**Análisis del Cumplimiento del Proyecto de Saneamiento de Ciudad del Plata, Etapa I (UR-L1149) 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. | Se realizó un análisis financiero de OSE como la entidad responsable de la operación y mantenimiento las obras construidas por el Programa. Este análisis financiero incluyó tanto el análisis histórico, con base en los estados financieros de la entidad, como la realización de un modelo financiero que proyecte la situación financiera estimada para los próximos diez años. La información financiera histórica indica que la OSE, con recursos propios (tarifarios) provenientes de la prestación de los servicios, ha sido capaz de cubrir sus costos de O&M y administración de forma adecuada (lo que se refleja en el margen EBITDA de aproximadamente 20% en promedio anual para los tres últimos ejercicios cerrados). El ejercicio de la proyección muestra que la OSE podrá sostener por el período de la proyección el margen EBITDA a un nivel equivalente al actual, por lo que se confirma que mantendrá una situación financiera adecuada. |
| **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 financiarían y 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 en el marco de Plan de Saneamiento Urbano de Montevideo -PSDUM- para acceso al servicio de saneamiento, actualizadas por el IPC publicado por el INE; y valores de DAP obtenidos a través de encuestas aplicadas en 2012 en Ciudad de Pando y 2014 en La Paz y las Piedras y actualizados a julio de 2018 a través de correcciones monetarias del ingreso medio familiar y el índice de precios al consumidor que se calcularon utilizando la metodología de valuación contingente. 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. | Las inversiones en alcantarillado sanitario del programa permitirán dar acceso a la red de saneamiento a 2,990 hogares. Además, se financiarán bajo el componente 2 las medidas no estructurales (el desarrollo y ejecución del programa de conexiones intradomiciliarias) para asegurar la conexión de los hogares al sistema. | |
| **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 por medio de un sistema de sanciones. El marco reglamentario debe contener procedimientos mediante los cuales se definan claramente las normas de calidad y se controlen y hagan cumplir e incentivos. | La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), creada por la Ley 17.598, está a cargo de la regulación económica y de la calidad del servicio, la atención al usuario, el desarrollo de la normativa vinculada con aspectos regulatorios y el control de su cumplimiento. URSEA tiene la potestad de aplicar sanciones, incluyendo multas, en caso de incumplimientos. | |
| **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 ley 17.598 establece que las tarifas deben reflejar los costos económicos. La URSEA actúa en esta materia, asesorando a Poder Ejecutivo, en su tarea de examinar en forma permanente las tarifas de los servicios de agua y saneamiento. Se ha implementado la contabilidad regulatoria, desde el 2009 (se aprobó el Reglamento de Suministro de Información Contable con Fines Regulatorios del Sector Agua Potable y Saneamiento.) | |
| **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 principal incentivo para que los usuarios hagan un uso del servicio de agua compatible con su sostenibilidad es la facturación con base en el volumen consumido (micro-medición). OSE cuenta con una alta tasa de cobertura de micro-medición (un 98% en el 2017). | |
| **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:* Como se ha mencionado en el punto 1. arriba, OSE posee una capacidad financiera sólida: registró el margen EBITDA de aproximadamente 20% en promedio anual para los tres últimos ejercicios cerrados, y se prevé que podrá sostener por el período de la proyección el margen EBITDA a un nivel equivalente al actual.  *Sostenibilidad Ambiental y social:* Las soluciones propuestas en materia de y saneamiento previsiblemente supondrán mejoras significativas en la calidad de vida y en la calidad ambiental de los barrios beneficiarios. De conformidad con lo establecido en la política OP-703, de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, el programa ha sido clasificado como de Categoría “B”. Debido a las características de las intervenciones, se pueden generar impactos socio-ambientales negativos localizados para las que existen medidas de mitigación incluidas en los Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y en el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Al momento se han producido Evaluaciones Ambientales y Sociales (EAS) junto con PGAS para los proyectos incluidos dentro de la muestra significativa en esta operación de obras múltiples: para el saneamiento de el barrio San Fernando y para la planta de tratamiento de aguas residuales de Ciudad del Plata. El resto de proyectos no incluidos dentro de la muestra deberán cumplir con los requerimientos incluidos en el MGAS.  OPP tiene previsto realizar las consultas significativas para los proyectos de la muestra para la última primera semana de septiembre de 2018. Los principales resultados de las consultas deberán introducirse en la versión final de las AAS, PGAS y MGAs, además de anexarse los informes completos que evidencien que las consultas han sido significativas. | |
| **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 Plan de Aguas Urbanas y el Plan director integral de saneamiento, drenaje pluvial, vialidad y espacios públicos de Ciudad del Plata elaborado por el Consorcio Consultor CSI-DHI-SEURECA/VEOLIA financiado mediante la Cooperación Técnica UR-T1114, constituye la base sobre la cual se diseñó el proyecto de saneamiento para la Etapa I de CdP. Dicho estudio integral identificó la viabilidad técnica de readecuar la Planta de Tratamiento de líquidos barométricos y Lixiviados del Vertedero Sanitario de CdP, para recibir y tratar los efluentes domésticos recolectados por las nuevas redes de alcantarillado que darán servicio de saneamiento a los barrios de la zona central de CdP y otros como Villa Rives, SOFIMA o Delta del Tigre. |
| **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. | | | La defensa de los Consumidores en los sectores regulados, tanto desde el punto de vista individual, como general, es de los principales cometidos de la URSEA. Es por ello que la URSEA recibe las Reclamos de los usuarios en segunda instancia, en caso que el prestador no haya dado satisfacción a las mismas.  OSE publica anualmente su Plan de Acción y da seguimiento al mismo en su Informe de Gestión Anual, lo cual forma parte de los esfuerzos que realiza OSE en materia de la transparencia y rendición de cuentas. |
| ***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. | | | La bonificación de la factura se aplica en los siguientes casos: (i) El servicio de agua prestado a beneficiarios de planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MI.DE.S.), así como inmuebles ubicados en asentamientos identificados por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.) y los hogares considerados en situación de vulnerabilidad socioeconómica identificados por la Dirección Nacional de Vivienda (DI.NA.VI.); (ii) El jubilado o pensionista titular de contrato que acredite que los ingresos del núcleo familiar provienen exclusivamente de pasividades; (iii) Los refugios diurnos y nocturnos gestionados por personas físicas o jurídicas privadas, habilitados por el MIDES; (iv) El servicio de agua (con medidor individual o mediante postes surtidores con medidor general) en una localidad rural con gestión participativa de la comunidad. |
| ***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 Poder Ejecutivo es el responsable de la formulación de las políticas nacionales del sector. A su vez, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) es quien propone las políticas respecto a los servicios, y el Ministerio de Salud Pública es el encargado de las políticas sanitarias vinculadas al control y abastecimiento de agua potable y el saneamiento.  URSEA está a cargo de la regulación económica y de la calidad del servicio, la atención al usuario, el desarrollo de la normativa vinculada con aspectos regulatorios y el control de su cumplimiento.  La administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), que brinda el servicio de agua potable en todo el país y el de saneamiento en todo el país con excepción 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. | | | Ver comentario 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. | | | El rol de la regulación económica descrito el este párrafo “E.” está asumido por el Regulador URSEA. |
| ***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. | | | El artículo 47 de la Constitución establece, en su numeral 3, que el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el  consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales. |
| ***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. | | | La gestión de OSE es sólida, e implementa el proceso de mejora continua anualmente mediante su Plan de Acción, el cual cubre aspectos de: (i) Clientes y Agentes Externos; (ii) Finanzas; (iii) Sustentabilidad; (iv) Procesos Internos; y (v) Capital Interno. (Plan de Acción 2018) |
| **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. | | | Con la Cooperación Técnica UR-T1114, se financió el Plan director integral de saneamiento, drenaje pluvial, vialidad y espacios públicos de Ciudad del Plata. Dicho estudio integral identificó la viabilidad técnica de realizar las obras de redes de alcantarillado, coordinadamente con las demás intervenciones definidas por el plan, como el drenaje pluvial, la vialidad y los espacios públicos para dar una solución integral al barrio. |