Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Ecuador**

**Programa** **Nacional de Inversiones en Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos (PROSANEAMIENTO)**

**(EC-L1122)**

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

**Programa** **Nacional de Inversiones en Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos PROSANEAMIENTO -** **(EC-L1122)**

**Análisis del Cumplimiento del Programa de con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) del 11 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. | El análisis de viabilidad determinó que en 6 casos analizados las tarifas aplicadas permiten cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas, y de esta manera asegurar su sostenibilidad financiera. En otros 5 proyectos el esquema tarifario permite cubrir una porción de los costos de operación y mantenimiento de los sistemas, y el resto debe ser aportado por el GAD mediante un esquema de transferencia de fondos. |
| **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 un análisis beneficio costo de una muestra de 14 proyectos del programa que ya tienen financiamiento de otra entidad, 7 de agua potable por un valor de US$ 10 millones y 7 de saneamiento (alcantarillado, plantas de tratamiento de agua residual o ambos) por un valor de US$ 26,5 millones. Los detalles de la metodología y los resultados del análisis de la muestra se presentan en el enlace electrónico. Los proyectos financiados con los fondos del préstamo serán evaluados con las metodologías utilizadas en la muestra y deberán ser viables económicamente.  Los resultados muestran que la mayoría de los proyectos de agua potable son viables con tasas internas de retorno (TIRE) promedio de 18,3% que varían del 7% al 40%. Los proyectos de saneamiento tienen como TIRE promedio el 10% variando entre el 1 y el 19%, teniendo como beneficio referencial US$15 por mes y por familia.  Se elaboró un análisis de sensibilidad al valor presente neto y a la TIRE de cada proyecto a las variables supuestos. Se encontró que los resultados de viabilidad económica de los proyectos de agua potable varían con respecto al costo alternativo del agua (el valor económico del agua sin proyecto). Los proyectos de saneamiento son muy sensibles a la DAP. Solo con aumentar a US$18 por mes por familia, la mayoría de proyectos sería viable. Para la ejecución del programa, cada proyecto tendrá una encuesta que permitirá determinar con precisión estas variables para así disminuir el riesgo de aprobar proyectos que no son viables o rechazar los que sí lo son. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **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 del Macro Programa de Saneamiento Nacional es canalizar inversiones de infraestructura en los sectores de agua potable, alcantarillado sanitario, depuración de aguas residuales, drenaje pluvial y residuos sólidos hasta alcanzar metas de cobertura del 95% para el año 2017. |
| **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. | Dentro de las acciones de fortalecimiento institucional previstas por la SENAGUA, se encuentran las de apoyar el establecimiento de políticas y programas nacionales, definir normas técnicas y 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. | El programa contempla un componente para el desarrollo de estudios de preinversión y diseños cuyos TdR serán consensuados con el BID y otros financiadores, y en los cuales se incluyen las previsiones para que los mismos respondan eficientemente a soluciones de mínimo costo. |
| **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 fortalecimiento institucional del programa está orientado a mejorar las capacidades de los GAD y EP en la gestión comercial y financiera, y a financiar estudios tarifarios, que resultan compatibles con este principio. |
| **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:*  Se establece como condición contractual especial de ejecución que los proyectos cuenten con los estudios de viabilidad financiera que demuestren que los mismos generarán o recibirán fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación. En caso de no ser así, porque las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las comunidades no lo permiten, se deberá constatar el avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos.  *Sostenibilidad Ambiental:*  Se establece como condición contractual que se cumplan los requisitos ambientales regidos por el MAE y asimismo que se haga cumplimiento del Reglamento Operativo (RO) y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Asimismo para las operaciones de desechos sólidos que se haga cumplimiento con el Marco de Gestión Ambiental y Social de desechos sólidos.  *Sostenibilidad Social*:  Se establece como condición contractual que se cumplan los requisitos sociales regidos en cumplimiento con el Reglamento Operativo (RO) y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), y de ser necesario, cumplir con un Marco de Reasentamiento Involuntario y/o de Pueblos Indígenas previamente acordado con el BID. Se establece aun la necesidad de una estrategia de comunicación a ser implantada por el ejecutor, la cual integre todas las fases del Programa y de los proyectos individuales. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **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 Programa propuesto tiene por objetivo incrementar la expansión de los servicios de agua, alcantarillado sanitario, saneamiento y residuos sólidos.  El programa contempla un componente para el desarrollo de estudios de preinversión y diseños cuyos TdR serán consensuados con el BID y otros financiadores, y en los cuales se incluyen las previsiones para que los mismos respondan eficientemente a soluciones de mínimo costo. |
| **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 SENAGUA recibió del MIDUVI las responsabilidades de política del sector durante el año 2013, y también las de regulación y control, antes prestadas por los GAD, encontrándose en un proceso de organización y adaptación. Se promoverá que las nuevas normas regulatorias mejoren la transparencia y la 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 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, 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. | En los casos que no pueda verificarse la sostenibilidad financiera con ingresos tarifarios, debido a que las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las comunidades no lo permiten, se constatará el avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos. |
| ***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 programa prevé apoyar a los GAD y EP mediante el Programa de Asistencia Técnica para la Gestión de los Servicios (PATGES) orientado a la implantación de instrumentos y/o acciones que mejoren la gestión operativa, comercial y financiera.  El programa también apoyará el fortalecimiento institucional de la SENAGUA, que es el ente rector y responsable de establecer las políticas y programas nacionales, proveer asistencia técnica, definir las normas técnicas y de regulación, y hacer seguimiento y evaluar el desarrollo del sector. |
| ***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. | Dentro de las acciones de fortalecimiento institucional previstas por la SENAGUA, se encuentra la establecer las políticas y programas nacionales, definir las normas técnicas y de regulación. |
| ***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. | La SENAGUA recibió del MIDUVI las responsabilidades de política del sector durante el año 2013, y también las de regulación y control, antes prestadas por los GAD, encontrándose en un proceso de organización y adaptación. Se promoverá que las nuevas normas incorporen las mejores prácticas en regulación, incentivando la inversión, estableciendo estándares de calidad y mecanismos de revisión tarifaria eficaces y velando por los derechos de los usuarios . |
| ***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 programa prevé apoyar a los GAD y EP mediante el Programa de Asistencia Técnica para la Gestión de los Servicios (PATGES) orientado a la implantación de instrumentos y/o acciones que mejoren la gestión operativa, comercial y financiera. |
| **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. | El Componente I financiará estudios de pre-factibilidad y diseño preliminares de las obras. En esta fase, se deberá asegurar que entre los análisis de alternativas se incluyan alternativas novedosas, con soluciones sostenibles a lo largo plazo. |