

Hacia una agenda de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe 2030

Contribuciones a partir de la Conferencia de Finanzas y Gobernanza del Agua en América Latina y el Caribe: Rumbo a Dakar 2022



**Título: Hacia una agenda de seguridad hídrica para América Latina y el Caribe 2030.
Contribuciones a partir de la Conferencia de Finanzas y Gobernanza del Agua
en América Latina y el Caribe: Rumbo a Dakar 2022**

Editor: CAF

Gerencia de Desarrollo Urbano y Economías Creativas

Autor:

Emilio Lentini

Edición y supervisión:

Franz Rojas-Ortuste, Coordinador de la Agenda de Agua

Fabiana Bianchi Falco, Especialista de Agua

Diseño gráfico:

Estudio Bilder / Buenos Aires

El presente documento se basa en la Conferencia efectuada por CAF los días 23 y 24 de noviembre de 2021, sobre Finanzas y Gobernanza del Agua en América Latina y El Caribe, con la participación de medio centenar de personalidades de la región.

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Esta y otras publicaciones sobre Agua se encuentran en: scioteca.caf.com

Copyright © 2022 Corporación Andina de Fomento. Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0/>.



Contenido

- 5 Resumen ejecutivo**
- 8 Introducción**
- 12 Diagnóstico: brechas y prioridades**
 - El agua: protagonista del desarrollo sostenible
 - Seguridad hídrica: pilar del desarrollo
 - El cambio climático: riesgos y gestión de desastres
 - Requerimientos financieros para la seguridad hídrica
 - Simbiosis Finanzas y Gobernanza
- 26 Desafíos de gobernanza**
 - Gestión de recursos hídricos y riego
 - Gestión de los servicios de agua potable y saneamiento
 - Gestión de desastres relacionados con el agua
- 40 Desafíos de financiamiento**
 - Mayor financiamiento: tema recurrente
 - Políticas de financiamiento
 - Visiones en el financiamiento del agua
 - Optimizando el financiamiento sectorial
 - Incrementando el financiamiento: nuevos instrumentos
- 58 Mensajes principales y visión**
- 68 Bibliografía**
- 70 Anexos**
 - Expositores, panelistas, moderadores de la Conferencia
 - Autoridades de países y de organismos

Acrónimos

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Brasil)
ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
ALOAS	Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento
AySA	Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (Argentina)
APP	Asociaciones Público-Privadas
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (México)
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA)
CLOCSAS	Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento
CMA	Consejo Mundial del Agua
COP 26	26a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021
CoFiGo-ALC	Conferencia de Finanzas y Gobernanza del Agua en América Latina y el Caribe: Hacia Dakar 2022
DAEE	Departamento de Agua y Energía Eléctrica del Estado de San Pablo (Brasil)
DHAS	Derecho Humano al Agua y Saneamiento
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODS 2	Objetivo de Desarrollo Sostenible para erradicar el hambre
ODS 6	Objetivo de Desarrollo Sostenible para garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PforR	Programa por Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PPSA	Programa de Preinversión del Sector Agua de CAF
RADESCA	Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A. (Brasil)
SbN	Soluciones basadas en la Naturaleza
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Resumen ejecutivo

Del 21 al 26 de marzo de 2022 se realiza en Dakar, Senegal, el 9º Foro Mundial del Agua organizado periódicamente por el Consejo Mundial del Agua (CMA).

CAF – banco de Desarrollo de América Latina, forma parte del directorio del CMA y lidera la Mesa de Finanzas del Agua del CMA; como tal, promueve modelos innovadores para aumentar el financiamiento en favor de una agenda de seguridad hídrica global. En esa línea, y con el objeto de fortalecer los principales mensajes y recomendaciones a presentar en el Foro, se llevó a cabo la **“Conferencia de Finanzas y Gobernanza del Agua en América Latina y el Caribe: Hacia Dakar 2022”** (CoFiGo-ALC)¹ que permitió el debate enfocado en la interrelación de finanzas y gobernanza para el cumplimiento del ODS 6 y el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS), y así alcanzar niveles adecuados de Seguridad Hídrica como contribución esencial para el desarrollo sostenible.

Durante la Conferencia, se analizaron iniciativas emprendidas por los países de la región desde diversas funciones y responsabilidades: nivel de rectoría, parlamentaria, de regulación, de prestación de los servicios, así como desde la visión de las entidades: financiadoras, de coordinación multinacional y actores de la sociedad civil. Se contó con una participación cercana a las 50 personalidades: 11 mensajes de autoridades sectoriales del nivel ministerial o viceministerial, siete instituciones internacionales con actividad relevante en el sector de agua en América Latina y el Caribe, y múltiples panelistas, moderadores y oradores de la región.

Asimismo, se evidenciaron los esfuerzos y avances realizados en materia de agua, así como la magnitud de los retos que deben superar la mayoría de los países para satisfacer las necesidades tanto de consumo humano como para las actividades productivas. Un común

denominador es que, de continuar el ritmo actual, América Latina y el Caribe en su conjunto no podría cumplir las metas del ODS 6 en el año 2030, y CAF estima que algunas de las metas se lograrían recién a partir del año 2045.

En efecto, considerando que las brechas afectan en mayor proporción a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, tanto el BID como CAF estiman que alcanzar las metas en los servicios de agua potable y saneamiento en la región requeriría triplicar o cuadruplicar la inversión sectorial histórica. Adicionalmente, un equivalente similar se debería invertir para los subsectores de riego agrícola, de drenaje urbano y control de inundaciones y para la prevención de desastres de origen hídrico.

El contexto regional macroeconómico, afectado fuertemente por los efectos de la pandemia, así como el aumento progresivo en los desastres naturales –exacerbados por el cambio climático–, impone un escenario complejo, que demanda acciones concretas e innovadoras, especialmente en las áreas de finanzas y de gobernanza del agua. En esta línea, gestionar mayor financiamiento tiene como condición necesaria una buena gobernanza, como garantía de uso socialmente adecuado y eficiente de los recursos, y diversas reformas o acciones para mejorar la gobernanza requieren de financiamiento. Por ello, Finanzas y Gobernanza poseen un vínculo bidireccional y simbiótico.

Pretender que exista un crecimiento espontáneo y sustancial en el nivel de gasto público sectorial puede ser muy optimista, por lo cual se requiere de mayor innovación, no solo tecnológica, sino también en fuentes de financiamiento y en el uso de los recursos; en estas condiciones *“business-as-usual”* no es una opción.

¹ La CoFiGo fue el evento virtual organizado por la CAF que tuvo lugar los días 23 y 24 de noviembre de 2021. Grabación de la misma se encuentra disponible en <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2021/11/finanzas-y-gobernanza-del-agua-en-america-latina-y-el-caribe/>

La CoFiGo-ALC permitió establecer diversos cursos de acción, que se integran y se profundizan en el presente documento. CAF pone a consideración un breve diagnóstico sectorial, así como reflexiones y propuestas en torno a la seguridad hídrica, fijando lineamientos de acción tanto en el ámbito de las finanzas como de la gobernanza, que sirvan como insumo para continuar el debate constructivo durante el 9° Foro Mundial del Agua, Dakar 2022, con la comunidad sectorial y público en general.

Lineamientos de acción

En financiamiento y recursos económicos

- Equidad y eficiencia en el uso de los recursos; mediante: (i) oportuna y transparente rendición de cuentas; (ii) adecuada asignación de subsidios, con mecanismos orientados a favorecer a los que más los necesitan (para reducir la vulnerabilidad y la pobreza).
- Aumentar y mejorar la asignación de los recursos públicos fiscales; debe regir el cumplimiento del Principio de Progresividad.
- Innovación en el financiamiento, mediante incentivos: (i) esquema de proyectos por resultados (PforR) con pagos o desembolsos acordes con consecución de metas de desempeño que son monitoreadas; (ii) financiación con aportes de los usuarios.
- Apalancar recursos externos al sector, con estructuras tipo *Blended Finance* - financiamiento combinado-, en las que la banca de desarrollo puede posibilitar catalizar recursos de la banca comercial, amplificando el financiamiento para mayor número de proyectos.

- Apalancar recursos externos climáticos, provenientes de: (i) fondos climáticos, a partir de los acuerdos de la COP26 para proyectos de mitigación y adaptación, como los referidos a eficiencia energética, economía circular, reducción de pérdidas y gestión de la demanda, protección contra inundaciones, gestión integrada de cuencas hidrográficas, y proyectos con SbN; (ii) fondos especiales mediante emisión de bonos de impacto y similares. En todos los casos, sin soslayar la necesidad de fortalecimiento de capacidades a los organismos o empresas solicitantes.

- Creación de fondos de contingencia para desastres; la pandemia mostró con mayor claridad problemas estructurales y la fragilidad del sector, que se vio muy afectado por las cuarentenas y las condonaciones de pago.

- Implementar formas creativas para financiar directamente a los operadores; sea en proyectos de generación de ingresos pospandemia —reducción de agua no facturada, eficiencia energética y similares o inclusive para mejorar su liquidez, afectada por la crisis de la pandemia.

En materia de gobernanza

- Desideologizar el debate sobre el agua; fomentar políticas de Estado y pactos nacionales en los países, que garantice el acceso al agua y al saneamiento en el menor plazo posible, particularmente, en favor de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.
- Fijar reglas claras para los decisores políticos y los principales actores del sector público, que brinde coherencia participativa y un horizonte de previsibilidad para la atracción de nuevas inversiones.
- Fortalecer las instituciones, ya que la gobernanza facilita el uso eficiente de los recursos disponibles; para tal efecto, mejorar la gobernanza corporativa de los prestadores y de los entes a cargo de la gestión de cuencas.

- Extender la sostenibilidad de servicios. Aplicable tanto al ámbito rural como periurbano; en el primer caso: (i) promover modelos de asociatividad de prestadores comunitarios; (ii) facilitar acceso a la tecnología y a la utilización de los recursos, (iii) brindar mayor asistencia de los gobiernos subnacionales; en el segundo caso, (iv) estudiar la viabilidad de agregación o regionalización de servicios urbanos para aprovechar economías de escala (reducción de costos) y (v) aplicar tarifas sostenibles y a la vez asequibles, (vi) fortalecer la regulación autónoma acorde con los nuevos criterios ambientales y climáticos, incluyendo aplicación de tasas ambientales y similares para preservar el recurso hídrico, y (vii) mejorar líneas de base de los indicadores de las ODS y monitorear el desempeño del sector y de los operadores, que facilite la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fortalecer alianzas entre actores afines de los países de la región y con instituciones internacionales; por ejemplo, entre los reguladores y operadores de agua y saneamiento, agencias de cuencas transfronterizas, prestadores comunitarios rurales.
- Incentivar el uso de tecnologías costo-efectivas y socialmente aceptables, entre ellas: (i) soluciones no tradicionales para cubrir la brecha en asentamientos informales y en el área rural; (ii) soluciones de infraestructura gris y verde combinados, o soluciones *in situ* ambientalmente sostenibles. Estas deben ser apoyadas mediante flexibilidad en la regulación para la provisión del servicio en asentamientos informales, así como incentivos a los prestadores para emprender acciones de última milla.
- Dinamizar modelos de aplicación de la GIRH de nueva generación (gestión de cantidad y también de calidad); en tal sentido (i) fortalecer los organismos de gestión de cuencas hidrológicas, y (ii) en gestión de los recursos hídricos transfronterizos y de prevención de desastres, promover el trabajo coordinado de los organismos de cuenca nacionales y regionales en grupos de trabajos de alcance mundial (gobernanza de redes).
- Promover la formulación de proyectos sostenibles, viables técnica y financieramente; la buena preinversión favorece mejores proyectos, reduce tiempos de ejecución, cambios de proyectos, que repercuten en mayores costos y la escalación de precios, reduciendo la judicialización de las obras.

1—

Introducción



Entre el 21 y el 26 de marzo de 2022, participantes de múltiples países de todos los continentes tienen cita en Dakar, Senegal, para participar en el 9º Foro Mundial del Agua, evento que cada tres años es organizada por el Consejo Mundial del Agua (CMA). Este Foro, el más importante del agua a nivel global, tiene como objetivo actualizar y fortalecer el marco innovador para la acción en el sector del agua, conectado con las agendas, plataformas y compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), del Acuerdo de Sendai sobre Amenazas Naturales y Desastres, y el Acuerdo Climático de París.

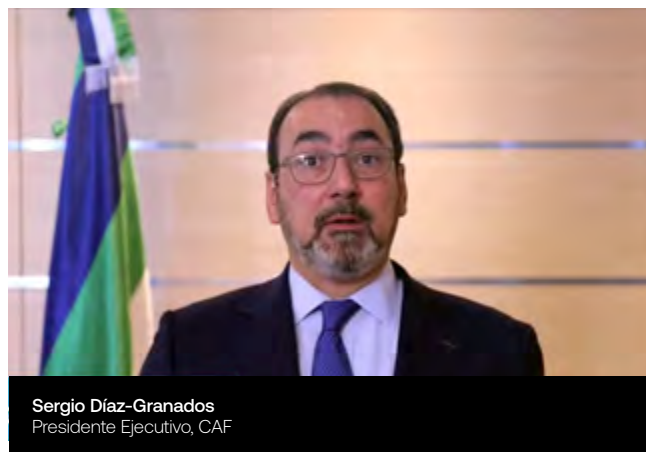
El 9º Foro Mundial del Agua se centra en el tema “Seguridad hídrica para la paz y el desarrollo” y se estructurará en torno a cuatro prioridades: Prioridad 1: “Seguridad del agua y saneamiento”; Prioridad 2: “Agua para el desarrollo rural”; Prioridad 3: “Cooperación”; Prioridad 4: “Medios y herramientas”, abordando esta última, a su vez, tres grandes temas transversales: Finanzas, Gobernanza e Innovación y Tecnología.

En este contexto, CAF, como miembro de la Junta de Gobernadores del CMA desde el año 2016, lidera la Mesa de Finanzas del Agua (*Task-Force*) para el periodo 2019–2022. El trabajo liderado por CAF incluye el desarrollo de investigaciones que contribuyen a promover modelos innovadores para aumentar el financiamiento en favor de una agenda de seguridad hídrica. Además, CAF participa activamente en la co-organización de la Prioridad 4: Medios y Herramientas.

Con base en lo anterior y con el imperativo de que el 9º Foro Mundial del Agua tienda puentes entre los diversos actores que inciden en el sector y entre regiones del planeta, CAF en coordinación con la presidencia y el secretariado del CMA, llevó a cabo en noviembre de 2021 la “**Conferencia de Finanzas y Gobernanza del Agua en América Latina y el Caribe: Hacia Dakar 2022**” (CoFiGo-ALC) que permitió extraer mensajes, reflexiones y propuestas, que consoliden la visión de la región en torno al agua, para ser compartidos en el 9º Foro.

En la CoFiGo-ALC, el presidente de CAF, **Sergio-Díaz Granados**, destacó que el cumplimiento del ODS 6 en la región demanda incrementar el financiamiento al sector; de lo contrario, varias de las metas del ODS 6 podrían ser alcanzadas recién el año 2045, y ello impone aumentar los recursos públicos y la catalización de mayores recursos privados, por ejemplo, a través del

financiamiento combinado, así como la capacidad para captar fondos ambientales y climáticos, en especial los convenidos en los acuerdos de la COP 26. Señaló también que América Latina y el Caribe ha hecho avances en la gestión integrada del recurso hídrico, sin embargo, todavía se encuentra por debajo del estándar promedio mundial, por lo cual se requiere redoblar esfuerzos para cuidar la disponibilidad hídrica, dimensión relevante para una región que se caracteriza por disponer de un recurso que se distribuye asimétricamente. Asimismo, se refirió a la gobernanza corporativa de los prestadores de servicios, que requieren de autonomía de gestión y mayor rendición de cuentas, capaces de proveer información veraz sobre el nivel de servicios, base fundamental de la legitimidad. Concluyó señalando que es necesario avanzar en una recuperación y un crecimiento más justo y verde en la región, por lo cual, CAF refrenda su compromiso, anunciado en la COP26, de constituirse en el Banco Verde de América Latina y el Caribe, para lo cual pondrá a disposición de la región USD 25.000 millones de financiamiento directo en los próximos cinco años, en favor de la acción climática, la conservación de la biodiversidad y las soluciones basadas en la naturaleza.



Por su parte, **Loic Fauchon**, presidente del Consejo Mundial del Agua, resaltó la necesidad de contar con un compromiso más firme en torno al agua y un mejor entorno de financiamiento que incluya políticas concretas, un marco institucional adecuado, proyectos viables y experiencia y personal para diseñar e implementar adecuadamente estos proyectos. Asimismo, mencionó que, a pesar de todo el progreso

obtenido, existe un largo camino para alcanzar los ODS relacionados al agua, sobre todo en contexto de pandemia que exacerbó las desigualdades existentes, enfatizando que “*business-as-usual*” no es una opción, y se requiere de mayor innovación, no solo tecnológica, sino en modelos de financiamiento y en modelos de gobernanza.



Loïc Fauchon
Presidente, Consejo Mundial del Agua

La ponencia de **Julián Suárez-Miglozzi**, vicepresidente de Desarrollo Sostenible de CAF, refrendó la brecha existente en el acceso al agua potable y al saneamiento, incluyendo el tratamiento de las aguas residuales. Manifestó que la pandemia ha golpeado particularmente a América Latina y el Caribe, tanto en términos económicos y sociales, por ello la importancia de trabajar en una agenda de recuperación que implique destinar mayores recursos financieros para atender lo urgente pero también lo sostenible, es decir atender también problemas estructurales, mediante mecanismos innovadores, así como promover entornos favorables para la gobernanza del agua.

En el cierre de la CoFiGo-ALC, **Christian Asinelli**, vicepresidente corporativo de Programación Estratégica de CAF, destacó que las exposiciones y reflexiones aportadas por los ministros, por autoridades del sector y los múltiples panelistas, permiten concluir, sin equívoco, en la urgente necesidad de incrementar sustancialmente los recursos financieros para resolver brechas de acceso, de calidad y sostenibilidad del agua, agenda que demanda el concurso de mayores recursos públicos y también privados, así como mejorar la eficiencia en el gasto. En paralelo, es preciso contar con un ambiente

favorable para hacer posible la captación de mayores inversiones, y para ello se requiere actualizar normas, mejorar la planificación, y fortalecer las instituciones en su capacidad de gestión, tanto al nivel de cuencas como en la gestión ante desastres naturales, ambas con enfoque intersectorial y multinivel, involucrando a los gobiernos nacionales, los subnacionales, instituciones académicas y la sociedad civil organizada. Finalmente, cobra particular importancia promover la gobernanza en los servicios de agua potable y saneamiento, que asegure servicios eficientes y asequibles a la población.

La CoFiGo-ALC contó con cerca de 50 participantes, incluyendo ministros y viceministros de estado, directores generales y directores regionales para la región de instituciones internacionales, de máximas autoridades de asociaciones de reguladores y de prestadores de servicios, así como de organismos de coordinación multinacional y de entidades de la sociedad civil. Con base en lo anterior, a lo largo de dos días, se analizaron iniciativas emprendidas por los países desde diversas funciones y responsabilidades: nivel de rectoría, parlamentaria, de regulación, de prestación de los servicios, de entidades financiadoras, de coordinación multinacional, entre otros. La agenda de ambos días se encuentra en anexos al presente informe, preparatorio para el IX Foro Mundial del Agua.



2—

Diagnóstico: brechas y prioridades



El agua: protagonista del desarrollo sostenible



En el año 2000, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijando un conjunto de metas a cumplir el 2015 altamente vinculados con el desarrollo humano y la pobreza, entre ellos el agua. En julio de 2010, también la ONU, reconoció el agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

En el año 2015, la ONU aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo principal propósito es comprometer a los países a intensificar los esfuerzos para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.²

El agua participa de manera directa e indirecta en la consecución de los distintos objetivos. El **ODS 6** establece “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” y para ello, el objetivo se desagrega en seis metas técnicas: agua potable, saneamiento, gestión de aguas residuales, uso eficiente del agua, gestión integrada de los recursos hídricos y protección de los ecosistemas relacionados con el agua.

Por su parte, la inseguridad alimentaria se suscita cuando se carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para una vida activa y saludable.³

El **ODS 2** establece poner fin al hambre en el mundo, mejorar la nutrición y avanzar en una agricultura con mayor productividad y sostenible en el tiempo. En 2019, el 7,4 % de la población de América Latina y el Caribe vivía con hambre 47,7 millones de personas-, situación que se ha ido deteriorando por efectos de la pandemia, con aumento de 13,2 millones de personas con subalimentación (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2020). De aquí que, en la medida que la tecnología y las prácticas no logren reducir los requerimientos de agua por unidad de cultivo o tipo de ganado, el aumento de la producción implicará un aumento en el uso del agua.

El **ODS 3** establece “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”. Las intervenciones en el sector de la nutrición y del agua, el saneamiento y la higiene están estrechamente vinculadas con la vida sana y la salud. Una ingesta alimentaria inadecuada y las enfermedades e infecciones relacionadas con distintos factores provocan desnutrición. Todos ellos afectan a la absorción de nutrientes y ponen en riesgo la salud de la población, sobre todo la de los grupos con mayores grados de vulnerabilidad, en este caso los niños y las niñas (IFPRI, 2016; UNICEF y Humanitas, 2018), en especial en las áreas rurales y aisladas de países en desarrollo (Aheto et al., 2015; Tasnim, 2018).



El **ODS 7** establece “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”. En el 2015 el 17,5 % del consumo de energía del mundo se obtuvo de fuentes renovables, siendo la mayor fuente la de origen hídrico, por lo que la consecución de este objetivo dependerá de las inversiones realizadas con ese fin.

Por su parte, el **ODS 11** establece “lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”, considerando que más de la mitad de la población mundial

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

³ La FAO mide la inseguridad alimentaria utilizando la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés)

vive en ciudades, situación que en la región supera el 81 % y se prevé que este porcentaje siga en aumento hasta el 2050. La situación de partida es la existencia de crecientes barrios periurbanos carentes de servicios básicos adecuados, muchos de ellos asentados en zonas de riesgo geológico o expuestas a inundación; por lo anterior, el reto es garantizar viviendas y barrios dignos y seguros, reduciendo significativamente el número de muertes y daños causados por los desastres, incluidos los relativos al agua, con especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Otros ODS funcionan como condicionantes para encontrar soluciones a los objetivos anteriores. El **ODS 13** establece: “adoptar medidas urgentes para combatir el

cambio climático y sus efectos”; mientras que el **ODS 14** establece “conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos” y el **ODS 15** “gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad”. En estos tres objetivos, el agua es un recurso vital porque contribuye a regular el clima, los cuerpos marinos suelen utilizarse para la disposición final de descargas y los bosques son sumideros de CO₂ y contribuyen a retener e infiltrar agua. Ello implica que las soluciones o proyectos de inversión para atender cualquier objetivo, debe hacerse dentro de un marco de sustentabilidad ambiental, que conduce al concepto de seguridad hídrica.

Seguridad hídrica: pilar del desarrollo



La Seguridad Hídrica es la capacidad que tiene el Estado y la Sociedad para proteger el acceso sostenible al agua con el fin de preservar los medios de vida, el bienestar y el desarrollo socioeconómico. Para CAF (CAF, 2019), la seguridad hídrica se sostiene sobre cuatro pilares: (i) garantizar a la población el acceso al agua en condiciones adecuadas de cantidad y calidad; (ii) contar con la disponibilidad física para asegurar un desarrollo productivo y sostenible; (iii) conservar y proteger los cuerpos de agua de la contaminación, y (iv) reducir los riesgos asociados con la falta o exceso de agua.

Teniendo en cuenta estos pilares sobre los que se asienta la seguridad hídrica, América Latina y el Caribe debe resolver una serie de problemas que son clave para su desarrollo: el nivel de pobreza que todavía existe, la brecha de infraestructura, la ineficiencia en la gestión pública, la baja productividad, y por último, sin que sea menor, el bajo acceso a servicios de agua y saneamiento en las áreas periurbanas y rural. Al respecto, múltiples instituciones y expertos del sector estiman que, al ritmo actual, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no podrán alcanzar las metas del ODS 6 en el 2030.

Del lado de la demanda, el consumo de agua de las familias representa el 11 % - 15 % de la demanda total de agua fresca.⁴ Los mayores consumos de agua se hacen a través de la actividad agrícola ganadera, cercana al 70 % y el restante 15 % - 19 % corresponde a usos industriales.



⁴ Ver variable “Extracción de agua municipal como % de extracción total (%)” en base de datos AQUASTAT - <https://www.fao.org/aquastat/statistics/query/index.html?lang=es>.

Desde la oferta del recurso, América Latina y el Caribe representa el 15 % de la superficie terrestre del mundo y posee cerca del 30 % de los recursos hídricos (WWAP, 2016). La disponibilidad volumétrica total per cápita no debería ser un problema, sin embargo, un análisis más específico permite reconocer que la distribución de esa dotación no es uniforme a lo largo de la región y, a su vez, dentro de cada país existen fuertes disparidades. A la distribución asimétrica de los recursos hídricos, se agregan

dos problemas: i) el cambio climático (EM-DAT, 2021) y ii) la calidad del agua disponible (IANAS-IAP, 2019, 2021).

De ello surgen preguntas: a) cómo se pueden obtener más recursos para el sector del agua, y b) cuáles deberían ser las mejoras legales, institucionales y de gestión, necesarias para que las fuentes de esos recursos tengan los incentivos adecuados para la toma de decisiones de financiamiento.

El cambio climático: riesgos y gestión de desastres



Honorable Carles Griffith, MP
Ministro de Transporte, Trabajo y Recursos Hídricos, Barbados



Honorable Marvin Gonzales
Ministro de Servicios Públicos, Trinidad y Tobago

Un gran condicionante de la capacidad para resolver los problemas de la seguridad hídrica son los efectos del cambio climático y América Latina y el Caribe es altamente vulnerable a este, que se expresa a través del ciclo hidrológico, modificando los patrones hidrometeorológicos, alterando la intensidad y frecuencia de las precipitaciones, modificando la disponibilidad del agua, alterando las condiciones de humedad e infiltración de los suelos, la escorrentía de los ríos y otros (CAF, 2019). Entre 1997 y 2017, uno de cada cuatro desastres registrados en el mundo ocurrió en América Latina y el Caribe. De los 1.786 eventos registrados, el 93 % corresponde a eventos de origen climático (UNDRR, 2021).

Respecto de las **inundaciones**, en los últimos 20 años la región ha experimentado un aumento del 80 % en la frecuencia respecto a los 20 años previos, lo cual plantea el reto para avanzar en una gestión integrada del recurso hídrico que contribuya a la necesaria agenda de resiliencia climática regional. En el 2030, el suelo urbano de la región expuesto a inundaciones aumentará en 2,7 veces que tenía a comienzos del milenio. Para ese año, casi la mitad de la expansión urbana global (más de 500 mil km²) ocurrirá en zonas de inundación de alta frecuencia, siendo las ciudades del delta-estuario del Amazonas las más afectadas, al igual que las ciudades costeras del Caribe, donde vive el 70 % de la población (UNDRR, 2021). En América Latina y el Caribe se han dado procesos de crecimiento

de las grandes áreas urbanas y en la mayoría de los casos, ese crecimiento no ha sido planificado, agravando los problemas de drenaje urbano y con un impacto desigual, porque afecta en mayor proporción a la población de menores recursos. Las inundaciones también afectan a la agricultura, dañando los cultivos y erosionando la capa superior del suelo de las zonas de cultivo principales (FAO, 2017).

El otro extremo climático es la **sequía**. América Latina y el Caribe son altamente vulnerables a este fenómeno y, si bien esta ocurre en toda la región, los efectos son severos en las tierras áridas, donde se concentra un tercio de la población. Hay casos críticos, referidos en la estrategia de agua de CAF, como el caso de Perú, donde el 40 % de su territorio es considerado árido o semiárido y alberga a más del 80 % de su población (Magalhaes, 2018; MINAM, 2011 y 2012); en Argentina y México, más del 60 % de sus territorios se clasifican como tierras áridas. Las sequías afectan más a los pequeños agricultores que dependen de la agricultura de secano y daña los rendimientos (FAO, 2017). Por su parte, la falta de agua potable afecta a los grupos más vulnerables, caracterizado por mujeres, ancianos y niños. Las sequías también afectan de manera drástica las tierras insulares,

que expresan su preocupación y atención por la conservación del agua y la gestión de la demanda. Este es el caso de las autoridades de Barbados y de Trinidad y Tobago, durante sus mensajes con motivo del CoFIGo-ALC.⁵

En el periodo 2015-2020, se estima que el daño para en la región fue de USD 41.300 millones por efecto de las sequías y de USD 56.000 millones por efecto de las inundaciones. La capacidad de planificación para hacer frente a estos problemas y las respuestas implementadas han sido débiles. En general, existe una baja integración de los planes de emergencia y las obras de protección con la gestión de cuencas y la planificación urbana.

De aquí que un primer paso para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) sea mejorar la coordinación de los planes de manejo del agua⁶. En este sentido, la cuenca como unidad de gestión evita externalidades potenciales entre distintas partes de una cuenca, en especial si se encuentran bajo distintas jurisdicciones, así como por la optimización del uso del agua entre las diversas actividades y sobre la definición de las obras por ejecutar.

Requerimientos financieros para la seguridad hídrica



Inversión en agua potable y saneamiento

A fin de evaluar la magnitud de recursos necesarios para alcanzar el ODS 6, CAF ha realizado estimaciones respecto de las inversiones en agua potable y saneamiento, próximas a publicarse. Basado en los planes sectoriales de los países -donde existe-, se estima que, para alcanzar la cobertura universal de agua y saneamiento y reducir a la mitad la brecha de

tratamiento de aguas residuales, se requeriría una inversión de capital anual promedio (CAPEX) equivalente a 0,50 % del PIB regional al año 2030⁷.

⁵ Gonzales, Marvin, Ministro de Empresas Públicas de Trinidad y Tobago; Griffith, Charles, Ministro de Transportes, Obras Públicas y Recursos Hídricos de Barbados, CoFIGo-ALC.

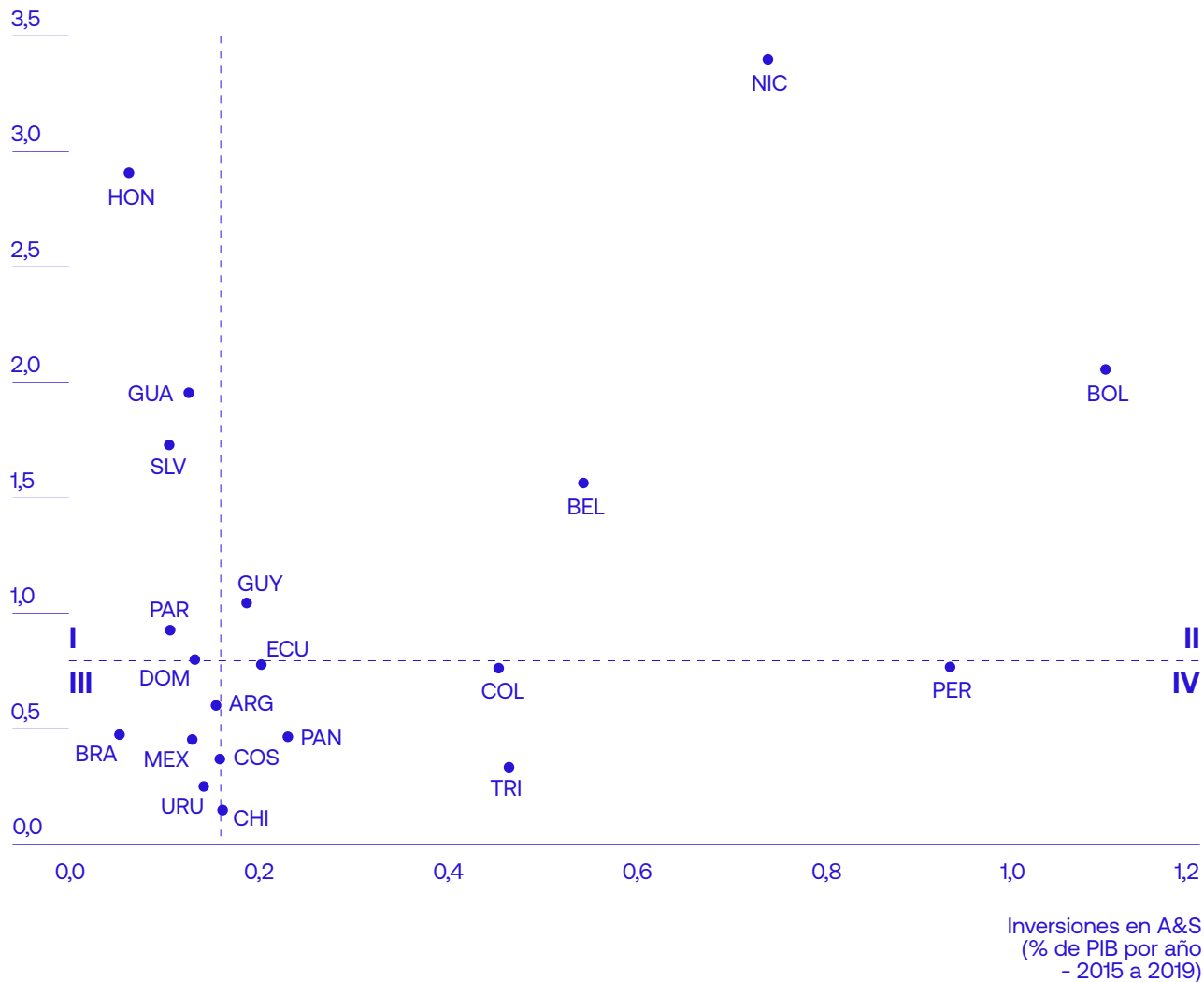
⁶ Actividad expresada reiteradamente en los mensajes de los ministros y viceministros participantes en la CoFIGo-ALC.

⁷ Suárez M, Julián, Exposición magistral, CoFIGo-ALC. PIB del año 2020.

Gráfico 1. Inversiones realizadas e inversiones necesarias. América Latina y el Caribe por países

Fuente: elaboración propia con base en Infratam y BID (2021)⁸

Inversión necesaria
2019-2030
(en % PIB de 2019)



⁸ Apoyo de Federica Brenner, Augusto Mercadier y Ana Miño Foncuberta

Un porcentaje similar es estimado por el BID (BID, 2021). A partir de la metodología desarrollada por éste, basada en costos per cápita, cerrar la brecha de acceso y mantener la calidad de los servicios de agua y saneamiento, incluido el tratamiento de aguas residuales, requeriría una inversión anual promedio de 0,52 % del PIB de 2019, de los cuales 0,20 % corresponde a acceso a agua segura, 0,30 % a acceso seguro a saneamiento y 0,02 % a plantas de tratamiento para el agua residual. A su vez, esta estimación distingue entre inversión nueva y de rehabilitación y reposición de stock.

Infratam, alianza estratégica entre BID, CAF y CEPAL, mide la inversión pública en infraestructura en los países de América Latina y el Caribe y consigna que en el periodo 2015-2019⁹ la inversión promedio en el sector de agua y saneamiento ha sido del orden del 0,16 % del PIB, por lo que, comparado con los requerimientos antes señalados, el desafío de esta década supone **al menos triplicar** los esfuerzos de inversión.

Los patrones medios de inversión son disímiles entre países, como se observa en el Gráfico 1, que presenta la relación entre la inversión en agua y saneamiento del período 2015-2019 como porcentaje del PIB de cada uno de los países (eje horizontal) y las inversiones necesarias según la metodología del BID para el periodo 2019-2030 como porcentaje del PIB del 2019 en dólares a precios corrientes (eje vertical). La línea vertical en 0,16 % del PIB es la mediana e indica la mitad de los países que más ha invertido (derecha) y las que menos (izquierda). La línea horizontal parte la muestra, siendo la mediana 0,79 %. Países por encima de dicha línea son aquellos que requieren mayor esfuerzo de inversión respecto a su PIB mientras que los países que están por debajo son los que menos inversiones necesitan respecto de su PIB.

Si bien las dos dimensiones no son estrictamente comparables porque responden a metodologías distintas, se puede establecer algunas relaciones a partir de los cuadrantes generados:

- Los ubicados en el cuadrante I invierten menos que la mediana de la región y en el futuro deberían ser los que más invierten respecto a su PIB.
- Los ubicados en el cuadrante II invierten más y en el futuro deben sostener ese esfuerzo.
- Los que se encuentran en el cuadrante IV invierten más y para el futuro su presión es menor.
- Finalmente, los que se encuentran en el cuadrante III invierten menos y para el futuro su presión es también menor, asociado a sus altos niveles de cobertura existentes.

Dada la necesidad de financiamiento por parte de terceros, uno de los condicionantes para la consecución de fondos privados es la “calidad regulatoria” entendida como la percepción de los agentes económicos sobre la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas. El Indicador Global de Gobernanza del Banco Mundial puntúa a los países en unidades de -2,5 a 2,5 siguiendo la metodología de Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2010). El Gráfico 2 presenta, para países de América Latina y el Caribe, la relación entre las inversiones necesarias promedio por año 2019-2030 como porcentaje del PIB (en dólares a precios del año 2019) y el Índice de Calidad Regulatoria para el año 2020. Las líneas corresponden con las medianas y dividen el gráfico en cuadrantes. La línea de tendencia ayuda a visualizar una correlación entre calidad de gobernanza y necesidades de inversión. Sobre el particular, las mayores necesidades de inversión se dan en economías con débil gobernanza comparativa (cuadrante I), que orienta a que los ajustes institucionales para mejorar la gobernanza sean un reto adicional que debe ser atendido, para que no exista aumento en sus brechas de acceso.

9 <http://infratam.info/>

Gráfico 2. Necesidades de inversión y calidad de la regulación. América Latina y el Caribe por países

Fuente: elaboración propia con base en Infralatom y Worldwide Governance Indicators – Banco Mundial

Inversiones
necesarias
- % de PIB

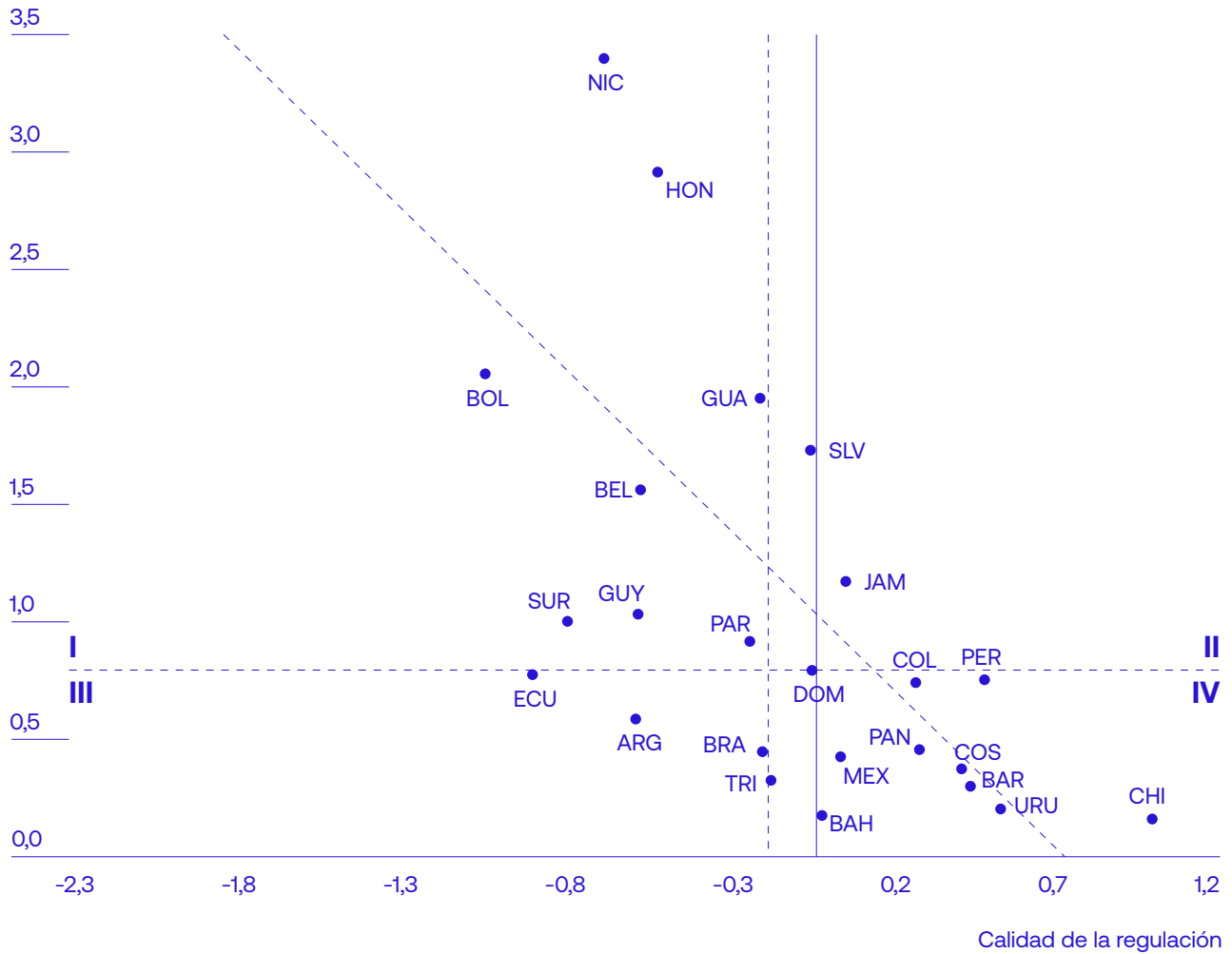
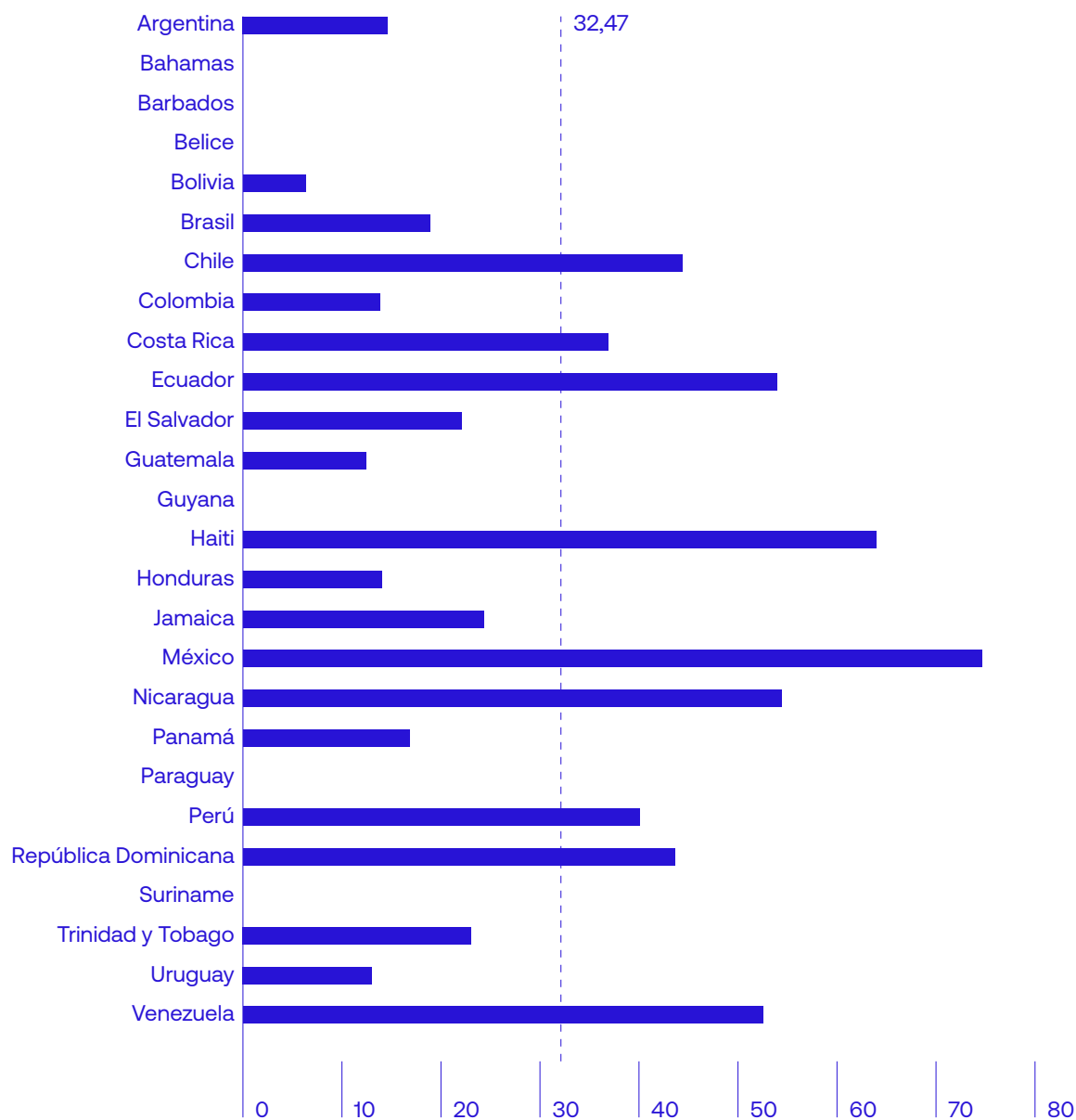


Gráfico 3. Porcentaje de superficie potencial de riego equipada con riego por países

Fuente: Aquastat - % de la superficie potencial de riego equipada para el riego (Variable ID: 4330)



Inversión en riego

El aprovechamiento multisectorial del recurso hídrico brinda beneficios por las economías de escala generadas, que contribuyen al potencial productivo, industrial e hidroeléctrico. En la región, existe creciente interés y desarrollo de presas multipropósito destinadas al riego, agua potable, generación de energía hidroeléctrica, el control de inundaciones y otros usos. Del mismo modo, y particularmente en zonas con escasez de agua, la construcción de plantas desaladoras concita interés, en especial para el sector industrial y minero.

Existe gran potencial en cuanto al aprovechamiento del sistema de regadío en América Latina y el Caribe. El Gráfico 3 muestra que en promedio el aprovechamiento del riego es del 32 % de su potencial. Asimismo, se observa que no existe un patrón claro de la utilización potencial; en efecto, mientras que países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia o Uruguay no alcanzan a contar con riego en el 20 % de su potencial, países como Ecuador, Haití, México, Nicaragua y Venezuela tienen un porcentaje de riego por encima del 50 % de su área potencial.



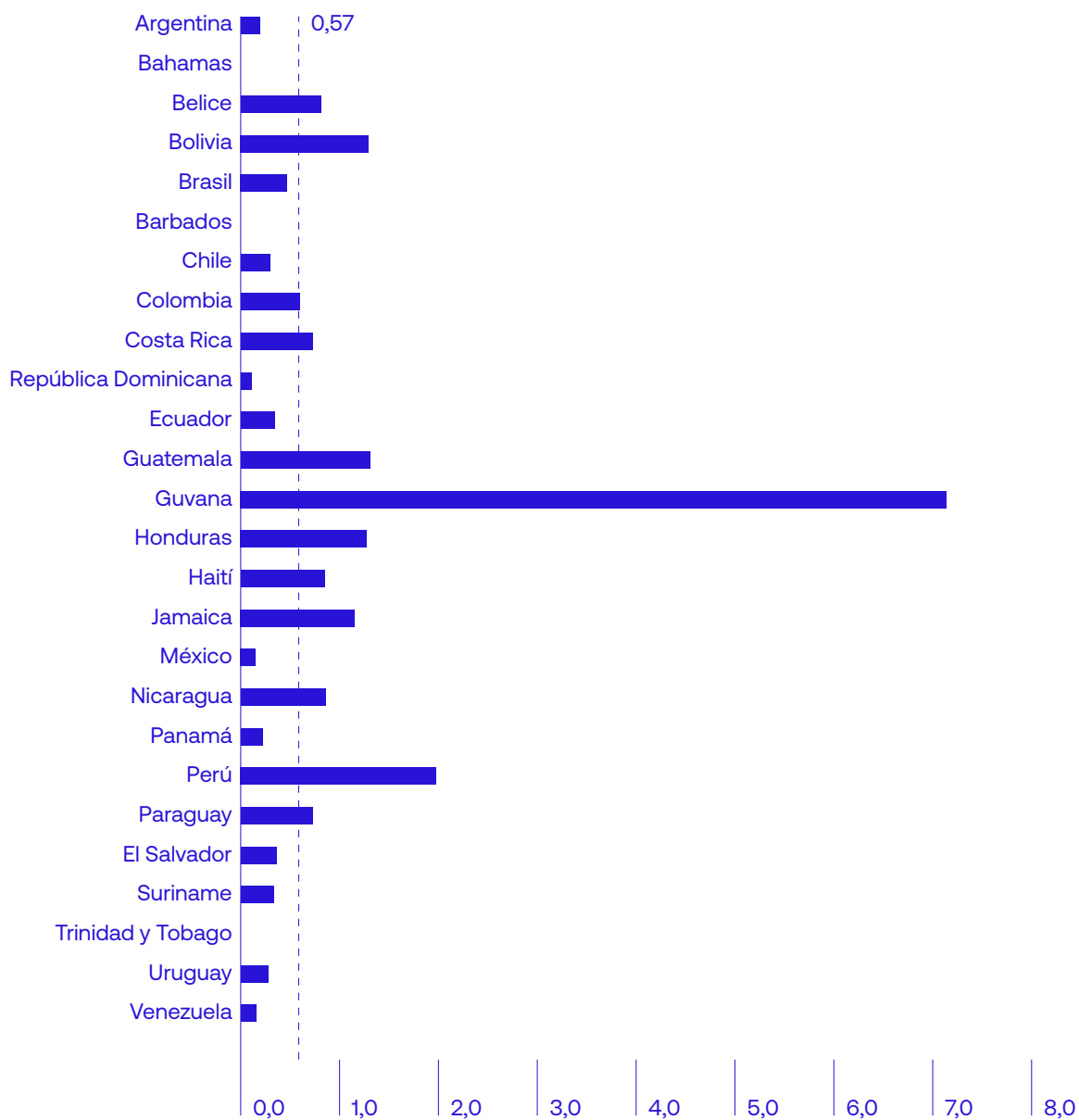
Algunos estudios señalan que, para el caso de los países de ingresos medios y bajos, el extender el riego en todo su potencial costaría entre el 0,15 % y el 0,25 % del PIB por año, dependiendo de las opciones de política relacionadas con los subsidios (Rozenberg y Fay, 2019). Adicionalmente, se señala que el principal impulsor de la inversión futura para el riego seguirá siendo el financiamiento público.



Los costos varían significativamente entre las regiones, para el caso específico de América Latina y el Caribe las estimaciones indican que, en un escenario de financiamiento moderado por parte de los gobiernos, las inversiones serían del orden de 0,08 % del PIB mientras que, si el financiamiento fuese alto, las inversiones serían del orden de 0,19 % del PIB, valores parecidos a los de Oriente Medio y el Norte de África (Palazzo, Valin, Batka y Havlík, 2019).

Gráfico 4. Porcentaje de población con sequías, inundaciones o temperaturas extremas, período 1990-2009

Fuente: Banco Mundial - Sequías, inundaciones, temperaturas extremas (% de la población, promedio de 1990-2009) (Variable ID: ENCLC.MDAT.ZS)



Gestión de extremos relativos al agua

El Gráfico 4 muestra el porcentaje promedio de población que se ve afectada por los desastres naturales asociados a sequías, inundaciones o temperaturas extremas.

Se observa que, para la mitad de los países de la región, la población afectada estuvo por encima del 0,57 %. A su vez, se observa que este número ha sido más importante para los países más pequeños; en particular, en un año 7,17 % de la población de un país fue afectada por un desastre natural.¹⁰

Rozenberg y Fay (2019) estiman las necesidades de inversión en prevención de inundaciones estableciendo tres escenarios: (i) mantener constante el riesgo de inundaciones costeras; y aceptar mayores riesgos de las crecidas de los ríos según análisis costo-beneficio; (ii) adoptar estándares altos de protección contra inundaciones costeras y aceptar mayores riesgos de las crecidas de los ríos con base en análisis costo-beneficio; y (iii) adoptar estándares altos de protección contra inundaciones costeras y mantener constante el riesgo de inundación del río. Para el caso de América Latina y el Caribe, la

protección contra inundaciones costeras implica una inversión de 0,20 % de PIB en capital y 0,08 % en mantenimiento de la infraestructura, mientras que la protección contra inundaciones fluviales puede elevarse a 1,5 % del PIB.



Simbiosis Finanzas y Gobernanza

Las finanzas y la gobernanza del agua tienen una relación bidireccional o simbiótica. El aumento de flujos financieros requiere un ambiente legal favorable y capacidades institucionales fortalecidas en los diferentes espacios territoriales, tanto a nivel nacional como subnacional, con roles y responsabilidades definidas y articuladas.

De lo contrario, existe el riesgo de que las inversiones no logren cerrar las brechas y atender los desafíos emergentes de los eventos extremos. Cualquier reforma sectorial debe estar sustentada en políticas

públicas informadas, que incorporen específicamente la dimensión financiera.

Tal como se refirió en la sección anterior, existe consenso que en América Latina y el Caribe se requiere dinamizar el ritmo de las inversiones, para lo cual es necesario incrementar los flujos de financiamiento tanto públicos como privados en todo el ciclo de proyectos de infraestructura: desde la conceptualización y la preinversión (CAF, 2021b), hasta la implementación y posteriores acciones necesarias para garantizar la sostenibilidad.

¹⁰ Porcentaje promedio anual de población que se ve afectada por los desastres naturales clasificados como sequías, inundaciones o episodios de temperaturas extremas. La población afectada es el número de personas heridas, que se quedaron sin hogar o que requieren asistencia inmediata durante un período de emergencia a causa de un desastre natural. También puede incluir a las personas desplazadas o evacuadas. El porcentaje promedio de población afectada se calcula dividiendo la suma del total de afectados en el período consignado por la suma de las cifras anuales de población para el lapso indicado.



Este financiamiento requiere de condiciones propicias para su desarrollo: la gobernanza sectorial, que establece el equilibrio dinámico, a veces sensible, entre las demandas crecientes por el uso del agua y la capacidad de respuesta de los tomadores de decisión (Rojas, 2010), y la adecuada institucionalidad de los sistemas de cuenca, incluyendo la gobernanza corporativa en los órganos de decisión, de regulación y de prestación de los servicios, así como de herramientas de gestión efectivas y legítimas.



Con base en lo anterior, resulta clave la transversalidad entre finanzas y gobernanza, así como la interrelación a nivel de sector y de país. La financiación para el agua requiere de condiciones macroeconómicas favorables, y a su vez la gobernanza del agua está estrechamente vinculada con la gobernanza del país. De esta forma, la gobernanza depende de la financiación, ésta de la economía, y ésta de la institucionalidad que brinde un servicio eficiente y equitativo.



3—

Desafíos de gobernanza



La gobernanza orientada a una efectiva implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos es un concepto eminentemente dinámico, que involucra los procesos y mecanismos de interacción entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales. Tiene por esencia la interrelación de las estructuras formales e informales, los procedimientos y los procesos, los sistemas de hacer las reglas, las redes de actores en todos los niveles de la sociedad desde lo local a lo global dentro del contexto del desarrollo sustentable. En este sentido, la gobernanza del agua posibilita que los actores puedan articular sus intereses y que sus inquietudes sean tomadas en consideración y obliga a los tomadores de decisiones a rendir cuentas por su gestión del agua.



Bajo la premisa de que no existe una solución universal para los desafíos del agua alrededor del mundo, sino más bien un conjunto de opciones basadas en la diversidad de los sistemas legales administrativos y organizacionales entre países, se ha buscado la aplicación de ciertos principios básicos de gobernanza.

Sobre el particular, en 2015 se formularon los 12 principios de gobernanza del agua con la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados (OECD, 2015). Estos principios se enmarcan en conceptos más generales y básicos como: la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, el estado de derecho y el carácter inclusivo. A su vez, se organizan sobre la base de tres pilares que mutuamente se refuerzan y complementan: (i) confianza de la población y su participación activa; (ii) eficacia para definir los objetivos y metas sostenibles; y (iii) eficiencia para maximizar el bienestar al menor costo.

Haciendo foco en los recursos financieros, existen Principios de Gobernanza que se relacionan principalmente a través de la eficiencia: (i) producir, actualizar, y compartir de datos e información para mejorar las políticas del agua (Principio 5); (ii) marcos de gobernanza que ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna (Principio 6); (iii) marcos regulatorios implementados en pos del interés público (Principio 7); y (iv) promover la adopción de prácticas de gobernanza innovadoras (Principio 8). Estos criterios reconocen que la gobernanza es altamente contextual y que las políticas del agua deben adaptarse a los diferentes sistemas de recursos hídricos y especificidades territoriales, y que las respuestas de la gobernanza deben adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Según OCDE, los sistemas de gobernanza del agua contribuyen a gestionar extremos de manera sostenible, integral e incluyente a un precio aceptable y en un periodo de tiempo. Estos retos, bajo el escenario de cambio climático, se han tornado mayores, en cuanto a que los extremos son de mayor magnitud y más frecuentes y con ello la competencia por el recurso y los conflictos sobre el agua también se han incrementado.

Gestión de recursos hídricos y riego



Manejo de cuencas nacionales y transfronterizas

Los cursos de agua transitan diferentes jurisdicciones, sea dentro de un país e inclusive entre los países. Por ello, resulta esencial tener una comprensión técnica de las cuencas hidrográficas como un sistema complejo, interconectado, sistémico, adaptativo y que sea escalable, con arreglos institucionales, y mecanismos de consenso y de negociación entre los diferentes actores.



Gustavo Manrique Miranda
Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ecuador

La creación de nueva institucionalidad se enfrenta con la posible colisión entre las competencias establecidas en marcos normativos nacionales y subnacionales y en los sistemas de planificación de los distintos países. Por eso, una estrategia importante para avanzar en la GIRH es utilizar las competencias y capacidades ya establecidas, promoviendo esquemas participativos, como las comisiones o consejos de cuenca, enfoque ampliamente utilizado que forma parte de la agenda de recursos hídricos de varios países de la región.¹¹

Inclusive, para la gestión del financiamiento, se requiere adoptar políticas informadas, que demanda contabilidad adecuada y actualizada del uso y disponibilidad del recurso agua. Con esa finalidad, se necesitan redes de observación de los cursos y cuerpos de agua. Si bien en varios países de la región se trabaja en la implementación de sistemas de alerta temprana para inundaciones, sequías e incendios en áreas vulnerables, el reto subsiste en cómo fortalecer las redes, para desarrollar planes, mejorar la capacidad de análisis y de toma de decisiones. La creación y coordinación de foros o mesas locales a distintos niveles de gobierno o de administración territorial, en forma escalonada desde lo local a lo nacional, permite mejorar y consolidar sistemas de información con capacidad de análisis prospectivo sobre el comportamiento de las variables climáticas y sobre eventos extraordinarios de la región.

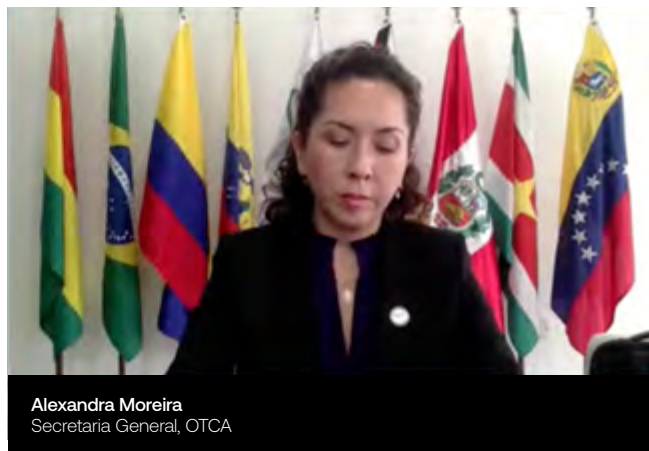


Vitor Saback
Director, Agencia Nacional de Agua y Saneamiento Básico, ANA, Brasil

¹¹ Tal como fue expresado por Manrique, Gustavo, Ministro de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, así como el énfasis en la administración participativa del agua, por Berrio, Ivette, Viceministra de Salud de Panamá, CoFIGo-ALC.



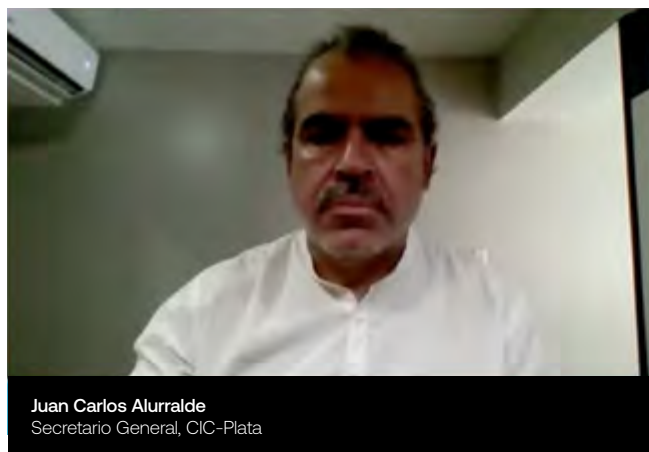
Edgar Salas
Director de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático, CAF



Alexandra Moreira
Secretaria General, OTCA



Berta Alicia Olmedo
Secretaria Ejecutiva, SICA



Juan Carlos Alurralde
Secretario General, CIC-Plata

Considerando que la región cuenta con tres de las cuencas de agua dulce de mayor magnitud del mundo, además de los glaciares y nieve de montañas y cordilleras, en la CoFiGo-ALC se trataron las experiencias de organizaciones que coordinan la gestión de cuencas compartidas entre varios países de la región.¹²

En la CoFiGo-ALC se destacó que una buena gobernanza requiere un ambiente internacional benigno y de confianza mutua, que propicie la cooperación, sea en el intercambio de información, en la realización de proyectos conjuntos de investigación, de cooperación técnica financiera, así como el desarrollo de foros de consulta.

Por ello, es crucial aumentar los canales de comunicación entre los miembros participantes y asegurar que percepciones similares sobre incertidumbres existentes, formen la base de futuras acciones de cooperación.

Por otra parte, uno de los factores fundamentales para la cooperación transfronteriza es el establecimiento de procesos de planificación. En los últimos años, los países han adoptado de manera consensuada programas de acciones estratégicas (PAE) de largo plazo y, para pasar a la implementación de acciones concretas, han acordado la formulación de planes de ejecución de proyectos (PEP).

¹² CoFiGo-ALC. Panel 2.1 Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos transnacionales. Moderador: Edgar Salas, DSICC, CAF. Panelistas: Alexandra Moreira, Secretaria General, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); Berta Alicia Olmedo, Secretaria Ejecutiva, Comité Regional de Recursos Hídricos, SICA; Juan Carlos Alurralde, Secretario General, CIC-Plata.

Este tipo de organización posibilita que los países no actúen aisladamente en los temas del cambio climático, facilitando la comparación de resultados y que la región o subregiones puedan concurrir en bloque ante la convención de cambio climático a negociar en conjunto. Es altamente positivo que los organismos de cuencas nacionales y transfronterizas de América Latina y el Caribe participen e intervengan coordinadamente en los grupos de trabajos de alcance mundial como el IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) y la Organización Meteorológica Mundial, para que se contemplen en los

estudios y acciones una aproximación mucho más precisa sobre las evidencias del impacto del cambio climático en la región y subregiones.

Para todas estas acciones se requieren importantes recursos financieros, frente a lo cual los gobiernos no poseen una decisión firme de aportar desde sus presupuestos. Resulta necesario que las instituciones y actores del sector generen fondos de su propia gestión, así como mecanismos de incentivos.

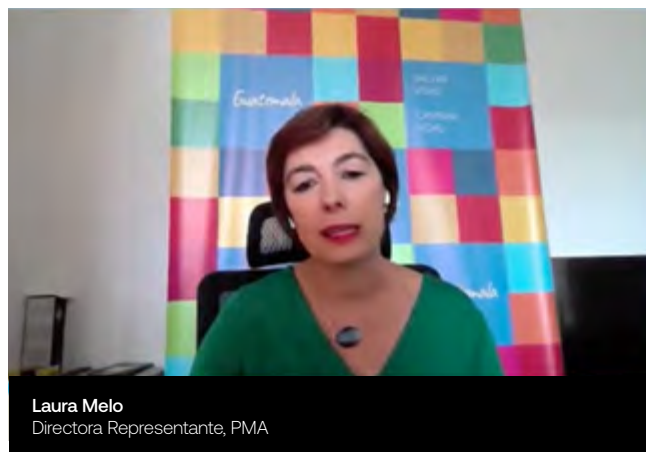
El riego agrícola y la seguridad alimentaria

Avanzar en la erradicación del hambre conforme al ODS 2 requiere un aumento considerable de la producción de alimentos producidos, y realizarse mediante prácticas que impliquen un uso sostenible de los recursos. El riego agrícola ofrece la oportunidad de garantizar agua todo el año, aumentar los ciclos de cultivo y diversificar la producción, además forman parte de la estrategia de adaptación al cambio climático. No obstante, lo anterior es una condición necesaria, pero no suficiente.

La región utiliza 190 millones de hectáreas en la agricultura, fundamentalmente de secano (FAO, 2018). Se estima que la superficie potencial de riego en América Latina y el Caribe alcanza los 96 millones de hectáreas (CAF, 2019) y se calcula que solo están equipadas con riego alrededor del 32 % (FAO, 2018). La expansión de la producción de alimentos debería hacerse sobre la base de una mejora en la productividad de la tierra y no avanzando en extensión sobre zonas boscosas. Para esto, son necesarias mejoras en las técnicas de conservación de la humedad del suelo o aplicar riego suplementario en las etapas de crecimiento de cultivos sensibles a la sequía.

La agricultura bajo riego es el mayor consumidor de agua en el mundo y en la región no es la excepción, ya que representa casi el 75 % del consumo total (FAO, 2017; WWAP, 2015). A medida que el uso del agua aumenta y son evidentes los efectos del cambio climático, las zonas con escasez de agua se expanden. Los casos reportados de sobreexplotación de los acuíferos en diversos países de la región van en aumento y existe mayor competencia por el agua. Este panorama se contrapone con la existencia de múltiples canales de riego sin revestir y

la continuación de técnicas basadas en el riego por gravedad y la inundación de parcelas, que motiva la necesidad de llevar a cabo acciones para aumentar la eficiencia en el uso del agua para riego agrícola.



En línea con lo anterior, los proyectos de riego de gran escala, subvencionados por el Estado, deben articularse con los proyectos de pequeña escala para un desarrollo agrícola armónico. La producción agrícola de América Latina y el Caribe se caracteriza por una concentración de tierras en grandes explotaciones con altos niveles de mecanización y prácticas agronómicas avanzadas para la producción de granos, oleaginosas y ganado, constituyéndose en un proveedor fundamental de materias primas agrícolas a nivel global. Esta agricultura coexiste con 16 millones de explotaciones de agricultura familiar, que agrupan más de 60 millones de personas y utilizan el 23 % de la superficie agrícola de América

Latina y el Caribe (FAO, 2014). Dichas explotaciones proveen, a nivel de país, entre el 27 % y el 67 % del total de la producción alimentaria y generan entre el 57 % y el 77 % del empleo agrícola, pero es necesaria mayor capacitación para mejorar sus rendimientos, tecnificar sus sistemas, diversificar sus productos y comercializarlos en los mercados locales.

Con base en lo anterior, en la CoFiGo-ALC, se desarrolló un panel para debatir sobre la expansión y financiamiento del riego para erradicar el hambre y contribuir a la seguridad alimentaria (ODS 2). Las presentaciones de los representantes de Ecuador, Perú y Uruguay aportaron experiencias y necesidades valiosas para orientar y profundizar las acciones que se deben encarar en la materia.¹³

En **Ecuador**, la superficie regada actual posee un amplio potencial de expansión de por lo menos el doble. Para avanzar en las inversiones para nuevos sistemas de riego se requiere, de manera prioritaria, lograr una coordinación efectiva entre los gobiernos locales y el ministerio sectorial competente al nivel nacional¹⁴. Si bien existen convenios con la banca multilateral para financiar proyectos de riego, por el momento representan un aporte mínimo con relación al potencial de expansión. Para dinamizar esta expansión, es imprescindible fortalecer las organizaciones de riego y principales actores a través de alianzas pública-comunitaria y pública-privada, y la priorización de zonas de agricultura bajo riego que contribuyan a disminuir la inequidad en el campo rural y mejorar las condiciones de vida de la población comprendida.

Uruguay por su parte cuenta con un área potencial de riego entre cinco a siete veces la actual. El riego es fundamental como herramienta y oportunidad para la sustentabilidad de sus sistemas productivos; permite tener mejores cultivos, mayores rendimientos y mejor capacidad de resiliencia y de predictibilidad. Por otra parte, posibilita gestionar en mejores condiciones los excesos y escasez de agua según las épocas del año. En el país se ha construido institucionalidad en torno al riego (ley de riego, instituciones como el Ministerio de Agricultura y Pesca y la Dirección Nacional de Aguas, e infraestructura mayor: presas). En la etapa actual es fundamental aumentar el área de

cultivo irrigado, para lo cual se debe fomentar la cultura del agua y del riego mediante la adopción de tecnologías adecuadas y de capacitación, dado que no es suficiente construir infraestructura, sino desarrollar conocimiento especializado de la gestión integral del agua, vinculada con las condiciones del suelo¹⁵.



La tendencia debe ser aumentar la eficiencia en el uso del agua; con esta finalidad, desde el estado uruguayo se cuenta con un plan de acción que se viene desarrollando e implementando, que incluye: (i) marco legal propicio para las inversiones públicas y privadas; (ii) institucionalidad adaptada al desafío del riego sostenible; (iii) cuadro de intervención pública y privada ordenado y con sustentabilidad ambiental, agregado por cada cuenca y subcuenca; (iv) marco legal para el funcionamiento sostenible de las organizaciones de regantes; (v) promoción de proyectos adaptados a la diversidad de las condiciones imperantes; (vi) modernización de los sistemas de riego existentes con participación y fortalecimiento del sistema de información; (vii) financiamiento con incentivos a la inversión privada, optimizando los recursos públicos; (viii) investigación sobre la base de un sistema de datos consolidado, respondiendo las necesidades actuales y anticipando las tendencias futuras; (ix) transferencia de conocimiento; y (x) monitoreo en la implementación y evaluación del impacto de las estrategias del desarrollo del riego.

13 CoFiGo-ALC. Panel 1.3 Financiamiento del riego para erradicar el hambre y contribuir a la seguridad alimentaria (ODS 2). Moderadora: Laura Melo, Programa Mundial de Alimentos. Panelistas: Jacinto del Lino Pacheco Mosquera, Subsecretario de Irrigación Parcelaria Tecnificada del MAG, Ecuador; Martín Mattos, Director General de Recursos Naturales, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay; Rafael Ugaz, Director Ejecutivo, Proinversión, Perú.

14 Lino Pacheco, Jacinto, Bloque 1, Panel 1.3, CoFiGo-ALC

15 Mattos, Martín, Bloque 1, Panel 1.3, CoFiGo-ALC



Martín Mattos
Director General de Recursos Naturales, MGAP, Uruguay



Rafael Ugaz
Director Ejecutivo, Proinversión, Perú

En **Perú** se contó con la visión de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) como promotor de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas (APPs) de riego, que apunta a incorporar 140.000 hectáreas nuevas en la costa peruana. Este proceso se ha visto favorecido por el marco legal del país que regula la promoción de la inversión privada mediante la venta de tierras fiscales y legislación que permite fijar tarifas de agua de riego acordes con las inversiones efectuadas y los costos de operación y mantenimiento. La promulgación de la Ley de Promoción Agraria y la suscripción de los Tratados de Libre Comercio, han marcado el despegue de la actividad agroexportadora.

Estos mecanismos han permitido diseñar APP en riego autofinanciables, con lo cual existen expectativas que la inversión privada pueda duplicar o incluso triplicar el costo de la infraestructura financiada por el Estado, si bien el logro de objetivos y metas de las APP de riego, para replicarse en otras zonas del país, dependerá del sistema de incentivos para el sector privado, que financie de forma predominante una segunda fase¹⁶.

Sin embargo, la gestión de tierras y del riego no es suficiente para el despliegue de grandes negocios de exportación. También se requieren esfuerzos para extender los encadenamientos generadores de valor hacia los pequeños y medianos agricultores que circundan. Para ello, se requiere que el estado promueva el reforzamiento institucional necesario, para asegurar condiciones que incentiven esta integración, dado que su costo de organización no puede ser solventado sólo por el sector privado. En este sentido, en Perú se considera que uno de los principales factores que justifica las mayores inversiones privadas es asegurar la predictibilidad de la situación social y macroeconómica de los países, así como un marco legal e institucional acorde con los mecanismos sectoriales de promoción de inversión que se pretenda implementar. Por ello, resulta indispensables la seguridad jurídica (respeto a los contratos y sometimiento a mecanismos de resolución de controversias), limitando los riesgos de generar pasivos contingentes que impacten negativamente en el futuro.

En el caso de las APP de riego en Perú, la participación parcial del Estado en el esquema financiero de la concesión ha sido positiva, resultando ideal que este aporte termine siendo reembolsado; no obstante, aun si esto no sucediese, este aporte tiene un efecto multiplicador en la inversión privada necesaria, ya que la experiencia indica que, por cada dólar que invierte temporalmente el estado, se proyecta un aporte del privado cinco veces mayor.

Por otro lado, un mecanismo que puede ser impulsado por los estados, es el otorgamiento temporal de incentivos tributarios destinados a impulsar la expansión de los negocios agrícolas, tal como ha ocurrido en Perú con la Ley de Promoción Agraria.

16 Pita, Luis, Bloque 1, Panel 1.3, CoFIGo-ALC

Gestión de los servicios de agua potable y saneamiento



Se estima que, pese a los esfuerzos desplegados en las dos últimas décadas, aún 161 millones de latinoamericanos y caribeños no cuentan con acceso a agua segura, y 17 millones de ellos ni siquiera cuentan con acceso básico a una pileta o una fuente mejorada de agua. Por su parte, de los 431 millones que aún no cuentan con acceso seguro al saneamiento, 72 millones no alcanzan a un acceso básico -descargan a letrinas o fosas precarias- y 10 millones todavía defecan al aire libre, exponiéndose a problemas de salud y seguridad (Suárez Migliozi, J. 2021) (OMS-UNICEF, 2021).

En este sentido, la CoFiGo-ALC incluyó un panel que abordó de forma específica los principales problemas de gobernanza de los servicios de agua y saneamiento de la región, así como las tendencias sobre las soluciones que se deberán encarar para alcanzar las metas deseables.¹⁸



Sergio Campos
Jefe de la División de Agua y Saneamiento, BID



Iván Lucich
Presidente, SUNASS, Perú

Por consiguiente, en América Latina y el Caribe se requiere ejecutar inversiones por magnitudes significativas para cerrar las brechas existentes, y mejorar la capacidad de ejecución en el gasto, la calidad, la eficiencia y el impacto de las acciones. En todo caso, el mayor costo es el asociado a mantener el *status quo*. Conscientes de este desafío, varias autoridades que compartieron su visión para la CoFiGo-ALC, manifestaron que en estos últimos años ha destinado y prevén significativos recursos al agua y el saneamiento en comparación con años pasados¹⁷.



Hugo Rojas
Director General, ANEAS, México

¹⁷ Rodríguez, Carlos, Secretario de Infraestructura y Políticas Hídricas de Argentina; Acero, José Luis, Viceministro de Agua Potable y Saneamiento de Colombia.

¹⁸ CoFiGo-ALC. Panel 2.2 Gobernanza en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Moderador: Sergio Campos, BID. Panelistas: Iván Lucich, presidente, SUNASS, Perú; Hugo Rojas, Director General, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), México; Camilo Sánchez, presidente, Asociación Nacional de Empresas Públicas (ANDESCO), Colombia.

La gobernanza en los servicios de agua y saneamiento se caracteriza por la existencia de multiplicidad de actores de diferente naturaleza, así como múltiples entidades operadoras de conformación disímil: desde aquellas para atender una población rural hasta aquellas para brindar servicios en megaciudades, pasando por pequeñas y medianas ciudades.



Al ser servicios de naturaleza local o municipal, su estructura de gobernanza implica competencias y facultades de jurisdicciones de distinto nivel (local a nacional) que requiere de coordinación vertical. Al mismo tiempo, existe la necesidad de una coordinación horizontal con otras áreas de gobierno directamente vinculadas, como son salud, recursos hídricos, ambiente, obra pública, finanzas públicas, desarrollo urbano, vivienda, a lo que debe sumarse los sectores productivos y comerciales usuarios de agua y los usuarios domiciliarios.

A ello se suman otros temas de gobernanza que, si bien no son novedosos en la región, se ven exacerbados por los efectos de la pandemia. Los conflictos socioambientales se acentúan, que orienta a repensar el rol de la sociedad civil en la toma de decisiones de los proyectos y de la gestión del agua.

El bajo crecimiento económico de la región en la última década, reflejado en los indicadores macroeconómicos, inciden directamente en los operadores de agua y saneamiento ante la generalizada reducción de recursos del presupuesto nacional y el asignado al agua y saneamiento en particular. Esta situación se agrava con la inflación de costos y la dificultad para indexar y trasladar ese aumento en las

tarifas, poniendo en problemas financieros a los operadores. Con este marco, resulta vital disponer de una **regulación explícita y autónoma** para definir estructuras tarifarias y fijar valores sobre la base de costos eficientes de los servicios.

En este escenario, la buena gobernanza exige en primera instancia mejorar la coordinación y comunicación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, dado que en torno al agua se dan dinámicas ambientales, económicas, sociales y políticas que deben ser analizadas de manera específica, así como la forma adecuada de integración de éstas, así como el rol y las competencias de todas y cada una de las instituciones y actores participantes. En suma, se requiere una **gobernanza multinivel**. En este marco, es prioritario que las empresas apliquen un enfoque de cuenca, que les permita establecer relaciones más allá del ámbito de prestación directa, promoviendo la integración de los sistemas y de las comunidades campesinas que habitan las cuencas, para compartir beneficios vinculados al mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Se trata de configurar los mercados potenciales y vislumbrar la dinámica poblacional y de sus asentamientos para determinar la expansión de los servicios, generando predictibilidad para facilitar la obtención de financiamiento para el cierre de las brechas.

Un segundo aspecto es implementar y consolidar mecanismos de coordinación interinstitucional, entre el ente rector, el regulador, los prestadores, así como con otras áreas de gobierno vinculadas con el servicio. Debe complementarse con sistemas y procedimientos de monitoreo periódico de las más altas autoridades del gobierno. La máxima es: “involucrar para avanzar”, que deviene en la **coordinación intersectorial** y los nexos agua-alimentación-energía-salud.

El tercer elemento son las **políticas de incentivo sectorial**. Estas deben ser diseñadas sobre la base de un programa de inversiones priorizadas, a partir de un proceso de configuración de zonas o mercados potenciales, así como premios al cumplimiento de metas de calidad como resultado de la ejecución del programa de inversiones priorizado. En este contexto, un elemento clave es la participación de una entidad reguladora que permita arbitrar el cumplimiento de los acuerdos entre los diferentes agentes, contribuyendo al otorgamiento de incentivos.

En los distintos países, resulta fundamental que los operadores puedan adecuar su estructura organizacional para mejorar su desempeño y aumentar la eficiencia.



Adrián Peña
Ministro de Ambiente, Uruguay

Con esta finalidad, debe fortalecerse la aplicación de los principios de **gobernanza corporativa** en grandes y medianos prestadores, considerando de manera diferenciada a los pequeños operadores. Los entes reguladores pueden implementar reglamentaciones para su aplicación, así como la fiscalización en el cumplimiento del código de gobierno corporativo y de rendición de cuentas y desempeño.

Otro desafío es promover la participación de las empresas en las **plataformas multiactor** y en los consejos de cuenca, espacios de coordinación para la gestión multisectorial con tareas concretas, como los planes de acción frente a emergencias, para lo cual se requiere fortalecer las capacidades técnicas y gestionar la adaptación y la circularidad del agua.



Carlos Rodríguez
Secretario de Infraestructura y Política Hídrica, Argentina

En esta acción, es relevante dar mayor validez y credibilidad a la valoración de los servicios ecosistémicos hídricos por parte de los usuarios, para lo cual en algunos países se ha introducido, mediante la regulación, una **tasa ambiental o de servicios ecosistémicos**, destinada a retribuir a las comunidades campesinas por la provisión de la regulación hídrica y control de la contaminación, así como para financiar proyectos de conservación y restauración de los ecosistemas, involucrando así a las operadoras de agua para contribuir y gestionar potenciales conflictos sociales.

Finalmente, es necesario incrementar la **voz y participación de la comunidad** y sociedad civil, mediante mecanismos específicos (audiencias y consultas públicas).

Gestión de desastres relacionados con el agua



La gestión de los riesgos de desastres por la falta o exceso de agua (sequías e inundaciones) debe basarse en un abordaje intersectorial y multinivel; por esta razón, también es relevante contar con una gobernanza que asegure alta eficacia de la organización institucional.

En la CoFiGo-ALC se contó con un panel especializado para conocer y debatir sobre tres casos con características diferenciadas¹⁹ y representativas de la región, desde un nivel subregional, un ámbito estadual o provincial, y un espacio municipal/local.

19 CoFiGo-ALC. Panel 2.3 Gobernanza en la gestión de desastres relacionados con el agua. Moderador: Jorge Werneck (ADASA). Panelistas: Claudia Herrera Secretaria Ejecutiva, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana; Lupericio Zirolto Antonio Director de Ingeniería y Obras del Departamento de Agua y Energía Eléctrica del Estado de São Paulo (DAEE), Brasil; Pedro Palacios, alcalde de Cuenca, Ecuador.

Nivel subregional: Desde del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENA)²⁰, se expuso que el fortalecimiento a la gobernanza en la gestión integral del riesgo en el SICA es una prioridad y constituye un pilar fundamental como marco orientador. Esta subregión se encuentra expuesta a múltiples amenazas y es altamente vulnerable al cambio climático. Por consiguiente, los gobiernos nacionales y locales han puesto especial atención para responder a nuevas emergencias y redoblar esfuerzos para una transformación en condiciones de sostenibilidad y resiliencia.



Claudia Herrera
Secretaría Ejecutiva, CEPREDENAC



Jorge Werneck
Director, ADASA

Si bien en la última década se ha fortalecido la capacidad para gestionar los niveles de riesgo, se han redoblado esfuerzos para pasar de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo, a través de un abordaje sistémico mediante la promoción de una coordinación interinstitucional. Es urgente fortalecer este enfoque preventivo a través de la gobernanza del riesgo, en la armonización de lineamientos para la gestión de fenómenos extremos, el incremento del conocimiento a la población y el desarrollo de herramientas para la predicción más exacta de eventos hidrometeorológicos. Asimismo, es relevante la aplicación de medidas a largo plazo y el establecimiento de políticas claras y la coherencia entre las políticas regionales y las nacionales.

Para las áreas costeras de la región, dado su alto potencial turístico y económico pero también su vulnerabilidad a eventos extremos, se busca un desarrollo costero sostenible, para lo cual se están fortaleciendo los vínculos con el sistema turístico, como también fortaleciendo los SAT, reforzando acciones para promover mayor conocimiento y participación activa de las comunidades sobre los riesgos a los que está expuesta, generando una cultura de prevención, la toma de conciencia ciudadana, la diseminación eficiente de alertas y preparación constante sobre protocolos. Por último, en cuanto al impacto de los huracanes, se desarrolla un observatorio de recuperación para brindar información a ser incorporada en los planes de recuperación y reconstrucción del subsistema ambiental. En particular, los arrecifes son la principal barrera natural ante los desastres, por lo que se requiere prevenir los daños y restaurar los mismos²¹.

Nivel estadual: El Departamento de Agua y Energía Eléctrica (DAEE)²² del Estado de San Pablo (Brasil) es responsable de la gestión del agua y la energía en un área en el que habitan 45 millones de habitantes. La gran dependencia de la disponibilidad de aguas superficiales para el abastecimiento del Estado de San Pablo llevó, en momentos de crisis hídrica, al racionamiento del recurso, como sucedió en el 2014. En dicha ocasión, el DAEE debió actuar de manera integrada con todos los órganos de gobierno, en especial con SABESP (prestador de los servicios de agua y saneamiento) y la Secretaría de Agricultura, para establecer las políticas relativas al uso del agua para riego.

20 Organismo regional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), constituido con el objeto de fortalecer la gobernanza de la gestión integral de riesgo.

21 Herrera, Claudia, Bloque 2, Panel 2.3, CoFIGo-ALC

22 Entidad descentralizada que implementa la política de recursos hídricos en el Estado de San Pablo y coordina el Sistema de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.



Pedro Palacios
Alcalde de Cuenca, Ecuador



Lupercio Zirolto
Director de Ingeniería y Obras, DAEE, Brasil

Asimismo, como aprendizaje de dicha sequía, se establecieron normas y procedimientos, y se llevaron acciones preventivas para dotar de mayor grado de resiliencia a los sistemas; en particular, se desarrolló un programa de perforación de pozos profundos en los municipios del Estado, la limpieza periódica de los cursos de agua, y un programa para mantener la disponibilidad de agua para todos los usos²³.

Con respecto al otro extremo, a las inundaciones, la Región Metropolitana de San Pablo elaboró el Plan Director de macrodrenaje de la Cuenca del río Tieté en la región metropolitana, que comprende la ejecución de obras y servicios, de medidas no estructurales –como recomendaciones para mejor uso y ocupación del suelo

territorial y educación ambiental-. En esta región, el DAEE realiza servicios de limpieza de los ríos Tieté y Pinheiros, principales ríos de la capital, opera y mantiene los reservorios para regular las precipitaciones, incluyendo los sistemas de alerta e información sobre posibles inundaciones, así como la coordinación con el área de defensa civil del Estado.

Nivel municipal: El ámbito de gestión del cantón de Cuenca en Ecuador integra la ciudad capital de alrededor de 600.000 habitantes, que ha desarrollado herramientas para fortalecer la gobernanza sectorial para el cumplimiento de los ODS vinculados con el agua, medio ambiente y cambio climático. Entre ellas, se encuentra el eje denominado “Cuenca amigable con el medio ambiente” que se organiza sobre la base del plan de uso y gestión del suelo y de desarrollo y ordenamiento territorial, con procesos de carácter participativo para evaluar los riesgos implícitos. Como ejemplo de acciones emprendidas, se contó con una consulta popular sobre la protección de fuentes de aguas en zonas de recarga hídrica, la explotación minera en esas áreas, y temas específicos como el manejo eficiente del consumo del agua potable²⁴.

Entre otras acciones relevantes, destaca la organización de un sistema de alerta temprana (a través de indicadores, medidores meteorológicos y de caudal) que permite advertir a la ciudadanía de forma oportuna sobre eventos extremos, y determinar el plan de trabajo para la atención a la población de manera inmediata. En relación con la gestión de inundaciones, destaca la construcción de embalses y canales de riego, garantizando caudal mínimo ecológico en verano, así como puntos de control de inundaciones por lluvias en el invierno, que además son aprovechados para la potabilización de agua y la generación eléctrica. Por otro lado, se cuenta con un plan de manejo de quebradas o cursos de agua y se trabaja en la recuperación de dichas quebradas.

Asimismo, el proceso de planificación es fundamental y, en ese sentido, resulta prioritario recuperar las cuencas altas a través de los humedales bajos y bosques primarios mediante la reforestación, como también regular o limitar la expansión agrícola lograda mediante la tala de bosques que limitan el normal comportamiento del ciclo del agua.

23 Zirolto Antonio, Lupercio, Bloque 2, Panel 2.3, CoFiGo-ALC

24 Palacios, Pedro, Bloque 2, Panel 2.3, CoFiGo-ALC





4—

Desafíos de financiamiento



Mayor financiamiento: tema recurrente



La mayoría de las autoridades participantes de la CoFiGo-ALC expresaron, como alta prioridad, la necesidad de cerrar las brechas de agua potable y saneamiento en sus respectivos países.²⁵

En el documento sobre Gobernanza del Agua en el marco del proceso preparatorio hacia el VII Foro Mundial del Agua Corea 2015 (CAF, 2014), se destacaba que la universalización en el acceso al agua potable y saneamiento era un problema principalmente de **política y financiamiento**, más que a la disponibilidad del recurso hídrico, puesto que el agua potable es un demandante menor comparado con otros usos del agua. En efecto, si bien es primordial explorar alternativas financieras adicionales, incrementar la eficiencia de los servicios, actualizar las estructuras tarifarias y las políticas de subsidios, es necesaria la voluntad política y un marco económico estable en los países.

Lo anterior se viene destacando desde hace tiempo (Lee y Jouravlev, 1992). De acuerdo con la revisión bibliográfica sobre financiamiento de los servicios de agua y saneamiento (Machete y Marques, 2021), en la década del 80 sobresale la discusión sobre los costos de prestación y su distribución, mientras que en la década del 90 la “gestión” cobra fuerza a partir de las primeras evaluaciones de desempeño de los nuevos modelos de operación. En la década del 2000 surge el estudio de riesgos –asociado con el surgimiento de los conflictos de los contratos privados– que lleva a que en la última década los estudios se centren en el análisis de políticas e inversiones y la importancia de marcos regulatorios y políticas para la mitigación de los riesgos.

En cuanto a la evolución de las reformas del sector, en la década del 80, múltiples países de la región emprendieron un proceso de descentralización, por el cual los gobiernos nacionales transfirieron las

responsabilidades a los gobiernos subnacionales. En algunos casos, implicó que se pierdan economías de escala, que se busca revertir²⁶. Además, por lo general, repercutió en menores recursos para los prestadores ante la disminución de los aportes públicos nacionales (CAF, 2019). En la década del 90, con el objetivo de obtener financiamiento para la universalización de los servicios y mejorar la eficiencia en la operación, varios países de la región recurrieron a la participación del sector privado (PSP). En general, la región ha sido testigo de éxitos notables y de fracasos tanto de empresas públicas como de privadas, por lo que no se puede afirmar *ex-ante*, que una modalidad sea más eficiente que la otra (CAF, 2014).

Así como no hay una modalidad de prestación mejor, tampoco existe una estructura ideal de gobernanza, ni una única solución financiera para la operación eficiente y equitativa del sistema en su totalidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos los niveles de inversión son insuficientes y, por lo tanto, la implementación de instrumentos de financiamiento alternativos no es una opción, es una necesidad.

Al respecto, existe consenso que el sector privado es una fuente de inversiones adicional –sin implicar que la prestación deba ser privada– que en su mayor parte está sin explotar, y eso podría aprovecharse para el logro de servicios de agua potable y saneamiento sostenibles (Machete y Marques, 2021).

25 Expresado en sus mensajes por: Valda, Carmelo, Viceministro de Agua Potable y Saneamiento de Bolivia; Rodríguez, Carlos, Secretario de Infraestructura y Política Hídricas de Argentina; Saback, Victor, Director de ANA de Brasil; Barzuna, Cynthia, Viceministra de Agua y Mares de Costa Rica; Wiens, Arnoldo, Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay; y Peña, Adrián, Ministro de Ambiente de Uruguay, entre otras autoridades.

26 En Colombia, uno de los cuatro pilares de desarrollo sectorial es la estrategia de regionalización de los servicios (Acero, José Luis, CoFiGo-ALC), similar al caso de Paraguay, en el que se trabaja en modelos de asociatividad en los 5.500 operadores existentes (Wiens, Arnoldo, CoFiGo-ALC).

Políticas de financiamiento



Los Estados Nacionales tienen la responsabilidad de establecer políticas que orienten hacia el bienestar general de la comunidad, según sus respectivos programas de gobierno, incluyendo las políticas sectoriales, según los principios y objetivos que orienten la planificación de acciones por desarrollar. En el caso particular del agua existen, además, los compromisos asumidos como miembros integrantes de la comunidad internacional.

El diseño de las políticas de financiamiento del agua se deben basar en un conjunto de conceptos que vienen siendo estudiados desde hace tiempo por instituciones nacionales y multilaterales o internacionales.



Arnoldo Wiens
Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, Paraguay

En este sentido viene al caso referirse al modelo de las 3Ts (*tariff, taxes and transfers* por sus iniciales en inglés). Postula que la fuente última de financiamiento (o repago) está basada en tres pilares: ingresos por tarifas, fondos públicos, y las transferencias no reembolsables. Los fondos públicos destinados al sector provienen generalmente de los impuestos y regalías recaudadas, y eventualmente también puede incluir la venta de recursos y bienes y servicios del Estado; bajo “transferencias” se engloban las ayudas financieras no reembolsables de multilaterales, de las ONG, entidades filantrópicas e instituciones nacionales e internacionales. Cabe destacar que todo financiamiento reembolsable

debe ser cubierto por ingresos provenientes de tarifas o de fondos públicos. En suma, las 3Ts son las fuentes genuinas para cubrir el déficit de financiación (*filling the gap*), mientras que las fuentes reembolsables son un medio de financiación (*bridging the gap*). Como las inversiones en agua y saneamiento se caracterizan por ser intensivas de capital y que los flujos de beneficio se distribuyen un período de tiempo largo, el financiamiento reembolsable permite proporcionar la financiación requerida (OECD, 2010), sea en forma de préstamos, bonos o acciones, y en todos los casos las 3Ts deben cubrir el reembolso del capital financiado más una remuneración por el uso del capital.

De esta manera, la disminución de alguna fuente debe ser compensada por un incremento en otra. La política sectorial de cada país determina el equilibrio deseado entre las 3Ts. Es importante señalar que las tarifas y transferencias públicas, además de aportar al financiamiento del sector, resultan claves para la gestión de la demanda, dado que brindan señales para la valorización del recurso, y permiten la implementación de una política social vía subsidios directos o cruzados (Leflaive y Hjort, 2020).



José Luis Acero
Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, Colombia

Dentro de esta categoría, se distingue el financiamiento en condiciones favorables (financiamiento concesional) proporcionado por bancos de desarrollo multilateral y/o bilateral, que suelen incluir algún tipo de subvención del financiamiento basado en el mercado. Entre otras fuentes de financiamiento se pueden identificar:

- Bancos comerciales: otorgan préstamos comerciales a corto o largo plazo, usualmente para financiar capital de trabajo o proyectos de corto plazo. Para acceder a los mismos, resulta indispensable que el operador del servicio sea solvente. Son deseables para la última etapa de proyectos de infraestructura que tienen rentabilidad positiva.
- Mercados financieros: se plasman mediante la venta de acciones o la colocación de instrumentos de renta fija (como ser bonos verdes); la mayor barrera está dada por el escaso nivel de desarrollo de los mercados financieros nacionales en la mayoría de los países, destacándose Chile y Brasil como excepciones.
- Instituciones microfinancieras: relevantes para pequeños proyectos, comunitarios o a nivel de hogar, como ser la financiación para la construcción de módulo sanitario en el predio, de las conexiones o adaptación de las instalaciones internas del predio, entre otros.
- Anticipos de clientes, como los créditos de proveedores, que son de fácil acceso, pero en general son montos acotados y destinados a inversiones específicas.
- Inversiones de capital: fondos de pensión, compañías de seguro, corporaciones, fondos privados de capital, inversionistas en infraestructura.

En cuanto al acceso a estas fuentes de financiamiento reembolsables se debe tener presente dos aspectos: (i) las inversiones en el sector son altamente rentables desde la perspectiva socioeconómica por las externalidades sociales y ambientales positivas; (ii) existen fondos comerciales muy selectivos en buscar inversiones rentables (por ejemplo, los bonos etiquetados). Conjugando la demanda y oferta de financiamiento requiere de mecanismos a veces complejos, asociados principalmente a una mejor gobernanza.

Por lo expuesto, para alcanzar mejores condiciones de acceso al mercado financiero será necesario contar con buenos niveles de gobernanza. En este sentido, a nivel de país, una buena calificación crediticia soberana

será fundamental para acceder a financiación en los mercados internacionales de bonos, mientras que, a nivel de operador o empresa, ser sujeto de crédito implica contar con una buena gestión y eficiente operación, para lo cual se enumeran consideraciones básicas (Vargas-Ramirez, 2017).

- Ser rentable en sus operaciones: disciplina comercial a través de gobernanza y gerenciamiento profesional.
- Operar en un ambiente propicio: ambiente transparente, consistente y predecible; reduciendo interferencias políticas.
- Tarifa como principal fuente de recursos: regulación independiente, subsidios focalizados.
- Financiamiento público para asistencia focalizada: subsidio a conexiones o consumo básico, facilitar el acceso a bancos comerciales o mercados de capitales.
- Uso de capital doméstico e internacional: acceso a financiamiento basado en la capacidad de crédito de la empresa para ganar independencia financiera.

Existe consenso sobre la posibilidad de atraer capitales comerciales para el financiamiento de inversiones de agua. Para esto resulta importante que tanto los presupuestos públicos como los instrumentos de mitigación de riesgos (como garantías o instrumentos de mejora crediticia) sean empleados estratégicamente para mejorar el perfil riesgo-rendimiento de las inversiones, que puedan atraer financiación comercial (Leckie et al, 2021). De esta forma, a fin de poder cerrar la brecha de financiamiento, las políticas sectoriales deberán maximizar recursos y aprovechar todas las fuentes de financiamiento existentes: (i) revisar las tarifas hasta niveles de sostenibilidad y teniendo en consideración la asequibilidad de estas, (ii) ampliar el presupuesto público y las contribuciones de fondos nacionales, y (iii) recurrir al financiamiento externo.

Visiones en el financiamiento del agua



La CoFiGo-ALC contó con dos sesiones orientadas al financiamiento: (i) desde la visión legislativa y regulatoria, y (ii) desde la visión de los financiadores y prestadores.

Visión legislativa y regulatoria²⁷

Los Estados asumieron compromisos en materia de agua y saneamiento para no dejar a nadie atrás, congruentes con el ODS 6 y el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS), que requieren ser materializados en políticas concretas. Una acción básica es reconocer el DHAS en los marcos normativos nacionales y sus políticas públicas, con una estrategia participativa, presupuestos suficientes y objetivos claros y medibles, así como contemplar los recursos necesarios bajo el principio de progresividad y de no regresividad.

Para esto, el logro de un consenso entre los principales actores resulta el basamento imprescindible para la definición de los fundamentos y justificación del marco legal, reglamentario e institucional. Si bien el debate en torno al agua se encuentra politizado, requiere de una actitud abierta y sin interferencias ideológicas, siendo importante partir de considerar el “agua como un bien público”²⁸ o meritório.

En este sentido, resulta prioritario promover y proteger la generalidad de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población vulnerable. En los últimos años, se ha avanzado en estandarizar la demanda de derechos humanos con foco en el agua en el marco de la emergencia climática y sanitaria, “la emergencia climática y también la crisis sanitaria son crisis de derechos humanos y de derecho

humano al agua”²⁹ y bajo esta visión el concepto de resiliencia al cambio climático se integra con visión de derecho humano. Por tales motivos, el análisis y resolución requiere un enfoque de indivisibilidad e interdependencia.

En muchos países de la región, la debilidad institucional está extendida más allá del sector del agua, siendo fundamental una buena gobernanza, ya que ésta es “la llave que abre las puertas del financiamiento”³⁰. Desarrollar una gobernanza del sector efectiva, en particular para obtener el financiamiento necesario, exige una coordinación y cooperación entre las autoridades sectoriales y las autoridades económicas de los gobiernos de la región. Las políticas fiscales y económicas deben asegurar que los estados cumplan con la disponibilidad de los recursos para garantizar los compromisos asumidos. Es un enfoque desafiante en momentos de crisis económica tras la emergencia sanitaria, por lo que se requiere de eficiencia, transparencia y equidad en el gasto público. De esta forma, la buena gobernanza es la llave para que el financiamiento pueda llegar a las obras de infraestructura y a la operación.

27 CoFiGo-ALC - Panel 11 “Financiamiento de Agua y Saneamiento para que nadie se quede atrás (ODS 6) - Visión legislativa y regulatoria”. Moderador: Jorge Concha, CAF. Panelistas: Juan Pablo Letelier, presidente del Parlamento Andino; Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA; Oscar Pintos, presidente, Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas.

28 La definición de “bien público” corresponde a la interpretación legal de considerar al agua esencial para la vida y que, en consecuencia, el Estado debe garantizar que toda la población tenga acceso a la misma. Desde el punto de vista económico, un “bien público” posee dos características centrales: (1) no es excluyente y (2) no implica rivalidad, que implica que el uso o disfrute de un bien por parte de una persona no elimina su uso o disfrute por parte de otras.

29 García Muñoz, Soledad, Bloque 1, Panel 11, CoFiGo-ALC

30 Pintos, Oscar, Bloque 1, Panel 11, CoFiGo-ALC



Jorge Concha
Director de Análisis y Evaluación Técnica de Desarrollo Sostenible, CAF



Juan Pablo Letelier
Presidente, Parlamento Andino



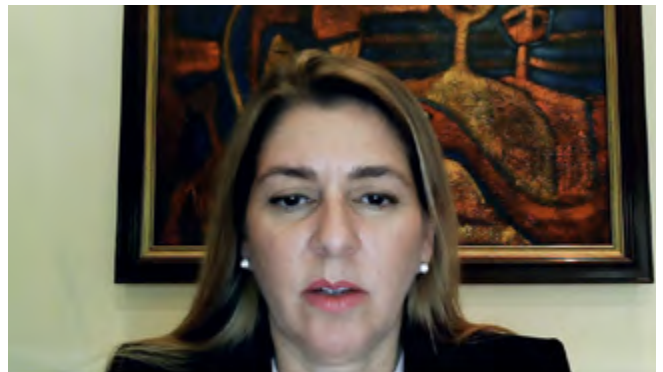
Soledad García
CIDH, OEA



Oscar Pintos
Presidente, ADERASA



Carmelo Valda Duarte
Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, Bolivia



Cynthia Barzuna
Viceministra de Agua y Mares, Costa Rica

En general, los países de la región poseen altas proporciones de población en condiciones de pobreza. Por esta razón, considerando que el DHAS contribuye a combatir la pobreza, la desigualdad y discriminación de los grupos sociales afectados, la política sectorial comprende un componente significativo de política social que a su vez se entronca con la política fiscal. La política tarifaria debe estar vinculada a la política de subsidios³¹ y expresarse en metodologías transparentes que consideren explícitamente cómo se asegurará de forma sostenible y eficiente la calidad del servicio, el mantenimiento de los activos y las inversiones en expansión. Por esta razón, resulta relevante la coordinación entre estas tres áreas de gobierno para garantizar la universalización del acceso.

Como referencia específica, el Parlamento Andino ha desarrollado una Estrategia Andina de Seguridad Hídrica que constituye un marco normativo de los recursos hídricos de la región. Procura, como visión general, que los países de la región dejen de gestionar el tema como en el pasado, sino no se podrán cumplir con las metas del ODS 6: “no vamos a cumplir las metas si no hacemos las cosas de una forma distinta”³², y el mensaje es adaptarse a los nuevos desafíos e innovar. Asimismo, se entiende que los gobiernos deben diseñar políticas públicas como políticas de estado. Según la visión tratada en el Parlamento Andino, resulta prioritario resolver los problemas de financiamiento, así como sobre el rol del Estado en la gestión, en fijar condiciones para admitir alianzas público-privadas tanto en las finanzas como en la gobernanza. Para este fin, es imprescindible tener un marco regulatorio fuerte y estable en el tiempo, con políticas públicas que cubran aspectos tarifarios, y establecer una organización institucional que perdure en los próximos 40-50 años, para que este sector “deje de ser política contingente y pase a ser política de Estado”.

Por su parte, la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA)³³ se encarga especialmente de la problemática de las poblaciones vulnerables, otorgando

importancia a la participación de la sociedad civil y de toda población en situación de vulnerabilidad y discriminación, entre ellas las poblaciones indígenas y como tal, hace un llamado a los Estados para la atención de estos grupos. El DHAS está en el centro de la acción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH/OEA) y de REDESCA, y se plasma en comunicaciones de prensa, informes y distintas actividades, así como a través del “mecanismo de casos y peticiones” que funciona en el marco de la CIDH, donde se presentan casos enfocados en colectivos de especial vulnerabilidad y también, el “mecanismo de medidas cautelares”, que la Comisión lleva adelante y REDESCA asesora.

Desde la perspectiva de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA), para establecer las necesidades de financiamiento y adecuada asignación de recursos, se requiere mejorar la determinación de las líneas de los indicadores del ODS 6, para lo cual cada país debe desarrollar las estadísticas e información sectoriales adecuadas. También plantea la importancia de las innovaciones en aspectos técnicos, como en la gestión, lo que implica un cambio de visión entre los actores (rectoría, reguladores y prestadores). Por ejemplo, el regulador debe admitir soluciones no tradicionales y proponer incentivos para su adopción por parte tanto del prestador como del usuario, dado que por lo general son opciones menos costosas y de rápida implementación, lo que colaboraría en la financiación y en acortar las brechas de cumplimiento del ODS 6. Por último, se destaca el avance que tiene la región en el desarrollo y aplicación de las SbN, así como de criterios de economía circular. En este contexto, son varios los países que contemplan las tasas por servicios ambientales dirigidas a aportar fondos para preservar o recuperar las condiciones naturales, que favorecen la dinámica del ciclo del agua y de mitigar el impacto del cambio climático.

31 Letelier Juan Pablo, Bloque 1, Panel 1.1, CoFIGo-ALC.

32 Ibid.

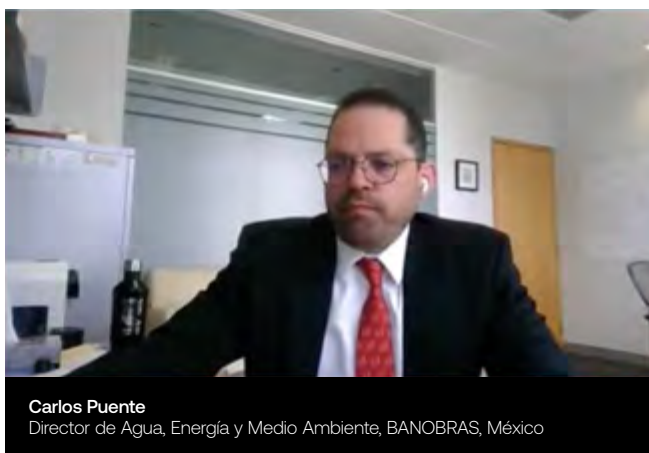
33 Forma parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Visión de financiadores y prestadores³⁴

La experiencia en América Latina y el Caribe sobre la sostenibilidad financiera de los servicios de agua potable y saneamiento expresa el desafío para dinamizar el proceso de inversión para alcanzar el ODS 6 y el DHAS, en un contexto donde las finanzas públicas son insuficientes para sostener un proceso de alta inversión. Es necesario innovar también en lo financiero para poner a los países en una senda diferente.



Gustavo Salliel
Agua y Saneamiento en la Práctica Global del Agua, Banco Mundial



Carlos Puente
Director de Agua, Energía y Medio Ambiente, BANOBRAS, México

En este sentido, los bancos públicos de desarrollo tienen un papel importante en la difusión de las mejores prácticas, para promover el diálogo entre actores (gobierno, organismos internacionales y sector privado). Además, resulta relevante su rol para evaluar mejor el impulso y prospectiva de los proyectos público-privados, compatibilizar los objetivos público-privados, tomar lecciones aprendidas para la preparación adecuada de proyectos, evitar estrategias de apropiación de rentas y cerrar la brecha de información en el tratamiento la transferencia de riesgos³⁵. Con base en lo anterior, se destaca la labor de la Coalición de Financiamiento del Agua (*Water Finance Coalition*)³⁶ que integra a múltiples bancos públicos de desarrollo a nivel global, para coordinar actividades de estudio y difusión del rol y de buenas prácticas de la banca de desarrollo en la financiación de proyectos de agua y saneamiento.

Históricamente, el proceso de preinversión de los proyectos ha sido extremadamente lento y a veces ineficiente. Por ello, ha sido cada vez más frecuente que la banca de desarrollo contribuya al financiamiento y supervisión de los estudios y diseños finales, como parte del ciclo integral de los proyectos, con el objetivo de mejorar la calidad de estos. Tal es el caso del Programa de Preinversión del Sector Agua (PPSA) que impulsa CAF desde fines del año 2018, con recursos no reembolsables que suman USD 20 millones hasta fines del 2021.

Asimismo, diversos programas impulsados por la banca multilateral comprenden mecanismos ad-hoc para el proceso de licitación, gestión y supervisión de la ejecución y de los desembolsos correspondientes, con el resguardo de los fondos de instituciones fiduciarias con procedimientos de desembolsos condicionados al cumplimiento de metas de desempeño. En esta línea se orientan algunas modalidades de préstamos de la banca multilateral denominados PforR (Programas por Resultados) (Banco Mundial, 2021).

34. CoFIGo-ALC - Panel 1.2 "Financiamiento de Agua y Saneamiento para que nadie se quede atrás (ODS 6) - Visión de financiadores y prestadores". Moderador: Gustavo Salliel, Banco Mundial. Panelistas: Carlos Puente, Director de Agua, Energía y Medio Ambiente, BANOBRAS, México; Gonzalo Meschengieser, secretario de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS) y Director de Relaciones Internacionales de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), Argentina; Luis Velasco, presidente, Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento (CLOCSAS).

35. Puente, Carlos, Bloque 1. Panel 1.2, CoFIGo-ALC.

36. Iniciativa impulsada por AFD, CAF y BEI.







Gonzalo Meschengieser
Gerente de Relaciones Internacionales/Secretario, AYSA, Argentina



Luis Velasco
Presidente, CLOCSAS

En materia de financiamiento y ante las limitaciones de recurso fiscales, que es común para varios países, BANOBRAS³⁷ (México) lleva a cabo diversas iniciativas, como el *Blended Finance* o Financiamiento Combinado. En el marco del PROMAGUA³⁸ se emplea este esquema de participación público-privado a través de la creación de un vehículo de propósito específico y de un fideicomiso de administración a través del cual se canalizan todos los flujos del proyecto. El elemento más importante del desarrollo es asegurar el flujo de los promotores públicos (organismos operadores, municipios y estados) garantizando a través de la contratación de líneas y la afectación de los ingresos

fiscales que reciben los municipios y estados que son transferidos del estado nacional.

Complementariamente se promueve y exige el autofinanciamiento y la eficiencia en la operación e inversiones debido a que una debilidad histórica ha sido el alto grado de ineficiencia de los prestadores y la debilidad creciente de garantías a través de los fondos fiscales nacionales ante presupuestos que han ido disminuyendo. Adicionalmente, se impulsa la mejora de la calidad de los proyectos para que sean los propios operadores los elegibles para préstamos de la banca de desarrollo o la banca privada.

A su vez, todos los mecanismos financieros deberían incluir incentivos -y exigir su implementación- con mejoras en la gobernanza, particularmente de la gobernanza corporativa de las operadoras, teniendo en cuenta además que deberían cumplir con “*due diligence*” (“diligencia debida”) para el otorgamiento de préstamos y ofrecer garantías sobre la capacidad de pago de la amortización del crédito.

Por otra parte, desde la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS) han asumido hacer los contactos necesarios para difundir las condiciones ventajosas que posee América Latina y el Caribe para oportunidades de inversión en la industria del agua, destacándose que es una región estable con importantes reservorios de agua mundiales, pudiendo asimilarse como “acreedora en aspectos ambientales”³⁹, sin situaciones climáticas alarmantes. Asimismo, plantea que América Latina y el Caribe ofrece condiciones adecuadas para aplicar SbN, visión que atiende la problemática del cambio climático, para los cuales los operadores resultan actores estratégicos.

Respecto a la gestión operativa, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), que es la segunda empresa más grande de la región y que brinda servicios al área metropolitana de Buenos Aires, de manera similar a la mayoría de los operadores de la región, busca reducir costos mediante el incremento de la eficiencia por medio de mejoras en la eficiencia energética, la implementación

37 El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) es una institución del Gobierno de México creada con la misión de impulsar la infraestructura, destinar recursos a obras viales y a desarrollos en sectores clave, como agua y energía.

38 En México, el Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), es un programa impulsado de forma conjunta por CONAGUA y BANOBRAS, que tiene por objetivo proveer financiamiento concesional y reembolsable del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y crear incentivos para la participación de capital privado en este tipo de proyectos.

39 Meschengieser, Gonzalo, Bloque 1, Panel 1.2, CoFiGo-ALC

de sistemas inteligentes de bombeo, la mitigación de fugas y pérdidas con tecnologías de última generación, y el aprovechamiento de lodos. Estas acciones implican un menor consumo energético y una reducción de emisiones, y por lo tanto son importantes ante la posibilidad de acceder a financiamiento climático. Asimismo, en el caso de AySA se está explorando otras fuentes de financiamiento, el acceso al financiamiento para la “red fina” de conexiones por parte de los usuarios o clientes, así como la generación de recursos mediante la exportación de conocimiento (estudios y proyectos).

En el ámbito de las pequeñas comunidades del espacio rural, desde la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento (CLOCSAS)⁴⁰ se señala la escasa información vinculada al área rural que limita determinar la línea de base de la magnitud de las comunidades involucradas. Por ejemplo, en Colombia existen 16.000 organizaciones identificadas, pero pueden ser más, hasta 40.000, sin computar otros poblados o asentamientos más pequeños. En este ámbito, se requiere asistencia técnica y financiera del Estado, así como una participación comunitaria comprometida y activa, donde uno de los retos más difíciles es lograr una verdadera y efectiva articulación.

Otra dificultad que enfrenta el área rural está dada por tener normas que se aplican también a prestadores de centros urbanos que no resultan adecuadas para la gestión de los servicios rurales. Resulta conveniente tener marcos específicos y la intervención de los entes autónomos y descentralizados que presten asistencia técnica, así como de otros actores claves como ser organismos no gubernamentales de cooperación local e internacional, empresas y la academia.

La experiencia demuestra que la asociatividad o agrupación de pequeños prestadores comunitarios mejora la sostenibilidad de los servicios, porque facilita el intercambio de conocimiento y experiencias que se refleja en mayor productividad, como también en el acceso a tecnologías y favorecer la incidencia en el ámbito local y el acceso a los recursos. En cambio, la fusión de organizaciones a fin de lograr economías de escala ha presentado en algunos casos mayores dificultades, especialmente en lo social, y también en detrimento de la respuesta ante contingencias que afectan la continuidad y calidad del servicio al ser estructuras más rígidas. Por esto, las iniciativas en este sentido deben ser analizadas y estudiadas de manera específica, y no como soluciones genéricas.

Optimizando el financiamiento sectorial



En los servicios de agua y saneamiento existen múltiples acciones que pueden realizarse a fin de maximizar los recursos existentes, como también otros que permiten incrementar la eficiencia en la prestación y por lo tanto reducir los gastos asociados, que a su vez también repercutirá favorablemente en el acceso a mercados financieros. Este “hacer mejor” abarca principalmente mejoras en la gobernanza (tarifas sostenibles, independencia política, gobierno corporativo) y en la eficiencia en la operación (arreglos institucionales para promover economías de escala o de alcance, y en

aspectos técnicos: agua no contabilizada, eficiencia energética, entre otras).

Asimismo, puesto que muchas de las posibles nuevas fuentes de financiamiento, como ser el acceso a financiación climática (principalmente los previstos en la COP 26), consideran procedimientos de acceso a veces complejos, es mandatorio el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

40 Institución que aglutina líderes de 15 países de la región que hacen parte de las más de 145.000 comités de agua rurales, conocidas como Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento (OCSAS) de América Latina y el Caribe y que promueve la organización de entidades comunitarias de provisión de agua y saneamiento.

Planificación

Existe un amplio margen para mejorar la eficiencia operativa de los prestadores, y también resulta crucial la correcta planificación de las inversiones, que permite el establecimiento de metas, la priorización de proyectos considerando impactos socio-ambientales, la explicitación de los recursos necesarios (instituciones, conocimientos, tiempos, etc), y sin duda las necesidades de financiamiento en el corto, mediano y largo plazo.

Cuando existe rigurosa planificación y evaluación de las decisiones de inversión y de operación dentro de un marco económico y financiero, hay mayor probabilidad de sostenibilidad y por tanto, de acceder a fuentes de financiamiento reembolsables. Cuando no existe planificación de inversiones, las mismas suelen ser

definidas por prioridades de corto plazo y conlleva -en líneas generales- a una mayor dependencia de las transferencias presupuestarias, limitando el costo de capital destinado a reposiciones o nueva infraestructura (Vargas-Ramirez, 2017). En esta línea, también resulta evidente la falta de diseños finales que posibiliten la implementación de proyectos, por ello, es importante que los países avancen en la formulación de estudios, que les permita avanzar con mayor dinamismo. Consciente de esta necesidad, CAF lanzó, en 2018, el PPSA, programa para apoyar a los países, con recursos no reembolsables, a la elaboración de estudios y diseños. A la fecha el PPSA cuenta con aprobación de USD 20 millones, con más de una veintena de cooperaciones técnicas en nueve países de la región.

Sostenibilidad financiera

En múltiples ciudades de América Latina y el Caribe, las tarifas de agua y saneamiento no cubren la totalidad de los costos de operación del servicio, existiendo casos donde las tarifas son extremadamente bajas, por lo que las transferencias públicas tienen un rol relevante, incluso para gasto corriente. En contraposición, una mayor eficiencia en la facturación, asociada a tarifas que reflejen costos eficientes, permitiría incrementar el financiamiento del sector para infraestructura, siempre que se cumplan dos situaciones: (i) garantizar la condición de asequibilidad en todos los usuarios, y (ii) que los fondos públicos destinados a financiar al prestador sigan disponibles para el sector.

Si bien suele remarcarse el nivel de tarifas como la variable principal para aumentar los ingresos del prestador, es importante tener presente que en muchos casos existe espacio para mejorar la facturación mediante la regularización de conexiones clandestinas, o bien mediante el cobro a usuarios que, contando con ambos servicios, sólo pagan por uno de ellos, así

como mejorar la recaudación mediante la recuperación de cuentas morosas que en muchos casos datan de mucho tiempo; experiencias de su aplicación están documentadas (Rojas O., 2008). Asimismo, existen la posibilidad de innovaciones en materia de estructuras tarifarias y de cobrabilidad, como también la generación de ingresos adicionales mediante la incorporación de nuevos usuarios (por ejemplo, facilidades en las nuevas conexiones y adecuación de instalaciones internas) y el desarrollo de actividades vinculadas no reguladas (como asesoramiento técnico) (Vargas Ramirez, 2017; Leckie et al, 2021), así como a reducción de costos mediante programas de eficiencia energética, reducción de agua no facturada y otros.

La sostenibilidad financiera se alcanza si la tarifa cubre, como mínimo gastos operativos y de mantenimiento, e idealmente de capital (o parte del mismo), generando condiciones de solvencia financiera, que facilita el acceso a financiamiento reembolsable.

Asequibilidad

El DHAS establece que además de tener acceso a los servicios, los mismos deben ser asequibles. Si bien se entiende que cada gobierno establecerá cuál es el criterio de asequibilidad, en la literatura existe cierto consenso que la factura de agua no debería representar más del 3 % de los ingresos familiares disponibles de cualquier estrato socioeconómico, y el umbral se eleva para cubrir ambos servicios, si bien su límite es motivo de revisión.

Eficiencia operativa

Alcanzar elevados niveles de eficiencia operativa en la prestación de los servicios de agua y saneamiento es una condición para hacer un mejor uso de los activos y recursos financieros existentes, y también un requisito para atraer otras fuentes de financiamiento, sean públicas o privadas (Leckie et al, 2021). En este sentido, los Estados de la región, con dispares esfuerzos y resultados, están gradualmente poniendo más empeño en exigir mayores niveles de eficiencia en materia de cobertura, calidad y seguridad, operación del servicio al mínimo costo y tarifas razonables. El gran desafío consiste en lograr que algunas obligaciones de los prestadores (por ejemplo, proveer agua a zonas periurbanas o rurales de bajos recursos) se compatibilicen –y se potencien– con sus obligaciones comerciales (siendo la eficiencia, su máxima expresión) (CAF, 2014)

Para lograr mayor eficiencia en la gestión de los prestadores se deben contemplar acciones en torno a la “Gestión de Activos” y la “Gestión de la Demanda”, enfoques que maximizan el uso de la infraestructura existente. La primera estimula el registro, control y mantenimiento oportuno de la infraestructura, lo que prolonga su vida útil y permite diferir inversiones. La segunda induce al control del desperdicio de agua por parte del usuario, así como a la reducción de pérdidas de agua por parte del prestador. Ambos enfoques,

Los Estados deben tener un mayor involucramiento y establecer políticas sociales eficientes, mediante mecanismos focalizados por nivel de pobreza o de vulnerabilidad, para abordar específicamente los problemas de capacidad de pago. De lo contrario, los hogares de bajos recursos que no están conectados a la red de agua, recurren a proveedores particulares –que en algunos casos operan ilegalmente– y cobran tarifas exorbitantes por servicios subóptimos.

suelen ser soslayados en nuevos proyectos de agua, en detrimento de las finanzas públicas. (CAF, 2019)

Un problema frecuente en América Latina y el Caribe es la realización de importantes obras de infraestructura, las cuales son subutilizadas (excesiva capacidad ociosa) o no son usadas, o tienen un rendimiento muy inferior respecto al diseñado, por falta de fondos para hacer frente a los costos operativos y de mantenimiento (CAF, 2019). Un ejemplo de esto son plantas de tratamiento de aguas residuales en áreas donde aún no hay red de saneamiento, o bien que luego de la construcción de la red, los usuarios no se conectan al servicio de saneamiento. Estos casos representan situaciones donde se ha realizado una importante inversión y no se obtienen los beneficios esperados, ni en términos económicos para el prestador, ni en términos socioambientales para la sociedad.

Finalmente, cabe destacar la importancia del desarrollo e incorporación de innovaciones tecnológicas y especialmente las TIC que generan mayor eficiencia y efectividad de los procesos técnicos, administrativos y comerciales. Recientemente demostraron ser muy efectivas para mitigar el impacto de la pandemia COVID-19 en la gestión de los prestadores.

Incrementando el financiamiento: nuevos instrumentos



En este apartado, se identifican instrumentos de financiamiento innovadores en su diseño: blended finance, programa por resultados (PorR), fondos de agua y bonos etiquetados.

Financiamiento combinado (*blended finance*)

El financiamiento combinado (*blended finance*) es un enfoque de estructuración financiera, que comprende fondos públicos o los destinados al desarrollo –de la banca multilateral o de entidades filantrópicas–, para mejorar el perfil de riesgo y colaborar en la viabilidad comercial de proyectos, con el objetivo de atraer inversionistas comerciales (de propiedad pública o privada). De esta forma, este enfoque puede desempeñar un papel fundamental en la movilización de recursos de financiamiento reembolsable adicionales.

El punto destacado del *blended finance* es que apalanca recursos comerciales mejorando la rentabilidad de los proyectos y mitigando riesgos políticos, riesgos cambiarios, como también el riesgo sistémico asociado a la debilidad de los mercados financieros del país y/o de los marcos regulatorios sectoriales. Esto se logra

mediante una gran diversificación de los instrumentos que permite una mejor focalización para los diferentes riesgos. Algunos de los instrumentos financieros empleados son: garantías⁴¹, seguros⁴², coberturas⁴³, capital subordinado/junior⁴⁴, titularización⁴⁵, incentivos basados en resultados⁴⁶, mecanismos contractuales⁴⁷ y donaciones⁴⁸ (Del Valle, 2019).

El éxito del *blended finance* depende de la capacidad de movilizar la inversión comercial local. Dado el alcance local de los servicios de agua y saneamiento, resulta indispensable trabajar en estrecha colaboración con los actores locales y alinearse con las necesidades de desarrollo local (Leckie et al, 2021). El CMA y CAF han elaborado una revisión de estudios de caso, con sus atributos y desafíos, a ser presentados en el IX Foro Mundial del Agua, a efectuarse en Dakar 2022.

Programas por resultados (PforR)

Este mecanismo fue diseñado por el Banco Mundial en 2012. Este instrumento financia y respalda programas nuevos o existentes, con la principal característica de que los desembolsos se realizan una vez que

los resultados (o metas), acordados inicialmente, han sido alcanzados y verificados por un evaluador independiente.

41 Provee protección a una parte si la otra parte falla en la ejecución

42 Provee protección o una compensación por una pérdida específica o daño, a cambio de una prima.

43 Reduce el riesgo de movimientos adversos en los precios de los activos y sus ganancias asociadas.

44 La deuda subordinada o capital junior protege a inversionistas seniors al tomar las primeras pérdidas en el valor de un activo.

45 Transformar un conjunto de activos ilíquidos a un instrumento financiero transable.

46 Instrumentos que proveen incentivos y desincentivos para lograr unos efectos y resultados deseados

47 Acuerdos para apoyar el desarrollo de proyectos bancables, incluyendo beneficios impositivos o subsidios.

48 Capital sin expectativa de repago o compensación.



De esta forma, a diferencia de los préstamos tradicionales, no se desembolsa según un programa preelaborado vinculado a la ejecución física, sino que los desembolsos se hacen en función de los resultados que se obtengan. Esta modalidad genera incentivos para alcanzar metas lo antes posible, y alcanzar los máximos niveles de eficiencia.

Fondos de agua y SbN

Los fondos de agua tienen por objetivo proponer soluciones impulsando proyectos de infraestructura natural con el fin de contribuir a la seguridad hídrica y a la gestión integral de la cuenca a través de SbN. Buscan fomentar la acción colectiva y local, para lo cual articulan actores privados, públicos, de la sociedad civil y de la academia. De esta forma, los fondos de agua son mecanismos financieros, de gobernanza y de gestión, que integran a los actores relevantes de una cuenca para promover la seguridad hídrica y canalizar inversiones de largo plazo.

En el 2000 se creó el Fondo Nacional de Protección del Agua (FONAG) en Quito, Ecuador, convirtiéndose así en el primer fondo de agua de América Latina y el Caribe. De acuerdo con un estudio realizado, se determinó un ahorro de USD 2,15 por cada dólar invertido en acciones de conservación para el manejo sostenible de El Cinto por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS), en un periodo de 20 años (website Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua -ALFA-).

Otra ventaja de este mecanismo está dada por la independencia que cuentan los actores nacionales para definir y actuar bajo sus propios marcos y programas, lo que alienta al fortalecimiento institucional del país. Asimismo, los PforR comprenden procedimientos de debida diligencia, de evaluaciones y mecanismos de seguimiento.

Resulta de interés la experiencia de su aplicación en Brasil en el Programa de Descontaminación de Cuencas Hidrográficas (PRODES) de la Agencia Nacional de Aguas. Este programa creado hace 20 años tiene por objetivo reducir el nivel de contaminación de las cuencas por agua residuales y fomentar mejoras en la gobernanza de la cuenca e impulsar la creación de comités de cuencas, planes de gestión y cargos por el uso del agua. El PRODES funciona como incentivo para que los prestadores realicen inversiones en plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) puesto que recibirán un subsidio expost en función a la capacidad verificada del agua residual tratada. El PRODES no financia las obras, y es responsabilidad del operador viabilizar los recursos para la construcción, operación y mantenimiento de la PTAR.

Es importante destacar la proliferación de fondos de agua en la región, existiendo -a junio de 2021- un total de 26 fondos de agua en nueve países y otros ocho fondos se encuentran en proceso de creación (Ver Anexo 5). Se estima que en su conjunto llevan inversiones apalancadas por USD 243 millones. Asimismo, resulta de interés mencionar que en varios países (Brasil, Perú, Ecuador y México) permitió avances en materia regulatoria al incorporar costos de la conservación de cuencas en las tarifas de agua (website ALFA).

Existen otras SbN, algunas que incorporan infraestructura gris y verde, que también posibilitan inversión de fuentes no tradicionales. El CMA, TNC y CAF presentarán en el IX Foro Mundial del Agua, en el marco del Task Force de Finanzas del Agua, diversas líneas de negocios de SbN, que orienten su aplicación.

Financiación climática y finanzas sostenibles

Las políticas de adaptación y mitigación asociadas al cambio climático resultan cada vez más relevantes, y el sector del agua puede aportar significativamente al respecto⁴⁹. Simultáneamente, se incrementan los fondos disponibles para financiación climática, y éstos representan una oportunidad para aumentar las inversiones en el sector del agua.

Sin embargo, debido al trabajo en silos que es frecuente en muchos países, estos programas se conocen solamente por los responsables de la política sobre cambio climático y no son tenidos en cuenta por los actores vinculados al agua, de la misma manera que no se dimensiona el potencial de los servicios de agua para aumentar la resiliencia climática. Por este motivo, el compromiso de los actores, así como su coordinación, son requisitos para acceder a estos financiamientos. Por otra parte, como el proceso de acreditación abarca una evaluación rigurosa de prácticas fiduciarias, ambientales y sociales, muchas entidades suelen ser reacias a invertir tiempo y dinero en este proceso, considerando que pueden pasar varios años hasta que se efectivice el financiamiento (WaterAid, 2016).

No obstante, la mayoría de los países comienzan a implementar acciones para la promoción de finanzas verdes, dado el elevado potencial de los bonos verdes, sociales y sostenibles, para la generación de ingresos para el sector del agua.

A nivel regional, cabe destacar la Plataforma de Financiamiento Verde de América Latina y el Caribe (GFL), desarrollada por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) para facilitar el intercambio de conocimientos, orientada a bancos nacionales de desarrollo, instituciones financieras del sector privado y diversos actores de los mercados de capital. Dentro de las acciones realizadas, cabe mencionar la implementación de la Plataforma de Transparencia de Bonos Verdes (GBTP) para promover la transparencia en el mercado de bonos verdes en América Latina y el Caribe.

Como ejemplo, puede resultar de interés el caso de Aguas Andinas (Chile), que en 2018 realizó la primera colocación en la Bolsa de Santiago de un bono verde y social por USD 30 millones a un plazo de siete años. Luego, en 2019, lanzó un segundo bono verde y social por alrededor de USD 80 millones a un plazo de 25 años. En ambos casos, la demanda superó en casi tres veces la oferta.

⁴⁹ Nexo agua-energía-alimentación y cambio climático.



5— Mensajes principales y visión⁵⁰

50 Basado en las conclusiones expuestas por Rojas-Ortuste, Franz, CoFIGo-ALC.



En la mayoría de los países, los niveles de inversión han sido insuficientes y la expectativa es que América Latina y el Caribe en su conjunto no alcance a cumplir las metas del ODS 6 en el plazo estipulado⁵¹. Por ello, “*business-as-usual no es una opción*” como lo afirma el presidente del Consejo Mundial del Agua en su participación en la CoFiGo-ALC. Es imperativo invertir más, y principalmente invertir mejor; con la implementación de instrumentos de financiamiento alternativos, así como incrementar la eficiencia operativa. Se estima que en el futuro se debería al menos triplicar o incluso cuadruplicar la inversión de capital comparado con el nivel anual de inversión histórico.

Los Estados tienen la obligación política y ética de alcanzar el ODS 6, para lo cual deben destinar financiamientos y la ejecución de acciones y obras en el menor plazo posible, puesto que el acceso a ambos servicios es un derecho humano que no puede esperar hasta el 2045/2050 para su materialización; “*water is politics*”⁵² (el agua es política) y como tal concita y es de interés común, precisamente porque es un bien público con alto valor social, económico, ambiental y cultural.

Dada la interconexión de los servicios con el recurso hídrico, no puede soslayarse la importancia de avanzar simultáneamente en la GIRH de nueva generación para la Seguridad Hídrica, así como la resiliencia y recuperación de los sistemas, para poder enfrentar los desastres provocados por eventos asociados al agua, cuyas intensidades y frecuencia son exacerbadas por el cambio climático: “la crisis climática es una crisis del agua, el cambio climático se manifiesta fundamentalmente a través de afectaciones en el ciclo hidrológico”⁵³, así como “la emergencia climática y la crisis sanitaria son crisis de derechos humanos y de derecho humano al agua”⁵⁴.

Por ello, es particularmente positivo que los organismos de cuenca nacionales y regionales de América Latina y el Caribe participen e intervengan coordinadamente en la gestión de los recursos hídricos transfronterizos y en la prevención de desastres, como también en concurrir en bloque ante la convención de cambio climático a

negociar en conjunto. En esta materia, se destacan los avances en la implementación de acciones, de sistemas de alerta temprana y de SbN.

Por otro lado, se debe fomentar la cultura en el manejo del riego a través de la adopción de tecnologías de vanguardia, y desarrollar un conocimiento especializado vinculado con las condiciones del suelo, para lograr sustentabilidad y aportar a la seguridad alimentaria. Dado que existe un gran potencial en cuanto al aprovechamiento del sistema de regadío en la región, el rol del Estado radica en dinamizar y ampliar esta expansión, para lo cual es imprescindible definir el marco legal e institucional propicio para el riego sostenible y fortalecer alianzas público-comunitarias y público-privadas, asegurando la integración de los agricultores familiares. Estas políticas contribuyen además a la integración social y el encadenamiento para la seguridad alimentaria.

En este escenario, nuevos esquemas de financiamiento, como el financiamiento combinado, los fondos de agua y SbN, ofrecen innovaciones que recogen las lecciones aprendidas y buscan mejorar la articulación entre los actores, compatibilizando los respectivos intereses. También crece la utilización de mecanismos de incentivos en función del cumplimiento de metas de desempeño preestablecidas como los denominados *programas por resultados (PforR)* o inclusive de contratos basados en resultados.

El **financiamiento combinado** ofrece la oportunidad de atraer recursos de la banca comercial o directamente del sector privado inversionista. Esto permitiría ampliar los recursos disponibles con el apalancamiento de préstamos concesionales de la banca de desarrollo. En este sentido, existe consenso que el sector privado es una fuente de inversiones adicionales -sin implicar que la prestación deba ser necesariamente privada-, y eso puede aprovecharse para el logro de las metas del sector del agua.

51 Díaz-Granados, Sergio, CoFiGo-ALC

52 Fouchon, Loic., Inauguración. CoFiGo-ALC.

53 Díaz-Granados, Sergio, Inauguración. CoFiGo-ALC.

54 García Muñoz, Soledad, Bloque 1, Panel 11 CoFiGo-ALC.



Christian Asinelli
Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica, CAF

Otros medios de financiación provienen de la financiación climática, aspirando a que se canalice en forma de préstamos concesionales o recursos no reembolsables dado que América Latina y el Caribe “... puede ser considerada acreedora en cuestiones ambientales”⁵⁵. En estos aspectos resulta prioritario para los países establecer y promover mecanismos para utilizar los fondos prescritos en la COP 26, para utilización de los países en desarrollo. Asimismo, la mayoría de los países comienzan a implementar acciones para la promoción de las finanzas verdes, lo que representa una oportunidad dado el elevado potencial de los bonos verdes, sociales y sostenibles, para la generación de ingresos para el sector.

Se debe prestar especial atención a las áreas periurbanas donde proliferan asentamientos informales con alto déficit de infraestructura. Se requiere de una mayor asignación de recursos fiscales regidos por el principio de progresividad, estableciendo políticas de subsidios con mecanismos transparentes que garanticen el acceso y consumo mínimo de la totalidad de los habitantes y sin afectar la sostenibilidad de los prestadores. Por esta razón, resulta relevante la coordinación entre tres políticas de gobierno: sectorial, fiscal y social, para garantizar la universalización del acceso.

Por su parte, la buena gobernanza es condición necesaria para alcanzar objetivos sectoriales y de financiamiento. Finanzas y Gobernanza poseen un vínculo bidireccional y

simbiótico, donde “la gobernanza vendría a ser la llave que abre la puerta para que el financiamiento pueda llegar”⁵⁶.

Dado que América Latina y el Caribe se caracteriza por la desigualdad de la distribución de ingresos y presencia de pobreza extrema, debe considerarse que el DHAS es esencial para combatir la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Numerosos conflictos se relacionan con la falta al acceso al agua que afectan a las comunidades y a grupos en mayor desventaja, por eso se entiende que “invertir en satisfacer el derecho humano al agua es invertir en paz social”⁵⁷.

Las nuevas opciones de financiamiento refuerzan la necesidad de mejorar las prácticas de una buena gobernanza sectorial.

- Independientemente del modelo de financiación que se opte, se requiere poseer una **institucionalidad sólida**, con separación de roles, con una regulación autónoma y eficaz, así como políticas tarifarias y de subsidios claras e independientes de criterios políticos, que permita asegurar el ritmo de inversiones necesarias.
- Las autoridades gubernamentales deben adecuar o **desarrollar marcos legales y regulatorios** que promuevan el adecuado desempeño de instituciones, con incentivos basados en el monitoreo continuo del desempeño de los principales actores del sector. Con esta finalidad, se requerirá mejorar los sistemas de información para conocer la situación actual (líneas de base) y la verificación de los avances, así como disponer de un banco de proyectos con alta rentabilidad social. Los datos, su correcto registro y auditoría, son la base de los principios de transparencia y rendición de cuentas que requiere una buena gobernanza.
- Resulta imprescindible **reducir costos mejorando la eficiencia**. Como fenómeno reciente y aún en proceso, la pandemia de la COVID-19 dejó en evidencia las debilidades estructurales del sector e impactó especialmente en las finanzas de los gobiernos y de los prestadores. Como respuesta, se ha propuesto la creación de fondos de contingencia vinculados con los planes de emergencia.

55 Meschengieser, G., Bloque 1, Panel 1.2 CoFiGo-ALC

56 Pintos, Oscar, Bloque 1, Panel 1.1 CoFiGo-ALC

57 García Muñoz, Soledad, Bloque 1, Panel 1.1 CoFiGo-ALC

- Resulta prioritario que los operadores adecuen su estructura organizacional para mejorar su desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas, considerando la aplicación **de principios de gobernanza corporativa** en los grandes y medianos prestadores urbanos, y de manera diferenciada en los pequeños operadores urbanos.
- En el sector rural, la **asociatividad** es una metodología difundida, dado que uno de los retos más difíciles es lograr una verdadera y efectiva articulación. Se debe partir de marcos específicos de acuerdo a las condiciones de cada país y zona de localización.

Finalmente, los Estados han asumido compromisos globales en materia de agua y saneamiento, que requieren ser materializados, no sólo a través de normativa legal, sino en acciones concretas. El debate para lograr consensos amerita una actitud abierta, para alcanzar pactos nacionales en torno al agua, que devengan en políticas de Estado.

Finanzas y Gobernanza son parte de la necesaria ecuación para concretar el derecho humano al agua potable y saneamiento, para dinamizar la producción agrícola orientada a la seguridad alimentaria, y para la mejor gestión de un recurso finito y vulnerable, base para el crecimiento y desarrollo de los países, con paz social y sustentabilidad ambiental.

Mensajes coincidentes de autoridades de gobierno



- Afianzar el reconocimiento del DHAS y lograr la aplicación efectiva del mismo
- Diseñar políticas y acciones enfocadas a la recuperación del retraso en el cumplimiento de los ODS 6
- Alcanzar la universalización del acceso al agua potable y al saneamiento con foco especial en la población más vulnerables (asentamientos urbanos informales y áreas rurales)
- Incrementar significativamente el tratamiento de aguas residuales
- Aumentar en gran magnitud y sostenidamente las inversiones
- Implementar los mecanismos de financiación acorde con el cumplimiento del ODS 6
- Formular planes y proyectos con indicadores para monitorear metas y desempeño
- Adecuar los marcos legales y regulatorios
- Mejorar la gobernanza sectorial, así como la gobernanza corporativa de los prestadores
- Asegurar la sostenibilidad general con una visión integral de la gestión de los recursos hídricos y ambientales que incluya políticas específicas sobre cambio climático
- Desarrollar sistemas de información e indicadores para el monitoreo del desempeño del sector y del cumplimiento de los ODS 6

Mensajes coincidentes de organismos internacionales



- La región presenta brechas importantes en el acceso y calidad de los servicios de agua y saneamiento
- Las políticas y metas están orientadas a reconocer el DHAS y lograr cumplir los ODS 6
- La gobernanza del sector es una cuestión básica y condicionante del desarrollo del sector
- La población más vulnerable debe ser priorizada en la planificación de la expansión y mejora de los servicios
- La contaminación de los cursos de agua y costas marítimas debe ser evitada
- La productividad y la eficiencia en el uso de los recursos hídricos y en la gestión de los servicios deben ser incentivados
- Los marcos legales y regulatorios deben ser sólidos, transparentes, que incluyan estímulos a la sostenibilidad general y provean el entorno propicio para la innovación tecnológica y para atraer el financiamiento
- Sistemas de información e indicadores para el monitoreo del desempeño del sector y del cumplimiento de los ODS 6
- Los sistemas deberán ser resilientes frente al impacto creciente del cambio climático

Mensajes particulares de autoridades de gobierno

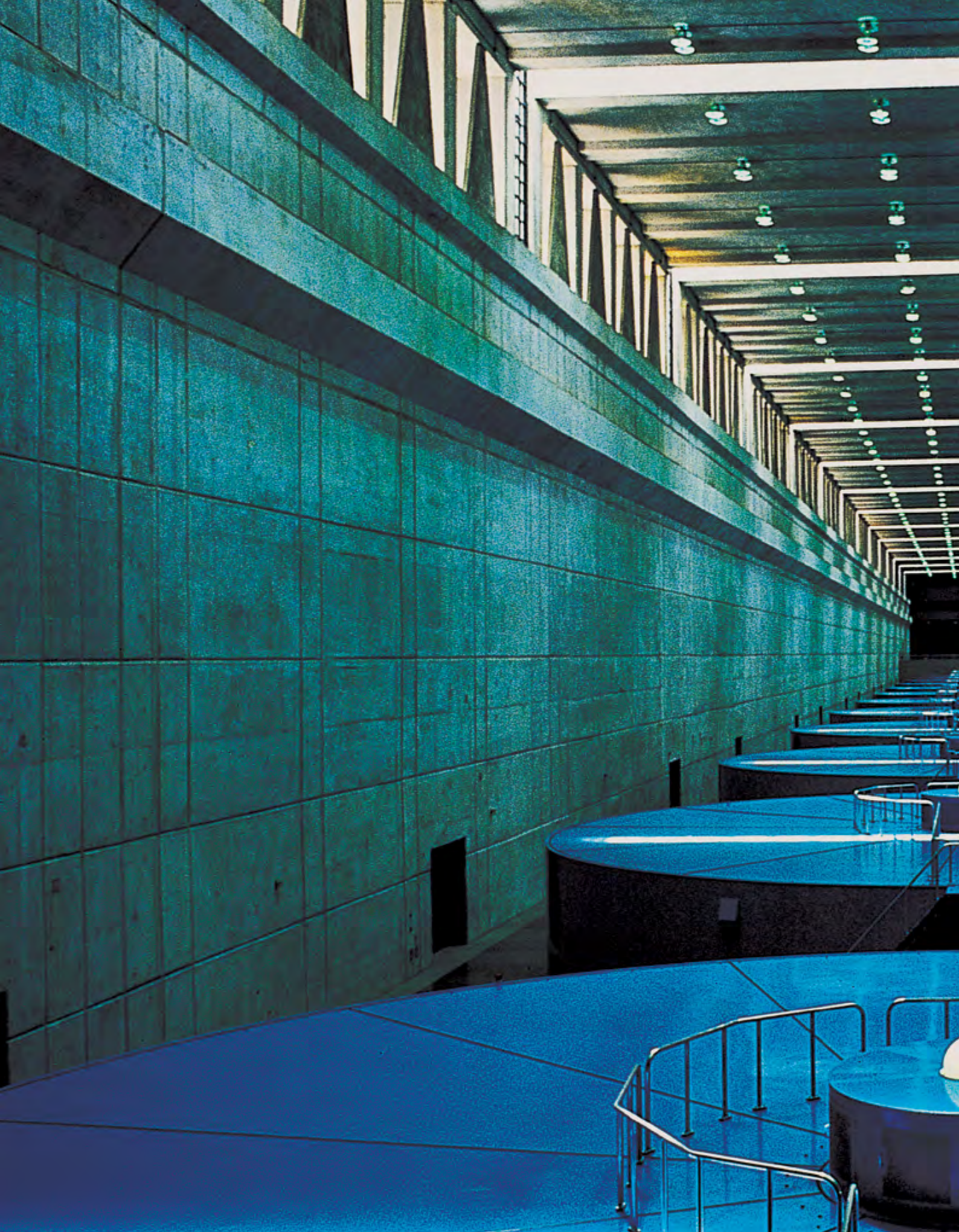


- Utilizar sistemas y técnicas no convencionales para acelerar la expansión con procedimientos en áreas urbanas informales y zonas rurales (Bolivia, Argentina)
- Implementar marcos regulatorios que consideren la diversidad de los respectivos contextos y características de las prestaciones (Brasil, Colombia)
- Reglamentar las prescripciones regulatorias y de sostenibilidad financiera que permitan diversificar y ampliar las fuentes de financiamiento (Brasil)
- Promover la regionalización y asociación o fusión de pequeños y medianos prestadores para aprovechar economías de escala y mejorar la capacidad de gestión (Colombia, Paraguay)
- Promover la organización y funcionamiento de Consejos o Agencias de Gestión de Cuencas (Ecuador)
- Aplicar tasas ambientales como una forma equilibrar la oferta y la demanda del agua (Colombia)
- Desarrollar planes de contingencia con protocolos específicos para hacer frente a escenarios de riesgos y desastres (Bolivia)

Mensajes particulares de organismos internacionales



- Para garantizar el DHAS se requiere una mayor equidad en la asequibilidad con tarifas sociales progresivas y subsidios a los segmentos más vulnerables (CEPAL)
- Se debe incentivar el consumo responsable del agua particularmente en los segmentos más acomodados y su uso eficiente en las actividades económicas (CEPAL)
- El actual manejo lineal del agua se debe transformar en una gestión hídrica circular (CEPAL)
- Importancia del agua en el sistema agroalimentario para proveer seguridad alimentaria (IICA)
- Importancia de la interrelación del ODS 6 con el ODS 2 (IICA)
- El apalancamiento de las inversiones privadas resulta central en las inversiones de riego (FAO)
- Evaluar riesgos del cambio climáticos para aumentar la resiliencia de los sistemas e inversiones (UNDRR)





Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2021) “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” / Juan Pablo Brichetti, Leonardo Mastronardi, María Eugenia Rivas Amiassorho, Tomás Serebrisky, Ben Solís.

Banco Mundial – BM (2021) Programas por Resultados. Un nuevo enfoque del apoyo financiero del Banco Mundial. www.worldbank.org/PforR - Last Updated: Oct 05, 2021

Banco Mundial – BM (2021) “Seguridad Hídrica en Argentina. Valorando el Agua.” Banco Mundial, Washington, DC.

CAF (2014), “Gobernanza y finanzas para la sostenibilidad del agua en América del Sur”, Proceso Regional de las Américas, Sub-región América del Sur, VII Foro Mundial del Agua Corea 2015.

CAF (2019), “Estrategia del Agua 2019-2022”, Rojas O. et. al, Montevideo, Uruguay.

CAF (2021, a) Conferencia Finanzas y Gobernanza del Agua: Hacia Dakar 2022. Noviembre 2021. <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2021/11/finanzas-y-gobernanza-del-agua-en-america-latina-y-el-caribe/>

CAF. (2021, b) Programa de Preinversión Sector Agua: proyectos más eficientes y con mayor impacto. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1705>

CEPAL (2021) Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe

Del Valle, Clemente (2019) “La financiación de proyectos y las finanzas del clima”, Centro de Finanzas Sostenibles, Universidad de los Andes.

EM-DAT (2021) International Disaster Database. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). <https://www.emdat.be/database>

FAO (2017). El Estado mundial de la agricultura y la alimentación 2017. Roma, Italia.

FAO (2018). Base de Datos Principal AQUASTAT, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm>

IANAS – IAP (2019) “Calidad del Agua en las Américas. Riesgos y Oportunidades”, Interamerican Network of Academies of Sciences (IANAS) y The Interacademy Partnership Science Research Health (IAP). <https://ianas.org>

IANAS – IAP (2021) Calidad del Agua en las Américas. Una sinopsis. <https://ianas.org/wp-content/uploads/2021/09/Calidad-del-Agua-en-las-Américas-Una-sinopsis.pdf>

IFRC (2016). World Disasters Report. Resilience: saving lives today, investing for tomorrow. Ginebra, Suiza.

Infralatam-BID/CAF/CEPAL (2021) Datos de Inversión Pública en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe. <http://infralatam.info/>

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2010). “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130).

Leckie, H., H. Smythe et X. Leflaive (2021), « Financing water security for sustainable growth in Asia and the Pacific », OECD Environment Working Papers, n° 171, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3bc15c5b-en>.

Lee, Terence y Jouravlev, Andrei (1992) “Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios”, Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

Leflaive, X. and M. Hjort (2020), “Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation”, OECD Environment Working Papers, No. 166, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/afede7d6-en>.

Machete, Inês, and Rui Marques. 2021. "Financing the Water and Sanitation Sectors: A Hybrid Literature Review" *Infrastructures* 6, no. 1: 9. <https://doi.org/10.3390/infrastructures6010009>

Magalhaes, A. (2018). *Towards national Drought Policies in Latin America and the Caribbean Region*. White Paper. Bonn, Alemania: UNCCD.

MINAM (2011). *Estrategia Nacional de lucha contra la desertificación*. Lima, Perú.

MINAM (2012). *Agenda Nacional de Acción Ambiental*. Lima, Perú.

OCDE (2015) "Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE" <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

OECD (2010), *Innovative Financing Mechanisms for the Water Sector*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264083660-en>.

OECD (2015), *Water Resources Governance in Brazil*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238121-en>.

OECD (2019), *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation: Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5efc8950-en>.

OECD (2019), *Water Governance in Argentina*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc9ccbf6-en>.

OECD (2021), *Water Governance in Peru*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/568847b5-en>.

Sitio Web Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua (ALFA); <https://www.fondosdeagua.org/es/>; último acceso 19 de diciembre de 2021

OMS-UNICEF (2021), *Progress on Household Drinking, Sanitation and Hygiene 2000-2020: Five years into de SDGs*.

Palazzo, A., H. Valin, M. Batka, and P. Havlík (2019). "Investment Needs for Irrigation Infrastructure along Different Socio-Economic Pathways." Background paper prepared for this report, World Bank, Washington, DC.

Rojas O., (2010), *Gobernabilidad y Gobernanza, de la Teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*, ANEAS, México.

Rojas O., (2008), *Programa de Medidas de Rápido Impacto, Desarrollando Capacidades 2006-2008*, GIZ, Lima, Perú.

Rozenberg, Julie, and Marianne Fay, (2019). "Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet" (Overview). *Sustainable Infrastructure Series*. World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Suárez Miglozzi, J. (2021). Conferencia Magistral en la Conferencia Finanzas y Gobernanza del Agua: Hacia Dakar 2022. Noviembre 2021. <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2021/11/finanzas-y-gobernanza-del-agua-en-america-latina-y-el-caribe/>

UNDRR (2021), *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).

Vargas-Ramirez, Miguel (2017) "Metodologías innovadoras del financiamiento del Sector de Agua y Saneamiento. Experiencias y Lecciones del Banco Mundial", Presentación en el 6to encuentro de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS), 25 y 26 de mayo de 2017, Panamá.

WaterAid (2016) *Aumentar la financiación climática para proporcionar servicios sostenibles de agua y saneamiento en países de ingresos bajos*. Informe de política de la Iniciativa de Financiación Climática de WaterAid

WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas) (2018). *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*. Paris, UNESCO.

Anexo 1.

Expositores, panelistas, moderadores de la Conferencia

**Conferencia Finanzas y Gobernanza
del Agua de América Latina y el Caribe:
Hacia Dakar 2022
CAF - Noviembre de 2021**

Expositores - Primera Jornada

		Nombre	Cargo	Organismo/País
Apertura		Sergio Díaz-Granados	Presidente Ejecutivo	CAF
		Loic Fauchon	Presidente	Consejo Mundial del Agua
Conferencia magistral		Julián Suárez Migliozi	Vicepresidente de Desarrollo Sostenible	CAF
Bloque 1: Finanzas del agua Panel 1.1: Financiamiento de agua y saneamiento para que nadie quede atrás (ODS 6) – Visión legislativa y regulatoria	Moderador	Jorge Concha	Director de Análisis y Evaluación Técnica de Desarrollo Sostenible	CAF
	Panelistas	Juan Pablo Letelier	Presidente	Parlamento Andino
		Soledad García Muñoz	Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA
		Oscar Pintos	Presidente	ADERASA
Bloque 1: Finanzas del agua Panel 1.2: Financiamiento de agua y saneamiento para que nadie quede atrás (ODS 6) – Visión de financiadores y prestadores	Moderador	Gustavo Saltiel	Líder Global de Agua y Saneamiento en la Práctica Global del Agua	Banco Mundial
	Panelistas	Carlos Puente	Director de Agua, Energía y Medio Ambiente	BANOBRAS, México
		Gonzalo Meschengieser	Gerente de Relaciones Internacionales/Secretario	AYSA/ALOAS
		Luis Velasco	Presidente	Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Agua y Saneamiento (CLOCSAS)
Bloque 1: Finanzas del agua Panel 1.3 Financiamiento del riego para erradicar el hambre y contribuir a la seguridad alimentaria (ODS 2)	Moderadora	Laura Melo	Directora representante	Programa Mundial de Alimentos
	Panelistas	Jacinto del Lino Pacheco Mosquera	Subsecretario	Irrigación Parcelaria Tecnificada del MAG, Ecuador
		Martin Mattos	Director General	Dirección General de Recursos Naturales, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay
		Rafael Ugaz	Director Ejecutivo	Proinversión, Perú
Conducción de la conferencia y relatoría de la primera jornada		Alejandro Maceira	Director de iAgua	iAgua, España

Expositores - Segunda Jornada

		Nombre	Cargo	Organismo/País
Bloque 2. Gobernanza del agua en tiempos de COVID-19 y el cambio climático Panel 2.1 Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos	Moderador	Edgar Salas	Director de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático	CAF
	Panelistas	Alexandra Moreira	Secretaria General	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)
		Berta Alicia Olmedo	Secretaria Ejecutiva	Comité Regional de Recursos Hidráulicos, SICA
		Juan Carlos Alurralde	Secretario General	Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, CIC-Plata
Bloque 2. Gobernanza del agua en tiempos de COVID-19 y el cambio climático Panel 2.2: Gobernanza en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento	Moderador	Sergio I. Campos G.	Jefe de la División de Agua y Saneamiento	BID
	Panelistas	Iván Lucich	Presidente	SUNASS, Perú
		Hugo Rojas	Director General	Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), México
		Camilo Sánchez	Presidente	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO), Colombia
Bloque 2. Gobernanza del agua en tiempos de COVID-19 y el cambio climático Panel 2.3 Gobernanza en la gestión de desastres relacionados con el agua	Moderador	Jorge Werneck	Director	ADASA
	Panelistas	Claudia Herrera	Secretaria Ejecutiva	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
		Pedro Palacios	Alcalde	Cuenca, Ecuador
		Lupercio Ziroldo Antonio	Director de Ingeniería y Obras	Departamento de Agua y Energía Eléctrica del Estado de São Paulo (DAEE), Brasil
Mensajes principales y conclusiones: hacia el IX Foro Mundial del Agua		Franz Rojas Ortuste	Coordinador de la Agenda de Agua	CAF
Cierre		Christian Asinelli	Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica	CAF

Anexo 2.

Autoridades de países y de organismos

	Nombre	Cargo	País
Autoridades de países	Carlos Rodríguez	Secretario de Infraestructura y Política Hídrica	Argentina
	Carmelo Valda Duarte	Viceministro de Agua Potable y Saneamiento Básico	Bolivia
	Victor Saback	Director de la Agencia Nacional del Agua y Saneamiento Básico	Brasil
	José Luis Acero	Viceministro de Agua y Saneamiento Básico	Colombia
	Cynthia Barzuna	Viceministra de Agua y Mares	Costa Rica
	Gustavo Manrique Miranda	Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	Ecuador
	Arnoldo Weins	Ministerio de Obras Públicas y Comunicación	Paraguay
	Ivette Berrio	Viceministra de Salud	Panamá
	Charles Griffith	Ministro de Transporte, Trabajo y Recursos Hídricos	Barbados
	Marvin Gonzales	Ministro de Servicios Públicos	Trinidad y Tobago
	Adrián Peña	Ministro de Ambiente	Uruguay

	Nombre	Cargo	Organismo
Autoridades de organismos internacionales	Jeannette Sánchez	Directora de la División de Recursos Naturales	CEPAL
	Máximo Torero	Economista Jefe	FAO
	Manuel Otero	Director General	IICA
	Lamia Kamal-Chaoui	Directora del Centro de Emprendimiento, PYMES, Regiones y Ciudades	OCDE
	Luis Felipe López-Calva	Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe	PNUD
	Raúl Salazar	Director de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe	UNDRR
	Jean Gough	Directora Regional	UNICEF



CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

www.caf.com