

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Noviembre, 2013

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

I. ANTECEDENTES Y ALCANCE DE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA

- 1.1 El Documento “Estrategias, Políticas, Marcos Sectoriales y Lineamientos en el BID” (GN 2670-1) establece el compromiso de elaborar una política intersectorial revisada bajo el título “Política de Servicios Públicos Domiciliarios” (“Política”). En consecuencia, el presente documento reemplaza a la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) de julio de 1996.
- 1.2 Los servicios públicos domiciliarios comprendidos por esta Política incluyen los de agua y saneamiento, energía eléctrica, gas natural, residuos sólidos y servicios de telecomunicaciones. Esta Política abarca todas las etapas de la cadena de valor de los servicios públicos, desde su generación o extracción, transporte y distribución hasta su consumo. El ámbito de aplicación de la Política se extiende a los programas de financiamiento operacionales tanto del sector público como privado (reembolsables y no reembolsables, con y sin garantía soberana) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (“Banco”) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- 1.3 **Consistencia con Políticas de salvaguardia.** El Banco aplicará esta Política en conjunción con sus políticas de salvaguardia, que incluyen, entre otras, la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765), la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la Política sobre Reasentamiento Involuntario (OP-710), la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-761) y la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704).

II. OBJETIVO

- 2.1 Reconociendo la heterogeneidad en la prestación de los servicios públicos en América Latina y el Caribe, el objetivo de esta Política es guiar las acciones del Banco para fomentar el acceso universal e incrementar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en condiciones económicamente asequibles y ambiental y socialmente sostenibles, para que contribuyan al proceso de desarrollo económico con inclusión social.
- 2.2 La promoción del acceso y el incremento de la eficiencia y calidad de los servicios públicos requerirá que las acciones del Banco estén orientadas a:
 - a. **Fomentar el acceso al servicio a toda la población**, incluyendo las comunidades y los grupos más desfavorecidos, en los ámbitos tanto urbano como rural.
 - b. **Suministrar un servicio en condiciones de confiabilidad y calidad adecuadas**, procurando que el servicio que se provea al usuario cumpla con normas de calidad y confiabilidad mínimas que sean viables y consistentes con un análisis de costo-beneficio o costo-eficiencia, acorde a la naturaleza del servicio y las condiciones de suministro.

- c. **Suministrar un servicio en condiciones de eficiencia**, desde el punto de vista de la oferta, buscando proveer los servicios con los menores costos posibles.
 - d. **Generar incentivos adecuados a la demanda de los servicios**, para que los usuarios hagan un uso de éstos compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental.
- 2.3 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.

III. PRINCIPIOS

- 3.1 La Política se sustenta sobre los siguientes principios que orientarán el diseño y la supervisión de las operaciones del Banco.
- 3.2 **Apoyar a los países para atender las necesidades básicas de acceso.** La ampliación del acceso a servicios públicos domiciliarios a precios asequibles es una necesidad en la región, especialmente en los países con menor grado de desarrollo y en las áreas rurales de todos los países. El acceso a estos servicios es esencial para contribuir al proceso de reducción de la pobreza y promover un desarrollo incluyente. El Banco 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.
- 3.3 **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. Por ello es necesario:
- a. **Promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.** Las operaciones financiadas por el Banco 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. En virtud de ello, el Banco hará los mayores esfuerzos para que sus operaciones contribuyan al desarrollo de sistemas de buena gobernanza en los actores públicos y privados. Adicionalmente, esta Política reconoce que la debilidad en la información estadística pública y la escasez de la información estadística privada son factores que, frecuentemente, privan de respuestas adecuadas a preguntas básicas sobre las necesidades de inversión en infraestructura, el desempeño de las empresas proveedoras de servicios, o la estructura y evolución de las tarifas. Por lo tanto, el Banco impulsará la transparencia focalizada teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios de la información, la manera más efectiva en que debe hacerse disponible y los canales idóneos para distribuirla.

- b. **Analizar las características e impactos de los subsidios.** La operación y financiamiento de los servicios abarcados por esta Política debería lograr la recuperación de costos de prestación en condiciones de eficiencia mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, esta Política reconoce que, ocasionalmente, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las tarifas por la venta del servicio al usuario, con aportes de la comunidad y aportes directos del gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, el Banco promoverá que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas. Estos mecanismos incorporarán: i) la identificación y análisis de fuentes y beneficiarios de los subsidios; ii) el análisis de la incidencia distributiva de los subsidios; y iii) la cuantificación del subsidio relativo a indicadores macroeconómicos (por ejemplo, Producto Interno Bruto, erogaciones totales del sector público) utilizados por el Banco o por el nivel de gobierno que otorgue los subsidios para informar sobre su sostenibilidad fiscal. En los casos en que se otorguen subsidios tarifarios, el Banco impulsará su focalización en los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Adicionalmente, y en la medida de lo posible, el Banco 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.
- c. **Separar funciones institucionales para mejorar la gobernanza sectorial.** La experiencia indica que la organización sectorial más efectiva para lograr el objetivo de esta Política es la separación de las funciones de formulador de políticas, regulador del servicio y prestador del servicio. En este contexto, la autoridad sectorial conserva la responsabilidad de formulación de políticas y planificación, los organismos públicos dictan y supervisan el cumplimiento del régimen reglamentario y se asigna a entidades -públicas o privadas- la responsabilidad de proveer el servicio. 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.

- d. **Establecer la estructura sectorial más apropiada en el contexto de las características del servicio y los objetivos de la Política.** La experiencia en procesos de reforma y cambios en la gestión en América Latina y el Caribe muestra que el buen o mal desempeño de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios no se explica necesariamente por el tipo de propiedad, sea esta pública o privada, ni por la estructura del sector, sea esta monopólica o competitiva. Por ello, y 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.
- 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 selección del instrumento institucional más adecuado a las condiciones específicas del país y del servicio reviste suma importancia para la eficacia y sostenibilidad del proceso regulatorio. Este instrumento puede adoptar formas distintas, desde la regulación por contrato hasta métodos más complejos que requieren la creación de un órgano regulador multisectorial o incluso uno específico para cada servicio. La probabilidad de que la regulación económica contribuya a alcanzar los objetivos de la Política aumenta con el grado de independencia, autonomía y transparencia de las instituciones y los procesos regulatorios. 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. Para ello, resulta esencial evitar el abuso del poder dominante de mercado por parte del proveedor y aplicar estrictamente los estándares de calidad del servicio. Independientemente de la estructura sectorial y el modelo institucional para la regulación elegida por cada país, el Banco brindará 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.

- 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. La atracción de la participación privada hacia los servicios comprendidos en esta Política y la maximización de su impacto sobre las ganancias de eficiencia en la gestión de los mismos depende de la existencia de un contexto macroeconómico favorable para las inversiones y el crédito, la existencia de un marco institucional y regulatorio claro y estable, y la generación de condiciones económicas que reduzcan el costo de capital y permitan obtener tasas de retorno razonables a la inversión. En aquellos casos en que los países consideren que la competencia y la implementación de asociaciones pública-privadas son mecanismos idóneos para incentivar la expansión de la oferta y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, el Banco brindará asistencia en el fortalecimiento del marco institucional y legal y en la generación de reglas y mecanismos que fomenten la participación de las empresas en igualdad de condiciones.
- g. **Fortalecer la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.** Aumentar la oferta de infraestructura no siempre es la solución más eficiente para responder al crecimiento de la demanda de servicios públicos. Es frecuente el diagnóstico que induce a construir más infraestructura en lugar de propiciar el uso y gestión óptimos de los activos existentes para aumentar la oferta y calidad de los servicios públicos domiciliarios evitando así realizar inversiones sub-óptimas. 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. Las políticas de incentivos a la demanda, a través de la fijación de estándares o el establecimiento de incentivos de precios (tarifas de congestión y tarifas en periodos de alta y baja demanda, entre otras) tienen el potencial de modificar los patrones de consumo aumentando la disponibilidad

de los servicios de infraestructura. La optimización del uso de la infraestructura mediante el mecanismo de precios no sólo permite ahorrar costos, también puede contribuir a la sostenibilidad ambiental al generar incentivos a conservar, y por lo tanto a reducir las emisiones y los impactos negativos en los ecosistemas. Cuando se establecen incentivos de precios y se modifican tarifas, es altamente recomendable realizar un análisis riguroso de su incidencia distributiva sobre los distintos tipos de usuarios para informar sobre posibles impactos en la inclusión social.

- 3.4 **Promover la innovación para fomentar la eficiencia, el acceso y la sostenibilidad ambiental.** Los avances tecnológicos permiten, de forma creciente, diseñar soluciones focalizadas para satisfacer la demanda de servicios de infraestructura. La generación solar fotovoltaica, las generadoras micro hidroeléctricas y las plantas de separación de residuos para reciclaje, constituyen ejemplos donde la tecnología cumple el doble propósito de incrementar la oferta de servicios y contribuir a la sostenibilidad ambiental mediante el desarrollo de una oferta con menores emisiones. La adopción de las tecnologías más recientes también puede coadyuvar a reducir los costos de provisión de los servicios, por ejemplo mediante detección de pérdidas técnicas y no-técnicas en la distribución de agua y electricidad. Adicionalmente, las innovaciones tecnológicas, como los medidores inteligentes, tienen el potencial de reducir el consumo de servicios públicos en períodos de alta demanda. 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 el Banco 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.

IV. CONDICIONES

- 4.1 Para el logro del objetivo de esta Política, el Banco deberá verificar que todas sus operaciones cumplan con las condiciones de sostenibilidad financiera y evaluación económica.
- 1. Sostenibilidad financiera**
- 4.2 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.
- 4.3 Cuando una operación del Banco involucre aportes de fondos presupuestarios destinados a subsidiar la oferta de la provisión de un servicio público se deberá verificar:
- a. que la asignación presupuestaria de dichos aportes sea transparente; y
 - b. que su propósito se corresponda con alguno de los siguientes objetivos:
 - i. la expansión en la capacidad para proveer mayor acceso.

- ii. el incremento en la calidad de los servicios existentes.
 - iii. la mejora en la administración de procesos y la incorporación de tecnología destinada a que los servicios contribuyan a mitigar el cambio climático o a gestionar los riesgos asociados a desastres naturales.
- 4.4 Cuando los fondos presupuestarios constituyan subsidios tarifarios, se deberá constatar que se avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos.

2. Evaluación económica

- 4.5 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.

V. PARTICIPACIÓN DEL BANCO

- 5.1 La Política está diseñada para atender los principales desafíos que enfrenta la prestación de servicios públicos en la región: i) la necesidad de ampliar los servicios para incrementar el acceso en busca de la universalidad; ii) atender el crecimiento de la demanda de los servicios públicos domiciliarios; iii) generar los incentivos para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; iv) fortalecer, en forma continua, la planificación, gestión y supervisión de los servicios públicos domiciliarios; v) incorporar la dimensión ambiental a la provisión de los servicios públicos, incluyendo la adopción de acciones para adaptarse al cambio climático y contribuir a su mitigación; vi) fortalecer el marco institucional y legal para que los servicios sean viables y sostenibles desde el punto de vista económico y financiero; y vii) generar las condiciones apropiadas para atraer y potenciar la participación de diversas fuentes de financiamiento, incluyendo los mercados financieros y de capitales, fondos de inversión privados, agencias de desarrollo y fondos concesionales, para apalancar los recursos de financiamiento del Banco y contribuir así a cerrar las brechas existentes en la cantidad y calidad de los servicios públicos domiciliarios de la región.
- 5.2 Con el propósito de alcanzar su objetivo, el Banco debe considerar la forma en que sus operaciones sean consistentes con esta Política. Reconociendo que el logro del objetivo de esta Política puede requerir períodos de tiempo superiores al plazo de ejecución de una operación, el Banco debe valorar los beneficios de intervenciones programáticas y el uso de asistencia técnica que consideren la gradualidad y los plazos prolongados requeridos por los procesos de fortalecimiento institucional y mejoramiento de los servicios.
- 5.3 Es posible que se requiera la asistencia del Banco para mejorar el desempeño de los servicios públicos domiciliarios en situaciones en las que se cumpla parcialmente con las condiciones establecidas en esta Política. Cuando se tome la decisión de procesar operaciones en tales circunstancias, la Administración monitoreará, mediante indicadores formulados en concordancia con el objetivo y los principios de la Política, el avance hacia el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Sección IV de esta Política.