**Análisis del Cumplimiento del**  **PROGRAMA DE SANEAMIENTO URBANO DE MONTEVIDEO (PSU V) (UR-L1136) con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **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. | El análisis de la información histórica financiera indica que durante los últimos tres años los ingresos operativos del Sector Saneamiento (SS) de la Intendencia de Montevideo (IM) permitieron cubrir todos sus costos de operación y mantenimiento (lo que se refleja en un EBITDA margen de más de 50% en el promedio para los tres últimos ejercicios), así como los servicios de deuda. De las proyecciones financieras para los diez próximos años, se prevé que el SS puede generar los ingresos suficientes para i) cubrir los costos de operación y mantenimiento, y servicios de deuda; y ii) financiar la contrapartida local del Programa. |
| **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 elaboró una evaluación costo-beneficio a los proyectos que se basó en una comparación de los beneficios y los costos en situaciones con y sin intervención. Los costos considerados fueron costos incrementales de inversión y O&M, valorados a precios de eficiencia. Los beneficios económicos de los proyectos de saneamiento se cuantificaron utilizando valores de Disposición al Pago (DAP) calculados a partir de encuestas aplicadas en abril 2016 para acceso al servicio de saneamiento y valores de DAP obtenidos a través de encuestas aplicadas en 2012 y actualizados a agosto de 2016 a través de correcciones monetarias del ingreso medio familiar y el índice de precios al consumidor (UR$811/mes como DAP para acceso a red y UR$360/mes como DAP ambiental para tratamiento) que se calcularon utilizando la metodología de valuación contingente. Los beneficios de drenaje y control de inundaciones se calcularon a través de la magnitud de la valorización inmobiliaria esperada por la implantación de las obras y que fue calculada ajustando una función de precios hedónicos estimada a través de la aplicación encuestas socioeconómicas entre julio y agosto de 2011. Los resultados del análisis muestran que el programa será viable socioeconómicamente con Tasas Internas de Retorno Económico (TIRE) superiores al 12% y coeficientes de beneficio costo superiores 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. | A través de la reforma de la Constitución del año 2004, Uruguay se convierte en uno de los primeros países en declarar como derecho humano fundamental al acceso al agua potable y al saneamiento. El Programa propuesto se enmarca dentro de esta estrategia. Además, se enmarca dentro de la Política Nacional de Agua (Ley 18.610 de 28 octubre de 2009), donde se incide en el derecho al acceso al agua y saneamiento, y respecto a la sostenibilidad ambiental.  La IM tiene a su cargo el servicio de saneamiento. Con el Programa se incorporarán a la empresa nuevas conexiones de saneamiento de usuarios que no disponían de una solución adecuada de alcantarillado, que implicará un aumento de la cobertura de saneamiento y de tratamiento de aguas residuales. |
| **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 Marco Regulatorio uruguayo (Ley N° 4.799 de 28 de julio de 1913, por la cual, todo lo relativo al Saneamiento de Montevideo pasó a ser responsabilidad de la Intendencia de Montevideo, Ley Nº 17.598 de creación de la Unidad reguladora de servicios de energía y agua (URSEA), 24 de diciembre de 2002, el Código de Aguas, Ley Nº 14.859 del 15 de julio de 1978 y sus reglamentos, la Ley Nº 18.610 Política Nacional de Aguas del 28 de octubre del 2009) establecen claramente las normas de calidad de alcantarillado y la forma de regulación. |
| **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. | La IM cuenta con 0.8 empleados por mil usuarios, indicador que se considera entre los mejores aceptable en el sector. En el marco del Programa, se han creado los Compromisos de Gestión, donde se incluyen indicadores de calidad, de atención al cliente, ambientales y de eficiencia operativa. Se informan los resultados a la URSEA y el Banco semestralmente.  El Programa propuesto contribuye al logro de este objetivo ya que promueve la adopción de alternativas de provisión de los servicios que son costo efectivas. Las obras de saneamiento propuestas aprovechan la capacidad existente en una planta de pretratamiento de aguas residuales y un emisario subfluvial actualmente en construcción. |
| **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 | En la búsqueda de una solución a la baja conectividad, se promulgó a finales de 2011 la Ley 18.840 de obligatoriedad de conexión al saneamiento, la cual fue reglamentada en febrero del 2013 (decreto 059/012), que establece la obligatoriedad de conectarse a las redes públicas de saneamiento, y presenta distintos incentivos para facilitar el acceso a la conexión a los hogares con bajos recursos.  El cargo variable de la tarifa de saneamiento se calcula con base en el consumo medido de agua, lo que genera un incentivo al uso racional del servicio. Las actividades del Componente 2 de esta operación contribuyen a este objetivo, a través de mejorar el catastro, medir los usos de usuarios con fuentes propias, y desarrollo e implementación de plan de conexión intradomiciliaria. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | **Descripción** | **Comentarios** |
| **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 barrio de Manga, en donde interviene el programa, no cuenta con servicio de saneamiento, y la población utiliza pozos individuales permeables que contaminan la napa freática, o sistemas de robadores que vierten los líquidos residuales a la calzada, por lo que el servicio de saneamiento de Manga atenderá las necesidades básicas de salubridad |
| **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 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 sistema de regulación se basa en la entrega de información operativa y financiera sobre la gestión de la IM para que se pueda ejercer una apropiada y efectiva rendición de cuentas, para lo cual los Compromisos de Gestión creado en el marco del Programa forman parte central. En cuanto al tema de transparencia, el derecho de acceso a la información pública se encuentra garantizado en el ámbito de la IM, acorde con la normativa legal vigente (ley No. 18.381). Entre otras informaciones, la IM publica en su página web institucional su cartelera de compras y de adjudicaciones. |
| ***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. | Atendiendo a razones de equidad social, la IM dispone de una tarifa más económica (tarifa bonificada). La bonificación social se calcula aplicando el porcentaje del 35% sobre el monto del cargo variable sobre los primeros 10 metros cúbicos de agua potable consumida. Para aplicar esta bonificación se debe tener en cuenta el valor imponible de la vivienda y las escalas que se aplican al día de la fecha. Los valores imponibles son ajustados anualmente por Ingresos Inmobiliarios, de acuerdo con la normativa vigente para la Contribución Inmobiliaria. |
| ***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. | En el marco sectorial, existe separación de las funciones de formulación de políticas, regulación y provisión del servicio: El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a través del a Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) están a cargo de formular la política sectorial y la regulación del servicio, respectivamente. URSEA es dependiente administrativamente de la Presidencia de la República y coordina las actividades de agua y saneamiento con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero actúa con autonomía técnica. Por otra parte, la prestación del servicio de saneamiento en el Departamento de Montevideo está a cargo de la Intendencia de Montevideo. |
| ***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. | La prestación del servicio de Saneamiento en el Departamento de Montevideo está a cargo de la Intendencia de Montevideo. A través de la reforma de la Constitución del año 2004, se dispuso que los servicios de Agua Potable y Saneamiento sean prestados exclusivamente por el Estado. La actual estructura sectorial permite alcanzar una eficiencia aceptable en el sector. |
| ***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 del país establece que para garantizar que los servicios públicos se presten con calidad, de manera sustentable y con precios justos, es fundamental contar con un marco normativo claro, aplicable, robusto, y que el mismo se controle y actualice en forma permanente según los principios establecidos en las leyes correspondientes, y las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo a través de Decretos y Resoluciones. El cuerpo normativo central a nivel regulatorio se expresa en los Reglamentos que elabora la URSEA, a través de un proceso sistemático, que incluye la Consulta Pública como mecanismo de propuesta de cualquier interesado, para su análisis y necesario pronunciamiento por la URSEA al respecto. |
| ***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. | Los Compromisos de Gestión, que se formularon en el marco del PSU IV, incluyen indicadores que miden la eficiencia en la gestión y también el nivel de mantenimiento de la IM, así fortaleciendo la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación del servicio. |
| **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 red de saneamiento en Manga asegurará la sostenibilidad ambiental pues se eliminarán la contaminación de la napa freática y las aguas pluviales con aguas residuales |