Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Argentina**

**PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS PARTIDOS DEL PRIMER, SEGUNDO Y TERCER CORDÓN DEL CONURBANO BONAERENSE**

**(AR-L1257)**

**Primera Operación Bajo la Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión - CCLIP**

**(AR-O0004)**

**Análisis del Cumplimiento de la   
Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-4)**

**PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS PARTIDOS DEL PRIMER, SEGUNDO Y TERCER CORDÓN DEL CONURBANO BONAERENSE  
(AR-L1257)**

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

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Condiciones de la Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| **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. | Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA) históricamente ha venido cubriendo sus costos de operación y mantenimiento y sus obligaciones financieras con ingresos generados por tarifas y transferencias del Estado Nacional. Estas transferencias han venido realizándose oportunamente durante los últimos 5 años.  Por otra parte, el Gobierno aprobó las medidas para adecuar las tarifaria en el abril del 2016 ((i) incremento generalizado de un 217%, y (ii) eliminación de subsidios generalizados) y en el mayo del 2017 (incluye el incremento generalizado de un 23%). Estas medidas han producido un impacto significativo en mejorar la situación financiera de la empresa, reduciendo notablemente la necesidad de las transferencias corrientes. A pesar del impacto negativo previsto por la incorporación de nuevos partidos a su área concesionaria, se espera que AySA cubrirá en torno a un 85% de sus costos operativos para el 2017 con los ingresos por tarifas (ajustados por la previsión para incobrables) y aportes del Estado Nacional equivalente a la tarifa social.  Es de resaltar que la empresa aspira como meta a mediano plazo cerrar la brecha de cobertura de costos operativos y adicionalmente empezar a cubrir parte de las inversiones de mejoras y mantenimientos, para cuyo cumplimiento se requerirán medidas adicionales en los próximos años. Por ello, en esta proyección financiera, se anticipan aumentos tarifarios anuales de 8% en términos reales desde el 2018 hasta el 2022, y luego ajustes tarifarios para mantener su nivel en términos reales. De esta manera, se proyecta que a partir del año 2019, AySA llegará al equilibrio en términos de los ingresos y costos operativos y posteriormente podrá cubrir parte de las inversiones de mejoras y mantenimientos.  Sin medidas como aumentos tarifarios, se necesitarán más transferencias corrientes de la Nación para cubrir la brecha operativa. Por tanto, será una condición contractual de ejecución el compromiso del Prestatario de transferir oportunamente a AySA recursos del presupuesto nacional en caso que los ingresos por tarifas no cubran los gastos de administración, operación, y mantenimiento. (ver enlace opcional 4 de la Propuesta de Préstamo) |
| **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 el Banco.] | Se realizó una evaluación de la viabilidad socioeconómica para los proyectos que serán financiados con el programa: Proyecto de Rehabilitación y Optimización de la Planta Potabilizadora General San Martín – Tramo III; Proyecto Plan de Mejoras y Mantenimiento de Redes de Agua – Tramo III; Proyecto de Saneamiento Integral del Sistema Cloacal Cuenca Norte – Tramo III; Proyecto Extensión Redes Cloacales en Hurlingham, Ituzaingó y Morón – Tramo III. La evaluación se basó en la metodología costo-beneficio. Los costos considerados para la evaluación fueron costos incrementales de inversión y operación y mantenimiento, valorados a precios de eficiencia. Todos los proyectos se sometieron a un análisis de alternativas que permitió determinar la alternativa de mínimo costo económico. Los beneficios económicos de los proyectos de alcantarillado se cuantificaron utilizando valores de disposición al pago (DAP) que se calcularon utilizando la metodología de valuación contingente a través de la aplicación de encuestas. Los beneficios del proyecto de agua se cuantificaron utilizando una curva de demanda de agua para Jujuy, a través del SIMOP. Los resultados del análisis muestran que, los proyectos analizados son socio-económicamente viables, con tasas internas de retorno económico superiores al 12% y con un coeficiente de beneficio costo fue superior a 1. |

| **Objetivos de la Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- |
| **1. Fomentar el Acceso** | Las políticas deben promover el acceso a todos los usuarios, especialmente a las comunidades y grupos más desfavorecidos. | El objetivo de la línea CCLIP es ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua y cloaca en los partidos del segundo y tercer cordón del área metropolitana de CABA. |
| **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. | La viabilidad de los proyectos que se incluyen en el programa, ha sido analizada en sus aspectos institucionales, financieros, económicos, sociales ambientales y técnicos, por lo que se ha verificado que serán operados bajo un marco reglamentario que asegura procedimientos de control y monitoreo para el cumplimiento de las normas de calidad del servicio, basado en un sistema de sanciones e incentivos. |
| **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. | Durante el diseño de todos los proyectos, se ha verificado que se ha realizado un análisis de alternativas que ha permitido identificar la de mínimo costo, lo que asegura la provisión de los servicios mediante la nueva infraestructura bajo esta condición. |
| **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 | El Marco Regulatorio establece un régimen económico y tarifario que claramente promueve la eficiencia y el equilibrio financiero de AySA (Ley 26.221 y su Decreto Reglamentario - Decreto 763). Este Marco también establece una tarifa social, determina los derechos de facturación y cobro, estipula el régimen de recargos e intereses por mora, faculta a la empresa para restringir o cortar el servicio, determina el concepto porcentual de la facturación para solventar a ERAS y APLA y define los procedimientos para aprobación de incrementos tarifarios (ver artículos 70 a 85 y Anexo E). El Marco define en forma apropiada la forma en que la empresa concesionaria registra, archiva, provee y publica la información sobre su gestión (ver artículos 94 a 103). El Marco establece además los derechos y deberes de los usuarios en forma adecuada (ver artículos 58 a 65).  La empresa está también aplicando una estrategia para incrementar sus niveles de micromedición, concentrándose inicialmente en los usuarios no residenciales y edificios de propiedad horizontal y aumentando progresivamente la cobertura a los demás sectores. |
| **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:*  El análisis financiero identificó los siguientes puntos: i) la adecuación tarifaria que se efectuó el año pasado ha producido un impacto significativo en mejorar la situación financiera de la empresa; ii) la incorporación de nuevos partidos al área de concesión tiene un impacto financiero neto negativo al equilibrio financiero de AySA; iii) con la adecuación tarifaria del año presente, AySA cubrirá en torno a un 85% de sus costos operativos para el 2017 con los ingresos por tarifas (ajustados por la previsión para incobrables) y aportes del Estado Nacional equivalente a la tarifa social; iv) la empresa aspira como meta a mediano plazo cerrar la brecha y adicionalmente empezar a cubrir parte de las inversiones de mejoras y mantenimientos, para cuyo cumplimiento se requerirán medidas adicionales en los próximos años, y v) en caso que no se cumplen con dicha meta, se requerirán transferencias corrientes de la Nación.  Además, AySA depende de la transferencia del Estado Nacional para cubrir inversiones de capital, lo cual se ha venido efectuando oportunamente (ver enlace opcional 4 de la Propuesta de Préstamo)  *Sostenibilidad Ambiental:*  El Manual Ambiental presenta los procedimientos e instrumentos de gestión necesarios para asegurar el cumplimiento de la gestión socio-ambiental exigida por el marco legal nacional y provincial y las salvaguardias ambientales y políticas del BID. El Manual también establece que cada proyecto financiado contará con los PGAS específicos, los cuales integrarán los requisitos aplicables del BID para realizar el monitoreo ambiental y social y dar seguimiento al proyecto durante todas las fases de su implementación.  *Sostenibilidad Social*:  El Manual Ambiental incluye una descripción del proceso de consulta pública con las partes afectadas para facilitar el diálogo sobre el alcance del proyecto y la definición de las medidas de mitigación en línea con las Políticas del Banco (OP 703 y OP-102)  Adicionalmente, para salvaguardar el acceso al servicio a las poblaciones más vulnerables, se verificó que el valor de la cuenta mensual por el servicio fuese inferior al 5% del ingreso familiar para la población beneficiaria de los proyectos de la muestra. La incidencia del pago del servicio, considerando las tarifas reguladas vigentes que aplica AySA. Se analizó para cada quintil de ingresos el impacto del mismo sobre el ingreso familiar medio. Utilizando el valor de pago medio básico de agua y cloacas, aplicado, asumiendo un consumo residencial de agua mensual medio de 30 m3, y usando la información sobre la distribución de ingreso en las áreas de influencia de los proyectos en la muestra del Programa, el consumo residencial medio mensual resultaría en que el pago por servicio de agua y alcantarillado no sobrepasa el 5% de los ingresos, aún con el incremento tarifario propuesto. Para salvaguardar la accesibilidad a los servicios, los proyectos que sea financiados por el programa se verificó que AySA tiene en su estructura tarifaria tarifas sociales explícitas. |
| **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | | |
| **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 tecnológicas de mínimo costo, lo que asegura la adecuada combinación de costo – eficiencia para la población. |
| **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 | Ver discusión puntos A a G a seguir |
| ***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. | El Marco Regulatorio (Ley 26.221 y su Decreto Reglamentario - Decreto 763) define en forma apropiada la forma en que la empresa concesionaria registra, archiva, provee y publica la información sobre su gestión (ver artículos 94 a 103). El Marco establece además los derechos y deberes de los usuarios en forma adecuada (ver artículos 58 a 65). La empresa ha venido gestionando durante estos años ajustes tarifarios que le permitirán mejorar su situación financiera. La empresa está también aplicando una estrategia para incrementar sus niveles de micromedición, concentrándose inicialmente en los usuarios no residenciales y edificios de propiedad horizontal y aumentando progresivamente la cobertura a los demás sectores. |
| ***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. | Este Marco también establece una tarifa social, determina los derechos de facturación y cobro, estipula el régimen de recargos e intereses por mora, faculta a la empresa para restringir o cortar el servicio, determina el concepto porcentual de la facturación para solventar a ERAS y APLA y define los procedimientos para aprobación de incrementos tarifarios (ver artículos 70 a 85 y Anexo E). |
| ***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. | El esquema institucional creado en 2006-2007 separa las funciones descritas y se las asigna a las siguientes instituciones: SSRH (políticas), APLA (planificación), ERAS (regulación) y AySA (prestación).  La separación de funciones de regulador y empresario se encuentran separadas. El Marco Regulatorio, además de establecer que AySA es la empresa concesionaria y ERAS el ente regulador, define las facultades y obligaciones de ambas instituciones. El Marco Regulatorio fue complementado mediante la suscripción del Instrumento de Vinculación entre el Estado Nacional y AySA en febrero de 2010.La suscripción del Instrumento de Vinculación define las tareas y funciones que hasta el momento cumple AySA como prestador del servicio y al ERAS como regulador del mismo, ya que éstas están especificadas en la Ley 26.221 y su Decreto Reglamentario (Decreto 763) que establece los principios básicos de regulación y las obligaciones de AySA en materia de calidad y eficiencia de la prestación del servicio. |
| ***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. | El Marco Regulatorio, además de establecer que AySA es la empresa concesionaria y ERAS el ente regulador, define las facultades y obligaciones de ambas instituciones. El Marco Regulatorio fue complementado mediante la suscripción del Instrumento de Vinculación entre el Estado Nacional y AySA en febrero de 2010. La suscripción del Instrumento de Vinculación define las tareas y funciones que hasta el momento cumple AySA como prestador del servicio y al ERAS como regulador del mismo, ya que éstas están especificadas en la Ley 26.221 y su Decreto Reglamentario (Decreto 763) que establece los principios básicos de regulación y las obligaciones de AySA en materia de calidad y eficiencia de la prestación del servicio. |
| ***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. | El Marco Regulatorio establece un régimen económico y tarifario que claramente promueve la eficiencia y el equilibrio financiero de AySA (Ley 26.221 y su Decreto Reglamentario - Decreto 763). |
| ***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. | NO APLICA |
| ***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 componente 1 está orientado a la disminución de las perdidas y ahorros en el consumo de agua potable, para lo cual se prevé financiar la adquisición e instalación de equipos para regulación de presiones mediante controladores inteligentes de válvulas, de micro y macromedidores, la instalación de cabeceras para la sectorización de áreas hidráulicas, y estudios para la evaluación del consumo y el impacto de la medición en la reducción del consumo, la generación de información para el análisis de un nuevo régimen tarifario, la determinación de las pérdidas y desarrollo de estrategias para su reducción. |
| **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. | La empresa cuenta con proyectos específicos para ampliar la capacidad del tratamiento y mejorar las formas de disposición de las aguas residuales y atender al objetivo de largo plazo de la nación de lograr la universalidad del servicio de agua y saneamiento. El programa propuesto contribuye en este aspecto.  AySA tiene una dirección de Medio Ambiente que maneja los procedimientos ambientales. Adicionalmente los pliegos incluyen especificaciones técnicas ambientales para que los contratistas mitiguen los futuros impactos potenciales. El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) describe en más detalles la forma en que las políticas de salvaguardias ambientales y sociales serán cumplidas por el ejecutor. |