

Bancos Públicos + Agua Pública = ODS 6?

Public Banks + Public Water = SDG 6? ♦

David A. McDonald *

Thomas Marois **

Susan Spronk ***

Resumen

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 pretende lograr el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento para 2030; se espera que esto cueste un estimado de US\$150 mil millones por año. ¿De dónde saldrán estos fondos? Una posibilidad es la financiación privada en forma de inversión directa de capital de empresas privadas de agua y préstamos de bancos comerciales. Sin embargo, la evidencia sugiere que las inversiones privadas en agua y saneamiento no se han materializado según lo planeado debido al perfil de riesgo-rendimiento del sector. El agua y el saneamiento son considerados "demasiado arriesgados" por los inversionistas privados y los rendimientos no son lo suficientemente gratificantes. Una alternativa que puede ayudar a cubrir el déficit de financiación del abastecimiento de agua y el saneamiento (WSS, por sus siglas en inglés) es una fuente de financiamiento pública aún sin explotar: los bancos públicos. Hay más de 900 bancos públicos en el mundo, con 49 billones de dólares estadounidenses en activos; sin embargo, han sido subestimados en gran medida como una fuente importante de financiamiento para el agua y el saneamiento y también han sido descuidados por la investigación académica y por las principales organizaciones políticas, como el Banco Mundial. Es necesario comprender

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece en McDonald, D.A., Marois, T. and Spronk, S. [2021]. 'Public Banks + Public Water = SDG 6?'. *Water Alternatives*, 14(1): 117-134. [open access journal]: www.water-alternatives.org Traducción del inglés al español por Jesús Sosa, revisión Wesley Marshall.

* Global Development Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada

** Public Banking Project, Department of Political Science, McMaster University, Canada. Formerly Department of Development Studies, SOAS, University of London, London, UK

*** School of International Development and Global Studies, University of Ottawa, Canada.

mejor cómo se puede movilizar a los bancos públicos como financiadores eficaces del agua pública. En este artículo ofrecemos una breve historia de las prácticas de la banca pública en el sector del agua, revisamos sus pros y sus contras, y discutimos la importancia de la aparición de un nuevo tipo de operador público de agua y el potencial que estas entidades ofrecen para financiar en este sector.

Palabras clave: Bancos públicos, agua pública, finanzas, ODS, remunicipalización.

Abstract

Sustainable Development Goal 6 aims to achieve universal access to water and sanitation services by 2030; this is expected to cost an estimated US\$150 billion per year. Where will this funding come from? One possibility is private finance in the form of direct equity investment from private water companies and lending from commercial banks. Evidence suggests, however, that private investments in water and sanitation have not materialized as planned due to the sector's risk – return profile. Water and sanitation are considered 'too risky' by private investors and returns insufficiently rewarding. One alternative that may help to fill the water supply and sanitation (WSS) funding gap is an as yet untapped source of public finance: public banks. There are over 900 public banks in the world, with US\$49 trillion in assets; they have, however, been largely underestimated as an important source of water and sanitation funding and have also been neglected by academic research and by mainstream policy organizations such as the World Bank. There is a need to better understand how public banks can be mobilized as effective funders of public water. In this article we provide a brief history of public banking practices in the water sector, review their pros and cons, and discuss the significance of the emergence of a new type of public water operator and the potential these entities offer for financing in this sector.

Keywords: Public banks, public water, finance, SDGs, remunicipalisation.

Introducción

Está claro que el mundo no alcanzará los Objetivos de Desarrollo Sostenible sin un cambio fundamental en el sistema financiero internacional.

UN Secretary-General Guterres [IATF, 2019: iii]

Es necesario replantearse cómo se financian los servicios esenciales y la infraestructura. Tal vez en ningún lugar esto sea más urgente que en la provisión de acceso universal al abastecimiento de agua y el saneamiento (WSS), uno de los desafíos más importantes y de larga data del mundo. Casi 2.1 millones de personas carecen de acceso a agua segura y fácilmente disponible en el hogar, y 4.5 millones de personas carecen de saneamiento gestionado de forma segura [WHO/UNICEF, 2017]. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6) pretende subsanar estas deficiencias.

Será un emprendimiento costoso. Se espera que el cumplimiento de las metas 6.1 (acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible) y 6.2 (saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos) cueste unos 150 mil millones de dólares al año [Banco Mundial, 2017: 52]. Costará considerablemente más cumplir con las metas adicionales del ODS 6, como la reducción de la contaminación del agua, la implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos y la protección de los ecosistemas relacionados con el agua; se estima que las necesidades totales de desarrollo de infraestructura mundial de WSS requerirán US\$6.7 billones para 2030 y US\$22.6 billones para 2050 [Ajami *et al.*, 2018: 5]. Las necesidades más apremiantes se encuentran en el Sur Global, pero los países de altos ingresos también se encuentran en graves situaciones de déficit [Hutton, 2016]; Estados Unidos, por ejemplo, requiere un estimado de US\$1 billón en inversión en WSS durante los próximos 20 años [Tiemann, 2017: 9].

La COVID-19 ha puesto aún más de relieve la urgencia de ampliar los servicios de agua seguros y asequibles. El 23 de abril de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el “suministro de agua potable (...) es esencial para proteger la salud humana durante todos los brotes de enfermedades infecciosas”, incluida la COVID-19 [WHO, 2020]. La pandemia y sus consecuencias económicas también han contribuido a una crisis de liquidez para muchos operadores públicos de agua debido a la caída de los ingresos y el aumento de los costes, lo que subraya la necesidad urgente de apoyo financiero. Según el Banco Mundial [2020: 4], encontrar los recursos para financiar los servicios públicos de agua es “una de las acciones más importantes que los responsables políticos pueden tomar en respuesta a la crisis de la COVID-19”.

Por supuesto, el aumento del financiamiento por sí solo no resolverá estos problemas de infraestructura de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, pero es innegable la necesidad de una cantidad masiva de nuevos fondos para las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, especialmente en los países de ingresos medios y bajos, donde el gasto tendrá que ser “de 2 a 5 veces mayor que la práctica actual” [Alaerts, 2019: 2].

¿De dónde saldrá todo este dinero? Este artículo investiga una fuente de financiamiento que ha sido descuidada en la literatura: los bancos públicos. Si bien los bancos públicos desempeñaron un papel importante en el desarrollo de la infraestructura esencial en los siglos XIX y XX, cayeron en desgracia con la agenda a favor de la privatización de la década de 1990. A medida que más y más gobiernos vuelven a soluciones centradas en el Estado en la economía posterior a 2008, los bancos públicos están resurgiendo; sin embargo, sabemos relativamente poco sobre su papel en el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento. Este documento tiene como objetivo ayudar a llenar ese vacío, señalando su potencial como fuente de financiamiento infrautilizada para los servicios de agua y saneamiento.

El documento procede de la siguiente manera. En primer lugar, revisamos la literatura disponible sobre el financiamiento de los servicios de agua y saneamiento, argumentando que las fuentes de inversión existentes (empresas privadas de agua, bancos privados y financiamiento oficial para el desarrollo) simplemente no están ocurriendo a la escala o el ritmo requeridos y es poco probable que lo hagan en un futuro cercano. En segundo lugar, el documento evalúa el potencial de los bancos públicos para cubrir el déficit financiero, proporcionando una breve historia de las prácticas de la banca pública en el sector del agua. En tercer lugar, revisamos los beneficios potenciales de los bancos públicos en el financiamiento de WSS, discutimos la importancia del surgimiento de un nuevo tipo de operador de agua “público” y consideramos los desafíos que estas entidades plantean para los bancos públicos a medida que los ciudadanos exigen una mejor rendición de cuentas, participación, transparencia, equidad y sostenibilidad. Concluimos con una breve discusión sobre la necesidad de futuras investigaciones sobre los bancos públicos en relación con el agua y el saneamiento.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXISTENTES EN EL ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO (WSS)

Una de las principales razones para la privatización del agua ha sido durante mucho tiempo que, en lugares donde la financiación pública es inadecuada, las empresas privadas de agua tienen grandes sumas de financiamiento disponibles para invertir en la infraestructura de agua y saneamiento ambiental que tanto se necesita. Sobre el papel esto es cierto; por ejemplo, Veolia, la multinacional francesa, tuvo ingresos de 24.4 mil millones de euros (bn) en 2016, con activos de 37.9 mil millones de euros, capital de 7.6 mil millones de euros y más de 163 mil empleados [Veolia, 2016], lo que la convierte en una empresa más grande que casi la mitad de los países del mundo. Las empresas privadas de agua también están proporcionando agua y saneamiento a un

número cada vez mayor de personas en todo el mundo, y la población total que es “atendida en cierta medida por contratos del sector privado” ha crecido de 335 millones en 2000, a 971 millones en 2012, a 1.1 mil millones en 2015 [Arup, 2015: 5].

Dado que la desinversión total es poco común en el sector de las aguas y servicios, la gran mayoría de la participación del sector privado se realiza en forma de asociaciones público-privadas (APP); a nivel mundial, entre 1987 y 2015, se han firmado más de mil novecientos grandes acuerdos de APP en el sector del agua [ibid.], además de una gran cantidad de contratos de menor escala para acuerdos a corto plazo. Debido a que cada acuerdo tiene sus propios términos de referencia únicos, es difícil saber definitivamente qué parte es responsable de qué tipo de inversión.

Por lo tanto, reunir esta información dispersa en una compilación fiable es prácticamente imposible, y esto se ve agravado por el hecho de que muchos contratos no están (plenamente) disponibles para el público.

Además, un número creciente de APP no significa necesariamente un aumento del gasto del sector privado en infraestructura; de hecho, podría decirse que el “cambio hacia modelos de APP más 'ligeros en activos' y menos intensivos en capital” significa que ahora se está gastando menos dinero privado que en fases anteriores de participación del sector privado [WWC y OCDE, 2015: 9]. Puede haber más contratos privados en el sector del agua hoy que hace 30 años, pero el gasto de capital se ha convertido en responsabilidad del sector público, mientras que las empresas privadas se centran en los gastos operativos.

La inversión en agua y saneamiento por parte de las empresas privadas de agua también está muy sesgada geográficamente. En el extremo superior se encuentran Inglaterra y Gales, con un 100% de entrega del sector privado, Francia con un 67% de su WSS entregada por el sector privado y España con un 63%. La

prestación de servicios de agua y saneamiento por parte del sector privado ha aumentado en China y Brasil, pero en la mayoría de los países del mundo el agua y el saneamiento siguen siendo proporcionados predominantemente por organismos públicos. En Estados Unidos solo el 15% del agua es suministrada por empresas privadas, mientras que en Alemania el 12% es privada y en Italia es el 11% [Arup, 2015: 38]. La mayoría de los países de bajos ingresos son atendidos predominantemente por agencias públicas de agua, y las empresas privadas de agua muestran poco interés en servir a estos mercados y muestran "una mayor selectividad (...) en sus aventuras en el extranjero" [WWC y OCDE, 2015: 9]. Al final, las APP solo desempeñan un papel periférico en las inversiones de capital en el sector del agua y "luchan por proporcionar más que una pequeña parte de la inversión en infraestructura en el mundo" [Hall, 2015: 10].

Bancos Privados

¿Pueden los bancos privados proporcionar el financiamiento necesario? A mediados de 2020, había más de treinta y un mil bancos privados en el mundo con más de 230 billones de dólares en activos combinados [Orbis 2020]; los más grandes son Mitsubishi Group, HSBC y JPMorgan Chase, que en conjunto administran activos por poco más de \$8.2 billones de dólares. Sin embargo, los bancos privados no son particularmente transparentes sobre sus actividades en el sector del agua; si bien hay casos de bancos que anuncian iniciativas de responsabilidad social de las empresas (como el préstamo de 5 millones de dólares a interés cero del Bank of America al programa de WaterEquity sobre servicios de agua y saneamiento en Asia), los montos de capital involucrados son relativamente menores [Bank of America, s.f.].

Como resultado de esta falta de transparencia, se sabe poco sobre los volúmenes o prácticas reales de financiamiento, aunque en general se entiende que los préstamos de la banca privada para WSS son extremadamente bajos y han "disminuido notablemente"

desde la crisis financiera de 2008 [WWC y OCDE, 2015: 27]. Algunos bancos privados “han abandonado por completo el financiamiento de proyectos [de WSS]; los que quedan lo han encontrado menos rentable y sus clientes lo están encontrando más caro” [ibid.]. La financiarización ha exacerbado la tendencia, ya que casi cuatro décadas de liberalización financiera han abierto un mercado mundial de oportunidades a corto plazo y de alto rendimiento en el que los bancos privados pueden invertir [Mazzucato, 2018]. En el sector del agua, por el contrario, se percibe una “escasez de proyectos 'financiables' y de empresas e instituciones solventes en materia de agua” [WWC y OCDE, 2015: 54].

Además, los bancos privados sólo prestan a los proveedores de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento que tienen un superávit de caja fiable con el que pagar los costes de financiamiento; sin embargo, muchos operadores de WSS, incluidos los de países de altos ingresos, no cubren sus gastos operativos. En los países de bajos ingresos, el problema es endémico, ya que solo el 15% de las empresas de servicios públicos igualan los gastos operativos o generan un superávit de efectivo [Banco Mundial y UNICEF, 2017: 14]; en pocas palabras, muchos operadores públicos de agua no pueden pagar sus préstamos con sus propios ingresos. Debido a la naturaleza altamente localizada de los servicios de WSS, muchos operadores de agua también atienden a poblaciones pequeñas y dispersas. Como resultado, “las necesidades individuales de inversión a menudo no son lo suficientemente grandes como para atraer a los bancos privados, excepto a altas tasas de interés, y son demasiado pequeñas para que los préstamos en los mercados de capitales sean rentables” [Leigland *et al.*, 2016: 3]; esto es particularmente cierto en las zonas rurales, donde los operadores de agua pueden abastecer solo a unos pocos miles de personas [Cotruvo *et al.*, 2018].

Los plazos también son motivo de preocupación, ya que los bancos privados y los operadores públicos de agua están en gran medida fuera de sincronía y con los financieros, en general, conservan el poder para establecer los términos y condiciones [Bracking, 2016]. Los bancos quieren “mantener su capacidad de cambiar rápidamente hacia diferentes inversiones manteniendo cortos los vencimientos de los préstamos bancarios, especialmente si no están seguros de la solvencia de sus deudores (...). Por el contrario, los prestatarios de servicios públicos de agua tienen la prioridad opuesta” [Leigland *et al.*, 2016: 3-4].

Los bancos también pueden carecer de la experiencia necesaria para evaluar con precisión los proyectos de agua. La investigación muestra que los bancos privados en el sector del agua “tienden a tratar a las empresas de servicios públicos y otros proveedores de servicios de agua como un subconjunto de los préstamos comerciales normales, y ofrecen solo préstamos caros a corto plazo (1-3 años)” [ibid.: 7]. Este desajuste de prioridades ha contribuido a una "falta de comprensión del sector del agua" por parte de los bancos privados, particularmente en los países del Sur Global [ibid.: 6]. Según un estudio, “la industria financiera y el sector del agua son comunidades epistémicas bastante separadas con un lenguaje, intereses y procedimientos diferentes” [Alaerts, 2019: 130].

Financiamiento oficial para el desarrollo

El financiamiento oficial para el desarrollo (ODF, por sus siglas en inglés) se refiere a los préstamos y donaciones de organismos bilaterales y multilaterales de propiedad y control público, como USAID y el Banco Asiático de Desarrollo. Aunque el ODF para agua y saneamiento aumentó de una asignación anual de solo US\$6 mil millones en 2003 a más de US\$18 mil millones en 2014 [Kolker *et al.*, 2016: 2; Ajami *et al.*, 2018: 19], el ODF sigue siendo una parte menor del presupuesto de WSS de la mayoría de los países. La financiación oficial para el desarrollo para el

abastecimiento de agua y el saneamiento también está “aumentando mucho más lentamente que para otros sectores” [Alaerts, 2019: 8]; esto es cierto a pesar de que en algunos países puede ser crítico, como en Haití, donde “la comunidad de donantes financia todas las inversiones en agua y saneamiento y el 30 por ciento de los gastos operativos del sector” [Banco Mundial, 2017: 53-4].

La mayor parte de la financiación del ODF relacionada con el WSS también se canaliza a través de organismos multilaterales, en particular el Grupo del Banco Mundial [Kolker *et al.*, 2016: 3], y la Práctica Mundial del Agua del Banco Mundial gestiona una cartera de préstamos que incluye “177 proyectos por un total de 24.5 mil millones de dólares, lo que representa alrededor del 11 % del total de préstamos del Banco Mundial” [Banco Mundial, 2017: 53]. Esto es importante porque permite a las instituciones financieras internacionales (IFI), especialmente al Banco Mundial, actuar como guardianes de la política de WSS. Aunque las IFI pueden ser “una fuente menor [de financiación del WSS] en términos absolutos, tienen una influencia desproporcionada [en la política del WSS] a través de su efecto 'halo' en otros prestamistas” [WWC y OCDE, 2015: 20]. Estas instituciones multilaterales cuentan con enormes recursos para publicaciones y conferencias, así como para brindar asesoramiento en el sector del agua; sin embargo, en lugar de aprovechar esta posición de autoridad para promover opciones de financiamiento público, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales han utilizado este poder para promover el financiamiento privado, en parte a través del uso continuo de condicionalidades favorables a la privatización en sus préstamos al sector de agua y saneamiento, con más del 70% del financiamiento de las IFI en agua y saneamiento en forma de préstamos condicionales [Kolker *et al.*, 2016: 2].

Habiendo reconocido estos desafíos, organizaciones internacionales como el Banco Mundial han estado promoviendo políticas de

“financiamiento combinado”, es decir, “el uso estratégico de impuestos públicos, donaciones para el desarrollo y préstamos concesionales para movilizar flujos de capital privado” [Banco Mundial y UNICEF, 2017: vii]. El financiamiento combinado es ahora la pieza central de la agenda de los ODS del Banco Mundial de “miles de millones a billones” y su estrategia conexas “Maximizar el financiamiento para el desarrollo”; a pesar de que el énfasis se ha puesto en los mercados emergentes y fronterizos donde las inversiones privadas son más bajas, aquí se pueden encontrar incentivos públicos para el financiamiento privado en prácticamente todas las partes del mundo.

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo escribe que, “al trasladar parte del riesgo o el costo de un proyecto del sector privado al público, el financiamiento mixto puede mejorar los perfiles de riesgo-rendimiento para los acreedores o inversores privados” [IATF, 2019: 86]. Los objetivos son “movilizar fondos adicionales para el sector y reducir los costos de endeudamiento en comparación con un acuerdo totalmente comercial” [ibid.]. En el sector del agua, se argumenta que este tipo de financiamiento mixto “ayudará a superar las limitaciones políticas y/o de asequibilidad de los préstamos (...) [y] puede crear nuevas relaciones y oportunidades entre los sectores del agua y financiero, lo que puede promover el objetivo a largo plazo de aumentar el financiamiento comercial” [Banco Mundial y UNICEF, 2017: vii]. No hay nada particularmente original en este modelo, aunque hay nuevos actores y nuevos vehículos de financiamiento, como la ‘fintech’ basada en la web, así como mandatos sociales ampliados, como el financiamiento verde; también hay un mayor énfasis en los microcréditos, particularmente en los países de bajos ingresos [Advani, 2016; Ikeda y Liffiton, 2019; Asian Development Bank, 2017; Banco Mundial y UNICEF, 2017].

Dejando a un lado la novedad, la evidencia sugiere que el financiamiento mixto está teniendo poco impacto en el WSS, particularmente en los países a los que más se dirige.

Hasta la fecha, el financiamiento mixto en las economías en desarrollo no se ha utilizado ampliamente a gran escala en el sector del agua. Algunas experiencias aisladas han sido apoyadas por donantes internacionales, pero en su mayoría se han producido en países de ingresos medios y hasta ahora no se han podido replicar a gran escala [Leigland *et al.*, 2016: 4].

La mayor parte del financiamiento mixto fluye hacia un pequeño grupo de países de ingresos medianos, como Turquía, Nigeria, India, Brasil y China, y gran parte de ella se concentra en sectores muy rentables, como los servicios financieros y la energía. Solo el 2% de este monto se asigna a proyectos WSS [IFC, 2017; Benn *et al.*, 2017]. Los datos del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el Financiamiento al Desarrollo refuerzan estas afirmaciones; muestran que los flujos hacia los países de ingresos medios son casi diez veces mayores que los que tiene destino hacia los países de ingresos más bajos y los países menos adelantados, mientras que solo el 7% de la financiación combinada en materia de agua está alineada con el ODS 6, ya que "la mayoría de los acuerdos combinados se concentran en sectores con un potencial significativo de rentabilidad económica" [IATF, 2019: 87-88].

Al igual que otras formas de financiación privada, el mediocre desempeño del financiamiento mixto demuestra los enormes desafíos de tratar de atraer capital privado al sector del agua y el saneamiento, incluso con "comodidades de diversa índole" [WWC y OCDE, 2015: 58], en particular dado el volumen de inversión necesario para alcanzar los ODS en agua y saneamiento [WWC y OCDE, 2015: 58; Meeks, 2017].

Es poco probable que el financiamiento del sector privado se materialice.

Por lo tanto, el financiamiento del sector privado para el abastecimiento de agua y saneamiento está muy por debajo de las cantidades que esperaban sus proponentes. Un estudio reciente concluyó que, si bien las organizaciones internacionales siguen reclamando una mayor actividad de los inversionistas, en promedio “el financiamiento del sector privado para el agua ha seguido siendo menor” [Alaerts, 2019: 8]. Si bien es importante en algunos países de ingresos altos, como Francia y el Reino Unido, el financiamiento privado no parece ser capaz de satisfacer las necesidades financieras del ODS 6. Esto parece particularmente cierto en el Sur Global, donde la investigación sugiere que el financiamiento del sector privado representa solo “el 7 por ciento del gasto total en agua y saneamiento”; en el África subsahariana, la cantidad es inferior al 1% [Leigland *et al.*, 2016: 4].

La investigación del Banco Mundial confirma estas conclusiones. Un estudio de 2015 reveló que, a nivel mundial, el sector de agua y saneamiento representaba solo el 4% del gasto total en infraestructuras del sector privado; esto ascendió a solo 4.1 mil millones de dólares, y la mayor parte se gastó en China y Brasil [Kolker *et al.*, 2016: 3; *cf.* Wu *et al.*, 2016]. El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento para el Desarrollo Sostenible (el organismo encargado de abordar las necesidades de financiación de los ODS 2030) señala, además, que la inversión del sector privado parece estar disminuyendo y está “muy por debajo del máximo alcanzado en 2012” [IATF, 2019: 61]. El Banco Mundial llega a la conclusión aleccionadora de que para la mayoría de los operadores públicos de agua, “el financiamiento privado es casi inexistente” [Kolker *et al.*, 2016: 1].

¿Por qué no se ha materializado el nivel esperado de financiamiento privado? Las razones son varias, y se refieren a las barreras estructurales que impiden el aumento de la inversión del sector privado en los servicios de agua. Gran parte de esta aversión se debe a consideraciones de riesgo-rendimiento. Las expectativas

iniciales de altos rendimientos y de billones de dólares de ingresos potenciales se evaporaron rápidamente en todos los países, excepto en los más ricos, o en lugares donde se habían negociado tasas de ganancia garantizadas [Bakker, 2010]. Hoy en día, los bajos niveles de recuperación de costos y los desafíos políticos de cobrar los pagos de los hogares de bajos ingresos han significado que muchas empresas privadas de agua han reducido sus actividades en lugares de riesgo, han cambiado de táctica para centrarse en nichos de mercado y servicios de mayor valor agregado (como la desalinización) o simplemente se han retirado por completo de los contratos que pierden dinero [Bauby, 2014]. Desde la perspectiva de los inversores privados, esto tiene sentido; su cometido no es maximizar los bienes públicos para la comunidad, sino mantener y aumentar los rendimientos privados para sus accionistas [cf. Lazonick y Shin, 2020].

La reacción política contra la privatización del agua también puede ayudar a explicar por qué las empresas privadas de agua y los financieros han reducido su exposición financiera en el sector; las protestas generalizadas y a menudo violentas han servido para erosionar los rendimientos esperados (y mancillar la reputación) de muchas empresas privadas de agua [Spronk, 2007; Castro, 2008; Barlow y Clarke, 2017]. La creciente tendencia hacia la remunicipalización de los servicios de agua (es decir, hacerlos públicos después de un período de prestación por parte del sector privado) ha creado preocupaciones adicionales en el mercado privado del agua, especialmente después de que ciudades de alto perfil como París hicieran públicos sus servicios de agua una vez más (con las multinacionales francesas Veolia y Suez perdiendo estos contratos dentro de Francia) [Le Strat, 2014; Valdovinos, 2012]. Hasta ahora, las empresas privadas de agua han guardado un relativo silencio al respecto, pero hay indicios de que están cada vez más preocupadas por lo que significa la remunicipalización para su futuro [McDonald, 2019; Umler y Gerlak, 2019].

Con una creciente reacción política y una difícil perspectiva de riesgo-rendimiento, no es de extrañar que las empresas privadas de agua no estén dispuestas a invertir más en un sector con oportunidades cada vez menores para recuperar los costos y con amenazas políticas a su propia existencia. Estas realidades hablan de las “serias limitaciones estructurales” de depender del capital privado para financiar las necesidades de WSS [Leigland *et al.*, 2016: 2]. La mayoría de los inversores privados “[ven] el agua como un riesgo financiero” y, por esa razón, no han invertido en el sector [Jägerskog *et al.*, 2016].

Como resultado, la gran mayoría del financiamiento de WSS sigue proviniendo del sector público; las finanzas públicas “siguen siendo el modelo abrumadoramente predominante en todo el mundo, ya que representan más del 90 por ciento de la inversión en infraestructura” [Hall, 2015: 10]. Así lo afirma el Banco Mundial, al señalar que “los servicios sostenibles y equitativos dependerán de una inversión pública sustancial” [2017: 51]. Según el Panel de Alto Nivel sobre el Agua (convocado por el Consejo Mundial del Agua y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE), “el dinero privado rara vez puede sustituir completamente al financiamiento privado en las grandes infraestructuras hídricas: en la mayoría de los casos, solo puede ser un socio menor, e incluso entonces necesitará comodidades de diversos tipos” [WWC y OCDE, 2015: 58]. Es una práctica común que el agua y el saneamiento se “financien en gran medida con recursos nacionales, principalmente con el pago de tarifas por parte de los usuarios y las finanzas públicas derivadas de los impuestos” [Bartram *et al.*, 2018: 3]. Como se concluye de una encuesta de la Organización de las Naciones Unidas realizada en 25 países, el 90% de los presupuestos de agua provienen de una combinación de recuperación de costos de los consumidores y gasto público; solo el 8% proviene de financiación reembolsable y el 2% de fuentes externas [GLAAS, 2017].

Aun así, la gran mayoría de la literatura académica y política sobre el financiamiento de WSS sigue centrándose en el sector privado. Aunque consciente del predominio de la financiamiento público, el Banco Mundial insiste en que es “esencial movilizar financiamiento inicial de fuentes privadas o comerciales” [Leigland *et al.*, 2016: 1]. Este énfasis en las soluciones financieras privadas también se refleja en general en la literatura sobre finanzas e infraestructura. Un estudio exhaustivo de la literatura reveló que más del 75% de las publicaciones escritas sobre el tema entre 1989 y 2015 se centraron en la financiación del sector privado de diversos tipos, mientras que solo el 5% examinó la inversión pública [Kumari y Sharma, 2017]. Es evidente que se necesita más investigación sobre las posibles fuentes públicas de financiamiento.

¿LOS BANCOS PÚBLICOS AL RESCATE?

Dada la renuencia de las entidades privadas a invertir en WSS, ¿existen otras fuentes de fondos públicos que podrían ayudar a los gobiernos y a los operadores de agua con sus crecientes necesidades financieras? En esta sección del artículo analizamos a los bancos públicos como posibles fuentes alternativas.

Los bancos públicos son instituciones financieras bajo la propiedad y control del Estado o alguna otra entidad pública, regidas por el derecho público, o que funcionan de acuerdo con un mandato público; operan a nivel municipal, nacional e incluso internacional [Schmit *et al.*, 2011; OMFIF, 2017]. Los bancos públicos funcionan de acuerdo con diferentes lógicas y bajo diferentes mandatos. Hay bancos públicos que son altamente comercializados y neoliberales en su orientación, con mandatos explícitos de maximización de beneficios [como los bancos públicos universales en Turquía; véase Yalman *et al.*, 2018]. Hay otros para los que los beneficios son secundarios al desarrollo y que apoyan la provisión de financiamiento más “paciente” (como

