



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Programa Mundial
de Evaluación de los
Recursos Hídricos

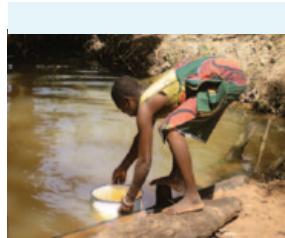


UN WATER

Mensajes para financieros

3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el
desarrollo de los recursos hídricos en el mundo

Colección de Mensajes

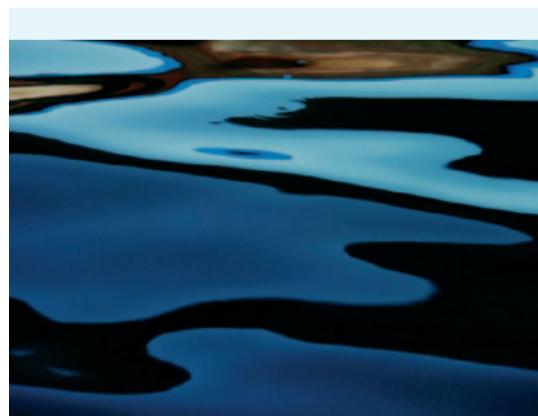


**El sector del agua
adolece de un grave
déficit de inversión
en muchos países en
desarrollo**

Se trata de una paradoja, teniendo en cuenta que los beneficios económicos, sociales, medioambientales y de salud pública derivados de invertir en agua y saneamiento están ampliamente comprobados.

Los antecedentes financieros del sector todavía permanecen difusos, pero las empresas de servicios municipales que operan en mercados regulados y que están bien gestionadas han proporcionado sólidas oportunidades de inversión que encajan bien en carteras diversificadas. Si se observan las tendencias a largo plazo, el sector presenta una demanda no cíclica con tendencias positivas y flujos de cajas relativamente estables. Éste es además comparativamente flexible a los cambios tecnológicos y las barreras de entrada a nuevos actores son comparativamente altas.





El debate sobre cómo aumentar los flujos de inversión y materializar los beneficios sociales y económicos derivados de las inversiones en el sector hídrico se prolonga desde hace tiempo

Para progresar en esta cuestión, el debate debe circunscribirse de forma adecuada. Los préstamos y las fuentes de activos son instrumentos financieros que permiten ampliar y recuperar el coste de la inversión durante un periodo de tiempo.

En último término, sólo existen tres fuentes de financiación en materia de inversiones hídricas: las tarifas que pagan los usuarios; los impuestos, pagados por la mayoría de la población; y las transferencias procedentes de la ayuda internacional. En la práctica, existe una gran discrepancia en la proporción relativa a los fondos procedentes de las tarifas, los impuestos y las transferencias, incluso en los países que han implantado satisfactoriamente una estrategia de financiación sostenible en el sector hídrico. Los flujos de inversión tienen que estar perfectamente determinados para que el sector atraiga la financiación comercial. Por consiguiente, los programas de inversión deben circunscribirse a estos tres elementos (tarifas, impuestos y transferencias) mediante el establecimiento de estándares de servicios asequibles, la realización de operaciones más eficientes (a través de un mantenimiento adecuado) y la mejora de los servicios para reforzar la voluntad de los usuarios a pagar los servicios de suministro y de aguas residuales. Un mayor uso de los ingresos procedentes de las tarifas requiere prestar más atención a la asequibilidad de las mismas, principalmente en regiones más pobres.

Si bien el sector hídrico en su conjunto presenta un déficit de financiación, el mapa de inversiones difiere de un subsector a otro: las infraestructuras cuentan con una mejor financiación que los costes recurrentes, la rehabilitación y los servicios y funciones llamados "blandos", que necesitan desarrollar nuevos instrumentos financieros. Los esquemas multiusos, entre los que se incluye la energía hidroeléctrica, pueden normalmente atraer financiación crediticia con mayor facilidad que los proyectos destinados exclusivamente al riego. Los financieros del crédito deberían utilizar el amplio abanico de instrumentos y facilidades de reducción del riesgo para gestionar las inseguridades específicas del sector. Los títulos emitidos por las empresas del sector hídrico solventes y bien gestionadas atraen a los ahorradores y a los inversores institucionales con visión a largo plazo.

El rol del público objetivo y los vínculos con el Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo

En términos generales este mensaje está dirigido a la comunidad financiera, entre la que se incluyen:

- Bancos comerciales;
- Inversores institucionales como aseguradoras y fondos de pensiones;
- Fondos de valores privados, de infraestructura y de inversión en recursos hídricos;
- Empresas de seguros y agencias de aval para la solicitud de crédito;
- Empresas privadas que invierten en servicios hídricos e infraestructura (incluyendo corporaciones de titularidad mayoritariamente pública, pero con orientación comercial, y agrupaciones temporales de empresas entre accionistas públicos y privados);
- Empresas y agencias implicadas en la provisión y facilitación de crédito y valores privados;
- También concierne a bancos de desarrollo internacional y a agencias de desarrollo con operaciones orientadas al mercado.

El término "inversión" se refiere, en este documento, a las formas de financiación que conlleven riesgo, especialmente algunos tipos de acciones o bonos. "Préstamo" se entiende como una financiación comercial, no como una inversión (si bien un préstamo moroso puede convertirse posteriormente en una acción). También merece la pena recordar que una acción no necesariamente ha de ser privada, pueden emitirla, así como conservarla, tanto entidades privadas como públicas. El mismo racionamiento puede ser aplicado en el caso de los préstamos y bonos.

En varios países, los gobiernos han adquirido recientemente participaciones importantes en bancos y compañías de seguros, hasta la fecha, privadas, mientras que los fondos soberanos de inversión de las economías emergentes se han convertido en importantes inversores internacionales. Simultáneamente, compañías privadas con modelos comerciales orientados a obtener beneficios se están implicando en operaciones filantrópicas y de "valor combinado"¹ con una marcada orientación desarrollista. También somos testigos, de la creciente aparición de operadores privados de servicios hídricos en los países en desarrollo que se están convirtiendo en inversores regionales. Pero en definitiva, lo importante es la motivación y el *modus operandi* de una compañía o agente, por encima de su régimen jurídico formal o su domicilio.

La comunidad financiera se ha visto severamente afectada por la crisis económica mundial, cuyo impacto total todavía se está evaluando. Ante este contexto desalentador, el *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo* de 2009 indica que los diversos subsectores del agua requerirán una mayor financiación procedente de todas las fuentes. Las infraestructuras hídricas globales proporcionan un mercado de bienes y servicios valorado en unos 350.000 millones de dólares estadounidenses (USD) anuales². Sin embargo, comparado con otro tipo de infraestructuras, el sector hídrico tradicionalmente ha arrojado un retorno de la inversión menor y presenta riesgos específicos. Actualmente existen medidas de reducción del riesgo e instrumentos híbridos para afrontar los riesgos del sector. Si bien el retorno de la inversión es comparativamente inferior al registrado en otros sectores, las inversiones en recursos hídricos han arrojado retornos estables y predecibles.

1 Se trata de fondos que se destinan a proyectos con finalidad social o de desarrollo, pero también comercial, y que presenta una tasa de rendimiento financiero modificado de manera acorde.

2 Goldman Sachs - 2005: *Water: Pure, Refreshing Defensive Growth* [Aqua: crecimiento puro, refrescante y protector]

Mensajes

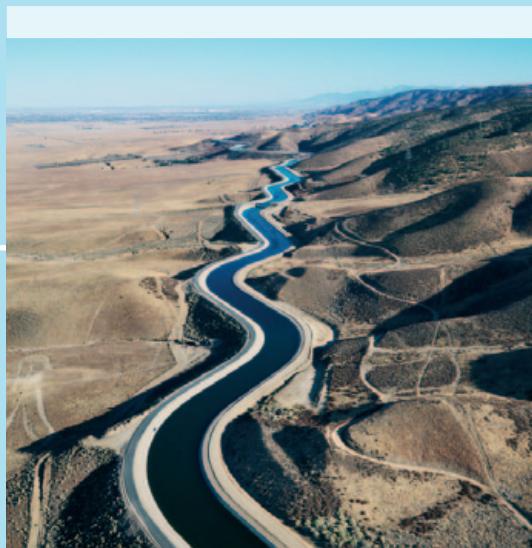
Asegurar un flujo de efectivo adecuado, fiable y predecible derivado de las tarifas, los impuestos y las transferencias permite disponer de una financiación provisional para repartir el coste de la inversión por un periodo de tiempo.

Los ingresos por tarifas son el pilar de una financiación sostenible, aunque en la práctica es poco habitual que todos los gastos estén cubiertos por las tarifas, y la mayoría de países adoptan un enfoque pragmático designado bajo el término "recuperación sostenible de los costes".

Sin embargo, un enfoque centrado en las tarifas exige una reflexión concienzuda acerca de cómo gestionar su **asequibilidad**. Muchas personas de bajos recursos no tienen acceso a sistemas de distribución de agua potable y saneamiento, y tienen que arreglárselas por sus propios medios, lo que normalmente multiplica su coste. Para estas personas, el acceso es más importante que el precio de la tarifa (aunque el coste de conexión puede representar un obstáculo al que deberían destinarse provisiones especiales). Para clientes que disponen de conexión, el umbral de accesibilidad (por lo general situado entre un 3-5% de los ingresos familiares) suele utilizarse como referencia para el establecimiento de tarifas. Estos referentes son de gran utilidad cuando se aplican a los segmentos más pobres de la población. La accesibilidad puede ser abordada tanto por la estructura tarifaria (por ejemplo, mediante cuotas gratuitas o básicas, complementadas con tarifas enteras para los incrementos subsiguientes) o mediante aportaciones a la seguridad social gravadas en los grupos que se lo puedan permitir.

Gestionar la demanda de financiación es igual de importante que aumentar su oferta. Si bien las futuras necesidades financieras del sector hídrico son ingentes, se puede mantener el agua a un precio asequible optando por programas de inversión y estándares de servicio más realistas, introduciendo enfoques de gestión de la demanda, maximizando la eficiencia de las operaciones y mejorando los servicios para fomentar la voluntad de pagar de los usuarios.

Actualmente, existe una necesidad concreta de **mejorar la gestión y mantenimiento** a través de una mayor eficiencia técnica y comercial. El clima financiero ha creado una gran incertidumbre con respecto al crédito y los valores privados. Asimismo, los presupuestos estatales de muchos países se están reduciendo y la obtención de préstamos se ha vuelto más difícil. No es fácil prever cómo evolucionarán estas fuerzas o cuál será la repercusión final en la financiación del sector hídrico. Las agencias y los proveedores de servicios necesitarán adoptar todas las medidas posibles para consolidar sus ingresos básicos, mejorar su viabilidad financiera y minimizar la necesidad de financiación externa.



La totalidad de las funciones y servicios del agua requerirá financiación

Ciertas partes del sector adolecen de un grave déficit de financiación y existe una brecha entre la financiación disponible y las necesidades reales

- Existe un desequilibrio entre la financiación de la inversión de capital, la cual resulta mucho más atractiva para los financieros externos, y la financiación de operaciones y mantenimiento, que tiende a ser insuficiente. Para financiar estos dos aspectos, se deben optimizar los ingresos por tarifas y las transferencias presupuestarias deben realizarse con mayor consistencia y predictibilidad.
- Existen pocas provisiones con respecto al elevado coste que conlleva rehabilitar y modernizar los sistemas obsoletos. Esto constituye un problema para los sistemas de suministro municipales, las redes de riego y otras infraestructuras hidráulicas. Es por ello que es esencial disponer de una estrategia de financiación con vistas al futuro.
- Resulta mucho más fácil obtener financiación para los aspectos materiales del sector hídrico que para aquellos que son menos "tangibles", como la gestión de cuencas, la investigación, la elaboración de políticas, el monitoreo, el control del medio ambiente y de la contaminación, la formación y la sensibilización pública. A pesar de que algunos de estos aspectos podrían no considerarse esenciales como podrían serlo las infraestructuras o los servicios de primera línea, desatenderlas causaría un impacto negativo en la totalidad de los usuarios del agua. De ahí que se necesite ingenio para desarrollar una financiación adecuada para estas funciones, recurriendo a esquemas como los Pagos por Servicios Medioambientales (PSM) o destinando los gravámenes por contaminación al tratamiento de las aguas residuales o a la recuperación del medio ambiente.





La demanda de recursos procedentes del sector privado probablemente aumente y necesitará diferentes formas de Participación del Sector Privado (PSP)

En las décadas venideras, el ajuste de las economías del agua a las tensiones descritas en el 3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: *El agua en un mundo en constante cambio*, apelará a todos los recursos de los agentes privados. Esto es particularmente cierto en el caso de los servicios hídricos municipales, pero también hay potencial para las PSP. En el modelo dominante de PSP, la titularidad y el control permanecen en manos públicas, con las cargas de financiación a largo plazo sostenidas en los balances del sector público, mientras que los agentes privados participan sólo en los componentes de la cadena de valor con un menor riesgo asociado. Este esquema se aplica a las soluciones PSP en sistemas de distribución de agua potable y saneamiento municipal³ pero también a proyectos de envergadura en materia de infraestructuras, como almacenamiento, energía hidroeléctrica y transporte de grandes volúmenes. Sin embargo, buena parte del reciente crecimiento de la PSP registrado en los servicios hídricos de América Latina, Asia Sudoriental, Asia Oriental, Federación de Rusia, y Oriente Medio ha sido impulsado por nuevos operadores estatales y regionales de procedencia y modelos empresariales diversos, cuyo acceso a la financiación proviene de su propio flujo de efectivo o de bancos e inversores locales.

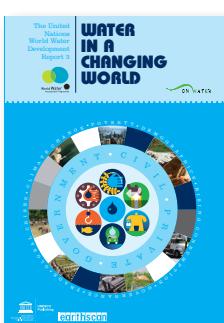
Los financieros deberían recurrir al amplio abanico de instrumentos de **reducción del riesgo** a fin de gestionar las inseguridades específicas del sector hídrico. Las principales categorías de riesgos que deben abordarse son de índole política, reguladora/contractual y crediticia, así como aquellas referentes a las divisas y sub-soberana. Entre los mecanismos disponibles hay las garantías, los seguros de riesgo político, las subvenciones que equilibran las demandas de efectivo derivadas de las operaciones, la ayuda en función a resultados, los préstamos convertibles, los canjes de deuda por acciones, los modelos de valor combinado, los fondos de desafío, la titulización o las líneas de crédito para la preparación de proyectos. Estos dispositivos tienen como finalidad eliminar los riesgos específicos, multiplicar el volumen de las finanzas, aumentar el atractivo de los paquetes financieros, mejorar la transparencia, consolidar los balances, obtener un mejor rendimiento financiero, reducir los costes de transacción, atraer recursos extraordinarios y proyectar corrientes de ganancias potenciales. No obstante, en ausencia de unas bases sólidas, los instrumentos de reducción del riesgo no se bastan por sí solos.

A pesar de que los problemas de financiación en materia de inversión hídrica son bien notorios, las **acciones y bonos** de instituciones del agua bien gestionadas pueden constituir elementos atractivos para una cartera de inversiones. Los sistemas de distribución de agua potable y saneamiento poseen un potencial de flujos de efectivo estables a largo plazo. Esto responde a las exigencias de los inversores que necesitan realizar el seguimiento del rendimiento en el futuro, como fondos de pensiones, fondos de empresas aseguradoras y fondos especializados en recursos hídricos e infraestructuras. Varios países emergentes y en desarrollo están emitiendo bonos municipales para financiar su desarrollo hídrico. Muchas de las garantías emitidas por los municipios y los servicios públicos son respaldadas por ampliaciones del crédito que les permiten alcanzar el estatus inversor que a menudo exigen los inversores institucionales.

Por último, el Informe aporta abundantes pruebas del ingente gasto que requieren con urgencia todos los componentes del sector hídrico. La gestión de los recursos hídricos tiene que adaptarse al cambio climático a través de la inversión en los sistemas de almacenamiento, control de inundaciones y sistemas de riego más eficientes. Debe proporcionarse agua potable y saneamiento a las millones de personas que carecen de estos servicios básicos. En los países más desarrollados, las infraestructuras obsoletas deben actualizarse para satisfacer las expectativas actuales y hay que optimizar los sistemas para aumentar su eficiencia. Muchos de los proyectos actuales en materia de infraestructuras hídricas se concibieron como esquemas para luchar contra la recesión y constituyen reclamos influyentes para emplear estímulos fiscales con el fin de fomentar el desarrollo "verde". Es importante adoptar una visión a largo plazo de la actual incertidumbre financiera global y ver las oportunidades que ofrece, así como las dificultades obvias que plantea para la financiación del sector hídrico.

Del mismo modo que las entidades financieras privadas están recurriendo con más ahínco a los gobiernos para que retomen el liderazgo en medio de la crisis financiera actual, las instituciones financieras internacionales (IFI) informan de un súbito aumento en el interés por sus productos crediticios y de riesgo compartido. Es importante que toda medida a corto plazo destinada a combatir las tensiones actuales de índole macroeconómica o social no socave el crecimiento a largo plazo y las perspectivas de desarrollo. Una reducción generalizada de los gastos, que afecte tanto a la inversión como al mantenimiento, podría ser gravoso a largo plazo. En consecuencia, es responsabilidad de los financieros mostrarse flexibles a la luz de estos nuevos retos.

³ Fondo de Asesoría en Infraestructura Pública-Privada (PPIAF) del Banco Mundial. 2008. *Public-private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries* [Las asociaciones público-privadas para los servicios urbanos del agua: una revisión de las experiencias en los países en desarrollo]. Washington D. C., Banco Mundial



3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: *El agua en un mundo en constante cambio*

Coordinado por el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, el 3^{er} Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: *El agua en un mundo en constante cambio*, es un esfuerzo conjunto de 26 agencias y entidades de las Naciones Unidas que forman parte de ONU-Agua. El Informe reúne a algunos de los expertos líderes en el mundo con el objetivo de que analicen el estado de los recursos de agua dulce del planeta: supervisa los cambios en el abastecimiento de agua y cómo los gestionamos, y realiza un seguimiento del progreso logrado para alcanzar las metas internacionales de desarrollo.

El Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo también proporciona a los responsables de la toma de decisiones herramientas para implementar el uso sostenible del agua, ofreciendo buenas prácticas con el fin de ayudar a estimular ideas y acciones que puedan mejorar la gestión de este recurso tan esencial.

Afrontar los retos es un volumen de estudios de casos que complementa el Informe. Este volumen examina el estado de los recursos hídricos y los mecanismos nacionales que permiten hacer frente a los cambios relacionados con estos recursos en 23 países y numerosos pequeños Estados insulares en desarrollo.