Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Argentina**

**Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Provincial**

**(AR-L1248)**

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

**Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Provincial**

**(AR-L1248)**

**Análisis del Cumplimiento del Programa de con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) del 4 de Diciembre de 2013**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| 1. **Condiciones de la Política** | | |
| **1.1 Sostenibilidad Financiera** | En cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus servicios financieros, y sufragar los costos de operación y mantenimiento. | * El Programa prevé el financiamiento de dos proyectos relacionados con los Servicios Públicos Domiciliarios: un gasoducto en la Provincia de Corrientes y una estación transformadora en la Provincia de Salta. * El repago de la deuda de las inversiones de los proyectos estará a cargo del Gobierno de la Nación, prestataria del préstamo BID. * Las obras una vez concluidas serán operadas y mantenidas por las respectivas empresas privadas de distribución de gas (GASNEA S.A.) y de transmisión eléctrica regional (TRANSNEA S.A.). * Los Convenios Marco de Adhesión bajo el Programa establecen: “*Al finalizar la ejecución, la Provincia deberá traspasar, donde sea requerido, la obra a la empresa prestadora del servicio, garantizando la calidad, la sostenibilidad financiera y las normas regulatorias existentes*”. * En el proceso de evaluación de los proyectos a ser financiados por el Programa, se analiza el esquema organizativo a fin de garantizar la operación y mantenimiento de cada proyecto, demostrando la viabilidad de la organización en términos técnicos, institucionales y financieros. * Desde el 2002, debido al congelamiento de las tarifas energéticas como consecuencia de la crisis financiera del país, las empresas de distribución de gas natural por redes y las empresas de transmisión eléctrica, han venido equilibrando sus finanzas con el aporte de subsidios del estado; las tarifas vigentes solo cubren una parte de los costos de los servicios. El Gobierno Nacional ha iniciado un proceso de normalización de las tarifas, con un sendero de ajustes graduales para converger a una tarifa de equilibrio para fines de su mandato (2019). |
| **1.2 Evaluación Económica** | Los proyecto deberán ser económicamente rentables de acuerdo con las metodologías de evaluación costo– beneficio y costo – efectividad utilizadas y aceptadas por el Banco. | Para la evaluación económica del Programa se realizó un análisis costo-beneficio para los proyectos de una muestra representativa siguiendo metodologías aceptables para el Banco.  Específicamente, se realizaron análisis económicos para los proyectos (gasoducto y estación transformadora) mostrando tasas de retorno superiores al 12% considerando escenarios de sensibilidad, entre otros, de mayores costos y retrasos en las obras. El gasoducto permitirá sustituir el gas en garrafas (de mayor costo) y combustibles líquidos (diésel) y otras fuentes de energía (de mayor costo y de mayor impacto ambiental). La estación transformadora permitirá a los productores de la zona dar valor agregados a sus productos agropecuarios. |
| 1. **Objetivos de la Política** | | |
| **2.1 Acceso** | Fomentar acceso de los servicios a la población, incluyendo a las comunidades y grupos más desfavorecidos, en el ámbito urbano y rural. | Los proyectos mencionados prevén mayor acceso de la población a los servicios de gas y electricidad:   * De las 23 provincias del país hay 4 que aún no tienen acceso a gas por redes, siendo Corrientes una de ellas (las provincias sin acceso al servicio forman parte de la denominada Región del Norte Grande, que tiene un retraso significativo en infraestructura vis a vis el resto del país). El proyecto permitirá que la Ciudad de Curuzú Cuatiá (y en una siguiente fase la Ciudad de Mercedes), y los productores rurales localizados próximos a dichas ciudades, puedan contar con gas natural. * La estación transformadora permitirá a los productos agropecuarios de la zona contar con energía eléctrica en media tensión al que actualmente no pueden acceder debido a la limitada capacidad de la red en el área. |
| **2.2 Suministro con confiabilidad y calidad adecuadas** | Se procurará que el servicio que se provea al usuario cumpla con las normas de calidad y confiabilidad mínimas que sean viables y consistentes con un análisis costo – beneficio o costo – eficiencia, acorde a la naturaleza del servicio y condiciones del suministro. | Ambos proyectos contribuirán a que se pueda proveer sus respectivos servicios (gas y electricidad) en forma confiable y con la calidad necesaria. Los servicios deberán ser provistos siguiendo los parámetros técnicos y de calidad de servicio que indican los respectivos órganos reguladores nacionales (Ente Nacional de Regulador del Gas -ENARGAS[[1]](#footnote-1)- y Ente Nacional Regulador de la Electricidad -ENRE[[2]](#footnote-2)-). |
| **2.3 Suministro con eficiencia** | Desde el punto de vista de la oferta, se deberá buscar que los servicios sean provistos con los menores costos posibles. | En relación a las dos obras mencionadas en el marco del Programa, se ha verificado que se ha realizado un análisis de alternativas confirmándose que las soluciones técnicas propuestas para proveer los servicios son las de menores costos. |
| **2.4 Incentivos a la demanda de servicios** | Debe velarse para que existan incentivos adecuados para que los usuarios hagan uso de estos servicios en forma compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental. | Existen esquemas de incentivos adecuados para que los usuarios hagan uso eficiente de los servicios. En el caso del gasoducto, el costo de la provisión de gas natural por redes es sustancialmente inferior al del gas en garrafas o los combustibles alternativos utilizados por el sector productivo (especialmente diesel), por lo que la nueva obra permitirá reducir el gasto energético de las familias y contribuir a la competitividad del sector productivo. En el otro proyecto, la electricidad es la fuente energética más adecuada y competitiva para dar valor agregado a los productos agropecuarios (frigoríficos, procesadores de alimentos, etc).  Se espera que las tarifas, a medida que se acerquen a los niveles de equilibrio reflejando los costos reales de la provisión de los servicios eléctricos y gas domiciliario, incentiven acciones e inversiones en eficiencia energética compatibles con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental. |
| **2.5 Sostenibilidad de servicios públicos domiciliarios** | Se procurará contar con suficientes ingresos por la prestación del servicio al usuario, con aportes de la comunidad y aportes del gobierno que permitan cubrir los costos en forma eficiente. Asimismo se deberán cumplir con las salvaguardas ambientales y sociales del Banco. | - Sostenibilidad Financiera: Ver Punto 1.1  - Sostenibilidad Ambiental y Social: el Programa cumple con las políticas de salvaguardias ambientales y sociales del Banco y fue clasificado como “B” por sus impactos limitados.  Los dos proyectos no prevén impactos negativos significativos y los impactos que producen pueden ser mitigados adecuadamente. Los proyectos contribuirán a sustituir el consumo de otras fuentes energéticas más contaminantes y con mayores emisiones tales como el diésel, leña y carbón.  El Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) del Programa identificará los riesgos y mecanismos de mitigación sociales y ambientales específicos durante la construcción y operación de los proyectos. |
| 1. **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | | |
| **3.1 Apoyar a países para atender las necesidades básicas** | El acceso a los servicios es esencial para contribuir al proceso de reducción de la pobreza y promover un desarrollo incluyente. Se deberá apoyar desarrollos de esquemas sostenibles de acceso a la energía, con las soluciones tecnológicas más apropiadas en función a las características de la demanda, tanto rural como urbana. | Los dos proyectos plantean soluciones tecnológicas que aseguran la combinación de costo-eficiencia para la población. La construcción del gasoducto otorga a la población la fuente energética más eficiente dentro de los hidrocarburos y permite reducir el gasto de energía. La estación transformadora prevé la provisión de una fuente de energía adecuada y eficiente, especialmente para los frigoríficos, procesos de enfriamiento y conservación de alimentos, entre otros. |
| **3.2 Mejoras en la gobernanza de los servicios** | 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 | Los dos proyectos se encuadran en el marco regulatorio y de gobernanza vigente a nivel nacional (sector gas y eléctrico) y en la provincia (sector eléctrico) en la que se ejecutan las obras. Dicho marco se considera adecuado ya que distingue a los prestatarios de los servicios, los cuales cuentan con contratos de concesión, a los reguladores, entidades nacionales y provinciales, y a las entidades que dictan las políticas del sector. En este sentido, tanto en el sector gasífero (transporte y distribución) como en el sector eléctrico (generación, transporte y distribución) las empresas provienen mayoritariamente del sector privado. Asimismo, cuentan con entes reguladores nacionales (ENARGAS y ENRE) y provinciales (para el sector eléctrico).  Los actores están sujetos al cumplimiento de normas definen la calidad de los servicios sujeto a penalidades en caso de incumplimiento.  Por su parte, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Energía, ha trazado los siguientes lineamientos para la normalización del sector energético: a) Declaración de emergencia energética para poder hacer frente a las urgencias del sector[[3]](#footnote-3); b) Devolver a las agencias reguladoras la funcionalidad que les corresponde en el menor plazo posible, con la designación de nuevas autoridades, normalización operativa y mayor transparencia en sus procesos; c) Realineamiento de los precios y tarifas del sector, con audiencias públicas, revisión de la tarifaria integral de acuerdo a la normativa y la integración al mercado global de energía. |
| **3.2.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. | Ídem Punto 3.2. |
| **3.2.b 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. | Durante los últimos años se han proporcionado enormes subsidios en el sector energético representando una porción sustancial del déficit fiscal. El Gobierno actual ha comenzado el proceso de ir eliminando los subsidios pero manteniendo los mismos en los segmentos sociales de bajos recursos, en forma transparente y con mayor fiscalización. Dada la magnitud de los desfasajes el proceso de reducción de los subsidios en energía será gradual para minimizar los impactos macroeconómicos y sociales. |
| **3.2.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 gestión en el marco de la legislación local. | Las funciones de formulador de políticas, regulador y empresarios prestadores de servicio se mantienen en los sectores de los dos proyectos. Las Empresas prestadoras de servicios son GASNEA S.A. (gas) y TRANSNEA S.A. (electricidad), mientras que los entes reguladores nacionales para estas empresas son ENARSA (gas) y ENRE (electricidad). Finalmente, los formuladores de políticas son los respectivos poderes ejecutivos nacional y provinciales. Las tarifas de gas son definidas a nivel nacional para todo el país. Las tarifas eléctricas son definidas a nivel provincial. La generación y remuneración del transporte eléctrico en media y alta tensión son definidas a nivel nacional. |
| **3.2.d Estructura sectorial más apropiada** | 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. | Ídem Punto 3.2 |
| ***3.2.e El rol de la regulación económica*** | 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. | Ídem Punto 3.2 |
| ***3.2.f Promover participación privada*** | 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. | Ídem Punto 3.2 |
| ***3.2.g Fortalecer la gestión de la infraestructura*** | 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 contribuirá a mejorar la gestión de los proyectos de infraestructura a nivel provincial, incluyendo la capacidad de formulación, desarrollo y supervisión de los proyectos. |
| **3.3 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. | Ver Punto 2.5 |

1. Ente que regula el transporte y distribución de gas natural que constituyen un servicio público nacional, Ley No. 24.076/92. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ente que controla la actividad del sector eléctrico en términos de generación, transporte y distribución, Ley No. 24.065/92 [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto No. 134/2015 [↑](#footnote-ref-3)