

Asociaciones público-privadas multinivel para el acceso al agua en Buenos Aires

Multi-level public-public partnerships for access to water in Buenos Aires ♦

Melina Tobías *

Devin Case-Ruchala **

Resumen

Este artículo se propone explorar el innovador modelo de financiamiento entre el banco regional de desarrollo público FONPLATA y la empresa argentina Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), destinado a apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En 2019, FONPLATA aprobó un préstamo para financiar los programas Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo (A/C+T), destinados a mejorar los servicios de agua y saneamiento y generar empleo local a través de la contratación de cooperativas. Este préstamo basado en resultados vincula los desembolsos a objetivos específicos, como conexiones de agua y cloacas, creación de empleo y equidad de género. El trabajo busca resaltar los esfuerzos de colaboración entre FONPLATA y AySA, mostrando cómo las asociaciones público-público pueden abordar metas socioeconómicas de manera eficiente. El artículo también estudia los desafíos y éxitos que supone la implementación de este modelo de financiamiento, que ha sentado un precedente para préstamos similares y posteriores en este tipo de programas, históricamente financiados por el Tesoro Nacional. Al analizar el desarrollo y el impacto de la colaboración FONPLATA-AySA, el artículo aporta al debate sobre el financiamiento de los servicios públicos sostenibles y el papel de los bancos de desarrollo público en la búsqueda de alcanzar los ODS.

Palabras clave: Bancos públicos; asociaciones público-privadas; Argentina

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece (por publicarse) en: Marois, T., McDonald, D.A., and Spronk, S. (eds.) (2025). *Public Banks and Public Water in the Global South: Financing Options for Sustainable Development*. Abingdon, UK: Routledge.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

** The University of North Carolina at Chapel Hill.

Abstract

This paper aims to explore the innovative financing model between the regional public development bank FONPLATA and the Argentine company Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), aimed at supporting the Sustainable Development Goals (SDGs) in the Buenos Aires Metropolitan Area. In 2019, FONPLATA approved a loan to finance the Water + Work and Sewer + Work (A/C+T) programs, aimed at improving water and sanitation services and generating local employment through the contracting of cooperatives. This results-based loan ties disbursements to specific goals, such as water and sewer connections, job creation, and gender equity. The paper seeks to highlight the collaborative efforts between FONPLATA and AySA, showing how public-public partnerships can address socioeconomic goals efficiently. The article also studies the challenges and successes involved in the implementation of this financing model, which has set a precedent for similar and subsequent loans in this type of program, historically financed by the National Treasury. By analyzing the development and impact of the FONPLATA-AySA collaboration, the article contributes to the debate on the financing of sustainable public services and the role of public development banks in the quest to achieve the SDGs.

Keywords: Public banks; public private partnerships; Argentina

Introducción

En 2015, los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas firmaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que delinean medidas socioeconómicas relacionadas con el clima a ser alcanzadas para 2030. Puntualmente, el ODS 6 apuesta por la universalización de servicios asequibles y seguros de agua y saneamiento como parte de la política climática, y también en respuesta a la declaración de la ONU que establece el acceso al agua como un derecho humano. Alcanzar estos objetivos supone un financiamiento significativo y los bancos regionales de desarrollo público se convierten en una fuente potencial. Especialmente en América Latina, donde estos han desempeñado

un papel importante en el financiamiento de servicios de agua y saneamiento (SAS) en las últimas décadas [Fonseca *et al.*, 2021].

En este capítulo, analizamos un programa de préstamo novedoso entre un banco regional de desarrollo público, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y la empresa argentina de agua y cloaca, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). FONPLATA fue fundado en 1971 y lo integran los países que forman parte de la cuenca del Río de la Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay). Por su parte, AySA es una empresa pública que presta servicios de agua y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, creada en el año 2006 luego de más de una década de gestión privada. En 2019, FONPLATA aprobó un préstamo para financiar los programas de obras Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo (A/C+T). Estos programas brindan servicios de agua y saneamiento a hogares de bajos ingresos, a la vez que generan empleo mediante la contratación de cooperativas de trabajo local para la realización de las obras. El préstamo de FONPLATA es novedoso porque adopta un enfoque basado en resultados, lo que significa que los desembolsos están condicionados al cumplimiento de objetivos específicos, como por ejemplo, un número determinado de conexiones de agua y cloacas, la creación de empleos y la equidad de género en el empleo. En este sentido, a diferencia de los préstamos tradicionales que generalmente se desembolsan en función de la finalización de actividades predeterminadas o la presentación de informes de cumplimiento de gastos, el enfoque basado en resultados se centra en la obtención de resultados reales y medibles. Este modelo de financiamiento es distintivo porque asegura que los fondos solo se liberen cuando se logran mejoras tangibles y medibles, alineando los incentivos financieros con los resultados del proyecto. El estudio de caso de FONPLATA también es importante porque ha allanado el camino para formas similares de préstamos basados en resultados para otro préstamo posterior de SAS financiado por el Banco Mundial.

La pregunta central que guio el trabajo fue ¿Qué condiciones llevaron a FONPLATA a proporcionar esta forma particular de financiamiento para expandir el acceso a SAS en Buenos Aires, y cómo se establecieron los términos del préstamo? Nuestra hipótesis es que la empresa estatal de agua y saneamiento, y el banco público tenían intereses comunes. Después de la re-estatización del servicio en el año 2006, el gobierno argentino buscó expandir SAS en áreas vulnerables y aumentar las oportunidades de empleo público a través de sus programas A/C+T. En los primeros años de operación de AySA, estos programas fueron financiados con recursos propios de la empresa y transferencias directas del gobierno nacional. Sin embargo, hace unos años, AySA comenzó a buscar nuevas fuentes de financiamiento a través de organismos multilaterales de crédito. La oportunidad surgió cuando FONPLATA ofreció un préstamo para financiar este tipo de programas. Por su parte, FONPLATA vio en este préstamo la oportunidad para consolidar un nicho en el ecosistema financiero, específicamente a través de la oferta de préstamos para los Estados miembros de pequeña/mediana escala en términos de presupuesto. Si bien no era el primer préstamo de FONPLATA en Argentina, sí fue su primer préstamo basado en resultados en el sector de SAS.

El estudio de caso presenta un ejemplo de colaboración efectiva público-pública entre un banco público y un operador público de agua [ver Marois y McDonald, 2022; Fonseca *et al.*, 2021]. A lo largo del trabajo, empleamos una metodología cualitativa utilizando fuentes primarias —entrevistas individuales y grupales con funcionarios del sector de agua y saneamiento y empleados de bancos públicos (ver Apéndice A para la lista de entrevistas)—, así como fuentes secundarias. Este es el primer estudio de caso de la relación entre FONPLATA y AySA del que tenemos conocimiento. Como tal, este capítulo aporta en un área de vacancia en la literatura sobre cómo financiar los ODS en el sector SAS de manera pro-pública, literatura que sigue dominada por

estudios sobre asociaciones público-privadas y formas de financiamiento privado [McDonald et al. 2021]. Además, el capítulo contribuye a la literatura sobre cómo incentivar y medir el desempeño de los operadores de agua. El préstamo FONPLATA-AySA presenta indicadores de desempeño co-creados que promueven formas de distribución de agua no comercializadas y equitativas [McDonald y Ruiters, 2012; Marois y McDonald, 2022], basadas en lo que Marois [2022a] ha denominado “métricas que importan”.

En cuanto a la organización del trabajo, la primera sección describe el accionar de AySA, su relación con el gobierno nacional, sus lógicas de intervención en relación a la expansión de SAS, y los desafíos asociados. La segunda sección analiza la existencia de los bancos públicos en Argentina y la evolución de la cartera de préstamos del FONPLATA, producto de su propia evolución organizacional y de las demandas cambiantes de los países miembros y los bancos competidores a nivel internacional. En cuanto a la tercera sección, esta se centra en estudiar el préstamo específico de FONPLATA a AySA, analizando por qué y cómo se gestó el enfoque basado en resultados con base en indicadores socioeconómicos. La cuarta sección describe los desafíos que enfrenta AySA para incrementar el número de conexiones domiciliarias especialmente en zonas vulnerables del área de concesión. Por último, la conclusión destaca las principales contribuciones del caso.

1. Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires

La creación de la empresa estatal AySA tuvo lugar en el complejo contexto social, político y económico que supuso la crisis macroeconómica de Argentina en el año 2001. Esta crisis implicó el fin de la paridad cambiaria peso-dólar, vigente desde 1991, y la pesificación de las tarifas de los servicios públicos, lo que resultó en la conversión inmediata de dólares a pesos y la posterior

depreciación de estos ingresos. Estos eventos desencadenaron un acelerado proceso de desprivatización de los servicios de agua y saneamiento en el país [Azpiazu *et al.*, 2008]. Esto supuso en la mayor parte del país, la creación de empresas provinciales de agua [Tobías, Tagliavini y Orta, 2017], con excepción de la empresa AySA, que es de carácter nacional (90% de sus acciones corresponden al Estado Nacional y 10% a los trabajadores), cuya área de prestación es el área Metropolitana de Buenos Aires.

El marco regulatorio establecido en el 2006 constituye las bases y obligaciones de AySA. Allí se definen los objetivos y el área de concesión de la empresa, es decir, los poderes otorgados a AySA para llevar a cabo las operaciones de los SAS por un período determinado y dentro de un área legalmente definida. Este marco reemplazó el contrato de concesión de la empresa privada precedente, Aguas Argentinas, que estuvo a cargo de los servicios entre 1993 y 2006. El área inicial de concesión de AySA cubría 17 de los 24 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), un área que incluye y rodea la Ciudad Autónoma (la capital del país) y dos anillos de partidos de la provincia de Buenos Aires (ver Figura 1)¹. En total, el AMBA tiene cerca de 14 millones de habitantes: 3.120.612 habitantes en la ciudad y 10.865.182 en los partidos del Gran Buenos Aires [INDEC, 2022]. En total, la población del AMBA representa más del 30% de la población del país concentrada en un espacio que representa menos del 1% del territorio nacional.

El esquema multi-actoral y multi-escalar de los SAS en Argentina tiene sus orígenes en el siglo XX, cuando los servicios de todo los centros urbanos del país eran proporcionados por la empresa nacional Obras Sanitarias de la Nación (OSN), que operó desde 1912 hasta 1980. A partir de 1980, OSN enfrentó significativos

¹ El resto de la provincia de Buenos Aires es provisto en su mayoría por una empresa provincial de agua, Aguas Bonaerenses S.A.

problemas financieros, quedando la empresa limitada a la prestación de servicios en una parte del AMBA. El resto de los servicios fueron transferidos a las provincias, incluida la provincia de Buenos Aires, aunque este proceso de descentralización no fue acompañado de financiamiento ni recursos técnicos específicos para las provincias, lo de que devino en el deterioro de los SAS. Como parte de la implementación de políticas neoliberales en la década de 1990, los servicios del área metropolitana fueron privatizados. El área de concesión de OSN pasó a manos de la empresa privada, Aguas Argentinas, que operó desde 1993 hasta su rescisión en el 2006.

Figura 1. Área Metropolitana de Buenos Aires



Fuente. Elaboración propia

Desde su creación, AySA ha contado con el apoyo financiero del gobierno nacional, lo que le ha permitido mantener bajos valores

tarifarios. Las tarifas habían aumentado significativamente bajo la prestación privada del servicios con Aguas Argentinas [Azpiazu y Castro, 2012]. Tras el retorno de los servicios de agua y saneamiento al control público, el gobierno —en ese entonces bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003 a 2015)— optó por mantener fijos los valores tarifarios de AySA. Esta medida, junto con el congelamiento y el incremento de los subsidios a otros servicios públicos esenciales como la electricidad, el gas y el transporte, apuntó a controlar el valor de los salarios reales de la población, en un marco de elevada y constante inflación, convirtiéndose así en una medida de política monetaria. Estas medidas fueron revisadas por el gobierno asumido por Mauricio Macri en el 2015, de orientación económica neoliberal [Morresi y Vicente, 2019]. En este marco, las tarifas se ajustaron nuevamente con el objetivo de recuperar costos, y el gobierno redujo así los subsidios a AySA, y a otras empresas de servicios públicos. En el caso de AySA, las tarifas pasaron de cubrir el 40% de sus costos operativos en 2015 al 90% en 2019. En el contexto de una creciente inflación, el gobierno de corte peronista que asumió el poder en 2019 bajo la presidencia de Alberto Fernández congeló nuevamente las tarifas hasta 2022, compensando a AySA con transferencias provenientes del Estado Nacional.

La facturación mensual promedio de AySA por los servicios de agua y saneamiento es más baja que la mayoría de los operadores de agua en Argentina [ADERASA, 2021]. A su vez, únicamente cerca del 25% de los usuarios de AySA pagan tarifas basadas en el consumo. La mayoría de los hogares residenciales dentro del área de concesión no tienen medidores, lo que significa que las tarifas se calculan mediante una fórmula que toma en cuenta la superficie y ubicación de la propiedad en lugar del consumo individual [ADERASA, 2021]. Según el censo de 2010, dentro del área de concesión, la cobertura de la red de AySA alcanzaba al 76% de los hogares en cuanto a agua potable y al 57% en cuanto a alcantarillado [INDEC, 2010]. Sin embargo, la cobertura del

servicio es desigual. Los residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentan valores próximos al 100% de cobertura en agua y cloacas, mientras que en los municipios más alejados del conurbano, esta no supera el 20%. Por ejemplo, solo el 15% de los hogares en Ezeiza, en la zona sur, tienen acceso al agua potable y el 18% al alcantarillado, y apenas el 17% de los hogares en José C. Paz, en la zona noroeste (uno de los municipios incorporados dentro del área de concesión en 2017) tienen acceso al agua potable y solo el 6% al alcantarillado [INDEC, 2010].

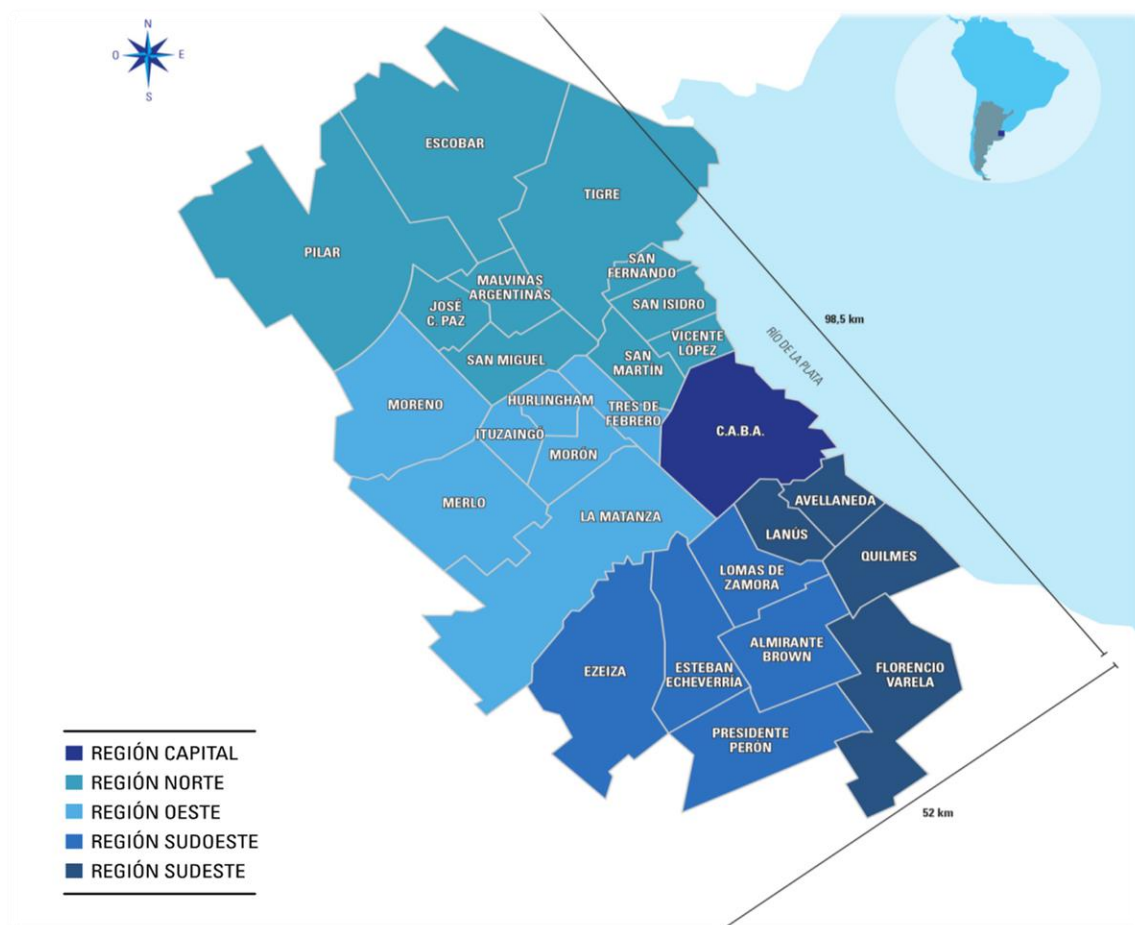
Para abordar los déficits de servicio existentes dentro de su área de concesión, AySA decidió continuar y expandir el programa Agua y Trabajo (A+T) surgido originalmente en el 2004 por la entonces empresa privada Aguas Argentinas. Este programa fue creado con el doble objetivo de reducir los riesgos sanitarios en áreas de bajos ingresos y ofrecer fuentes locales de empleo. Se inició como parte del entonces programa social Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, sucesor del Plan Trabajar. Más allá de brindar servicios de agua, el programa A+T fue concebido como un programa de protección social que buscaba promover la inclusión social mediante la creación de "trabajo digno y genuino", una orientación política que surgió en el contexto de la movilización social masiva tras la crisis de 2001 [Kasparian, 2020].

El programa A+T tenía como objetivo ampliar el acceso a los servicios en los barrios más vulnerables mediante la construcción de redes secundarias, empleando a residentes locales que formaban cooperativas de trabajo. Los recursos financieros para el programa provenían de los fondos propios de AySA, así como de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que cubría los costos de organización y capacitación de las cooperativas, así como los salarios [Lentini, 2007]. Tras la finalización del contrato con la empresa privatizada en 2006, AySA asumió la responsabilidad del programa A+T, ampliando el modelo a todos los municipios del

área de concesión y agregando los servicios de saneamiento, es decir, añadiendo el componente C+T (Cloaca + Trabajo).

Además de los programas A/C+T, en 2016, AySA comenzó a expandir los servicios más allá del área de concesión original, incorporando nueve nuevos municipios periurbanos. AySA ahora es responsable de toda el área metropolitana, con la excepción del distrito de Berazategui (ver Figura 2).

Figura 2. Área de servicio de AySA



Fuente: AySA [2017]

Esta expansión planteó desafíos técnicos y socioeconómicos para el operador de agua. Físicamente, su área de servicio casi se duplicó en tamaño. Además, estos nuevos distritos presentan altos índices de pobreza. Poco menos de la mitad de los tres millones de

personas añadidas al área de concesión viven en asentamientos informales [Salvia, 2020]. La población en estas áreas ha crecido rápidamente debido al flujo de nuevas familias que se trasladan a zonas más periféricas y la densificación de las villas del centro de la ciudad [Cravino, 2018; Tobías y Fernández, 2019]. En el momento de la expansión, se estimaba que solo el 38% de la población en estas áreas recién incorporadas tenía acceso a la red de agua potable por tuberías y el 27% a los servicios de saneamiento [AySA, 2018a].

2. Bancos Públicos en Argentina

Argentina cuenta con un sector bancario público relativamente robusto y con una larga trayectoria histórica, con 14 bancos públicos actualmente en operación (excluyendo el banco central). Los bancos públicos incluyen el Banco de la Nación (un gran banco comercial nacional fundado en 1891), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) (un banco de exportación-importación y desarrollo creado en 1993), y varios bancos públicos comerciales subnacionales que operan a nivel provincial o municipal (ver Tabla 1). El nivel general de propiedad gubernamental de activos en el sector bancario creció en las últimas dos décadas, pasando del 30% en 2000 [Barth et al. 2013] al 44% en 2016, lo que lo sitúa entre los niveles más altos de propiedad bancaria gubernamental en América Latina, después de Uruguay (52%), Costa Rica (49%) y Brasil (47%) [Banco Mundial, 2022].

Hasta hace poco tiempo, los bancos públicos nacionales y subnacionales en Argentina no proporcionaban financiamiento para el sector de agua y saneamiento. Esto se debe a las dificultades que enfrenta el sistema bancario público nacional para ofrecer financiamiento a largo plazo destinado a infraestructuras. Así, los bancos comerciales nacionales siguen centrados en préstamos a corto plazo y en satisfacer las necesidades de los

hogares y las pequeñas y medianas empresas [Buenos Aires Times, 2021].

Tabla 1: Bancos Públicos en Argentina

Tipo de Banco Público	Nombre de Bancos Públicos (año de creación)
Municipal	Banco de la Ciudad de Buenos Aires (1888) Banco Municipal de Rosario (1896)
Provincial	Banco de la Provincia de Buenos Aires (1822) Banco de la Provincia de Cordoba (1873) Banco de Corrientes (1950) Banco de la Pampa (1959) Banco Provincia del Neuquen (1964) Banco Provincia de Tierra del Fuego (1983) Banco Rioja (1994) Nuevo Banco del Chaco (1994) Banco de Formosa (1995) Banco del Chubut (1996)
Nacional	Banco de la Nación Argentina (1891) (Banco Comercial)
	Banco de Inversion y Comercio Exterior (1992) (Banco de Desarrollo)
	Banco Central de la República Argentina (1935) (Principal Banco financiero del país)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del World Bank Global Financial Development Database revisada en Septiembre 2022.

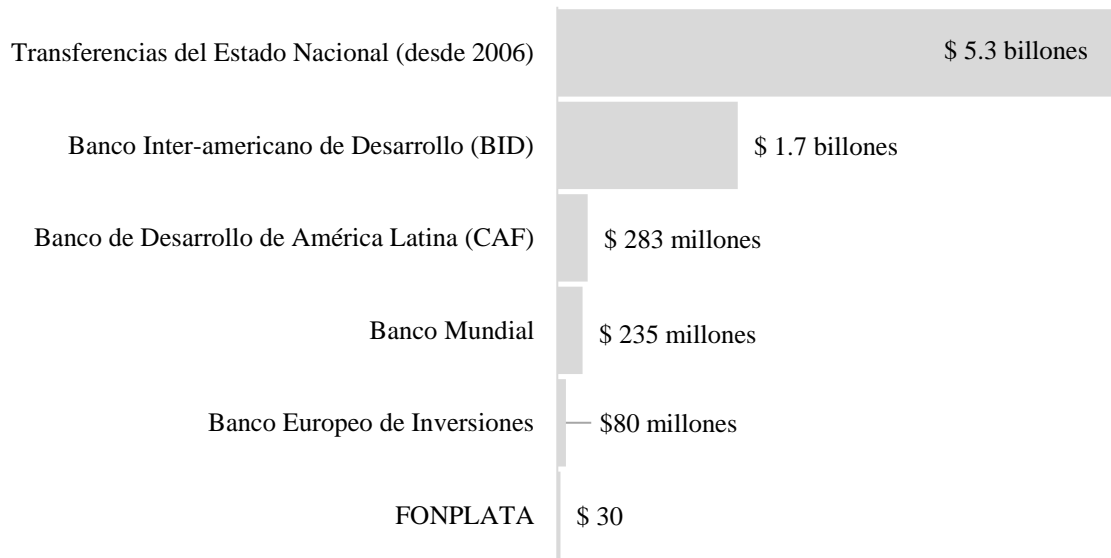
No obstante, gracias a los ODS, los bancos públicos nacionales han comenzado a mostrar más interés en el sector de los SAS en los últimos años. En 2019, el Banco Nación, el Banco Provincia, el Banco Ciudad y el BICE, junto con varios bancos privados, firmaron un protocolo iniciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que describe estrategias para mejorar la incorporación de financiamiento sostenible alineado con los ODS,

incluido el ODS 6 [Banco Nación, 2019]. De hecho, en el año 2022, el Banco Nación creó el programa ConectarT, que asignó US\$41.5 millones para préstamos residenciales de hasta US\$3,300 para financiar conexiones domiciliarias a la red de agua. Sin embargo, este programa refleja el papel del banco como prestamista principalmente para consumidores. Más allá de este proyecto, el papel de los bancos públicos nacionales en la financiación del sector de los SAS en Argentina ha sido relativamente bajo.

Históricamente, el gobierno argentino ha dependido de préstamos bancos de desarrollo internacionales bilaterales y multilaterales para financiar sus actividades de desarrollo y ha proporcionado financiamiento directo a las empresas públicas para subsidiar sus operaciones. Por ejemplo, desde que se estableció AySA en el 2006, las transferencias del gobierno nacional fueron alrededor del 50% del financiamiento de AySA, representando más de US\$5 mil millones de un total de US\$7.6 mil millones de financiamiento total. El resto ha provenido de bancos multilaterales de desarrollo. Los préstamos activos emitidos desde 2008 ascienden a US\$1.7 mil millones del BID, US\$283 millones del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), US\$235 millones del Banco Mundial y US\$80 millones del Banco Europeo de Inversiones [AySA, 2020: 31-33] (ver Figura 3). El financiamiento para proyectos más pequeños, incluido el préstamo de US\$30 millones de FONPLATA para el programa A/C+T, representa menos del 1% del portafolio de financiamiento total [AySA, 2020: 9].

El gobierno nacional sigue siendo responsable de estos préstamos, lo que significa que es responsable de pagar las cuotas y los intereses de estos. Dichos costos no son asumidos por el operador de agua ni por sus usuarios.

Figura 3: Financiamiento de AySA (Préstamos Totales y Transferencias), 2008-2020



Fuente: [AySA, 2020]

Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

El origen de FONPLATA se remonta al Acta de Santa Cruz de la Sierra, firmada en 1968, la cual inició el proceso de integración y coordinación para identificar las necesidades del área de influencia de la Cuenca del Plata. Un año después, en 1969, se llevó a cabo la Primera Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y se firmó el Tratado de la Cuenca del Plata con el objetivo de unir esfuerzos para promover el desarrollo económico en la subregión. En este marco, se creó en 1971 el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). En 1977, FONPLATA inició oficialmente sus operaciones, estableciendo su sede en Sucre, Bolivia (sitio web de FONPLATA)².

² <https://www.fonplata.org/es/institucional/nuestra-historia>

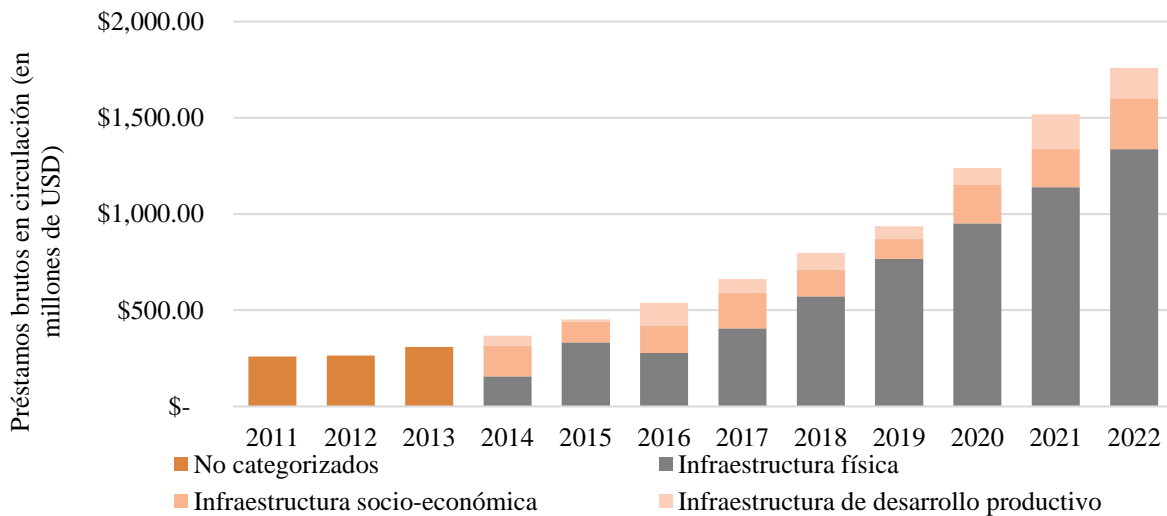
En las primeras décadas desde su creación, FONPLATA se enfocó en préstamos destinados a grandes proyectos de infraestructura (Entrevista 1). Como se describe en la Figura 5, la infraestructura física, como el transporte y la vivienda, constituye la gran mayoría de su cartera de préstamos, y el porcentaje de esta parte de la cartera ha aumentado en la última década. Sin embargo, en términos de montos de financiamiento (aunque no como porcentaje general), la actividad en el desarrollo productivo y socioeconómico también se ha incrementado. En el período 2014-2022, la actividad anual de inversión en estos dos sectores se duplicó, pasando de \$211 millones a \$422 millones, con aumentos consistentes año tras año. En 2022, esta inversión en desarrollo productivo y socioeconómico se desglosó en préstamos para salud y educación (8%), servicios financieros (5%), servicios de agua y saneamiento (5%) y medio ambiente (2%), entre otros (ver Figura 6). Durante este mismo período, el tamaño promedio de los préstamos en estos sectores fluctuó entre US\$25 millones y US\$42 millones.

El enfoque constante de FONPLATA en préstamos socioeconómicos en los últimos años ha sido facilitado por reformas institucionales internas, una respuesta a los cambios en las demandas político-económicas de sus países miembros, y al contexto global más amplio de los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales. FONPLATA creó el cargo de Presidente Ejecutivo en 2012, lo que le otorgó al banco un liderazgo más claro (Entrevista 1). Desde entonces, su cartera general de préstamos ha crecido en tamaño (entre un 15% y un 20%) año tras año, gracias a una gestión prudente, al desarrollo exitoso de proyectos y a un crédito de US\$75 millones del CAF³. En 2016, FONPLATA recibió sus primeras calificaciones crediticias internacionales: A2 por

³ <https://www.fonplata.org/es/noticias/09-12-2014/caf-otorga-linea-de-credito-fonplata-por-usd-75-millones-lo-que-permitira-el-fortalecimiento-institucional>

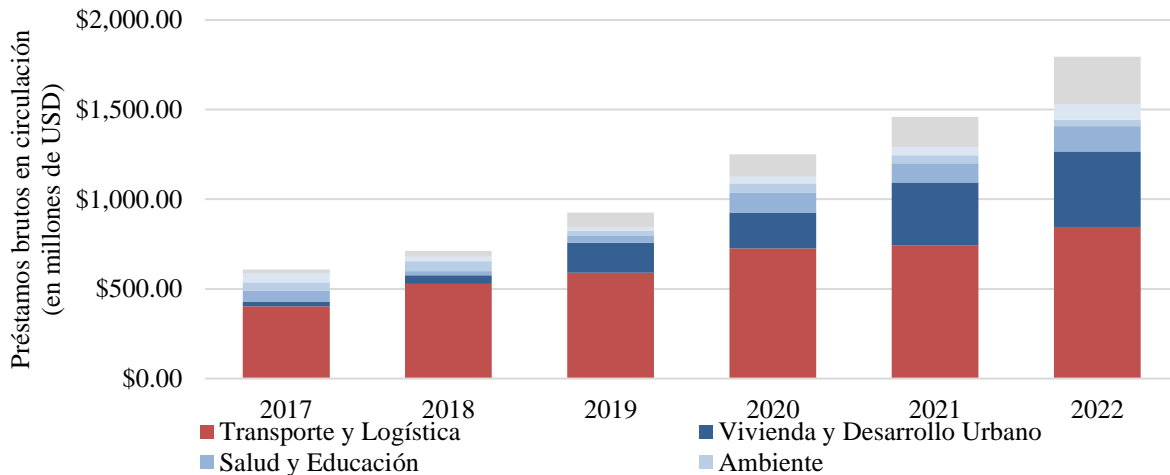
Moody's y A- por Standard & Poor's (sitio web de FONPLATA). Estos cambios institucionales internos y la creciente confianza de los países miembros generaron una mayor capacidad de préstamo, lo que permitió a FONPLATA proporcionar más financiamiento a estos otros sectores socioeconómicos en una suerte de "círculo virtuoso" (Entrevista 1).

Figura 4: Cartera de préstamos de FONPLATA por sector, 2011-2022



Fuente: Informes anuales de FONPLATA 2015 y 2021.

Figura 5. Porfolio de préstamos de FONPLATA por subsector 2017-2022



Fuente: Informes anuales de FONPLATA 2014 al 2021.

FONPLATA también ha cambiado su orientación a medida que los gobiernos miembros han buscado incorporar los ODS dentro

de su propia agenda (Entrevista 1). FONPLATA trabaja de manera continua con los países miembros del banco para identificar necesidades de financiamiento y prioridades. La forma específica en que las necesidades de financiamiento interno de cada país afectan los préstamos de FONPLATA varía según el país, ya que colabora con diferentes actores gubernamentales en cada uno (por ejemplo, en Brasil trabaja con municipios, en Argentina con gobiernos provinciales y nacionales). Como explicó uno de los entrevistados del banco: “Las demandas vienen de los países [miembros]; por lo tanto, las prioridades del banco provienen de los países [miembros]. El banco trabaja diariamente con los actores de cada país para saber cuáles son sus demandas, pero prioriza las inversiones de cada país. Una vez que se prioriza esa inversión, el banco la analiza y luego la implementa” (Entrevista 3).

Por último, la actividad de préstamos de FONPLATA también está influenciada por los compromisos que asume como parte de iniciativas multilaterales y de otros prestamistas. En 2021, FONPLATA firmó una declaración conjunta comprometiéndose a financiar el ODS 6 como parte de la Coalición de Financiamiento del Agua dentro de *Finance in Common*, una red global de bancos públicos de desarrollo [Finance in Common, 2021]. Un representante de FONPLATA señaló que el banco espera obtener beneficios reputacionales al emular a otros bancos regionales o multinacionales en su apoyo a medidas de desarrollo sostenible, además de evitar ser acusado de *greenwashing* (Entrevista 1). Presiones externas adicionales han provenido de los bancos de desarrollo (en su mayoría europeos) que invierten en FONPLATA, los cuales han alentado aún más al banco a categorizar sus préstamos en términos de los ODS. Desde la perspectiva de los directivos de FONPLATA, el préstamo A/C+T para AySA encaja bien con esta nueva orientación, ya que busca alcanzar metas relacionadas con agua y saneamiento (ODS 6), igualdad de género (ODS 5) y trabajo decente (ODS 8) (Entrevista 1).

Un representante de FONPLATA también señaló que el préstamo no solo ayuda a cumplir su objetivo de incorporar los ODS en sus préstamos, sino que también les permite ocupar un nicho especializado en el ecosistema financiero:

Básicamente, nos sentimos como vendedores, y como vendedores tenemos muchos productos que son instrumentales para nuestro negocio... Si fuéramos un vendedor de un solo proyecto, [los países] dirían 'ya tenemos ese producto, no necesitamos más'. Tener proyectos distintos nos permite tener más aprobaciones de préstamos... y por eso estamos impulsando esta cartera [de desembolsos basados en resultados], no solo con AySA, sino en general (Entrevista 3).

3. Fusión de intereses: financiamiento basado en resultados

En Argentina, el gobierno nacional recibe solicitudes de financiamiento de las diferentes provincias, ministerios y empresas públicas, incluida AySA. La Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) prioriza estas solicitudes y decide a qué prestamista recurrir, dependiendo del monto y los términos del financiamiento requerido (Entrevistas 3 y 4). Dado que FONPLATA solo ofrece préstamos relativamente pequeños, que no superan los US\$40 millones, la SAE identificó que sería un prestamista adecuado para financiar los programas A/C+T de AySA (Entrevista 6). Otros bancos multilaterales de desarrollo y organismos financieros internacionales involucrados en el sector de agua y saneamiento, como el Banco Mundial, el CAF y el BID, ofrecen préstamos de mayor monto.

Originalmente, AySA y FONPLATA propusieron un típico acuerdo contractual basado en obras, que implicaría el desembolso de fondos al recibir "certificados de finalización de obras". Estos certificados son comúnmente utilizados en contratos que rigen grandes proyectos de infraestructura, como la construcción de un puente (Entrevista 6). Esto supone que, una vez completada la obra, el contratista emita un certificado y que este sea presentado al prestamista. Sin embargo, a medida que avanzaron las

negociaciones entre AySA y FONPLATA, quedó claro que tal enfoque no funcionaría para los programas A/C + T debido a la complejidad que implica la cantidad y la naturaleza de los diferentes contratistas (pequeñas cooperativas) involucrados, así como los objetivos socioeconómicos del proyecto que van más allá de la infraestructura — es decir, la creación de empleo.

Los programas A/C+T de AySA involucran múltiples actores con diversas competencias en diferentes etapas de la ejecución de las obras (ver Figura 6). Estos programas requieren la coordinación entre tres conjuntos diferentes de actores: el operador de agua (AySA), que diseña el proyecto y proporciona el financiamiento principal y la supervisión técnica de los proyectos; las cooperativas de barrio, que proporcionan la mano de obra para la construcción de las redes; y los municipios, que se encargan de proporcionar algunos insumos materiales y de llevar a cabo la gestión técnica. También están involucradas otras agencias gubernamentales que proporcionan asistencia técnica y legal. Dado que cada entidad tiene sus propias normas operativas y sistemas de reporte, fue necesario superar varios desafíos administrativos para establecer los términos del préstamo.

FONPLATA ofreció cambiar la modalidad de desembolsos del préstamo para reflejar los objetivos socioeconómicos del proyecto. Esta capacidad de cambio por parte de FONPLATA expresa lo que Marois [2022b] define como parte de la teoría dinámica de los bancos públicos, reconociendo la necesidad de repensar a los bancos públicos como entidades cambiantes y disputadas dentro de las esferas públicas de los Estados. Como expresó un representante de AySA:

Comenzamos la negociación como un préstamo tradicional para obras y, en medio de la negociación, surgió el tema de la necesidad de contratar cooperativas de trabajo. Sería difícil para las cooperativas pasar la evaluación institucional del banco, por lo que ofrecieron la posibilidad de cambiar de rumbo (Entrevista 6).

Figura 6: Actores involucrados en los Programas A/C+T



Fuente: Adaptado de AySA [2020].

Afortunadamente, no era la primera experiencia de FONPLATA negociando los términos de un préstamo que incluía la participación de cooperativas de trabajo, anteriormente, había estado involucrado en un proyecto en Bolivia. Basándose en esta experiencia, FONPLATA propuso un arreglo similar, en el que la agencia ejecutora (en este caso, AySA) haría acuerdos con los municipios, que a su vez estarían a cargo de los contratos con las cooperativas.

La asociación se basa en una clara división de responsabilidades. AySA es responsable de supervisar las adquisiciones locales necesarias para ejecutar los programas A/C+T, mientras que FONPLATA se enfoca en controlar y medir los resultados del proyecto. FONPLATA acordó no interferir en los procesos de adquisiciones que involucraban a los municipios y las cooperativas de trabajo, aunque normalmente los contratistas estarían sujetos a sus procedimientos de evaluación. Un representante de FONPLATA subrayó que su intención era tratar de facilitar la continuidad de los programas A/C+T de AySA en lugar de imponer un nuevo conjunto de requisitos: *“Nos embarcamos juntos para dar continuidad a algo que [AySA] ya estaba haciendo y que estaba haciendo muy bien”* (Entrevista 3).

Las negociaciones tomaron varios meses, en parte debido a la complejidad del acuerdo, pero también a los retrasos relacionados con el inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020. Como recuerda otro representante de FONPLATA involucrado en las negociaciones, uno de los aspectos más difíciles fue decidir qué incluir en la matriz de resultados (Tablas 2 y 3). El préstamo de US\$30 millones se distribuiría en 5 desembolsos iguales durante un período de 36 meses. Estos desembolsos están vinculados a objetivos específicos de conexiones de agua, conexiones de alcantarillado y creación de empleo. Dado que AySA ya estaba trabajando con varias cooperativas ya formadas en algunos de los municipios, el objetivo vinculado a la equidad de género (50% de los trabajadores deben ser mujeres), solo se aplica para las cooperativas nuevas (Entrevista 1).

Tabla 2. Objetivos, montos y cronograma esperado para cada tramo de desembolso

INDICADOR	Línea de Base	MES DE PROYECTO (ESTIMADO)					
		Fase de Desembolso					
		1	2	3	4	5	
Indicador de seguimiento	-	5	12	18	24	36	
Desembolso*	-	7	14	20	26	36	
		Valor intermedio de Meta					Valor de Meta
Conexiones realizadas a la red de cloacas	0	2,500	11,500	18,000	26,000	41,287	
Conexiones de cloaca disponibles	0	0	4,000	13,000	19,000	41,287	
Conexiones realizadas a la red de agua	0	1,500	8,500	14,000	20,000	31,319	
Conexiones actuales a la red de agua	0	0	3,000	10,000	16,000	31,319	
Generación de empleo (50% mujeres**)	0	600	920	1,820	1,820	1,820	
Desembolso	-	20%	20%	20%	20%	20%	

*Hasta 60 días pueden transcurrir entre la medición y la ejecución del respectivo desembolso, debido al tiempo requerido para la emisión y distribución del informe de medición, así como para el procesamiento administrativo del desembolso. ** El 50%

será requerido únicamente para la formación de nuevas cooperativas.
Fuente: FONPLATA [2020b] Contrato de Préstamo ARG-47/2020. Anexo 1

Tabla 3. Matrix de Programa por Resultados (Unidades)

INDICADOR	Línea de Base	Meta	Medios de verificación
Incremento de las conexiones disponibles de cloacas	0	41,287	Medición
Incremento de las conexiones efectivas a la red de agua	0	31,319	Institución
Generación de empleo	0	1,820	Independiente

Fuente: FONPLATA [2020] Loan Contract. ARG- 47/2020 Appendix 1.

4. El préstamo de FONPLATA: mejorando el acceso a los SAS y creando empleo local

El préstamo de FONPLATA proporciona financiamiento al área de AySA responsable de la ejecución de los programas A/C+T, la Dirección de Desarrollo de la Comunidad (DDC). Además del préstamo de US\$30 millones, AySA ha aportado otros US\$10 millones de sus propios recursos, lo que eleva a US\$40 millones el total destinado a desarrollar estos programas. La DDC es relativamente pequeña (90 de los 8,000 empleados en AySA), pero ha crecido sustancialmente en los últimos años en términos de visibilidad y presupuesto (Entrevista 6). La DDC es responsable de la parte operativa de los programas A/C+T, mientras que el Departamento Económico y Financiero maneja la gestión administrativa del préstamo.

El préstamo beneficia a 16 de los 26 distritos ubicados principalmente en las zonas sur y oeste del área de concesión actual de la empresa. Estos municipios incluyen: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Escobar, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Morón, Pilar, Quilmes, San Martín, San Miguel, Tigre y Tres de Febrero.

Los barrios específicos a los que están dirigidos estos programas fueron identificados en el último Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de la empresa (IOEMP 2019-2023). Este plan se actualiza cada cinco años y detalla la política de expansión de AySA, definida según criterios de factibilidad técnica, determinados por la proximidad de la red al área servida y la disponibilidad de una fuente de suministro principal de agua.

Estos municipios contratan a cooperativas de trabajo locales para la ejecución de las redes secundarias. Las cooperativas están formadas por vecinos que son beneficiarios de planes sociales como Argentina Trabaja. Estas cooperativas deben estar compuestas por residentes desempleados o con empleo informal de las comunidades beneficiarias. Un representante de AySA dentro de la DDC describió este proceso más detalladamente:

AySA contribuye con la factibilidad técnica, el proyecto, el trabajo de enfoque socio-territorial, la inspección de las obras, los materiales de línea, es decir, los materiales que son propios de la red... Bajo este acuerdo, el municipio financia la mano de obra de la cooperativa, los materiales de obras civiles, materiales simples (arena, cemento) y todo el equipamiento de la cooperativa. No asumimos que la cooperativa, que es parte del sector laboral informal, tenga el equipo necesario para llevar a cabo estas obras, por lo que todo lo necesario para realizar esta labor está financiado. Si es la primera vez que una cooperativa realiza este trabajo, se financian la capacitación y otros gastos varios necesarios para la ejecución de la obra (Entrevista 6).

Esta fase del programa A/C+T tiene como objetivo expandir 187 redes secundarias, 103 para alcantarillado y 84 para agua, en barrios densamente poblados. El objetivo es crear más de 31,000 nuevas conexiones de agua potable y 41,000 nuevas conexiones de alcantarillado. En general, se espera que el proyecto beneficie a más de 380,000 habitantes y genere más de 1,800 empleos directos dentro de estas comunidades.

La implementación de los programas A/C+T, apunta a beneficiar principalmente a los barrios vulnerables (especialmente villas y asentamientos) donde la pobreza, la indigencia, el desempleo y las preocupaciones relacionadas con el acceso a los servicios de agua y saneamiento debido a la pandemia de COVID-19 han aumentado en los últimos años. Por lo tanto, el objetivo principal declarado del préstamo es *"contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de poblaciones vulnerables mediante el acceso a servicios de agua potable y saneamiento, promoviendo el desarrollo socioeconómico y favoreciendo el cuidado del medio ambiente"* [FONPLATA, 2020a].

5. Llegar a la “última milla” en el suministro de agua y saneamiento

A pesar de la expansión de las redes secundarias, el hecho de que un área tenga cobertura de servicio no garantiza que los hogares se conecten a la red, un problema conocido como la "última milla" [Tobías y Catenazzi, 2022; Reis, 2022]. De acuerdo al marco regulatorio que rige para AySA, las conexiones intradomiciliarias siguen siendo responsabilidad de cada hogar, y no de la empresa. Para ampliar el acceso al suministro seguro de agua, en 2020 algunos de los planes de A+T comenzaron a incluir la instalación de una canilla dentro del lote pero fuera de la vivienda. Sin embargo, no existe un equivalente en cuanto a las conexiones intradomiciliarias para los servicios de saneamiento. Los hogares sin conexión a la red formal de saneamiento continúan utilizando métodos inseguros para las aguas residuales, como letrinas o la defecación al aire libre, lo que contribuye a la contaminación ambiental y crea problemas de salud pública.

Basándose en la experiencia con FONPLATA y el préstamo basado en resultados, el gobierno nacional decidió buscar financiamiento externo adicional para apoyar las conexiones domiciliarias de agua y alcantarillado en las áreas donde se habían expandido las redes secundarias. En 2021, el Banco Mundial

aprobó un préstamo de US\$300 millones para el Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento con Enfoque en Áreas Vulnerables, con una subvención de US\$49 millones para pagos por resultados [Banco Mundial, s.f.], sumando un total de US\$349 millones. El programa se estructura en torno a tres áreas clave de resultados. Primero, el programa tiene como objetivo expandir los servicios de agua y saneamiento con un enfoque en áreas vulnerables en municipios seleccionados del periurbano de Buenos Aires, lo que incluye las conexiones intradomiciliarias gestionadas por la Dirección de Desarrollo de la Comunidad (CDD) por un total de US\$30 millones del monto total. Segundo, busca mejorar la eficiencia comercial y operativa de AySA mediante el diseño e implementación de un plan de mejora de la eficiencia. Tercero, pretende aumentar la capacidad de AySA para responder a necesidades de emergencia de abastecimiento de agua y saneamiento, como el Covid-19.

Con estos dos préstamos, de FONPLATA y el Banco Mundial, AySA pudo abordar de manera más completa el problema de las bajas tasas de conexión a los servicios de agua y saneamiento (WSS). De hecho, antes de que se otorgara el préstamo del Banco Mundial, ya se habían logrado avances en esta área, particularmente en el acceso al agua, gracias a la instalación de grifos domiciliarios (Entrevista 6). Entre 2020 y 2022, los programas A/C+T habían logrado los 1,820 empleos acordados en la matriz de resultados y habían avanzado en la implementación de 30,000 conexiones de agua potable y 41,000 de alcantarillado. Es importante destacar que, aunque ambos préstamos (FONPLATA y Banco Mundial) están dirigidos a avanzar en los objetivos de la DDC en cuanto a la expansión de la cobertura real de agua y saneamiento para los habitantes de barrios vulnerables, ambos programas tienen diferentes áreas de intervención (barrios) y diferentes metas. En el caso del préstamo basado en resultados del Banco Mundial, la prioridad es aumentar el número de conexiones en barrios que ya cuentan con redes secundarias, es decir, resolver

la brecha entre el servicio existente y la conexión. Este segundo préstamo tiene como objetivo llenar los vacíos del servicio en áreas donde la red secundaria fue instalada gracias al préstamo de FONPLATA, pero muchos hogares aún no se han conectado. Por otro lado, en el préstamo de FONPLATA, el enfoque está en avanzar con las obras y extender las redes a través de los programas A/C+T. Así, es posible notar dos indicadores diferentes para cada uno de los préstamos: uno es "conexiones ejecutadas" (usado por el préstamo de FONPLATA) y se refiere a las obras realizadas, y el otro es "conexiones en servicio", que es el objetivo del Banco Mundial con el trabajo de conexión intradomiciliaria.

A pesar del progreso logrado a través de los programas A/C+T, estos programas por sí solos no lograrán la provisión universal de servicios en el área de concesión de AySA hasta que se expanda la red troncal. Para cumplir con los criterios técnicos establecidos por el préstamo de FONPLATA, el barrio debe estar dentro de la proximidad de la red troncal existente, que hasta la fecha sigue siendo limitada. Por lo tanto, solo los barrios más cercanos a las redes de agua y alcantarillado existentes han sido incluidos en los planes de expansión actuales. Para llegar a áreas más distantes y periféricas, AySA debe aumentar la capacidad de la red troncal expandiendo las plantas de tratamiento de agua existentes y construyendo más tuberías principales para transferir agua desde la planta hacia las nuevas localidades. Esta expansión requerirá una inversión a gran escala.

La emergencia sanitaria de Covid-19 y la presión social y política han llevado a priorizar la mejora del acceso en barrios que aún no cumplen con los criterios técnicos establecidos, los cuales quedan fuera del alcance del préstamo de FONPLATA. En algunos de estos barrios, AySA está realizando perforación de pozos para extraer fuentes de agua subterránea y, en algunos casos, mezclando esta agua con agua superficial, para lograr una calidad del agua apta para el consumo, ya que en varias áreas del

conurbano las aguas subterráneas se encuentran comprometidas por la presencia de nitratos y nitritos.

AySA ha planificado la expansión de la capacidad de la red troncal como parte de su Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento 2019-2023. También continúa buscando financiamiento de prestamistas internacionales, incluidos de fuentes privadas. Por ejemplo, en 2018, AySA logró obtener un bono de inversionistas internacionales privados por un monto de US\$500 millones con un plazo de 5 años [OCDE, 2019; AySA, 2018b].

6. Conclusión

Nuestro análisis del préstamo de FONPLATA a AySA para la implementación de los programas A/C+T durante el período 2019-2023 arroja tres lecciones clave para la discusión sobre bancos públicos y servicios públicos de agua.

Primero, el préstamo basado en resultados para los programas A/C+T permitió a FONPLATA ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades y características de las políticas territoriales. En este caso, se alineó con los objetivos del gobierno argentino en el sector de agua y saneamiento, que además de la expansión de servicios, incluye objetivos sociales como la generación de empleo. El modelo basado en resultados permitió superar las barreras burocráticas y administrativas que, en otro contexto, habrían hecho inviable la ejecución del préstamo. Esto se debe a que los préstamos internacionales tradicionales requieren certificados de obra de las ubicaciones donde se ejecutarán los proyectos para financiar las obras. En el caso de este proyecto, AySA supervisa las obras y los municipios son responsables de contratar a las cooperativas. El uso del financiamiento basado en resultados evitó pasos administrativos complejos y complicados, y se centró en indicadores de cumplimiento y desembolso. A su vez, este préstamo sirvió como

precedente para otras agencias multilaterales de préstamos, como el Banco Mundial, que luego adoptaron esta modalidad en sus portafolios de préstamos con AySA.

Segundo, la colaboración entre FONPLATA y AySA para llevar adelante un préstamo que pudiera financiar un programa multifacético que enfatiza en la generación de empleo de cooperativas y la equidad de género, junto con la expansión de SAS es un modelo eficaz de colaboración público-pública y asociaciones social-públicas. Además, la naturaleza multifacética del programa promueve resultados socioeconómicos que van más allá de la eficiencia económica, incorporando impactos sociales significativos en las comunidades servidas. Esto permitió a FONPLATA vincular el préstamo con múltiples ODS, mientras que el proyecto en sí se alinea con métricas relevantes que merecen ser replicadas en otros proyectos que buscan universalizar los servicios de agua y saneamiento [Marois *et al.*, 2023: 21; Marois, 2022].

Tercero, en análisis del préstamos FONPLATA-AySA permitió concluir que los detalles importan. Si bien los bancos multilaterales suelen priorizar el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura para mejorar la capacidad técnica de los sistemas de agua y saneamiento —como plantas de tratamiento de agua, plantas de tratamiento de efluentes o grandes colectores principales— pequeños proyectos cruciales para el funcionamiento eficiente del sistema, como las conexiones o redes secundarias, a menudo dependen de las capacidades financieras de los proveedores de servicios o de los propios usuarios. Esto puede resultar en que las inversiones significativas no se traduzcan en una expansión proporcional de la cobertura domiciliaria. La colaboración de financiamiento basada en resultados entre FONPLATA y AySA es un ejemplo ilustrativo de cómo el financiamiento público puede ser una herramienta dinámica y

valiosa para mitigar las disparidades en la "última milla" del sistema.

En definitiva, tanto por la naturaleza de las asociaciones público-públicas y social-públicas como por el enfoque en el impacto, el préstamo de FONPLATA ofrece un modelo de financiamiento del agua que se aleja de los arreglos típicos con prestamistas multilaterales como el Banco Mundial y el FMI. El caso destaca el potencial de los bancos públicos regionales para desempeñar un papel de liderazgo en el mercado mientras reflejan más de cerca los intereses nacionales, que a su vez están informados por las necesidades locales. En la medida en que los prestamistas multilaterales sigan este camino, este préstamo basado en resultados podría ayudar a revalorizar las asociaciones público-públicas orientadas al impacto como un enfoque para el financiamiento del agua y para cumplir con el ODS 6.

Sin embargo, es importante destacar algunos desafíos potenciales asociados con el enfoque de financiamiento basado en resultados que surgen del caso analizado y que es necesario considerar para nuevas posibilidades de financiamiento público. Una preocupación importante es la necesidad de alinear los marcos de resultados y de integrar los indicadores vinculados a los desembolsos con los planes de acción de los programas [Gelb y Hashmi, 2014]. Esta alineación es crucial para asegurar una conexión más clara con los resultados de desarrollo y los objetivos a largo plazo de los programas gubernamentales apoyados. Además, si bien los programas basados en resultados fomentan el logro de objetivos ambiciosos, lo que puede generar un mayor impacto en el desarrollo, la estricta condicionalidad de los desembolsos puede introducir una incertidumbre financiera significativa para las agencias implementadoras. Esta incertidumbre puede poner a prueba su capacidad, particularmente en contextos de inestabilidad política, fluctuaciones económicas o desafíos ambientales. Adicionalmente, la carga administrativa asociada con la

supervisión, reporte y verificación de resultados puede ser considerable, lo que potencialmente desvía recursos de la prestación real de servicios.

Referencias

- ADERASA [2021] Informe Anual 2021. Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (Datos 2019). Lima: Asociación de reguladores de agua y saneamiento en las Américas.
- AySA [2018a]. *Informe al Usuario 2018*. https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_al_usuario/Informe_al_Usuario_2018.pdf
- AySA. [2018b]. *AySA obtuvo 500 millones de dólares de inversores internacionales para obras de agua*. 25 de Enero, 2018. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aysa-obtuvo-500-millones-de-dolares-de-inversores-internacionales-para-obras-de-agua>
- AySA [2019]. *Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM) 2019-2023*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2019-00004346-apla-sg_apla-2.pdf
- AySA. [2020]. “*Memoria y Estados Contables al 31 de diciembre de 2020 y 2019*”. Buenos Aires: AySA.
- Azpiazu, D. y Castro, E. [2012]. "Aguas Públicas: Buenos Aires in Muddled Waters". En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, y S. Kishimoto (Eds.). *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*, (Pp. 58-73). Amsterdam: Transnational Institute.
- Azpiazu, D., Bonofligio, N. y Nahón, C. [2008]. *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Documento de Trabajo No 18, Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Banco Mundial, [n.d.]. Buenos Aires Water Supply and Sanitation with a focus on Vulnerable Areas Program. <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P172689>

- Banco Mundial [2018]. “CLR Review Argentina 2015-2018.” *The World Bank*.
https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/clrr_argentinafy1518.pdf
- Banco Mundial [2022] *Global Financial Development Database*.
<https://databank.worldbank.org/source/global-financial-development>
- Banco Nación [2019]. “Protocolo de finanzas sostenibles de la industria bancaria en Argentina.” *Banco Nación de Argentina*.
<https://www.bna.com.ar/Downloads/ProtocoloDeFinanzasSostenibles.pdf>
- Barth, J. R., Caprio Jr, G., y Levine, R. [2013]. Bank regulation and supervision in 180 countries from 1999 to 2011. *Journal of Financial Economic Policy*, 5(2), 111-219.
- Buenos Aires Times [2021]. “Argentines recall nation’s worst ever crisis, 20 years on”. <https://www.batimes.com.ar/news/argentina/argentines-recall-nations-worst-ever-crisis-20-years-on.phtml>
- Cravino, M. C. [2018]. *La ciudad (re)negada: Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Finance In Common [2021]. “Rome Public Development Banks Statement on Financing Water and Sanitation”.
- FONPLATA [2015] Informe Anual “Memoria y Balance 2015”.
<https://www.fonplata.org/sites/default/files/reportes-anuales/archivos/Memoria%202015%20ES.pdf>
- FONPLATA [2020a]. “FONPLATA contributes to health-risk reduction and employment generation in Argentina.” *FONPLATA website*. July 14, 2020. <https://www.fonplata.org/en/news/14-07-2020/fonplata-contributes-health-risk-reduction-and-employment-generation-argentina>
- FONPLATA [2020b] Contrato de préstamo ARG-47/2020. “Programa de Agua / Cloacas + Trabajo”.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345381/dec1028-1.pdf>
- FONPLATA [2021] Informe Anual “Memoria y Balance 2021”.
<https://www.fonplata.org/sites/default/files/media/documents/FONPLATA%20Memoria%20y%20balance%202021%20ESP.pdf>

- FONPLATA [2024] *Nuestra Historia*. Sitio Web de Fonplata.
<https://www.fonplata.org/es/institucional/nuestra-historia> (Consultado el 23 de mayo del 2024)
- Fonseca, C., Mansour, G., Smits, S., y Rodríguez, M. [2021]. “The Role of National Public Development Banks in Financing the Water and Sanitation SDG 6, The Water Related Goals of the Paris Agreement and Biodiversity Protection.” *Finance in Common*.
- Gelb, Alan and Hashmi, Nabil, The Anatomy of Program-for-Results: An Approach to Results-Based Aid (15 de Julio, 2014). *Center for Global Development Working Paper No. 374*,
SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2466657> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2466657>
- Gutierrez, J. y Montes-Negret, F. [2004]. “Argentina’s Banking System: Restoring Financial Viability.” *World Bank Working Paper N.2/04*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [2022] Censo Nacional de Población, hogares y vivienda 2022. Resultados provisionarios. Buenos Aires: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [2010] Censo Nacional de Población, hogares y vivienda 2010. Buenos Aires: INDEC.
- Kasparian, D. [2020]. *Lucha ¿sin patrón? La conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja*. Ed. Teseo.
- Lentini, E. [2007]. Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires. En Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) Servicios de Agua potable, regulación y pobreza. (Pp. 59-82). La Paz: Agua Sustentable
- Marois, T. [2022]. “Shaping the future of the EIB Global: Reclaiming public purpose in development finance.” *European network on debt and development*”. https://www.eurodad.org/shaping_future_eib_global
- Marois, T. [2022b]. ‘A Dynamic Theory of Public Banks (and why it matters)’, Special Issue on Public Banks, *Review of Political Economy*, 34(2), 356-371.
- Marois, T. y McDonald, D. A. [2022]. Public banks, public water: exploring the links in Europe. *Water International*, 47(5), 673-690. Marois, T.,

- Stewart, J., Marodon, R. (2023). ‘From Multi- to National- and Back Again: Realizing the SDG Potential of Public Development Banks’, Agence française de développement (AFD) Research Papers, No. 267. Disponible online en: <https://www.afd.fr/en/ressources/multi-national-and-back-again-realizing-sdg-potential-public-development-banks>
- McDonald, D. A. [2016]. The weight of water: Benchmarking for public water services. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(11), 2181–2200. <https://doi.org/10.1177/0308518X16654913>
- McDonald, D. A., Marois, T., y Barrowclough, D. (Eds.) [2020]. *Public banks and Covid-19: Combatting the pandemic with public finance*. Municipal Services Project (Kingston), UNCTAD (Geneva) and Eurodad (Brussels).
- McDonald, D.A., Marois, T., y Spronk, S. [2021]. Public banks + public water = SDG 6? *Water Alternatives* 14(1): 117-134
- McDonald, D. and Ruiters, G. [2012]. “Weighing the options: Methodological considerations”. In D.A. McDonald, G. Ruiters (Eds.), *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. HSRC Press.
- Morresi, Sergio y Vicente, Martín [2019] El ocaso del macrismo. Entre liberalismo y neoliberalismo. *Nueva Sociedad*. Oct. 2019.
- OECD [2019], *Water Governance in Argentina*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc9ccb6-en>.
- Salvia, A. [2020]. Situación social de los Barrios Populares o Asentamientos Informales del Área Metropolitana De Buenos Aires. TECHO - Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA.
- Tobias, M. y Catenazzi, A. [2022] “¿Agua para todos o agua para quiénes? Continuidades y rupturas del ciclo hidrosocial en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Luttes pour l’eau dans les Amériques. Mésusages, arrangements et changements sociaux*. Paris: Editions IHEAL. Pp. 196-212.
- Tobias, M. y Fernández, V. [2019]. “La circulación del agua en Buenos Aires: Resonancias geográficas y desigualdades socio-espaciales en el acceso al servicio”. *Cuadernos de Geografía* Vol. 28, n.º 2 de 2019: 423-441, jul 2019. DOI: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.73528>

Tobías, M., Tagliavini, D., y Orta, M. [2017] El auge de las re-estataizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua? Waterlat-Gobacit Network Working Papers, Vol. 4 N° 2, 78-118.

Utton, A. [2019]. *Water in a Developing World: The Management of a Critical Resource*. Routledge.

Apéndice A: Entrevistas (ordenadas por fecha de entrevista)

Entrevista 1: Jefe de Gabinete, Responsable de Proyectos en Argentina y Especialista en monitoreo y evaluación de FONPLATA (representantes regionales), 7 de julio de 2022

Entrevista 2: Dirección de Proyectos de Infraestructura Urbana, Agua y Saneamiento, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), 8 de julio de 2022

Entrevista 3: Especialista en monitoreo y evaluación de FONPLATA, 25 de julio de 2022

Entrevista 4: Director Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales, Secretaría de Asuntos Estratégicos (Jurisdicción Nacional), 28 de julio de 2022

Entrevista 5: Experto del Departamento Cualitativo de planta de agua potable – AySA, 29 de julio de 2022

Entrevista 6: Director de la Dirección de Desarrollo de la Comunidad - AySA, 4 de agosto de 2022

Entrevista 7: Experto del Departamento de Economía - AySA, 24 de agosto de 2022

Entrevista 8: Experto del Banco Provincia, 8 de septiembre de 2022

Entrevista 9: Experto en agua y ex-representante de agencia reguladora, 2 de febrero de 2023

Recibido 25 de marzo 2024

Aceptado 29 de julio 2024