

ACERCA DE LAS NOTAS TRIMESTRALES DE SWA - PARTE DE LA SOLUCIÓN

Estas notas son artículos breves que tienen por objetivo poner de relieve cuestiones de importancia estratégica para el sector del agua, el saneamiento y la higiene, impulsar el debate sobre soluciones específicas a los problemas, y destacar el papel de SWA como parte integrante de los progresos que se están realizando. Estas notas están destinadas a los aliados institucionales de SWA, a la alianza SWA en general, a la Secretaría de SWA y, más ampliamente, al sector de ASH. En cada nota se ilustrarán las consideraciones conceptuales con testimonios procedentes de diversos países aliados de SWA.

2021 | N° 3
NOTAS TRIMESTRALES

PONER LA CASA EN ORDEN

Vincular la mejora de la gobernanza con un sector del agua, el saneamiento y la higiene más atractivo

Introducción

Uno de los tres objetivos estratégicos de SWA para el periodo 2020-2030 es “reunir a las partes interesadas para **reforzar el rendimiento del sistema y atraer nuevas inversiones**”. El enfoque de SWA para alcanzar este objetivo consta de varios elementos, entre los que se incluyen fortalecer **un entorno propicio para la actividad del sector** mediante un enfoque clave centrado en la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad y el rendimiento; **promover** un aumento de la inversión en el sector; apoyar el desarrollo de **estrategias** de financiación, identificar **nuevas fuentes** de financiación y **conseguir que las fuentes existentes sean más eficientes**; y ampliar la **capacidad, los conocimientos y la experiencia** del sector.

Los resultados previstos por medio de estos elementos son garantizar que el sector del agua, el saneamiento y la higiene esté bien gobernado y reciba la atención financiera necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y llegar a todos, siempre y en todas partes. Esta nota resume la base de información y presenta ejemplos de países que ilustran este vínculo entre la buena gobernanza y una mejor financiación del sector.

>>>



La simple disponibilidad de una financiación adecuada no es suficiente y la cobertura universal sostenida requiere algo más que la entrada de capital: es necesario el fortalecimiento financiero e institucional para garantizar que las inversiones de capital se traduzcan en una prestación de servicios eficaz.

Comprender la relación entre los resultados del sector y la financiación

Los beneficios sociales, económicos y políticos de la inversión en agua y saneamiento se han puesto de manifiesto en los últimos años, tanto en el [Manual de 2020](#) para los Ministros de Finanzas preparado por la Asociación de Saneamiento y Agua para Todos (SWA) como en determinadas cifras que se repiten a menudoⁱ: por cada dólar invertido en agua y saneamiento, se obtiene una media de al menos 4 dólares de aumento de la productividad; la pérdida de productividad por enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento cuesta a muchos países hasta un 5% del PIB; y el acceso universal al agua potable y a un saneamiento e higiene adecuados reduciría la carga de morbilidad mundial en un 10%.

A pesar de la existencia de esta sólida base de información, la financiación para el agua y el saneamiento es lamentablemente baja en relación con las necesidades; la financiación disponible está mal empleada (se hace demasiado hincapié en los servicios y no el suficiente en los sistemas); los nuevos agentes tienen dificultades para acceder al sector; y el sector no resulta tan atractivo para otras fuentes potenciales, como por ejemplo los proveedores de financiación climática y los agentes privados.

Al comienzo de la era de los ODSⁱⁱ, se estimó que los niveles actuales de financiación podrían cubrir los costes de capital para lograr un servicio básico universal de agua potable, saneamiento e higiene para 2030; pero en determinado momento se estimó que las inversiones de capital necesarias para lograr los ODS centrados en el abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (proporcionando servicios gestionados de forma segura) tenían que ser tres veces más elevadas que los niveles de inversión actuales. La simple disponibilidad de una financiación adecuada no es suficiente y “la cobertura universal sostenida requiere algo más que la entrada de capital: es necesario reforzar los estamentos financiero e institucional para garantizar que las inversiones de capital se traduzcan en una prestación de servicios eficaz”. Con el tiempo, los costes de explotación de las nuevas infraestructuras ya construidas superan las necesidades anuales de capital para atender a los que quedan sin servicio. Esto exige que se refuercen las instituciones y la normativa. Se necesitan soluciones innovadoras y la colaboración de múltiples partes



i Waterpreneurs ; 2018 ; Innovative finance for scaling-up water, sanitation and hygiene market-based solution

ii Hutton et Varughese; 2016; The costs of meeting the 2030 sustainable development goal targets on drinking water, sanitation and hygiene

iii WaterAid; 2015; Essential element: why international aid is still a critical source of finance for many countries.

iv Banco Mundial; 2015; Tapping the markets

v Grupo del Banco Mundial; 2016; Aid flows to the water sector – overview and recommendations.

vi Bond ; 2016 ; Leave no one behind: how the development community is realising the pledge

vii Banco Mundial; 2015; Research Brief – Governments don't have to go it alone.

viii Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (art. 2 (1)); Convención sobre los Derechos del Niño (art. 4); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 4 (2)).

interesadas para tomar las difíciles y complejas decisiones que es necesario adoptar. Por ejemplo, una de estas decisiones es elegir entre conseguir servicios básicos para los que no los tienen o llevar mejores servicios a los que ya los tienen. Incluso cuando se diseñan estrategias para aumentar la financiación del sector, como las reformas tarifarias, dichas estrategias deben tener como objetivo la equidad y la sostenibilidad: un equilibrio entre asegurar la financiación adicional para facilitar la ampliación y el funcionamiento de los servicios y, al mismo tiempo, posibilitar que las poblaciones más pobres tengan acceso a ellos.

Las dificultades para encontrar una combinación adecuada y apropiada para la financiación del sector se agravan debido a que muchos países disponen ahora de un mayor número de opciones para financiar sus planes nacionales, procedentes de fuentes nacionales, internacionales, públicas y privadas, que las que tenían hasta ahoraⁱⁱⁱ. Por ejemplo, el sector privado nacional, que antes se calificaba de “oportunistas” y “secundario”, se considera cada vez más una parte fundamental de la solución^{iv}. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha aumentado considerablemente, pero se utiliza sobre todo para hacer hincapié en la financiación de las subvenciones, la orientación eficaz y el cierre de la brecha entre los compromisos y los desembolsos^{v,vi}. Históricamente, la AOD ha apoyado mayoritariamente proyectos en lugar de programas o actividades de fortalecimiento de sistemas. Sin embargo, además de los riesgos relacionados con el mercado, las empresas se enfrentan a obstáculos políticos e institucionales (problemas burocráticos, inseguridad de las licencias y falta de mecanismos eficaces de resolución de conflictos). Las empresas que trabajan en el sector desearían que los gobiernos se concentraran en eliminar los riesgos de entrada proporcionando información sobre el mercado y promoviendo la entrada de empresas capaces de emprender una investigación y un desarrollo transformadores de nuevas tecnologías y materiales.

Aunque los gobiernos ya no tienen que “actuar solos” cuando se trata de financiar el agua, el saneamiento y la higiene, su papel en términos de liderazgo, coordinación y conocimiento sigue siendo fundamental y no ha disminuido^{vii}. Según las normas de derechos humanos, a las que están sujetos casi todos los gobiernos, cada uno de los Estados se compromete a hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales (...) hasta el



máximo de los recursos de que disponga”^{viii}. Los gobiernos pueden aumentar la financiación general disponible para el sector utilizando estratégicamente sus limitados fondos públicos para atraer financiación adicional; además, las estructuras innovadoras de financiación pública pueden incluso atraer financiación comercial hacia proyectos dirigidos a los sectores pobres y marginados, un segmento de la población históricamente desatendido. Los gobiernos pueden aprovechar los presupuestos existentes para obtener mayores fondos de financiación alentando a los prestamistas comerciales a que inviertan en el sector del agua; promover un entorno favorable y reducir el riesgo de los proyectos; prestar a las empresas de financiación desde pequeños préstamos domésticos individuales procedentes de las instituciones de microfinanciación hasta grandes bonos de infraestructura emitidos en los mercados de capitales.

Los cuatro ámbitos de intervención para vincular la buena gobernanza a la mejora de la financiación

Según el [Manual](#) de SWA para los Ministros de Finanzas, estos últimos y, de manera más generalizada, los actores financieros, deberían esforzarse por adoptar una combinación de soluciones que abarquen cuatro esferas de intervención:

- **Maximizar el valor de la financiación pública existente** incentivando el rendimiento del sector (Indonesia, Perú), mejorando la orientación de las subvenciones (Chile,

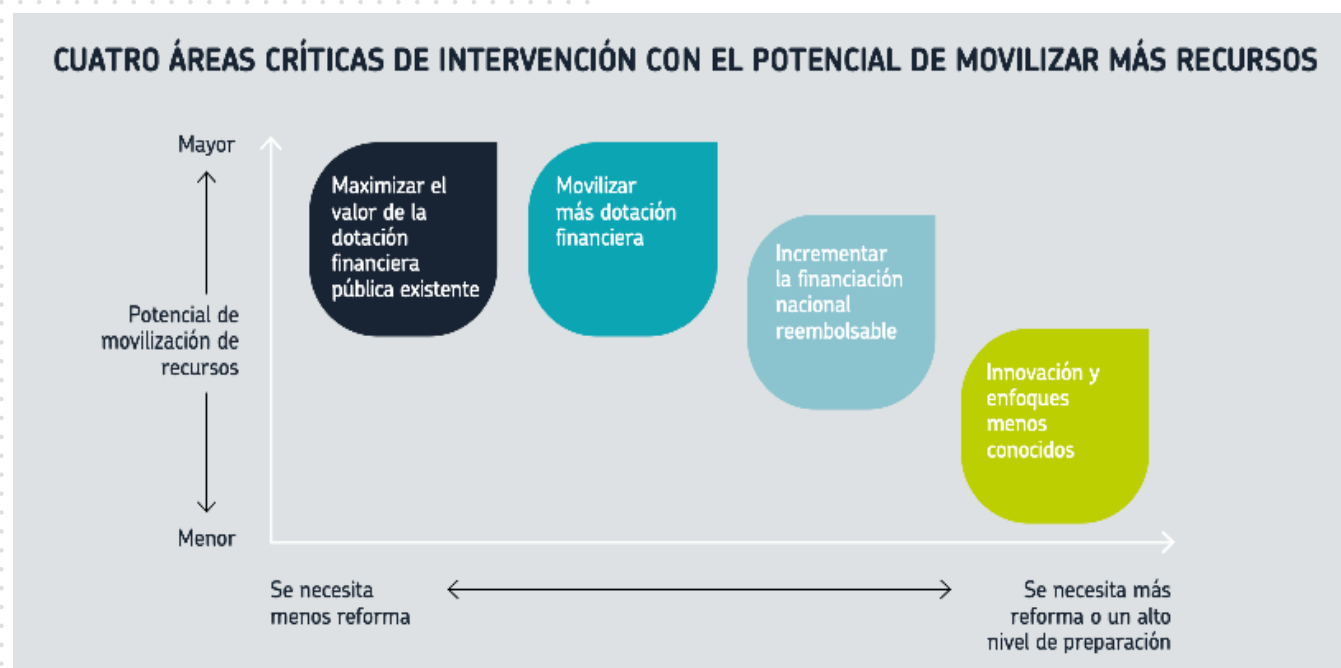
Colombia) y promoviendo una mejor planificación y gestión del sector (Camboya, Mozambique).

- **Movilizar más fondos** aumentando los recursos gubernamentales (Malí), estableciendo políticas adecuadas de recuperación de costes mediante la reforma de los sistemas tarifarios (Burkina Faso), introduciendo impuestos asignados (Corea del Sur, India y Costa Rica) y estableciendo una serie de opciones de subvención cruzada (Argentina).

- **Aumentar la financiación interna reembolsable** mediante mecanismos que reduzcan los riesgos percibidos y agrupen la financiación a nivel nacional, municipal y de los hogares (Filipinas); mejorar el rendimiento del sector mediante la evaluación de la solvencia de los proveedores (Indonesia, Kenya); trabajar con patrocinadores privados (India, Rwanda); apoyar la microfinanciación y reforzar los mercados utilizando fondos de desarrollo municipales (República Checa) y fondos rotatorios (Bulgaria).

- **Fomentar la innovación y nuevos enfoques menos explorados**, como los fondos climáticos (Kiribati) y los bonos de impacto social (Camboya), para aprovechar fuentes de financiación a las que el sector del agua y el saneamiento rara vez accede.

El gráfico que se presenta a continuación refleja el potencial relativo de cada uno de estos tipos de intervención para obtener recursos para el sector, y compensa este potencial con la reforma subyacente del sector y el fortalecimiento del sistema necesarios para lograr este potencial.

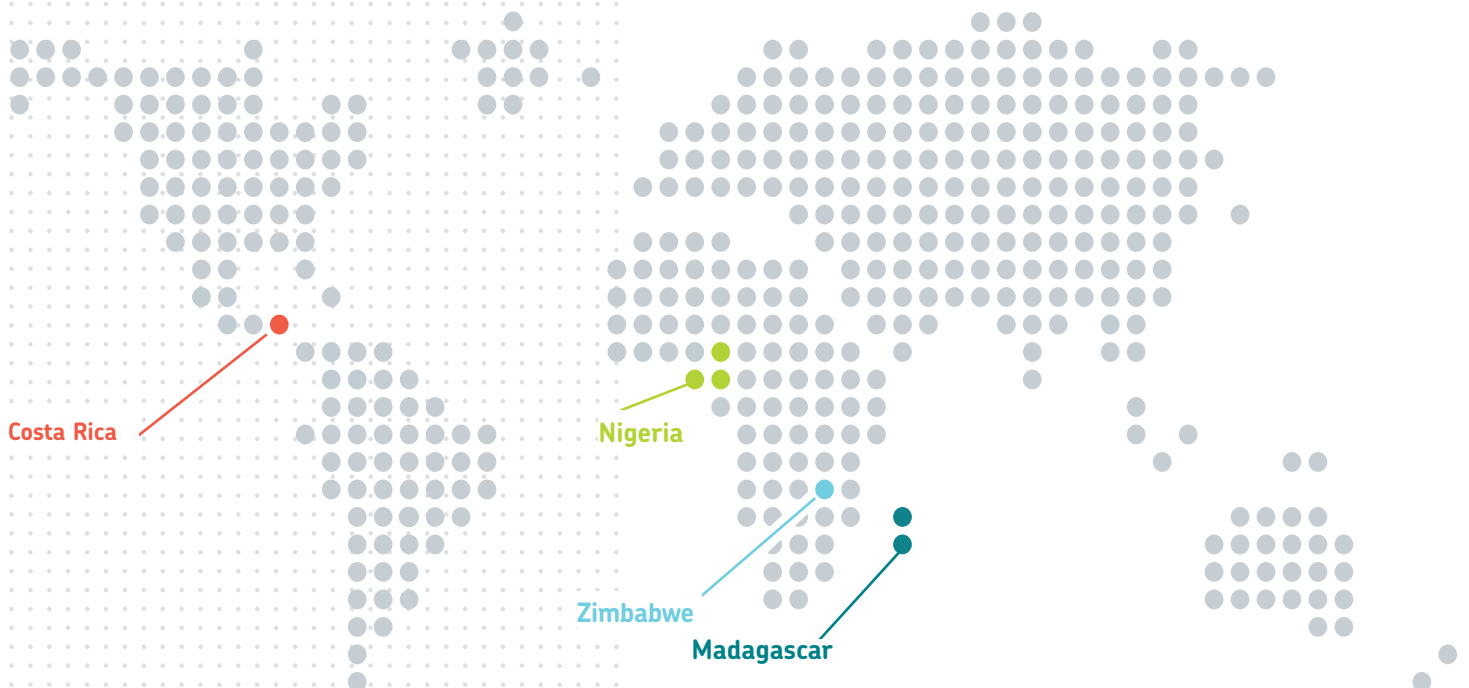




Esta Nota Trimestral es un complemento lógico del [Manual](#): presenta testimonios de países que han realizado esfuerzos encaminados a reforzar la prioridad política que se le otorga al agua, el saneamiento y la higiene, al tiempo que han fortalecido los sistemas subyacentes. La combinación de estos dos factores ha permitido a los países obtener importantes beneficios en la financiación del sector. Esta situación está en consonancia con la importancia que SWA concede de manera permanente a la financiación del sector. Este enfoque queda ilustrado, en particular, por la convocatoria de diálogos entre los ministerios del sector y de finanzas para definir cuáles son los principales cuellos de botella (lo que permitiría obtener los mayores beneficios a la hora de realizar un esfuerzo determinado) y definir acciones específicas para abordar estos cuellos de botella.

La necesidad absoluta de que el sector del agua, el saneamiento y la higiene mejore su rendimiento y su atractivo queda patente por las dificultades que tiene el sector para acceder a la financiación climática. Aunque la financiación internacional para el clima ha aumentado considerablemente, el sector del agua sólo ha captado una modesta proporción de esa financiación hasta la fecha, a pesar de que el 90% de los problemas que presenta el cambio climático están relacionados con el agua. La integración mutua entre el agua, el saneamiento y la higiene, por una parte, y el clima, por otra, es un factor crucial en este caso, y se ha observado que esta integración ha tenido dificultades debido a la percepción de que el sector sufre de una falta de organización, de atractivo y de eficiencia financiera. En la actualidad, SWA [se centra](#) en mejorar la integración mutua entre los dos sectores, y en utilizar esta integración para atraer más recursos relacionados con el clima al sector del agua y el saneamiento.

Testimonios – Buena gobernanza y cambio de sistemas para una mejor financiación del sector





Costa Rica*

En Costa Rica se **acordó** una **Hoja de Ruta de Agua y Saneamiento** con la notable participación del Ministerio de Salud, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda, y en 2017 se aprobó el **Plan de Inversiones asociado** para 2017-2045. Gracias a la labor de promoción política, **el Presidente de la República firmó ambos instrumentos**. Posteriormente, en 2018, el Ministerio de Hacienda aprobó un contrato de préstamo con KfW por 92,8 millones de dólares para la ejecución de cuatro obras de saneamiento en cuatro ciudades prioritarias; este crédito fue ratificado por la Asamblea Legislativa en 2019. Ese mismo año, el Ministerio de Hacienda aprobó un préstamo por 70 millones de dólares del Banco Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (BCIE) para otros tres proyectos de saneamiento en otras tres ciudades. Además, Costa Rica se ofreció como sede de la **Reunión de Ministros del Sector (RMS)** de Latinosan y de **SWA** en 2019, como estrategia para **atraer un mayor interés político y reforzar la repercusión tanto a nivel nacional como regional**. Con la asistencia del Presidente de la República, estas actividades consiguieron atraer a los medios de comunicación, que destacaron la importancia de la gestión de las aguas residuales y la necesidad de una mayor inversión en infraestructuras. Gracias a este apoyo de alto nivel, los representantes elegidos ratificaron más fácilmente los dos créditos. El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) se encarga de la ejecución de las obras de estas dos iniciativas. Debido a las repercusiones conjuntas de estos esfuerzos, la cobertura de saneamiento (con la recolección de aguas residuales con tratamiento antes de la descarga) aumentó en un 9,8% en comparación con lo ocurrido en 2013. Cabe destacar que esta priorización nacional y los avances en la financiación del agua, el saneamiento y la higiene son dignos de elogio, ya que se produjeron en un período de austeridad y continúan en los tiempos de la COVID.

Otro factor importante que favoreció el aumento de la financiación fue la **percepción de la solvencia y la credibilidad del sector**. El país ha **diseñado y aplicado una sólida metodología para el cálculo de tarifas** que toma en consideración los costes de explotación y mantenimiento de los sistemas, además de la depreci-

ación, los ingresos procedentes de la ayuda al desarrollo para cubrir la deuda de las nuevas inversiones y una tarifa aparte, denominada tarifa ambiental del agua. Los fondos de esta última deben utilizarse para financiar infraestructuras verdes, como la compra de terrenos para la conservación de las fuentes utilizadas para el consumo humano, los estudios hidrogeológicos e hidrológicos, el control de las aguas superficiales y subterráneas y las actividades de educación ambiental. El AyA realiza propuestas de aumento de tarifas en función de los costes que representa el aumento de la cobertura del suministro. Esto contribuye a que la situación financiera se haya reforzado, y que los usuarios estén pagando las tarifas al costo. Para las familias en estratos socioeconómicos de pobreza y pobreza extrema se aprobó una propuesta de subsidio cruzado focalizado que está por implementarse.

Madagascar^{xi}

La operación **Avotr'Aina**, que comenzó en junio de 2020, tenía como objetivo proporcionar servicios esenciales de agua y saneamiento a las poblaciones urbanas más vulnerables de Madagascar. Se diseñó como una respuesta de emergencia a la crisis de la COVID-19. La fase preparatoria consistió en un amplio intercambio de ideas entre el gobierno y sus asociados técnicos, que incluyó la realización de simulaciones epidemiológicas de la propagación de la enfermedad y la identificación de las poblaciones más vulnerables, la confirmación de la importancia fundamental del agua en la respuesta a la COVID-19, y el análisis del consumo de agua de las poblaciones seleccionadas para decidir las soluciones que mejor se adaptaran y establecer las tasas de subvención adecuadas. **Gracias a esta planificación basada en pruebas, se pudieron utilizar los fondos disponibles de la operación para lograr el máximo impacto sanitario**. Un total de 600.000 de las personas más vulnerables de los mayores centros urbanos del país se beneficiaron inicialmente de los subsidios de agua, que permitieron construir instalaciones de higiene en los centros de salud y reforzar el transporte público en estos centros urbanos. Los subsidios facilitaron también la realización de tareas de concienciación sobre buenas prácticas. Los principales agentes de la operación son el gobierno, los municipios, UNICEF y los aliados en la cooperación bilateral. Los alcaldes de las ciudades participaron de manera crucial



en la operación, y las ordenanzas municipales garantizaron que los proveedores de servicios aplicaran las subvenciones acordadas. Esto demuestra que es **posible garantizar la eficacia financiera de los programas de agua, saneamiento e higiene eligiendo los mecanismos de ejecución adecuados.**

Avotr'Aina ha llegado a la población seleccionada en los 120.000 hogares más vulnerables de los centros urbanos. En la actualidad **se está realizando una evaluación sobre su impacto que reforzará la responsabilidad de la financiación asignada** y ayudará a preparar una posible segunda fase de la operación.

Nigeria^{xii}

En 2018, el Presidente nigeriano declaró el estado de emergencia en materia de agua, saneamiento e higiene, lo que dio lugar a la puesta en marcha de la campaña nacional “Nigeria Limpia: Usa el retrete”, cuyo objetivo era iniciar la transformación del país hacia la eliminación de la defecación al aire libre para 2025. Más tarde, en 2020, el Jefe de Estado y el Ministro de Finanzas apoyaron sin problemas el Plan COVID del sector. En consecuencia, las autoridades aprobaron y liberaron más del 90% de la financiación solicitada para las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene. Además, en el **presupuesto anual** para 2021 se ha concedido una **mayor prioridad** al agua, el saneamiento y la higiene, y es muy probable que en 2022 se produzcan nuevas mejoras. El Manual de SWA para los Ministros de Finanzas ha desempeñado un papel fundamental al facilitar una relación coordinada entre el Ministerio Federal de Recursos Hídricos y el Ministerio Federal de Finanzas. La publicación ha ayudado a ambas partes a estudiar la aprobación de la asignación de más fondos al sector de ASH para el cumplimiento del ODS 6. Además, el ministro del sector confirmó las repercusiones de este manual durante su discurso en un seminario web de SWA: le impresionó especialmente que estos fondos de intervención de emergencia se concedieran como consecuencia de la COVID-19.

Nigeria ha utilizado las iniciativas de SWA **para promover de manera más amplia y eficaz un aumento de la prioridad financiera que se le concede al agua y al saneamiento.** Entre estas iniciativas cabe destacar: una reunión en 2019 entre el Jefe de Estado nigeriano y el Presidente de alto nivel de SWA; la aprobación del

Llamamiento a la Acción de los Líderes Mundiales de SWA sobre la COVID, realizada en mayo de 2020; el lanzamiento del Manual para los Ministros de Finanzas en septiembre de 2020; la Reunión de Ministros de Finanzas de SWA, organizada en diciembre de 2020; y un evento de SWA realizado en 2021 durante el Foro Político de Alto Nivel de la ONU. Este compromiso político de alto nivel ha dado lugar a que se produzcan resultados directos en la financiación del sector del agua, el saneamiento y la higiene.

Paralelamente, **las contribuciones del sector privado al agua, el saneamiento y la higiene en Nigeria están mucho mejor estructuradas.** Los aliados del sector privado de SWA en Nigeria han puesto en marcha “OPSWASH”, **un organismo nacional que coordina los esfuerzos del sector privado y promueve las innovaciones de las múltiples partes interesadas.** Se centra específicamente en averiguar cómo el sector privado puede apoyar el objetivo del Gobierno de acabar con la defecación al aire libre para 2025. En noviembre de 2020, OPSWASH lanzó la campaña “FLUSH!T”, que implica el suministro de dos millones de inodoros cada año hasta 2025 junto al apoyo a una financiación innovadora que incluye un plan de créditos fiscales para las empresas y organizaciones que invierten en el sector, “bonos azules” emitidos por el gobierno para movilizar capital privado para el sector, y asociaciones público-privadas para la implementación de sistemas de tratamiento de aguas residuales descentralizados.

De este modo, Nigeria ha adoptado un enfoque de múltiples partes interesadas para mejorar la financiación del sector, reforzando simultáneamente varios comportamientos de colaboración.

Zimbabwe^{xiii}

La Reunión de Ministros de Finanzas de 2020 será recordada por el éxito que tuvo a la hora de reunir a los Ministros de Finanzas y a los del sector. Ello culminó con la conmemoración conjunta de la “Semana de la Financiación de WASH” y el Día Mundial del Lavado de Manos, durante los cuales el Ministro de Finanzas presentó a los Ministros del sector el Manual de SWA para



los Ministros de Finanzas. Subrayó la importancia de la financiación innovadora del sector, incluida la priorización del agua, el saneamiento y la higiene para su financiación con cargo a los impuestos nacionales, especialmente ahora que todo el mundo lucha contra la COVID-19. El Ministro de Finanzas destacó que “el agua, el saneamiento y la higiene son el motor que impulsa la infección, la prevención y el pilar del control del plan de respuesta a la COVID-19 en todo el mundo, de ahí la necesidad de que el gobierno se asegure de darle una alta prioridad en los presupuestos nacionales”. Fiel a sus palabras, el Ministro de Finanzas **aumentó el presupuesto del sector para 2021/22 en un 66%, lo cual sirvió de orientación y marcó el ritmo de la intervención estratégica del sector privado, los servicios públicos y los aliados para el desarrollo.** El aumento del presupuesto para el agua, el saneamiento y la higiene es el resultado directo del éxito de la Reunión de Alto Nivel de [2020](#), que ayudó a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel a comprender cómo la inversión gubernamental en agua, saneamiento e higiene podría ayudar a cumplir el programa del gobierno de alcanzar la calificación de economía de ingresos medios altos para 2030.

La experiencia de Zimbabwe demuestra que un **liderazgo político firme es un requisito previo para un lograr entorno propicio sólido; este entorno propicio, a su vez, influye en la seguridad de las inversiones a largo plazo y a pesar de los cambios en el liderazgo político, al tiempo que proporciona la coherencia necesaria para lograr una participación comunitaria estable e incluso creciente, sin que los mensajes políticos ambiguos interrumpan el proceso.** Apoyándose en el liderazgo político, el ministerio principal se comprometió con el Presidente a considerar el respaldo a la puesta en marcha de una cláusula clave de la Política Nacional del Agua de 2013, en la que se pedía la creación urgente de una Autoridad Reguladora del Agua y las Aguas Residuales para reforzar la responsabilidad mutua en el sector. A este respecto, el Presidente recomendó la creación de dicha autoridad bajo un Departamento de Coordinación Nacional de ASH reforzado; al mismo tiempo, se ha avanzado rápida-

mente con la disociación de las actividades de la Autoridad Nacional del Agua de Zimbabwe (ZINWA), una labor que incluyó la revisión y actualización de la Ley del Agua y la Ley de la ZINWA.

El compromiso político de SWA ayudó a convencer al Ministro de Finanzas de la necesidad de facilitar la creación y aplicación de un sistema de seguimiento financiero para el sector con el objetivo de ayudar al sector a comprender mejor su situación financiera para que la planificación financiera, la programación y el uso de los fondos fuesen más eficaces a la hora de mejorar la prestación de servicios, incluido el fortalecimiento de los sistemas nacionales y subnacionales encargados de la recopilación, el análisis y la presentación de informes de información financiera. Para prestar apoyo financiero y técnico al establecimiento de este sistema se contrató al equipo del GLAAS de la Organización Mundial de la Salud, que está llevando a cabo su labor en el país mediante un Grupo de Trabajo de Sistemas Financieros.

ix Esta labor se lleva a cabo a través del Grupo de Trabajo de Sistemas y Finanzas ([SFWG](#)) de SWA

x Fuente - Testimonio del presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

xi Fuente - Testimonio del jefe de ASH, oficina de UNICEF en Madagascar

xii Fuente: [evento de SWA](#) en el HLPF 2021

xiii Fuente - [Noticia](#) país de SWA