Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Argentina**

**Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas II**

**(AR-L1243)**

**Análisis del Cumplimiento de la   
Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6)**

**Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas II**

**(AR-L1243)**

**Análisis del Cumplimiento del Programa de con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) del 4 de Diciembre de 2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Condiciones de la Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| **1.1 Sostenibilidad Financiera** | Para cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación. | El programa DAMI traspasa obras de infraestructura a empresas prestadoras de servicio muy diversas (provinciales, municipales, consorcios), la gran mayoría de las cuales prestan los servicios en forma regular. El programa firma Convenio Marco de Adhesión con las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y otras entidades de gestión correspondientes donde se establece que: “Al finalizar la ejecución y a partir del momento de la suscripción del Acta de Transferencia, la empresa recibirá las obras, teniendo a su cargo la explotación del servicio y el mantenimiento de las mismas, garantizando la calidad de la prestación según lo establecido en el contrato de concesión y en las normas regulatorias existentes en la materia.”  En el proceso de evaluación de proyecto a ser financiados por el programa, se analiza el esquema organizativo para garantizar la operación y mantenimiento de los resultados del proyecto, demostrando que dicha organización es viable desde el punto de vista técnico, institucional y financiero. Asimismo se determinan los costos de operación, administración, y mantenimiento, considerando costos de personal, de servicios, de impuestos, gastos incrementales de administración y todo otro concepto vinculado al mantenimiento y operación del proyecto. Finalmente, se estiman y presentan (detallando los cálculos) los costos anuales incrementales que generará el proyecto en su etapa de operación y mantenimiento durante la vida útil del proyecto.  Dentro de los proyectos de la muestra, en el marco del análisis económico-financiero del proyecto de saneamiento del Centro Ambiental Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) del Area Metropolitana de Mendoza, se realizaron estudios de alternativas de gestión que permitirían la sustentabilidad económica del proyecto. Las acciones a llevar adelante serán desarrolladas por el Consorcio Interjurisdiccional de Gestión de RSU conformado para la zona Metropolitana de Mendoza. ([Ver Marco Legal e Institucional](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40477951)) a través de un proyecto de desarrollo institucional a ser apoyado por el programa DAMI-II. En la actualidad, cada municipio gestiona por su cuenta la recolección y disposición final de los RSU. A través del nuevo Consorcio GIRSU y el proyecto de inversión del Centro Ambiental, se busca una gestión del servicio que pueda aprovechar economías de escala, compartiendo recursos entre los siete municipios. |
| **1.2. Evaluación Económica** | Los proyectos de servicios públicos domiciliarios deberán ser económicamente rentables [de acuerdo a las metodologías de evaluación costo beneficio y costo efectividad utilizadas y aceptadas por le Banco.] | Para la evaluación económica del Programa DAMI-II se realizó un análisis costo-beneficio para los proyectos de una muestra representativa (ver [EEO 1](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40412681)). En particular en el análisis realizado sobre el proyecto del Centro Ambiental GIRSU que forma parte de la muestra, utilizando una tasa de descuento del 12% y un horizonte de evaluación de 24 años, arrojó un valor actual neto (VAN) positivo, equivalente a US$ 31.05 millones (sobre una inversión de US$21.6 millones a precios económicos y una valorización total de US$51.7 millones), y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 18.3%. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Objetivos de la Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| **2.1. Fomentar el Acceso** | Las políticas deben promover el acceso a todos los usuarios, especialmente a las comunidades y grupos más desfavorecidos. | En el diseño de los proyectos financiados por el Programa se considera su afectación a los distintos grupos de la población alcanzados por el mismo. En el caso del GIRSU por ejemplo [Ver Plan de inclusión social](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40477756) |
| **2.2 Suministrar el acceso al servicio en condiciones de confiabilidad y calidad adecuadas** | Es importante asegurar que las variaciones de costo guarden un equilibrio apropiado con los cambios en la calidad del servicio. Este equilibrio sólo puede obtenerse mediante una estricta reglamentación de la calidad del servicio. El marco reglamentario debe contener procedimientos mediante los cuales se definan claramente las normas de calidad y se controlen y hagan cumplir por medio de un sistema de sanciones e incentivos. | El DAMI opera de acuerdo con el marco regulatorio vigente en cada provincia y municipio. |
| **2.3. Suministrar un servicio en condiciones de eficiencia** | Debe asegurarse que, desde el punto de vista de la oferta, los servicios se proveen con los menores costos posibles. | En el diseño del proyecto GIRSU del AM de Mendoza, se ha verificado que se ha realizado un análisis de alternativas que ha permitido identificar la de mínimo costo (ver [Estudio alternativas](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40476478) GIRSU), lo que asegura la provisión de los servicios mediante la nueva infraestructura bajo esta condición. Este análisis se efectúa para todos los proyectos elegibles del programa. |
| **2.4. Generar incentivos adecuados a la demanda de servicios.** | Debe velarse porque existan los incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso de estos servicios compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental | Los proyectos de saneamiento, como el Centro Ambiental GIRSU del AM de Mendoza, incluyen dentro de su diseño componentes de concientización de la población en relación a la problemática de la gestión de RSU, los beneficios ambientales y sociales de la gestión integral de RSU, y la importancia de participar en el programa de separación en origen para fomentar la recuperación, reducción y reciclado de residuos. Existe un Plan de Comunicación que detalla esta estrategia. Estas medidas resultan compatibles con este principio. |
| **2.5. Promover la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios** | El alcance de la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios se promoverá en función de tres pilares:  a. Sostenibilidad financiera: procurando contar con suficientes ingresos por la prestación del servicio al usuario, con los aportes de la comunidad y con los aportes directos del gobierno que permitan cubrir los costos eficientes de prestación del servicio.  b. Sostenibilidad ambiental: apoyando que la selección, ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos para prestar el servicio cumplan con las salvaguardias ambientales del Banco y contribuyan al desarrollo de una infraestructura con mayor resiliencia, considerando alternativas viables para mitigar el cambio climático.  c. Sostenibilidad social: contribuyendo a incrementar el acceso al servicio y previendo mecanismos de consulta con la comunidad sobre los aspectos relevantes de la provisión del servicio. | *Sostenibilidad Financiera:*  Ver respuesta en punto 1.1  *Sostenibilidad Ambiental:*  El programa cumple con las políticas de salvaguardias ambientales (OP-703) y fue clasificada en categoría ambiental “B”.  Durante la ejecución del Proyecto del Parque del Bicentenario en Salta, financiado por el DAMI I (2499/OC-AR)- la única obra finalizada hasta la fecha del DAMI I- se realizaron las consultas correspondientes, las cuales deben ser realizadas como parte del proceso para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental. Por otro lado para los proyectos presentes en la muestra, el ejecutor ha incluido el proceso de consulta correspondiente en la elaboración del EIA para el proyecto de GIRSU y también para el de Parques Costeros de Neuquén.  Se aplicarán los procedimientos ya existentes en el RO del préstamo 2499/OC-AR utilizados para el análisis ambiental y social de los proyectos, la elaboración de rutinas de supervisión y monitoreo de la gestión ambiental  *Sostenibilidad Social*:  Tanto la legislación nacional como local prevé la Audiencia Pública como un instrumento a través del cual se someten las intervenciones a la consideración de los destinatarios, organismos gubernamentales, ONG locales y público en general. Para mayor detalle ver el [Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40427095) |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | **Descripción** | **Comentarios** |
| **3.1. Apoyar a los países para atender las necesidades básicas** | Se apoyará el desarrollo de esquemas sostenibles que utilicen la combinación costo-eficiencia y las soluciones tecnológicas más apropiadas en función de las características de la demanda y el servicio público para atender las necesidades de acceso de la población, tanto rural como urbana | El Programa propuesto cuenta con análisis de alternativas de cada uno de los proyectos que lo integran, lo que ha permitido identificar las soluciones tecnólogicas de mínimo costo, lo que asegura la adecuada combinación de costo – eficiencia para la población. |
| **3.2. Las mejoras continuas en la gobernanza de los servicios públicos domiciliarios serán clave para incrementar la eficiencia en su provisión y proteger satisfactoriamente los intereses de los usuarios** | La Política sostiene que la gobernanza para la toma de decisiones en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, así como el marco normativo y/o regulatorio que los reglamenta y supervisa, son los principales factores determinantes de su desempeño, calidad y sostenibilidad | El DAMI-II opera de acuerdo con el marco regulatorio vigente en cada provincia y no tiene injerencia sobre el marco regulatorio y de gobernanza de la prestación de servicios públicos. Sin embargo es un objetivo del programa mejorar la gobernanza interjurisdiccional de servicios públicos en áreas metropolitanas por lo que el programa apoya proyectos de desarrollo institucional con este fin. En relación a servicios públicos domiciliarios, el programa apoya la conformación y fortalecimiento de Consorcios públicos para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) conformados por municipios y provincias.  Con base en el análisis realizado en los marcos jurídicos, se considera que estos son adecuados. Las empresas cuentan con un contrato de concesión y están sometidas al control de un Ente Regulador y/o mecanismos trasparentes y normados de rendición de cuentas, tienen autonomía y deben suministrar información necesaria para la función del regulador, de modo que se puedan ejercer una apropiada rendición de cuentas. Ciertas informaciones son además públicas para facilitar el control social. Se exige el uso de procedimientos de licitación pública para obras y equipamientos.  Asimismo, están sujetas al cumplimiento de normas y cuentan con marcos regulatorios para la calidad y prestación de servicios acorde con los modelos de gestión desarrollados. |
| ***A. Promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas*** | Se impulsarán los arreglos institucionales básicos para que los países de la región adopten medidas que promuevan la integridad y aumenten la transparencia en la provisión de servicios públicos domiciliarios, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y fortalecer el cumplimiento de los derechos de los usuarios. | Idem anterior. |
| ***B. Analizar las características e impactos de los subsidios*** | La operación y financiamiento de los servicios debería lograr la recuperación de costos de prestación en condiciones de eficiencia mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, se reconoce que, ocasionalmente, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las, con aportes de la comunidad y aportes directos del gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, se promoverá que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas. En los casos en que se otorguen subsidios tarifarios, se impulsará su focalización en los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Adicionalmente, y en la medida de lo posible, se apoyará a los países para sustituir los subsidios tarifarios a los servicios públicos por mecanismos de transferencias de ingresos más directos y focalizados en los segmentos de la población con menores ingresos. | Idem anterior. |
| ***C. Separación de Funciones para mejorar la gobernanza sectorial*** | Deben separarse las funciones de **formulador de políticas, regulador** y **empresario** y asignarse a instituciones distintas y apropiadas. De esta manera, las autoridades conservarán la responsabilidad de **formular la política**, un ente público separado dictará el **régimen reglamentario** y se asignará al proveedor del servicio una función exclusivamente **empresarial**, sea ésta de propiedad estatal o privada. Esta Política reconoce, sin embargo, que la organización institucional no puede responder a un modelo único, debiendo adaptarse a las particularidades de cada sector y país. En varios países de la región, la responsabilidad de la formulación de políticas, la regulación y la provisión de los servicios públicos domiciliarios reside en el ámbito local (provincial o municipal). En estos casos, en los cuales no necesariamente es óptimo separar los roles de formulación de políticas y de regulación, el Banco promoverá una regulación homogénea, con parámetros mínimos adecuados de calidad, principios para la fijación de tarifas, y mecanismos de supervisión y control. Además, contribuirá a desarrollar mecanismos institucionales que fortalezcan la debida gestión en el marco de la legislación local. | N/A |
| ***D. Establecer la estructura sectorial más apropiada en el contexto de las características del servicio y los objetivos de la política*** | Considerando la heterogeneidad en los mercados y servicios de la región, esta Política no promueve una organización industrial sectorial única para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y destaca que independientemente del modelo de gestión utilizado, se debe contar con prácticas de buena gobernanza y con un marco regulador claro, predecible y estable que incentive la eficiencia y la inversión. | Idem anterior. |
| ***E.******El rol de la regulación económica para incentivar la eficiencia, la inversión y proteger los derechos de los usuarios*** | La adopción de un régimen regulatorio eficaz y adaptado a las condiciones particulares de cada sector en cada país es un factor clave para el logro de los objetivos de la Política. Un régimen regulatorio debe contribuir a reducir el costo del capital de los proveedores del servicio, incentivar la inversión, fijar estándares de calidad de los servicios y permitir que los proveedores del servicio obtengan ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad financiera. La promoción de los derechos de los usuarios debe ser un objetivo primordial del proceso de regulación de los servicios. Así, la regulación debe lograr que las ganancias de eficiencia, alcanzadas en el tiempo por los proveedores de los servicios, se trasladen a los usuarios vía reducciones tarifarias o mediante mejoras en la calidad del servicio. Independientemente de la estructura sectorial y el modelo institucional para la regulación elegida por cada país, se debe brindar asistencia en el desarrollo de sistemas de información que permitan a los formuladores de políticas y a los usuarios conocer la estructura y nivel de costos y tarifas en las todas las etapas de producción de los servicios. | Idem anterior. |
| ***F. Generar condiciones adecuadas para que la participación privada sea una opción viable para la provisión de servicios públicos domiciliarios*** | Esta Política reconoce que la competencia tiene el potencial de aumentar la eficiencia productiva y la calidad del servicio. En los mercados cuya tecnología de producción no exhibe las características propias de los monopolios naturales, es posible generar competencia en el mercado, permitiendo que varias empresas ofrezcan servicios simultáneamente. Cuando los mercados son monopolios naturales la competencia por el mercado puede producir los mismos resultados que la competencia en el mercado, siempre que el proceso de selección y regulación de la empresa proveedora del servicio sea abierto y efectivo. La Política reconoce, a su vez, que la participación privada (cualquiera sea su modalidad: contratos de gestión, concesiones o empresas de propiedad mixta, entre otras) es un instrumento clave para cerrar las brechas en la cantidad y calidad de los servicios domiciliarios en la región. | N/A |
| ***G. Fortalecer la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.*** | Los ámbitos de acción más relevantes para optimizar la gestión de la infraestructura son: i) incentivar la eficiencia en la gestión de las empresas; ii) desarrollar e implementar políticas adecuadas y estables de mantenimiento de activos; y iii) optimizar el uso de la infraestructura a través de incentivos a la demanda. | El programa DAMI-II a través del componente de “Apoyo a la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas” busca incorporar a la agenda pública la problemática de la gestión metropolitana, apoyando la creación de espacios para la identificación de problemas metropolitanos, el intercambio de conocimiento respecto a las políticas metropolitanas y el desarrollo de la capacidad técnica para la inversión urbana coordinada  Asimismo se podrán financiar acciones para el fortalecimiento del ente ejecutor y cuando se considere necesario el fortalecimiento de las funciones de regulación y de planificación provincial o municipal. |
| **3.3. Promover la innovación para fomentar la eficiencia, el acceso y la sostenibilidad ambiental** | Esta Política resalta el rol de la tecnología para incrementar el acceso con soluciones costo-efectivas, reducir los costos de mantenimiento y administrar el consumo, evitando inversiones innecesarias en mayor capacidad. La Política reconoce que se deberá contribuir a diseminar información sobre la adopción, financiamiento y esquemas de gestión de las soluciones tecnológicas más apropiadas para cada combinación particular de servicio público y características de la demanda. | Ver 2.5 |