiento con los BPND, incluyendo o financiamiento estructurado de proyectos (*project finance*), en términos atractivos (subvenciones o financiamiento en condiciones favorables).
4. Contribuir a crear un perfil del sector del agua que resulte atractivo como oportunidad de inversión, incluso a través de la financiación combinada, a fin de encaminar el sector hacia su madurez.
5. Brindar apoyo a los BPND para que elaboren programas holísticos que aborden el desempeño del sector del agua y que, poco a poco, aumenten la solvencia de los servicios públicos y de los gobiernos municipales: ello puede implicar incorporar programas de

asistencia técnica a los servicios públicos (programas basados en el desempeño o asociaciones con los operadores de agua).

6. Desarrollar mecanismos de financiamiento (p.ej., garantías, seguros) que permitan otorgar préstamos a los BPND o a los inversores/operadores en moneda local, a fin de mejorar la viabilidad financiera de los proyectos.
7. Crear plataformas e iniciativas de cooperación técnica activa con los BPND para brindar apoyo a la generación de proyectos de agua y saneamiento.
8. Considerando el volumen de las inversiones en energía y comparado con el que se destina al sector del agua, extraer enseñanzas del sector energético para ampliar la participación de los BPND en el sector del agua.
9. Utilizar la plataforma de la WFC para generar datos de mejor calidad y más completos sobre la participación de los BPND en el financiamiento del sector del agua a fin de hacer un seguimiento a lo largo del tiempo.

Anexo 1 Bibliografía

- Agence France Locale. (2024). *Face à la raréfaction de la ressource en eau, comment mieux orienter les financements vers des usages vertueux de la ressource et la modernisation des réseaux ?*
- CAF. (2023). *Brechas y cartera de inversiones en agua y resiliencia climática en la región de América Latina y Caribe hacia el 2030 y 2040*. CAF.
- Fonseca, C., Mansour, G., Smits, S. y Rodriguez, M. (2021). *The role of Public Development Banks in financing the water and sanitation SDG6, the water-related goals of the Paris Agreement and biodiversity protection*.
- Global Water Intelligence. (2021). *\$4.25bn Rio de Janeiro auction takes BNDES' water concessions programme to the next level*. Recuperado de <https://www.globalwaterintel.com/global-water-intelligence-magazine/22/5/general/4-25bn-rio-de-janeiro-auction-takes-bndes-water-concessions-programme-to-the-next-level>
- Joseph, G., Rong Hoo, Y., Wang, Q., Aroha, B. y Andres, L. (2024). *Funding a Water-Secure Future: An Assessment of Global Public Spending*. Banco Mundial.
- Mansour, G., Nguyen, C., Nguyen, D. y Oksana Tkachenko, O. (2022). *Assessment of WASH funding and financing in Viet Nam*. UNICEF.
- OMS-UNICEF. (2022). Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo (JMP) del Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene. <https://washdata.org/data/household#!/>
- Tkachenko, O. (2023). *Water and Sanitation Infrastructure funding and financing in Indonesia – reality check and ways forward*. Embajada de Australia en Yakarta.