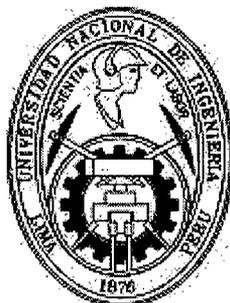


UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERÍA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES



**“EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL OPERADOR PRIVADO
AGUAS DE TUMBES S.A. EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO
DE AGUA POTABLE DE TUMBES, ZARUMILLA Y
CONTRALMIRANTE VILLAR PERIODO 2006-2009”**

POR LA MODALIDAD DE TESIS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA**

ELABORADO POR:

ESAU ALEJOS LIÑAN

LIMA-PERU

2011

Digitalizado por:

**Consortio Digital del
Conocimiento MebLatam,
Hemisferio y Dalse**

DEDICADO A:

Isabel M., Yois y Uziel quienes lo han hecho posible.

A mis padres Cresencio A. y Carmela L., por haberme traído a este mundo.

AGRADECIMIENTO A: *los catedráticos de la Maestría de Gerencia Pública –FIECS-UNI, por haberme inculcado sus conocimientos.*

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.0 TEMATIZACIÓN	5
2.0 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	8
2.1 Descripción de la realidad.....	8
2.2 Formulación de los problemas.....	13
3.0 OBJETIVOS	14
4.0 IMPORTANCIA	
4.1 Alcances y delimitación.....	14
4.2 Limitaciones.....	15
4.3 Justificación.....	15
4.5 Conveniencia.....	15
4.6 Relevancia social.....	16

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.0 Teoría de la organización y la administración pública.....	17
2.0 De una administración burocrática a una nueva gestión pública.	19
3.0 La administración pública en el proceso de modernización	
3.1 El cambio en las organizaciones.....	23
a) Prerrequisito de la eficiencia.....	26
b) Prerrequisito de la eficacia.....	28
c) Prerrequisito de la legitimidad.....	28
4.0 El gerente público en el contexto de modernización y cambio.....	30
4.1 El gerente.....	31
4.2 Habilidades de un gerente.....	32

4.2.1	Habilidad Técnica.....	33
4.2.2	Habilidad Humana.....	33
4.2.3	Habilidad Conceptual.....	34
4.3	El gerente en la administración tradicional y la gerencia moderna.....	35
4.4	Características de un gerente.....	36
4.5	Las funciones gerenciales.....	38
4.6	Un gerente efectivo es aquel que.....	41
4.7	Roles gerenciales.....	43
4.7.1	Rol interpersonal.....	43
4.7.2	Rol informativo.....	44
4.7.3	Rol decisivo.....	44
4.8	Las funciones gerenciales y su explicación.....	45
4.9	El gerente en el nuevo contexto.....	47
5.0	Estrategias y procesos de cambio en organizaciones públicas.....	50
a)	Reestructuración del aparato a nivel de eficiencia.....	51
b)	Reforma administrativa a nivel de eficacia.....	52
c)	Nueva orientación al cambio.....	53
6.0	Repercusiones del cambio en los modelos organizaciones.....	55
6.1	Cambios en la estructura organizacional.....	56
6.2	Cambios en los sistemas de gestión.....	57
6.3	Cambios en la percepción del contexto.....	59
6.4	Cambios en el comportamiento organizacional.....	59
7.0	Cultura organizacional	
7.1	Concepto de eficacia.....	61
7.2	Características de una nueva administración pública.....	62
8.0	Servicios públicos	
8.1	Concepto.....	63
8.2	Retos de modernización.....	65
8.3	Los actores sociales de los servicios públicos.....	65
8.4	Las características de los servicios públicos.....	68
8.5	Clasificación de los servicios públicos.....	69
9.0	Los servicios públicos en el Perú.....	70

MODELO DE GESTIÓN Y PLANEAMIENTO ESTRATEGICO

1.0	Concepto de modelo	74
2.0	Concepto de gestión	74
	2.1 Modelos de gestión.....	75
	2.2 Definición del indicador de gestión.....	77
3.0	Sistema de gestión	78
	3.1 Concepto.....	78
	3.2 Metas de Gestión.....	81
4.0	Gestión de los servicios públicos	81
	4.1 Estrategias para mejorar la gestión de los servicios públicos.....	81
5.0	Gestión privada de los servicios públicos	84
	5.1 Sector público versus sector privado.....	84
	5.2 El auge de las concesiones de infraestructura-colaboración público privada.....	85
6.0	Calidad aplicada a la gestión pública	88
	6.1 ¿Qué se entiende por calidad?.....	90
7.0	Planeamiento estratégico	92
	7.1 Propósitos de planeación.....	92
	7.2 La necesidad de planear.....	92
	7.3 Importancia de la planeación.....	93
	7.4 Estratégica.....	93
	7.5 Planeación estratégica.....	94
	7.6 Porqué planeación estratégica.....	95
	7.7 Valores estratégicos.....	97
	7.8 Pensamiento estratégico.....	98
	7.9 Toma de decisión estratégica.....	102
	7.10 Identificación de alternativas estratégicas.....	102
	7.11 Evaluación de opciones estratégicas.....	103
	7.12 Selección de alternativas estratégicas.....	104

**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO**

1.0	Alternativas de participación del sector privado	105
2.0	Posibles contribuciones de la participación privada en el sector saneamiento	105
3.0	Principales modalidades de participación privada	107
	A Privatización.....	108
	B Concesiones.....	110
	1.0 Proyectos Greenfield.....	110
	2.0 Asociación público privada.....	111
	2.1 La APP como solución al dilema entre alta rentabilidad social y rentabilidad financiera insuficiente.....	113
	2.2 Regulación de la asociación público-privada en el Perú.....	115
	2.3 Primera concesión bajo normativa público-privada en el Perú.....	117
	C Contratos de Gerencia.....	118
	1.0 Estrategias para la selección de PSP.....	119
	2.0 Alternativas que deben evaluarse.....	120
	a) Concesión.....	120
	b) Gerenciamiento.....	121
	3.0 Elección del tipo de PSP para lograr objetivos.....	122
	D Contrato de servicios o tercerización.....	124
	E Contrato de asociación en participación.....	125
	F Joint Venture.....	127
4.0	Factores claves para la selección de la modalidad de participación privada	128
5.0	Formas de financiamiento de procesos de participación privada en el sector	130
6.0	Riesgos inherentes a la participación privada	132
7.0	Participación del sector privado en saneamiento – experiencias de otros países	

a.	Francia.....	134
b.	Chile.....	136
c.	Argentina (Buenos Aires).....	138
d.	Bolivia (Cochabamba).....	141
8.0	Participación del sector privado en saneamiento-Perú	
8.1	Pacasmayo.....	143
8.2	Chillón (Lima).....	144
8.3	Concesión de saneamiento de Tumbes.....	145
9.0	Participación del sector privado - Marco legal.	149
10.0	Participación del sector privado- análisis de los contratos.....	157
11.0	El sector agua potable y saneamiento en el Perú	
11.1	El sector saneamiento.....	159
11.2	Situación del agua y saneamiento en el Perú.....	160
11.3	Regulación de los servicios de saneamiento.....	163
 SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO		
1.0	Sistema de agua y saneamiento sostenible.....	164
2.0	Riesgos en la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento.	164
3.0	Vulnerabilidad y reducción de riesgos.....	166
a)	Factores que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los servicios.....	167
b)	Incorporación de riesgos de desastre en la planificación de desarrollo.....	168
c)	Reducción de vulnerabilidad en el contexto de desarrollo sostenible.....	169
4.0	Retos para la sostenibilidad de agua saneamiento	
4.1	Invertir en la Sostenibilidad Social, Tecnológica, Organizativa y Financiera.....	170
4.2	Educación para la Sostenibilidad.....	173

HIPOTESIS VARIABLES

1.0	Hipótesis.....	176
2.0	Variables.....	176
3.0	Operacionalización.....	177
4.0	Matriz de consistencia.....	178

CAPITULO III METODOLOGÍA

1.0	Nivel o tipo de investigación.....	179
2.0	Diseño de investigación	180
3.0	Población muestra.....	180
4.0	Técnicas de recolección de datos.....	180
5.0	Validación y confiabilidad.....	181
6.0	Técnicas y análisis de recolección de datos.....	181

CAPITULO IV ANALISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.	Análisis de la Gestión de EMFAPA TUMBES, Gestión de AGUAS DE TUMBES- Según evaluación de indicadores de la SUNASS	
	VARIABLE DEPENDIENTE.....	182
	CALIDAD DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE.....	182
	1.1 VARIABLE1.....	184
	PLAN MAESTRO OPTIMIZADO.....	184
	2.2 VARIABLE 2.....	185
	ESTRUCURA DE FINANCIAMIENTO.....	185
2.	COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	187
	2.1 HIPÓTESIS GENERAL.....	187
	2.2 HIPÓTESIS SECUNDARIAS.....	188

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES.....	193
RECOMENDACIONES.....	194
BIBLIOGRAFÍA.....	200
ANEXOS.....	214
GLOSARIO.....	215

INDICE DE GRÁFICOS

1	Población de la Región Tumbes según género	9
2	Población Urbana y Rural de la Región Tumbes	10
3	Supervisión y fiscalización de la SUNASS	12
4	Habilidades en el nivel gerencial	35
5	El Gerente en la administración tradicional y moderna	35
6	Funciones gerenciales niveles organizacionales	40
7	Niveles de análisis de la modernización de la administración pública	48
8	Estrategia para la inducción del proceso modernizador	49
9	Situaciones de cambio en organizaciones complejas	51
10	Efectos del cambio en las organizaciones	60
11	Estructura del sistema de gestión de la calidad	78
12	Modelo de gestión del sistema de gestión de la calidad	80
13	Estructura del Modelo Iberoamericano de la Excelencia en la Gestión.	91
14	Partes del proceso de planeación	93
15	Toma de decisiones estratégicas	102
16	Círculos viciosos en los sistemas de saneamiento	106
17	Posibles aportaciones de la empresa privada	107
18	Modalidades de promoción de la inversión privada por iniciativa estatal	108
19	Proceso para instrumentalización de la participación privada	129
20	Estructura de financiamiento	131
21	Cobertura de agua potable y alcantarillado de las EPS	161
22	Situación del sistema de saneamiento a nivel nacional	162

23	Matriz de consistencia	178
24	Evaluación de indicadores (continuidad)	182
25	Evaluación de indicador (presión)	183
26	Evaluación de indicador (reclamos)	183
27	Evaluación de indicador (turbiedad)	184
28	Evaluación de indicador (agua potable)	184
29	Plazos para contratar servicios de consultoría	186
30	Plazos para contratar obras	186
31	Plazos para la aprobación de desembolsos	187
32	Ajuste de la Regresión Lineal a través del origen	190

INDICE DE ABREVIATURAS

ATUSA	Aguas de Tumbes S.A.
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PBI	Producto Bruto Interno
FMI	Fondo Monetario Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
SAC	Sociedad Anónima Cerrada
EPS	Empresa Prestadora de Saneamiento
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
EMFAPA TUMBES	Empresa Municipal Fronteriza de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes
MINSA	Ministerio de Salud
NGP	Nueva Gestión Pública
EFQM	Modelo Europeo de Excelencia Empresarial
ELECTRO	Empresa de Electricidad del Centro
ENATRU	Empresa Nacional de Transporte Urbano
BOT	Buil Operate Transfer
BOO	Build, Own And Operate
AEE	Actividad Empresarial del Estado
CTP	Compañía Peruana de Teléfonos
COPRI	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
CEPRI	Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada
ODM	Objetivos del Milenio
OPS	Organización Panamericana de la Salud

PSP	Participación del Sector Privado
APP	Asociación Público Privada
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ME	Ministerio de Economía
SISS	Superintendencia de Servicios Sanitario
EMOS	Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias
ESVAL	La Sanitaria de la V Región de Chile
CORFO	La Corporación de Fomento de la Producción
COT	Construir, Operar y Transferir
CPO	Construir, Poseer y Operar
OSN	Obras Sanitarias de la Nación
PROINVERSIÓN	Agencia Peruana de Promoción de la Inversión Privada
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau. Agencia de Cooperación Financiera de la República Federal de Alemania.
OUTSOURCING	Servicio realizado por un tercero
D.S	Decreto Supremo
JASS	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UCM	Unidad Coordinadora Municipal
CCI	Comité de Coordinación Interinstitucional

RESUMEN

De las reformas y cambios de orden institucional y legal registrados a partir del noveno decenio del siglo XX, subsisten un conjunto de problemas y limitaciones que adolece el sector de saneamiento, siendo imperativo mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento de la población, así como la calidad de dichos servicios. En esta línea se requiere adoptar medidas que contribuyan al fortalecimiento institucional para asegurar la mejora de la gestión de manera sostenible, considerando para ello la incorporación de operadores especializados privados.

La presente tesis tiene como objetivo establecer las variables que influyeron en la gestión del operador privado "Aguas de Tumbes"-ATUSA, para mejorar la calidad del servicio de agua potable de las provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar en relación a la gestión de la Empresa Municipal Fronteriza de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes-EMFAPATUMBES. La metodología utilizada es el tipo descriptiva y explicativa.

Para verificar la hipótesis, se considera la información secundaria de los resultados de evaluación de indicadores que la SUNASS realiza a las EPS a nivel nacional, evaluación de la gestión de EMFAPA TUMBES y a la audiencia pública -para evaluar la gestión de del operador privado "aguas de Tumbes"- convocada por la SUNASS realizada en el mes de mayo de 2010, análisis del contrato de concesión; así como información primaria reuniones en el mes de febrero-2011 (focos group) con pobladores de Tumbes, de las zonas de Pampa Grande, Barrio San José, Andrés Araujo y la Cruz.

Se ha podido concluir, el Plan Maestro Optimizado aplicado para la gestión de ATUSA en el modelo de concesión, con la particularidad "Construye Opera y Transfiere", no ha permitido alcanzar los resultados esperados, así como la Estructura de Financiamiento no ha hecho viable los procesos de gestión; por lo que se propone una gestión bajo los alcances de un contrato de gerencia, por ser más beneficioso y no genera incertidumbre en un elemento tan sensible de la población-usuaria.

ABSTRACT

Reforms and institutional changes and legal registered from the ninth decade of the twentieth century, there remain a number of problems and limitations that the sanitation sector suffers, being imperative to improve access to water and sanitation services to the population and the quality of those services. In this line, it is necessary to adopt measures that contribute to institutional strengthening to ensure improved management in a sustainable manner, taking into consideration the incorporation of specialized operators private.

This thesis aims to establish the variables that influenced the private operator "Aguas de Tumbes," has not implemented a management model to achieve the level of coverage to extend water, and to improve the level of quality of that service, harmed the residents of the slum areas of the provinces of Tumbes, and Admiral Zarumilla Villar. The methodology used is descriptive and explanatory.

To test the hypothesis, it is considered secondary information on the results of the indicators that makes the EPS SUNASS national, and public hearings to evaluate the management of the private "waters of Tumbes" - convened by the SUNASS held in May 2010 as well as primary information meetings in February, 2011 (focus group) with residents of Tumbes, areas of Pampa Grande, Barrio San José, Andres Araujo and Cruz.

It has been concluded that management in the concession model, with the special "Build and Transfer Opera" as the case evaluation, did not give satisfactory results, so management is proposed under the scope of a contract management, being more beneficial and does not create uncertainty in a sensitive element of the user population.

INTRODUCCIÓN

La investigación tiene como objetivo establecer las variables que influyen en la gestión del operador Privado Aguas de Tumbes, para mejorar la calidad del servicio de agua potable (continuidad del servicio, presión, nivel de reclamos y turbiedad).

Para lo cual estableceremos las variables plan maestro optimizado y estructura de financiamiento y su incidencia en la calidad de dichos servicios.

Se procura establecer la relación entre la gestión bajo el modelo de "concesión" y los resultados contractuales para ampliar la cobertura y mejora en la calidad del servicio de agua potable. El enfoque está dirigido a los resultados de la gestión de ATUSA entre los años 2006 hasta el año 2009.

Los motivos que nos conlleva a la realización y culminación del presente trabajo, se sitúa en el resultado de la evaluación de los indicadores de 2009 y en la audiencia pública realizada por la SUNASS en mayo de 2010, cuyo resultado final, es que el operador no cumplió con las metas de gestión estipuladas en el Contrato de Concesión, que tenía por objetivo ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de agua potable de la población de Tumbes.

No obstante es preciso recalcar, que a partir de la década del 90, se han dado reformas y cambios de orden institucional y legal en la administración pública, a pesar de ello, persisten los problemas y limitaciones del sector saneamiento, siendo imperioso mejorar el acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento, dicho acceso debe lograrse con calidad. Un aspecto importante para este logro, es el soporte financiero de las empresas de saneamiento para las inversiones que tendrían que realizar. En esta perspectiva, los

gobiernos están adoptando medidas que contribuyan al fortalecimiento institucional para asegurar la mejora de la gestión de manera sostenible, considerando para ello la incorporación de operadores especializados privados, bajo diferentes modalidades de participación.

Con la premisa formulada, nuestra preocupación se orienta además a establecer si fue acertada la modalidad de participación del sector privado adoptada para la prestación de los servicios de agua potable de la región Tumbes; y conocer los resultados de la gestión del operador privado Aguas de Tumbes, enmarcados en las cláusulas del Contrato de Concesión.

Otra de las razones que nos motiva a la realización del presente trabajo de investigación, se sitúa en conocer los efectos de las experiencias de alianzas estratégicas con el sector privado adoptados en algunos países, que implicaron en algunos casos resultados positivos como en Chile y Trinidad y Tobago, y en otros, con resultados funestos como en la Paz Bolivia y Argentina; y en el Perú, la concesión de Pacasmayo, lo que significa el incumplimiento de un contrato pactado, creando falsas expectativas en la población que esperaba la mejora de su servicio o de conectarse a la red.

Lo señalado en el párrafo precedente nos conmina a precisar que los entes privados, al buscar magnificar su rentabilidad olvidan lo pactado en un contrato, y como la garantía o penalidad son ínfimas con relación a los ingresos que percibirán durante los primeros años de su gestión, no realizan las inversiones debidas en las zonas (urbano-marginales o rurales) que realmente requieren conectarse del servicio.

La importancia del presente trabajo, reside en que se aborda la gestión del operador privado (bajo la modalidad de concesión), considerada como alternativa ante la inoperancia de la gestión pública, en la perspectiva que el usuario propietario del servicio debe recibir los

servicios con calidad. Además, se concluye que experiencias en concesión de este servicio en otros países no ha tenido resultados positivos.

Metodológicamente el presente trabajo de investigación cumple con las exigencias básicas y formales de la Universidad de Ingeniería. El planteamiento del problema de investigación se realiza de acuerdo con las pautas más generales y exigidas en la investigación actual. Se formulan las preguntas de investigación correspondiente y frente a ellas las hipótesis a probar, definiendo las variables mediante indicadores que tienen vinculación directa con los aspectos de gestión del operador privado en la provisión de los servicios de saneamiento.

En consecuencia, se formula como hipótesis general que la gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A.", tiene mejora en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla entre los años 2006 y 2009.

De las variables inmersas en dicha afirmación general se formulan dos hipótesis específicas como respuesta a dos preguntas específicas. Se afirma que el Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009. Así como la estructura de financiamiento del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

Una limitación para abordar el presente trabajo, es la poca información actualizada de los sistemas de saneamiento a nivel nacional, lo que imposibilita conocer en forma real el nivel de inversiones, de cobertura tanto a nivel urbano como rural.

La poca información hizo que la estrategia para el presente trabajo esté orientada exclusivamente por el método clásico cuantitativo. Al respecto resulta más adecuado combinar dichos métodos con el derivado de una perspectiva interpretativa o enfoque cuantitativo, de allí que aparezcan cuadros informativos con importante información tratada estadísticamente de modo descriptivo.

Los procedimientos utilizados para la obtención de información fueron los indicadores de gestión de SUNASS, audiencia pública organizada por la SUNASS, entrevista realizada al supervisor de inversión- Director Nacional de Saneamiento por manejar información privilegiada sobre autorización de los desembolsos al operador privado y reuniones con algunos pobladores de las zonas de Pampa Grande; Barrio San José, Andrés Araujo, La Cruz, y Zorritos - Tumbes. Los resultados y análisis de dicha información se realizan en la parte pertinente del presente trabajo.

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.00 TEMATIZACIÓN

Hacia fines del octavo decenio del siglo XX, la economía peruana atravesaba una grave situación económica, caracterizada por una profunda recesión y muy alta inflación. Esta situación era consecuencia de la aplicación de políticas populistas que no respetaron el equilibrio fiscal. Por otro lado, el Estado mantenía empresas, con resultados poco favorables, con una fuerte participación en la actividad económica del país. Así, en el año de 1991 el Perú contaba con más de 186 empresas estatales, cuyas pérdidas representaban el 4,3 % del PBI.

Con el cambio de gobierno en 1990, se aplicó un programa de estabilización económica acompañado de un amplio paquete de reformas estructurales destinado a controlar la inflación, fomentar el uso de mecanismos de mercado y abrir oportunidades de inversión al sector privado, nacional y extranjero. Estas medidas fueron realizadas bajo el auspicio de los organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y el BID.

En el año de 1991, y como parte de las reformas estructurales, se diseñó un programa de privatización de empresas públicas, cuyo objetivo inicial era lograr que el Estado no tuviera participación en la actividad empresarial después de 1995.

La participación del sector privado en infraestructura en el Perú, estaba destinado a reducir el papel del Estado en actividades caracterizadas previamente por su importancia estratégica y/o su aporte a la generación de divisas tanto en actividades básicas como de servicios públicos.

El desarrollo de los servicios básicos que son prestados por el Estado, entre ellos el sector saneamiento, debería ser tema indispensable en la agenda de los Gobiernos que buscan promover un grado mayor de bienestar en favor de sus pobladores y mejorar de algún modo la calidad de vida de sus habitantes. La expansión de tales servicios, tiende a la cobertura de las necesidades básicas y hasta cierto punto de vital importancia para los individuos que conforman la sociedad, porque permite la disminución de las enfermedades, sobre todo de las zonas urbano-marginales, así como de las comunidades rurales en donde los niños son los más afectados. Hoy en día, el sector saneamiento aborda un problema de déficit de cobertura a nivel nacional.

En nuestro país, en cuanto a participación del sector privado en el sector saneamiento podríamos afirmar que tuvimos una mala experiencia, refiriéndonos a la concesión de Pacasmayo entregado a Norwaster SAC en el año 2002, el cual fue prevista para 60 años, y que no llegó a cumplir su segundo año debido a que el gobierno local declaró su caducidad el 5 de mayo de 2004; lo que hace suponer que no cumplió con las expectativas de la población-usuaria propietaria de los servicios, referidas a la accesibilidad, diversidad y calidad del servicio. Lo antes relatado, corrobora otras experiencias, en donde las empresas concesionarias, en su afán de recuperar en el más breve plazo sus inversiones, han exhibido una serie de comportamientos violatorios de los más elementales derechos de los usuarios.

La convocatoria al capital privado en las empresas de saneamiento, se asume que debería servir para superar una serie de problemas de fondo, para superar los déficits en: (a) cobertura de agua potable y alcantarillado que alcanza al 83 % y 74 % de la población, porcentajes mucho menores que en países vecinos; (b) subsisten serios problemas de calidad del agua y riesgos sanitarios, ya que no se alcanzan los estándares adecuados; (c) la gestión es afectada por deficiencias en la medición, facturación y cobro, lo que afecta negativamente la situación de la empresa; y, (d) factores políticos que impiden que las empresas fijen tarifas que permitan cubrir sus costos, lo que conlleva a una situación económica y financiera insostenible para la mayoría de EPS.

Un aspecto fundamental para la sostenibilidad en el tiempo de una concesión es involucrar en el proceso a los usuarios, quienes son los que percibirán los cambios en la calidad de los servicios que reciben, y estarán dispuestos a pagar las tarifas, desde luego bajo la regulación de SUNASS.

Uno de los objetivos para modernizar el sector saneamiento, se ha diseñado el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015¹; cuyo objetivo general, es contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de agua potable, en concordancia con el Plan Nacional de Superación de la pobreza² y con las políticas Décimo Tercera y Vigésimo Primera trazadas en el Acuerdo Nacional³, así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente con la Meta 19, que propone reducir al año 2015, a la mitad del porcentaje de personas, que carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios.

Bajo esta perspectiva, corresponde conocer los resultados de los primeros cuatro años de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento de Tumbes a cargo del

¹Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA, aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

²Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, aprueba el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.

³Acuerdo Nacional Décimo Tercera Política de Estado.

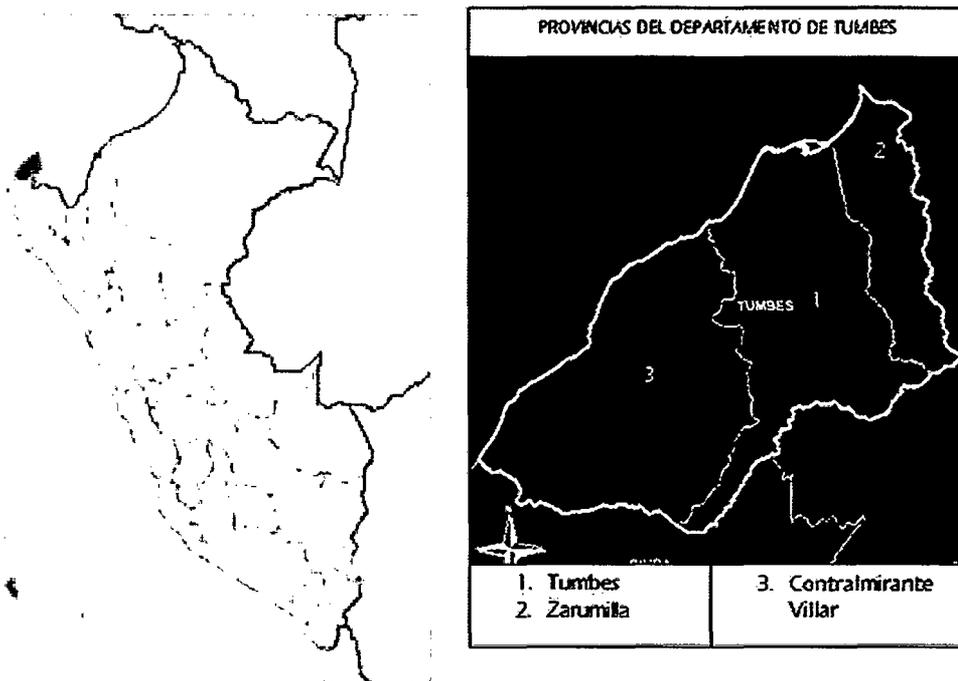
operador Aguas de Tumbes S.A., el cual tendrá como referencia la gestión de dichos servicios realizados por la EPS EMFAPATUMBES S.A., hasta el año 2005.

2.00 PROBLEMA DE INVESTIGACION

2.1 Descripción de la realidad

La población objetivo materia de la presente investigación, comprende las tres provincias del departamento de Tumbes (ver figura 1), situada en el extremo Nor Occidental del territorio del Perú, limita por el Norte y Sur-Este con la República del Ecuador, según los hitos definidos por el Protocolo de Río de Janeiro, por el Sur con la Región Piura y por el Oeste, con el Océano Pacífico (véase figura 1).

FIGURA 1: UBICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE TUMBES



FUENTE: <http://www.rumbosonline.com/articles/14-48-hojanorthcoastes.htm>

Tumbes, es considerado como la región de menor superficie del Perú (4,669.20 Km²), se encuentra dividido políticamente en tres (03) Provincias y doce (12) Distritos; la Provincia de Tumbes con 1,800.15 Km², con sus seis (06) Distritos, Tumbes, Corrales, La Cruz, San Juan de la Virgen, San Jacinto y Pampas de Hospital. La Provincia de Contralmirante Villar con 2,123.22 Km², con sus dos (02) Distritos, Zorritos y Contralmirante Villar y la Provincia de Zarumilla con 733.89 Km², con sus cuatro (04) Distritos: Zarumilla, Aguas Verdes, Papayal y Matapalo. Asimismo, Tumbes comprende 11.94 Km² de área insular oceánica.

La Región cuenta con dos ríos importantes: el Tumbes y el Zarumilla, este último tiene un carácter estacional, pues sólo lleva agua en los meses de verano, que corresponden a la temporada de lluvias en la sierra ecuatoriana, donde se originan las precipitaciones. El río Zarumilla constituye el límite fronterizo con la vecina República del Ecuador, en gran parte de su trayecto. El río Tumbes, de caudal permanente, experimenta crecidas en los meses del verano austral, nace en la sierra del Ecuador, atraviesa la Región Tumbes, formando un valle fértil y desemboca en un delta formado por canales y esteros.

Tumbes tiene el clima más cálido de la costa, con una temperatura media anual de 25°C, dada su cercanía a la línea ecuatorial. Las precipitaciones pluviales son estacionales (de noviembre a marzo), con un promedio anual de 426,5 mm.

Las características demográficas de la Región Tumbes (véase grafico 1)

Gráfico 1: población de la Región Tumbes según género

GENERO	Nº DE HABITANTES	%
Femenino	96,306	48.2
Masculino	104	51.8
TOTAL	200,306	100%

Fuente : INEI - Censo del 2007

Tasa de crecimiento Intercensal: 1.8 %, entre los censos (véase gráfico 2).

Gráfico 2: población Urbana y Rural de la Región Tumbes

LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN	Nº DE HABITANTES	%
Urbana		90.7
Rural		9.3

Fuente : INEI - Censo del 2007

La población urbana de Tumbes hasta el año 2005, se abastecía del sistema de agua potable gestionado por la EPS EMFAPATUMBES S.A.C. Esta empresa, se encontraba en situación de insolvencia desde el mes de octubre de 2002, razón por la cual fue puesta bajo la administración de una junta de acreedores. Sus deudas eran diez veces su patrimonio, y dado que su margen neto era negativo en un 41%, no generaba recursos para cubrir sus obligaciones corrientes, incluyendo los costos de tratamiento del agua potable, acumulando así una deuda de S/. 14 millones y sin posibilidad alguna de atender urgencias técnicas y de rehabilitar la infraestructura o expandir el servicio, siendo sometida a procedimiento concursal⁴.

Como se podrá observar la empresa se encontraba sin capacidad gestión, motivo por el cual el año 2004 las municipalidades de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, decidieron encargar la gestión a un operador privado, con el fin de mejorar en cobertura y calidad de dicho servicio, para lo cual a través de PROINVERSION se convocó a licitación pública internacional. El 22 de julio de 2005, el consorcio Latinaguas-Concyssa se adjudicó la Buena Pro, quien ofreció una inversión de 31.4 millones de dólares, para esta primera

⁴ A través de la Resolución N° 693-2002/TDC-INDECOPI 28.08.2002.

etapa (cinco años). El consorcio se constituyó en la empresa Aguas de Tumbes S.A.- ATUSA., para operar el servicio, suscribiendo el contrato de concesión el 30.09.2005. (Ver anexo 1)

No obstante la inversión ofrecida por el operador privado, la inversión real requerida ascendía a US \$ 67 000 000,00, para lo cual el Estado gestionó un préstamo con la KfW de Alemania por la suma de EUR 8 099 664,95 (Préstamo), EUR 8 090 335,05 de (Aporte Financiero) y EUR 1 350 000,00 (Medida Complementaria, Aporte Financiero), siendo la primera concesión en el Perú, donde el Estado participa gestionando el financiamiento, tanto desde la concertación del crédito (recursos reembolsables) con el KfW, y las donaciones (recursos no reembolsables); estableciéndose que el préstamo debía ser trasladado al operador para su devolución, pero a partir del año 2015. (Ver anexo 2)

A continuación, describiremos algunos aspectos importantes del contrato de concesión, que han sido incumplidos en la gestión de ATUSA en los primeros 04 años del primer quinquenio de concesión.

En el Capítulo 5, referido a derechos y obligación del concesionario, en el 5.2.1 letra c) se establece las metas de gestión que debía de cumplir ATUSA., teniendo como objetivo ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de saneamiento de la población de Tumbes.

Así también, en el numeral 5.2.2 letra c), se estipula que el operador tenía que de implementar un sistema de gestión integral, informatizado que cubra los aspectos comerciales, financieros, de suministros, de personal, de gestión técnico-operacional y de atención a usuarios. (Ver anexo 3)

Asimismo, se estipuló que los concedentes conformarían la Unidad Coordinadora Municipal con las funciones de hacer más operativa la gestión del concesionario. (Ver anexo 4).

En el mes de mayo del presente año (2010), la SUNASS convocó a una audiencia pública realizada en Tumbes, para evaluar la gestión de ATUSA, cuyo resultado fue el siguiente (véase gráfico 3).

Gráfico 3: supervisión y fiscalización de la SUNASS

ACCIONES DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN		
AÑO REGULATORIO	INDICE DE CUMPLIMIENTO GLOBAL (%)	MULTA (UIT)
Primero (2006)	68%	33.83 UIT
Segundo (2007)	62,27%	33,2 UIT
Tercero (2008)	55.03%	36 UIT
Cuarto (2009)	44.71%	36,3 UIT*

*En etapa de procedimiento administrativo sancionador

META FISICA 57.5%

Fuente: SUNASS.

Del cuadro anterior se puede observar, que en los primeros cuatro años de concesión, se logró un promedio del 57,5 % de metas en inversiones, lo que implica que no se ha cumplido con las metas de gestión establecidas en el Contrato de Concesión.

Según evaluación de los indicadores de gestión 2009 de SUNASS⁵, sobre la población urbana de Tumbes (193 774 personas), en el año 2005 se atendió con servicios agua

⁵ Evaluación de indicadores de gestión de las EPS-SUNASS 2009.

potable, a una población servida de 132 221 o sea, al 65,9 % y en alcantarillado a una población servida de 86 959 usuarios o sea al 44,2 %, continuidad de 10 horas diarias; y, en el año 2009, en agua potable, al 68,2 %, en alcantarillado al 44,9 %, y continuidad de 16 horas diarias; nótese una mejora del 2,3 % en agua potable, en alcantarillado en 0,7 % y 5,6 % en continuidad del servicio; no obstante, se estima que la población al año 2009 alcanza los 210,000, lo que significa que el número de personas sin acceso al agua se ha incrementado. (Ver anexo 5)

2.2 FORMULACIÓN DE LOS PROBLEMAS

Problema General:

¿En qué medida la gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?

Problema Específico 1:

¿De qué manera el Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?

Problema Específico 2:

¿De qué manera la estructura de financiamiento del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?

3.0 FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Objetivo general:

Conocer cómo la gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009

Objetivo específico 1:

Verificar de qué manera el Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

Objetivo específico 2:

Describir como la estructura de financiamiento del operador "Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

4.0 IMPORTANCIA

4.1 Alcances y delimitación

Esta investigación tomará en cuenta la evaluación de indicadores realizado por la SUNASS a las EPS y como referente de análisis las metas establecidas en el contrato de concesión, previstas para la gestión del operador privado "Aguas de Tumbes" en la operación de los servicios públicos de agua potable, tomando en consideración aquellos elementos que aporten criterios con los cuales se puedan realizar juicios valorativos respecto a los factores que influenciaron en la gestión y que motivaron para el operador incumpla las metas pactadas en el contrato de concesión.

4.2 Limitaciones

La principal limitante para realizar ésta investigación es la falta de un sistema de información (software) que recoja toda la información sobre el estado situacional del sistema de saneamiento a nivel nacional, el nivel de inversiones por regiones realizadas y las inversiones por realizar.

Otra de las limitantes es no poder realizar una encuesta en la población de Tumbes Zarumilla y Contralmirante Villar, para saber en nivel de satisfacción del usuario por el servicio de agua potable que recibe, debido a la falta de recursos económicos, porque teniendo en cuenta la población urbana de de 173 774 habitantes, para que la muestra sea representativa tendría que hacerse a no menos 700 usuarios del sistema.

4.3 Justificación

No hemos encontrado estudios de investigación realizados a cerca de los resultados de gestión de la participación del sector privado bajo la modalidad de concesión; sólo hemos encontrado foros, críticas y comentarios respecto a las modalidades de participación del sector privado adoptados en Europa, Asia y América Latina; por lo que consideramos importante llevar a cabo este análisis de gestión del operador privado Aguas de Tumbes, tomando como referencia los indicadores de evaluación que realiza SUNASS a la EPS.

4.5 Conveniencia

Sirve para que futuras investigaciones la utilicen como base para mayor alcance de otros niveles que permitan apreciarla de modo más preciso. Así para que los gobiernos locales tengan como instrumento de consulta para optar por una modalidad de participación del sector privado en la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado, conozcan

las características, ventajas y desventajas que implica confiar la gestión de un servicio muy perceptivo por la población.

4.6 Relevancia social

Hasta el año 2005 los servicios de agua potable y alcantarillado eran gestionados por la EPS EMFAPATUMBES, se registró (según fuente- MINSA) que el 15% de las enfermedades eran de tipo infecciosas y parasitarias, vinculadas a la ausencia o mala calidad de servicios del agua potable, así como por la población que no estaban conectados a la red.

En la actualidad, con la gestión del operador privado Aguas de Tumbes, se han realizado ciertas obras de rehabilitación; pero, no se ha ampliado la cobertura ni mejorado la calidad del servicio (sobre todo de la zona urbano-marginales), por lo que según la misma fuente, no se ha reducido las enfermedades en comparación con la gestión (hasta el 2005) de EMFAPA TUMBES.

Consideramos que un modelo de participación del sector privado, con una visión diferente que aplique una gestión eficiente en todos los procesos (operativos, comerciales y financieros) hará posible que los pobladores (sobre todo de las zonas urbano-marginales y rurales) del ámbito de las municipalidades provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, logren en un determinado periodo, acceder a los servicios de agua potable y alcantarillado, con lo que se lograría mitigar las enfermedades a causa de la mala calidad del servicio.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.0 Teoría de la organización y administración pública

La administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Pero estos tratamientos científicos pueden ser insuficientes. Las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista según Subirats⁶, esta circunstancia es fundamental: las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.

Un largo y polémico debate ha acompañado siempre a los intentos de relacionar la teoría de la organización con la administración pública. La literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes en cuanto a la tradicional controversia entre universalidad y especificidad

⁶SUBIRATS, J., "La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta", en *Documentación Administrativa*, 1990, p., 224-225.

de las organizaciones. Una primera postura considera que todas las organizaciones son básicamente idénticas: tienen similares elementos, características y problemas. Una segunda posición sostiene que las organizaciones son diferentes y por lo tanto requieren unos análisis específicos y con pocas posibilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas. La primera posición es la que domina la mayor parte del pensamiento organizativo aunque con ciertas reservas. La teoría de la organización abarca, según esta posición, no sólo las empresas y, más en general, las organizaciones económicas, sino también los partidos, las asociaciones, las iglesias y la administración pública (Zan, 1989)⁷. En un primer momento la Teoría de la Organización consideraba que sus modelos conceptuales e instrumentales eran válidos para cualquier organización. Pero a raíz del surgimiento de la teoría de las contingencias cambia parcialmente esta consideración: se percibe a las organizaciones como únicas debido a que mantienen una original y particular relación con el entorno, pero aún así, parte de la unicidad teórica y metodológica como mecanismos para llegar al conocimiento de tales particularidades.

Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y la permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos son reconocidos por la mayoría de los estudiosos de las administraciones públicas. Pero este posicionamiento no es un obstáculo para abordar desde otro prisma de las posibles relaciones que se puedan establecer entre la teoría de la organización y la administración pública.

⁷ZAN, S., "Logiche di Azione Organizzativa", Bologna, Il Mulino, Ed. 1989.

Hay que tener presente que la teoría de la organización es una disciplina científica que ha experimentado una notable evolución desde sus modernos orígenes hasta nuestros días. En los últimos tiempos han aparecido con fuerza unas nuevas perspectivas de análisis, como son, entre otras, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones y el cambio organizativo, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa ya que abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico y menos ligado a la búsqueda obsesiva de una instrumentalidad directa. Es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras *recetas* para una gestión más eficaz, sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones. En este sentido, existen muchos puntos de contacto entre los enfoques organizativos contemporáneos con la administración pública como organización.

2.0 De una administración burocrática a una nueva gestión pública

La administración burocrática descrita por el modelo de Max Weber⁸ supone una organización racional con procedimientos de actuación formalizados que asegurarían un funcionamiento eficiente, caracterizado por procesos predecibles y equitativos. El modelo burocrático se basa en reglas escritas, legales y exhaustivas, que organizan un sistema estable y jerárquico.

Este sistema fue el sustento de la administración de buena parte del siglo XX, que se caracterizó por la predecibilidad, la sujeción a las normas, una estructura jerárquica muy

⁸WEBER, M., "Economía y Sociedad", segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 716-751.

pronunciada, y la búsqueda de la eficiencia (Dreschler 2005). Según Wel, Urgell y Aibar⁹, en la década del 80' el acuerdo en torno a la crisis de este modelo alcanzó un amplio consenso; se señalaba que: la rigidez del modelo burocrático no permitía dar respuestas a los nuevos problemas de un entorno más complejo y cambiante, caracterizado por la globalización de mercados; la estructura del empleo público premiaba la ineficiencia y acentuaba la tendencia de la burocracia a reproducir sus propias estructuras de funcionamiento, con los altos costes y la ineficiencia de la gestión que esto provocaba; y que la crisis fiscal que asolaba al estado del bienestar incrementaban el descontento de la ciudadanía (Hugues 1998, Barzelay 2001)¹⁰

Los países anglosajones y especialmente los Estados Unidos fueron pioneros en sugerir un modelo alternativo. Este se centró en la propuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP), que fue una de las más influyentes en el marco de las teorías postburocráticas. La propuesta de la NGP se basa en el modelo de competencia del sector privado y busca crear estructuras administrativas reducidas, descentralizadas y que permitan cierta flexibilidad administrativa, apostando por modelos menos jerárquicos y poniendo énfasis en la eficiencia y la eficacia y en la orientación al ciudadano. Para Osborne y Gaebler,¹¹ entre otros cambios, frente al modelo tradicional los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios; capacitan y facultan a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad; miden el funcionamiento de sus oficinas no en función del gasto sino de los resultados; redefinen a sus usuarios o consumidores como clientes y les ofrecen opciones; descentralizan la

⁹WEL, Yanina, URGEL, Ferrand y AIBAR, Eduard, La Gobernanza: propuesta para el análisis (Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya. 2007,p, 88..

¹⁰Véase al respecto Hughes, O. 2001. "The Way Ahead for New Public Management". Working Paper 55/01, Agost. Department of Management, Monash University, Barzelay, Michael. 2001. The New Public Management. California: Sage Publications. .

¹¹OSBORNE, D. y GAEBLER, T. 1994. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós.

autoridad por medio de la gestión participativa; y prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos.

- i) **La organización y el funcionamiento de la administración pública:** para la NGP la burocracia es un modelo a superar reduciendo el estado e incorporando nuevos actores. Carlos Tedesco,¹² señala “estaríamos pasando de un sistema de organización del trabajo basado en la división en jerarquías piramidales y destinado a la producción masiva, a un sistema orientado al consumo diversificado y basado en una organización en redes, donde se otorgan amplios poderes de decisión a las unidades locales”. La estructura burocrática genera una “resistencia al cambio” por parte de los funcionarios que hace fracasar la innovación, que por lo tanto debe venir de fuera. Algunos autores coinciden en señalar que la burocracia es necesaria por diversas razones, como por ejemplo, que son los mismos miembros de la burocracia que la teoría propone transformar los que conducen el proceso de transformación al interior de la administración, a la vez que cuentan con el conocimiento para emprender este proceso (Olsen 2004, Fountain 2005)¹³.
- ii) **Las relaciones entre actores del sector público y privado:** para la NGP privatizar era una respuesta eficiente siempre que se produjera en contextos de competencia (Osborne y Gaebler 1995)¹⁴ Sin embargo, algunos autores señalan que hay riesgo en que algunos servicios y sistemas sean privatizados, por ejemplo, para evitar dificultades internas a la integración gubernamental de funciones de back office o que impliquen a

¹²TEDESCO, Carlos, Los grandes retos del nuevo siglo. Aldea Global y Desarrollo Local, Madrid, 2001, p. 4.

¹³OLSEN, Johan P. “Maybe is time to rediscover bureaucracy”. Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2004. FOUNTAIN, Jane. “Central Issues in the Political Development of the Virtual State”. Paper presentado en The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context, Lisboa, 2005.

¹⁴OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica,S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. p., 13.

distintas unidades administrativas. Fountain argumenta que privatizar puede ser un error porque las negociaciones necesarias a la integración al interior del gobierno conducen a crear un proceso necesario de aprendizaje y cambio cultural, a través de la introducción de tecnología.

iii) **La orientación al ciudadano:** la NGP propuso la metáfora de la orientación al cliente para la relación entre ciudadanía y administración. El gobierno electrónico en sus primeros desarrollos se orientó -al menos en la retórica- a la ciudadanía (mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar el acceso a la información, crear nuevos canales de interacción), pero los análisis señalan que las iniciativas apuntaron sobre todo a la mejora de la prestación de servicios sobre la metáfora del ciudadano como cliente más que sobre sus potencialidades en otros ámbitos (Chadwick y May 2003)¹⁵. Contra esta metáfora se ha señalado, primero, que existen diferencias de legitimidad: los gobiernos tienen la obligación de proveer servicios al público y la relación entre estos y sus administraciones es diferente de la que existe en el sector privado. Esto es así porque en el mercado los clientes tienen distintas opciones mientras los ciudadanos sólo tienen una con los servicios y obligaciones del gobierno; los clientes pagan por los servicios, los ciudadanos tienen con el gobierno una relación y una responsabilidad más profunda que la que implica el pago por un servicio.

iv) **La estrategia de innovación tecnológica:** Esta dimensión no ha sido especialmente considerada en los primeros estudios de la NGP y, como resulta obvio, es central dentro de los del gobierno electrónico. La crítica aquí es que no se ha considerado que la tecnología tiene un valor transformador *per se*, mientras por el contrario, se puede

¹⁵CHADWICK, Andrew y MAY, Christopher. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain and the European Union". *Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions*, 2003, vol 16, n 2: 271-300.

observar que el contexto de uso y los actores que intervienen afectan no sólo a los resultados del proceso de innovación sino que también acaban configurando en gran medida el diseño final. De la misma manera, se ha tendido a ignorar que en el proceso de incorporación de tecnología los actores optan entre diversas opciones. De esta manera, en algunos casos, las organizaciones potencian las tecnologías que refuerzan el status quo político, etc. (Aibar 2001).¹⁶

3.0 La administración pública en el proceso de modernización

3.1 El cambio en las organizaciones

Todas las organizaciones necesitan de estabilidad y continuidad, al tiempo que de adaptación e innovación, es decir, necesitan un cambio continuo porque son sistemas abiertos que han de estar en una constante interacción con el medio en que realiza su acción.

Se sabe que los individuos cambian con la educación y la experiencia. No obstante, estos cambios individuales no siempre llevan al cambio de las organizaciones en las que se integran. El cambio organizacional, requiere de otros elementos o factores que pasan por:

- La necesidad de renovación o no de lo que debe permanecer dentro del conjunto de valores de la organización.
- Una adaptabilidad a los fines que, como los de las personas, son cambiantes con el tiempo, así como los medios utilizados para su consecución.

¹⁶AIBAR, E. "Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?". Universitat Oberta de Catalunya. 2001. (<http://xina.uoc.es/cat/>)

- La necesidad de una estabilidad en todo proceso de cambio, es decir, encontrar un “equilibrio” entre estabilidad y adaptación, que se presenta como fundamental para la supervivencia y el crecimiento de la organización.

Aparte de la necesidad de cambio que opera en las organizaciones, debido a la continúa interacción con el medio que les rodea, otros aspectos que mueven a las organizaciones a cambiar, podríamos resumir algunos: el medio en que realizan su gestión, que generalmente es la sociedad, la cual introduce factores y necesidades de forma vertiginosa, que reclaman nuevas actitudes o comportamientos.

Los diferentes objetivos y valores que van a modificarse y consecuentemente, a introducir nuevas metas que, a su vez, requieren una nueva estrategia organizacional para su consecución. Para Osborne y Gaebler¹⁷ “las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas. Las organizaciones inspiradas en objetivos también son más efectivas que las organizaciones regidas por reglas: producen mejores resultados”.

El elemento técnico, considerado como el conjunto de nuevos métodos o tecnología que incorporados a la misma, ofrezca unos “productos” más acordes con las exigencias de la sociedad.

El aspecto humano es quien en definitiva llevará el impulso del cambio a las organizaciones. Por lo tanto, la habilidad de la organización y de sus administradores para dirigir o influir en la conducta de sus recursos humanos será un factor crítico de éxito en el cambio organizacional. Pero los procesos no siempre ocurren con la aparente facilidad

¹⁷ OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica, S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. P., 25.

manifestada, sino más bien, al contrario, resaltan factores que van a dificultar el proceso de cambio en una organización, factores que se deben determinar y posteriormente, amortiguar con la metodología adecuada.

Podríamos establecer, entre otros, como factores que ofrecen resistencia al cambio los siguientes:

La existencia de **actitudes**, que basadas en factores como el tiempo, la energía o el dinero que provocara el cambio, rechazan el mismo. Factores que vienen a defender la situación actual vigente. Normalmente estas actitudes están relacionadas con las responsabilidades profesionales dentro de la organización y con la edad de quienes las ejercen.

La falta de **comunicación** dentro de la organización constituye otro factor negativo de los procesos de cambio. La comunicación interna está llamada a jugar un papel fundamental, un papel que será trascendental para el éxito o el fracaso de este modelo de empresa o institución que reclaman los nuevos tiempos: Weil Pascale¹⁸ formula la importante función que está llamada a desarrollar la comunicación en esa relación redefinida que se ha de dar entre los trabajadores y las organizaciones: la comunicación acompaña a esta nueva concepción de la empresa donde el hombre es el capital más precioso; la comunicación el testigo y el agente de un nuevo contrato social". Si los trabajadores no perciben claramente el objetivo o las consecuencias del cambio, lo más probable es que se resistan a él. Por el contrario si participan en la aplicación del proceso de cambio es posible que entiendan el por qué se está realizando el mismo y favorezcan su consecución.

¹⁸WEIL, Pascale. La comunicación global. Comunicación institucional de gestión, p. 46.

En cualquier caso, de lo que se trata es de superar esa natural resistencia a los cambios que pueden producirse en una organización y, para ello, los responsables deben saber que han de anticiparse a las posibles reacciones negativas de los individuos. Unas reacciones que serán diferentes; según sean los cambios previstos o, incluso, según se perciban por los mismos. Para esto, el único camino posible es **implicar a todos los trabajadores** de la organización en la consecución de la **meta**, es decir, en conseguir su compromiso de participación en el cambio a fin de que la resistencia tenga el menor efecto posible. Y para ello, solo existe la comunicación amplia con todos los miembros de la organización. Una comunicación realista y sincera con las probabilidades de mejoras que el proceso de cambio traerá a toda la organización.

También podemos afirmar que la modernización de la administración pública ha surgido como respuesta a la crisis de la legitimidad. Sin embargo hasta ahora ha sido un concepto multivalente, referido al ajuste de procedimientos administrativos y la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado. Este abuso indiscriminado -que ha devenido un abuso del concepto- llevaría a la necesidad de clarificar su connotación y contenido. Se propone, en una primera instancia, diferenciar los niveles de análisis presentes en la llamada modernización de la administración pública para lo cual se considera:

a) Prerrequisito de la eficiencia

Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que rige de la necesidad recomposición de las relaciones insumo/producto, es decir a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo¹⁹.

¹⁹Esta concepción prevalece a partir de Herbert Simón, "El Comportamiento Administrativo" (C. 1947) ED. Aguilar, 1972, España.

Esta perspectiva ha sido erigida como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, más por problemas de crisis fiscal -y por lo tanto de recursos en el sector público- que por considerarla en sí una solución a largo plazo. En este caso la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. Se considera que la anacronía del aparato lo ha llevado a su agotamiento y decadencia administrativa. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el nivel operativo. Las soluciones más comúnmente planteadas son: el redimensionamiento del aparato, es decir: achicamiento, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y nuevas estructuras administrativas. Según Osborne y Gaebler²⁰ "las tareas monótonas y constreñidas a unas reglas incorruptibles son el principal enemigo de un trabajador que ve factores como la creatividad y el entusiasmo mermados hasta desaparecer casi por completo". En este sentido, las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recorte de ajustes en las planillas de personal supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitar iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. La incorporación de técnicas y procedimientos administrativos, y diseños organizacionales modernos, son considerados el complemento

²⁰OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica. S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. p., 18.

ideal de soluciones a este nivel.

b) Prerrequisito de la eficacia

Aquí se considera la modernización como un producto que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestos en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se podría hacer de la crisis del aparato estatal desde este nivel, tendría dos vertientes: una visión orgánica y una visión mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientados o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual, actúa como una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. Esta interpretación surge de planteamientos de análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.

c) Prerrequisito de legitimidad

En este nivel se percibe a la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

En esta perspectiva, la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación,

unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva, y autónoma; evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. Arguelles y Mandujano,²¹ señalan “la sociedad civil ahora se presenta como una sociedad que busca ser más participativa, más exigente, preparada, conocedora de sus derechos, y mayores demandas al gobierno, se requiere promover y fomentar la participación de la sociedad en una nueva relación con el gobierno, en donde surjan nuevos canales de comunicación y de representación, que respondan con credibilidad y eficiencia a la dinámica actual”. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobretodo la participación y voluntad de la ciudadanía.

Una participación no solo al nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas como señala Cabrero²² son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones sino como plantea Tocqueville,²³ en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales escuelas, ya agotados, es una tarea que requiere

²¹ARGUELLES, Antonio, MANDUJANO, José. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad. Ed. Porrúa. México. 1995, p. 44.

²²CABRERO, Enrique, del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Púb., México, p, 19.

²³TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América Latina. Fondo de Cultura Económica, 1957, México.

creatividad e innovación, sobre todo cuando es necesario recobrar credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica, pueden ser los motores de la reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente a recobrar la legitimidad, pueden ser, parcializar el problema global y caer en acciones populistas y demagógicas que en la búsqueda de una aceptación ciudadana de corto plazo, pueden contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo. Un proceso de modernización de la administración pública, debe contemplar necesariamente los tres niveles, si pretender ser una acción de fondo y de alcance.

4.0 El Gerente público en el contexto de modernización y cambio

En la actualidad, existe consenso, entre muchos autores, al señalar que el término gerencia se puede definir como un proceso que implica la coordinación de todos los recursos disponibles en una organización (humanos, físicos, tecnológicos, financieros y conocimientos), para que a través del proceso de administración (planificación, organización, dirección y control) se logren objetivos previamente establecidos.

Por lo tanto, se pueden distinguir tres aspectos claves al definir la gerencia como un proceso:

- 1) La coordinación de recursos de la organización;
- 2) La ejecución de las funciones gerenciales o también llamadas administrativas como medio de lograr la coordinación y,
- 3) El establecer el propósito del proceso gerencial; es decir el dónde queremos llegar o

que es lo que deseamos lograr. Antes de seguir adelante es necesario saber por qué y cuándo es necesaria la gerencia, qué hace y cómo lo hace.

4.1 El Gerente.

El término gerente general (proviene del inglés: general manager) es un término descriptivo para ciertos ejecutivos en una empresa que operativizan los negocios. Se considera también un título formal para ciertos ejecutivos de negocios o empresas, aunque las labores o funciones de un gerente general varían según la industria en la que se desarrolla y realiza sus actividades determinada empresa.

Comúnmente, el término gerente general hace referencia a cualquier ejecutivo que tenga la responsabilidad general de administrar los ingresos y los costos de empresa. Esto significa que un gerente general generalmente se preocupa por todas las funciones de mercadeo y ventas, de finanzas y de recursos humanos de una empresa, así como también de las operaciones del día a día. Frecuentemente, el gerente general es también responsable de liderar y coordinar las funciones de planeamiento estratégico de la empresa.

Es por esto que el ente dinamizador del proceso hasta ahora descrito, es al que comúnmente llamamos gerente. De allí que podamos afirmar que la gerencia es un proceso y el gerente es un individuo que realiza acciones inherentes a ese proceso. Se conoce como gerentes a aquellas personas en una organización que cumplen su tarea, primordialmente, dirigiendo el trabajo de otros y que realizan algunas o todas las funciones antes mencionadas.

En muchos casos, el puesto de gerente general de una empresa o un negocio tiene otros nombres. Algunos gerentes son llamados Presidentes, otros menos frecuentes gerente financiero, gerente operativo, gerente de mercadeo, pero que pueden actuar bajo las funciones de un gerente general. En todo caso, dependiendo de la compañía, las personas

con los puestos de Vicepresidente, Gerente regional, Gerente de Recursos Humanos, Gerente Financiero, Gerente de Producto o Gerente de Segmento los mismos que pueden tener también responsabilidades de administración general. Del mismo modo, en las empresas publicas y organizaciones sin fines de lucro, el gerente general puede ser llamado director ejecutivo.

Como status ocupacional, administrador, directivo, manager y gerente pueden usarse como términos intercambiables, debiendo aclarar, en este caso, que el término gerente no se reduce a quienes ostentan oficialmente esa denominación, sino a cualquier persona (un supervisor de línea, por ejemplo) que dirija a otros hacia el logro de ciertos objetivos organizacionales.

Finalmente, cuando se habla del gerente, se le define como a un individuo capaz de orientar, dirigir, tomar decisiones y lograra objetivos; depende de él su éxito personal, el de la organización y el del grupo que está dirigiendo. De ahí resulta necesario que además de una formación gerencial, el individuo que actúe como gerente, tenga un patrón de criterios y una filosofía clara de la administración, de la concepción del hombre y un ideología de trabajo, que le permita ganar apoyo efectivo y partidarios comprometidos.

4.2 Habilidades de un gerente.

Son un conjunto de capacidades y conocimientos que una persona necesita para poder realizar las actividades de administración y liderazgo en el rol de gerente de una organización determinada.

Entre estas habilidades tenemos:

- Manejo de recursos humanos
- Gestión de tiempo

- Capacidad de análisis
- Capacidad de negociación
- Gestión de proyectos
- Toma de decisiones
- Trabajo en equipo

Para el cumplimiento eficiente de sus funciones o el desempeño exitoso de sus roles, el gerente necesita desarrollar determinadas habilidades. Robert, Katz²⁴, en un trabajo que sigue siendo de obligatoria referencia, determinó que los directivos deben desarrollar tres tipos de habilidades. Estas habilidades son:

4.2.1 Habilidad Técnica.

Esto implica la capacidad para usar el conocimiento técnico, los métodos, las técnicas y los medios necesarios para la ejecución de tareas específicas. Envuelve un conocimiento especializado, capacidad analítica en los problemas, facilidad para el uso de técnicas y herramientas en el área específica de trabajo. Puede ser obtenida mediante educación formal o a través de la experiencia personal o de otros.

4.2.2 Habilidad Humana

Esto es la sensibilidad o capacidad del gerente para trabajar de manera efectiva como miembro de un grupo y lograr la cooperación dentro del equipo que dirige. Es el conjunto de aptitudes necesarias para relacionarse con otras personas y trabajar en grupos hacia el logro de objetivos comunes. Incluye el autoconocimiento (conciencia de sus propias actitudes, posiciones y conceptos), la empatía y las habilidades para la comunicación.

²⁴KATZ, Robert . Harvard Bussines Review, 1955

4.2.3 Habilidad Conceptual.

Esta consiste en la capacidad para percibir a la organización como un todo (en términos de sistemas), reconocer sus elementos, las interrelaciones entre los mismos, y como los cambios en alguna parte de la organización afectan o pueden afectar a los demás elementos. Es la capacidad para entender y para leer el entorno y para diseñar nuevos modelos de organización y conducción.

Para Alvarado, J.²⁵ la combinación apropiada de las tres habilidades descritas anteriormente varía a medida que un individuo avanza en la organización, desde el nivel de gerencia a los altos puestos gerenciales. Mientras que en los niveles bajos de gerencia se requerirá de mayores conocimientos técnicos que en los niveles medio y alto, el requerimiento de habilidades conceptuales variará en relación inversa a los conocimientos técnicos, es decir, su necesidad aumentará a medida que se ascienda en la escala jerárquica.

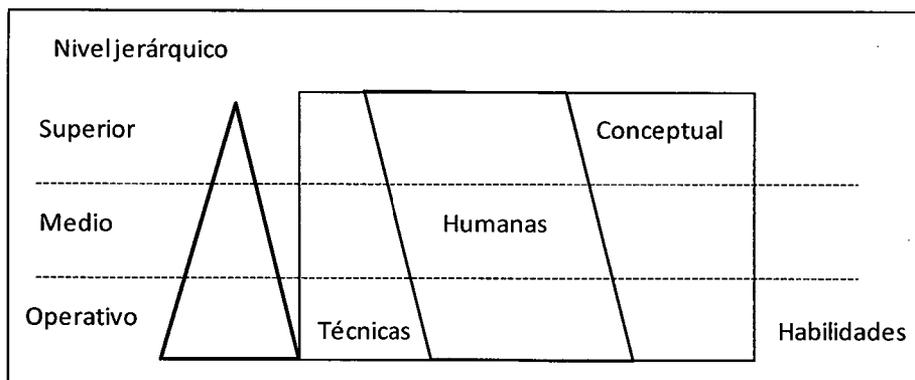
Finalmente, Katz, determinó que la importancia relativa de estas habilidades varía según el nivel gerencial. En términos generales, la habilidad técnica es crucial en los niveles inferiores de mando (supervisores). Y pierde relevancia a medida que se asciende en la jerarquía organizacional. Con la habilidad conceptual sucede lo contrario: su importancia se acrecienta mientras más elevado sea el nivel del directivo. La habilidad humanística es esencial en todos los niveles, aunque parece tener mayor importancia en los niveles más bajos, donde es más frecuente la interacción entre gerentes y subordinados.

Este planteamiento sugiere que para la elección, colocación y capacitación de directivos

²⁵ ALVARADO, J. El Gerente en las Organizaciones del Futuro. Caracas, 1990. Ediciones UPEL

debe tenerse como referencia el nivel en el cual actuará, para determinar qué tipo de habilidad fundamental requiere (véase gráfico 4).

Gráfico 4: habilidades en el nivel gerencial

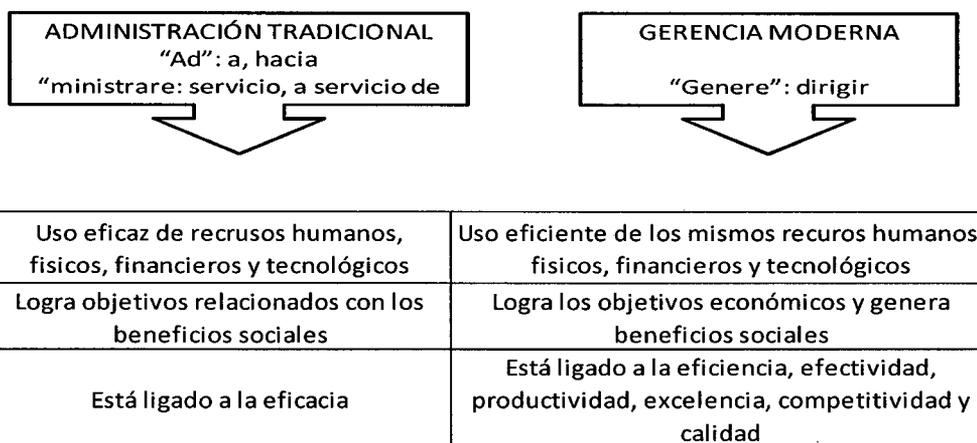


Fuente: Alvarado J.

4.3 El Gerente en la administración tradicional y la gerencia moderna.

FERMIN y RUBINO,²⁶ presentan una diferencia esencial entre la administración tradicional y la gerencia moderna, a partir de una definición nominal (véase gráfico 5).

Gráfico 5: el Gerente en la administración tradicional y moderna



Fuente: Fermín, I. y Albino, N.

²⁶FERMIN, I. y RUBINO, N. Gerencia y Liderazgo. Material Instruccional. Caracas. UPEL-IPC, 1997.

4.4 Características de un gerente.

Tratar de meter en un cuadro todas las características y rasgos que debiera de tener un Gerente de una empresa es imposible. Tan imposible como tratar de meter en un cubo toda el agua del mar. Es lógico que así sea, ya que el Gerente es un hombre, un ser humano y la complejidad de éste es inmensa. Cada Gerente tiene su propia personalidad, formación, experiencia y capacidades que le hacen siempre diferente a los demás.

Pero, pese a esto, existen factores que, por lo general, favorecen una buena tarea gerencial o directiva en una empresa. Y siempre considerando la globalidad del perfil del Gerente y no el caso particular.

Por este motivo, a continuación, se exponen algunos factores que consideramos que favorecen, en sentido positivo, una buena labor gerencial. Dan un perfil con más probabilidades de éxito que el contrario. Y siempre teniendo en cuenta que estamos en los albores del siglo XXI y que un Gerente de hoy en día no ha de ser, ni debiera ser, necesariamente similar a uno del inicio del siglo XX.

- 1) Motivación para dirigir
- 2) Inteligencia
- 3) Capacidad de análisis y de síntesis
- 4) Capacidad de comunicación
- 5) Dotes de Psicología
- 6) Capacidad de escucha
- 7) Espíritu de observación

- 8) Dotes de mando
- 9) Capacidad de trabajo
- 10) Espíritu de lucha
- 11) Perseverancia y constancia
- 12) Fortaleza mental y física
- 13) Capacidad de liderazgo
- 14) Integridad moral y ética
- 15) Espíritu crítico

Chung, K. Hung y Megginson, L.²⁷ , señalan que hay dos maneras de analizar el trabajo gerencial, desde dos puntos de vista.

1º. El normativo. Especifica lo que se espera que haga el gerente y se ha vinculado a las clásicas funciones de la administración señaladas por Fayol en la década de los veinte a saber: planificación, organización, coordinación y control.

2º. El descriptivo. Desde este punto de vista el trabajo gerencial se centra en las actividades que un gerente ejecuta. Las cuales se pueden resumir en cuatro categorías:

- a) Personales. Permite distribuir su tiempo, desarrollar su propia carrera, manejar sus asuntos;
- b) De interacción: denominadas también directivas y se agrupan en: - Directivas

²⁷CHUNG, K. Hung y MEGGINSON, L. Organización behavior. New York: Harper And Row,publichers, 1981.

(gerente, enlace, líder), - Informacionales (monitor, diseminador, portavoz) y - Decisionales (asignador de recursos, solucionador de problemas y conflictos, negociador, tomador de decisiones);

c) Actividades administrativas. Permite el procesamiento de papeles y documentos, la evaluación de políticas y procedimientos y la preparación y administración del presupuesto;

d) Técnicas: Consideran el uso de herramientas y la ejecución de habilidades técnicas para la solución de problemas.

Descripción de las funciones gerenciales por niveles

Alcanzar objetivos organizacionales mediante la coordinación de los esfuerzos individuales de otros, no es un proceso que pueda dejarse al azar. Requiere la realización sistemática de un conjunto de actividades que suelen agruparse en varias funciones administrativas o gerenciales. Estas funciones son: Planificación, Organización, Dirección y Control.

4.5 Las funciones gerenciales.

Henri Fayol, estableció cinco funciones administrativas: Planeación, organización, dirección, coordinación y control. Con el correr del tiempo y el desarrollo del pensamiento gerencial, las citadas funciones han quedado reducidas a cuatro. La mayoría de los autores señalan las funciones de planeación (o planificación), organización, dirección (o liderazgo, o motivación) y control. A continuación las cuatro funciones típicas del quehacer gerencial.

1) **Planeación.** Es el punto de partida del proceso administrativo, incluye el establecimiento de objetivos y metas, y el diseño de estrategias para alcanzarlos. Los resultados de esta operación marcan el rumbo de la organización: en esa dirección se encaminan los esfuerzos de sus miembros.

2) **Organización.** Esta función operacionaliza y da sentido práctico a los planes establecidos. Abarca la conversión de objetivos en actividades concretas, la asignación de actividades y recursos a personas y grupos, el establecimiento de mecanismos de coordinación y autoridad (arreglos estructurales) y la fijación de procedimientos para la toma de decisiones.

3) **Dirección.** Es la activación, orientación y mantenimiento del esfuerzo humano para dar cumplimiento a los planes. Incluye la motivación de las personas para la realización de sus labores, la instauración de un liderazgo como guía, la coordinación de los esfuerzos individuales hacia el logro de objetivos comunes y el tratamiento de conflictos.

4) **Control.** La función de control busca asegurar que los resultados obtenidos en un determinado momento se ajusten a las exigencias de los planes. Incluye monitoreo de actividades, comparación de resultados con metas propuestas, corrección de desviaciones y retroalimentación para redefinición de objetivos o estrategias, si fuera necesario.

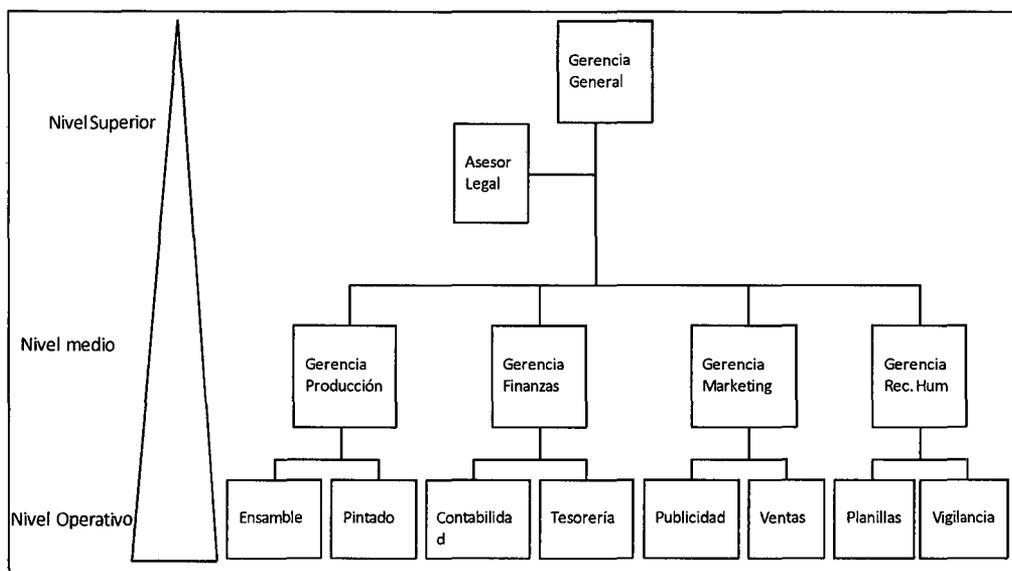
Estas funciones gerenciales, las más importantes, se presentan también en los diferentes niveles organizacionales o la jerarquía de la estructura interna de una empresa. Los niveles son: Superior, Medio y Operativo.

1) **Nivel Superior.** Es conocido como la Alta Gerencia y es la responsable de administrar toda la empresa u organización. Establecen las políticas de las operaciones y dirige la interacción de la empresa con su entorno. Se requiere un conocimiento extenso de las funciones de gestión y habilidades. Deben ser conscientes de los factores externos, tales como el mercado. Sus decisiones se toman en base a un análisis directivo, conceptual o de comportamiento de procesos.

2) **Nivel Medio.** Esta gerencia media incluye varios departamentos o áreas los mismos que dirigen al nivel bajo. La responsabilidad d este gerencia media es dirigir las actividades que sirven para poner en práctica las políticas de la organización y equilibra la demanda del gerente y los trabajadores. Tiene conocimiento especializado de ciertas tareas de gestión. Son responsables de ejecutar las decisiones tomadas por la gerencia del nivel superior o lato nivel.

3) **Nivel Operativo.** Son los responsables de de los trabajos, cuyos responsables dirigen a los empleados de la producción de la planta fabril y de otras unidades. Aseguran que los planes y decisiones adoptadas por los dos anteriores niveles se lleven a cabo. Sus decisiones son normalmente de corto plazo. Tiene control directo sobre la fuerza de trabajo en la fábrica, la oficina u otras áreas de trabajo. Y las responsabilidades de este grupo de trabajo son restringidas y más específicas (véase gráfico 6).

Grafico 6: funciones gerenciales niveles organizacionales



Fuente: Fermín, I. y Albino, N.

Del mismo modo, a manera de complementación a las funciones gerenciales, Fermín y Rubino, destacan por lo menos tres grupos de funciones que son esenciales para un efectivo trabajo gerencial.

1) La creación un grupo de trabajo armónico donde el todo sea más que la suma de sus partes. Una entidad productiva que rinda más que la suma de los recursos incorporados a la misma.

2) Ser proactivo, es decir, armonizar en todas las decisiones y todos los actos los requerimientos del futuro inmediato y a largo plazo.

3) Ejecutar seis tareas básicas: fijar objetivos; derivar metas en cada área de objetivos; organizar tareas, actividades y personas; motivar y comunicar, controlar y evaluar; y, desarrollar a la gente y a sí mismo.

En consecuencia, efectividad de una organización depende directamente de la eficacia y la eficiencia con que el gerente ejecute sus funciones así como también de su habilidad para manejar a las personas que conforman su grupo de trabajo, generalmente con aptitudes, actitudes y necesidades diferentes, y guiarlas por el camino que conduzca hacia la efectividad de la organización.

4.6 Un gerente efectivo es aquel que:

a) Comparte con sus colaboradores los objetivos y prioridades de su departamento y de la organización.

b) Utiliza el consenso para llegar a acuerdos con sus colaboradores.

c) Estimula la participación de sus colaboradores en la planificación, toma de decisiones y solución de problemas.

- d) Se preocupa por mejorar continuamente la comunicación.
- e) Busca medios para que los colaboradores se comprometan, de manera voluntaria, con el logro de los objetivos de la organización.
- f) Analiza y evalúa, conjuntamente con sus colaboradores, los logros alcanzados, las causas de las desviaciones y las posibles medidas correctivas.
- g) Enlaza logros con recompensas de una manera justa y objetiva.
- h) Facilita el trabajo de sus colaboradores y, más que ejercer control, les presta el apoyo necesario para que puedan realizar eficientemente sus tareas.
- i) Delega, tanto las funciones como el poder para tomar decisiones, dando suficiente autonomía de acción a sus colaboradores.
- j) Cuando se presentan conflictos, los afronta para resolverlos no para buscar culpables.
- k) Considera los errores, propios y ajenos, como una oportunidad para aprender y mejorar.

Finalmente cuando se habla del gerente, se define como un individuo capaz de orientar, dirigir, tomar decisiones y lograr objetivos; de él depende su éxito personal, el de la organización y el del grupo que está dirigiendo. De allí que resulte necesario que además de una formación gerencial, el individuo que actúe como gerente, tenga un patrón de criterios y una filosofía clara de la administración, de la concepción del hombre y una ideología del trabajo, que le permitan ganar apoyo efectivo y partidarios comprometidos con una misión cuyo significado y trascendencia merece entrega.

4.7 Roles gerenciales.

El enfoque inspirado por Fayol indica con poca precisión lo que los gerentes realmente hacen. Sugiere que el gerente planifica de manera reflexiva y sistemática, que un gerente eficiente no se ocupa de actividades rutinarias, que sus decisiones se apoyan en un sistema formal de información y que habitualmente actúa basándose en métodos, técnicas y procedimientos científicos.

Henry Mintzberg, a finales de la década de los 60, intentó demostrar que esa visión no era muy cierta ni muy útil. Este investigador hizo evidente que los gerentes trabajan sin tregua, en actividades breves, discontinuamente, orientados a la acción y en forma poco reflexiva. Realizan, además, actividades rutinarias, buscan información por medios no formales y, muy frecuentemente, apelan a su buen juicio o a su intuición en la toma de decisiones.

Para Mintzberg, un gerente, de cualquier nivel, ejerce una autoridad formal. Ocupa por lo tanto un status o posición social desde donde debe interactuar con otras personas. De tales interrelaciones surge un flujo de información que permite la toma de decisiones en la organización o la unidad que dirige.

Así, Mintzberg, estableció diez roles que todo gerente desempeña cotidianamente. Los agrupó en tres conjuntos:

4.7.1 Rol interpersonal.

Se encuentra asociados con la interacción del gerente con otros miembros de la organización: superiores, subordinados, iguales y personas externas a la organización.

a) Figura ceremonial. Como "cabeza" de la organización o la unidad, la representa formal y simbólicamente tanto interna como externamente.

b) Líder motivador. Como responsable del trabajo de las personas que integran su organización o su unidad, el gerente tiene autoridad para contratar, adiestrar, motivar y retroalimentar a los trabajadores, además de conciliar las necesidades individuales de sus subordinados con las de la organización.

c) Enlace. Como representante de la organización o unidad, el gerente establece contactos al margen de la cadena formal de mando. Tales interacciones le brindan la posibilidad de obtener información útil para la toma de decisiones.

4.7.2 Rol informativo.

Se encuentra relacionado con la recepción, procesamiento y transmisión de información. La posición del gerente en la jerarquía organizacional le permite tejer una red de contactos (externos e internos) que le da acceso a información a la que, por lo general, no acceden los otros integrantes de su equipo.

a) Monitor. Recoge información tanto interna como externa, gracias a la red de contactos personales. Una buena parte de esa información le llega de manera verbal e informal.

b) Diseminador. Comparte y distribuye entre los miembros de su organización o su unidad información útil proveniente de sus contactos externos.

c) Vocero. Envía información a personas ajenas a su organización o unidad. En otras palabras, transmite información desde su organización al entorno o desde su unidad a otras instancias de la organización.

4.7.3 Rol decisivo.

Se encuentra vinculado con la toma de decisiones. El gerente utiliza la información disponible para fundamentar la escogencia de opciones entre diferentes alternativas.

a) **Emprendedor.** Genera iniciativas para adaptar la organización o unidad que dirige a las cambiantes condiciones del entorno. Por lo general, los proyectos que gerencia son varios y normalmente se encuentran en distintas etapas de desarrollo.

b) **Manejador de perturbaciones.** Atiende alteraciones imprevisibles que generan alta presión en el seno de su organización o unidad: conflictos internos, bancarrota de un cliente importante, desastres o accidentes, por ejemplo.

c) **Distribuidor de recursos.** Asigna recursos de distinta naturaleza al interior de la organización o unidad. Quizás el recurso más importante sea su propio tiempo. Este papel también tiene que ver con la autorización de decisiones de otros y con la necesidad de garantizar la coherencia de tales decisiones con la estrategia general de la unidad organizativa que dirige.

d) **Negociador.** Atiende y negocia situaciones de competencia o conflicto, tanto internamente (en el seno de la organización o la unidad que dirige) como con entes externos a su unidad organizativa.

Esta forma de ver el trabajo de los directivos es de mucha utilidad cuando se trata de determinar las habilidades que un gerente potencial o en ejercicio debe desarrollar para garantizar eficiencia en su desempeño.

4.8 Las funciones gerenciales y su aplicación

Los gerentes existen en todos los negocios. De hecho, los directivos hacen el mismo tipo de tareas en todas las empresas. Si una persona maneja una peluquería o una fábrica, el trabajo del administrador consiste en tareas similares. Planificación, organización, dirección y control de todos cumplen un papel importante en el logro de la visión de la dirección. Cada componente es importante y uno no puede funcionar bien sin los otros.

Las funciones gerenciales son: planeación, organización, dirección y control. Estas funciones también se presentan en cada nivel de la estructura orgánica de una empresa en los niveles: Superior, Medio y Operativo.

1) **La planeación.** Es la primera función ejecutiva, desarrolla la misión, la visión, los objetivos de toda la empresa. El primer componente de la gestión es la planificación. Un administrador debe determinar cuáles son los objetivos de las organizaciones y la forma de lograr esos objetivos. Mucha de esta información vendrá directamente de la visión y misión de la empresa. El establecimiento de objetivos para la meta y el seguimiento de la ejecución del plan son los dos componentes críticos de la función de planificación. Por ejemplo, un gerente de un restaurante de la zona tiene necesidad de tener un plan de marketing, un plan de contratación y un plan de ventas. Es decidir lo que sucederá en el futuro.

2) **La organización.** Es la segunda función, establece la estructura orgánica de la empresa. Distribuye la autoridad a responsable del trabajo. Los gerentes son responsables de la organización de la empresa y esto incluye la organización de personas y recursos. Saber cuántos empleados se necesitan para los cambios en particular puede ser crítica para el éxito de una empresa. Si los empleados no tienen los recursos necesarios para completar su trabajo, la organización no ha ocurrido. Sin un lugar de trabajo organizado, los empleados ven a un gerente como preparados y puede perder el respeto.

3) **La dirección.** Es la tercera función, influye en el comportamiento de las personas a través de la motivación, comunicación, liderazgo, dinámica de grupo y disciplina. A su vez permite cumplir la misión y objetivos. La gestión y de liderazgo no son la misma actividad. Un administrador gestiona los empleados; esta persona se asegura de que las tareas se completan a tiempo y las políticas se siguen. Los empleados suelen seguir a los administradores porque él o ella es el supervisor y encargado de los empleados. Los

empleados ven a un líder como alguien que motiva a ellos y les guía para ayudar a cumplir los objetivos de la empresa. En una situación ideal, el gestor también sirve como el líder. Los gerentes que quieren llevar con eficacia la necesidad de descubrir lo que motiva a sus empleados y les ayuden a alcanzar los objetivos de la empresa.

4) El control. Es la cuarta función, establece normas de rendimiento; mide e informa sobre el desempeño real, realiza la comparación y adopta medidas correctivas o preventivas. La función de control consiste en la supervisión del rendimiento de la empresa para asegurarse de que los objetivos se están cumpliendo. Los gestores tienen que prestar atención a los costos en comparación con el rendimiento de la organización. Por ejemplo, si la empresa tiene un objetivo de incrementar las ventas un 5% durante los próximos dos meses, el administrador puede comprobar el progreso hacia la meta al final de un mes. Un manager (gerente) eficaz compartirá esta información con sus empleados. Esto genera confianza y un sentimiento de participación para los empleados.

4.9 El Gerente en el nuevo contexto

Según Michael Crozier,²⁸ en una sociedad pos-industrial, como la actual el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano. "Administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano, implica un cambio profundo de razonamiento que es especialmente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial". Por otra parte, y refiriéndose al Estado,

²⁸CROZIER, Michael, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia presentada en el "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre, 1989, México.

Crozier²⁹ menciona cómo esta “crisis de gobernabilidad” del Estado arrogante, tiene raíces profundas en las estructuras estatales; la búsqueda del Estado modesto y moderno debería de orientarse profundamente a inversiones prioritarias en los sistemas humanos internos y externos sobre los cuales trabaja el Estado (véase gráfico 7).

Gráfico 7: niveles de análisis de la modernización de la administración pública

Origen del impulso modernizador		Origen de la crisis de la administración pública	Concepción de la crisis de la administración pública	Objetivo de la modernización	Tipos de solución	Soluciones propuestas
Como un problema de eficiencia (insumo/producto)		crisis de recursos	-ineficiente -desperdicio de recursos -exceso de personal -técnicas administrativas obsoletas	-cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización	técnico-administrativos	-achicamiento del aparato -Racionalización del gasto -Nuevas técnicas administrativas
Como un problema eficacia (logro de objetivos)	Visión mecánica	crisis en el logro de los objetivos estatales	-ineficaz -reglamentación arcaica	-cambio de estructura normativa organizacional	jurídico-administrativos	-nueva normatividad -nuevas estructuras
	Visión orgánica		-ineficaz Estructura decisoria viciada	-cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad	socio-organizacionales	-nueva dinámica organizacional -nuevas estructuras decisorias
Como un problema de legitimidad (democratización)		crisis de legitimidad	-aparato que se reproduce así mismo -unilateral -aparato de dominación -la sociedad sirve al aparato	-cambio de formas de interlocución y participación	político-administrativos	democratización del aparato Equilibrio de la participación social Aparato que sirva a la sociedad civil

Fuente: <http://www.Joseacontreras.net>

El supuesto de base de Crozier, el cual compartimos en nuestra visión de la modernización de la administración pública, es que el cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir que el cambio no es solo de estructuras o de responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación.

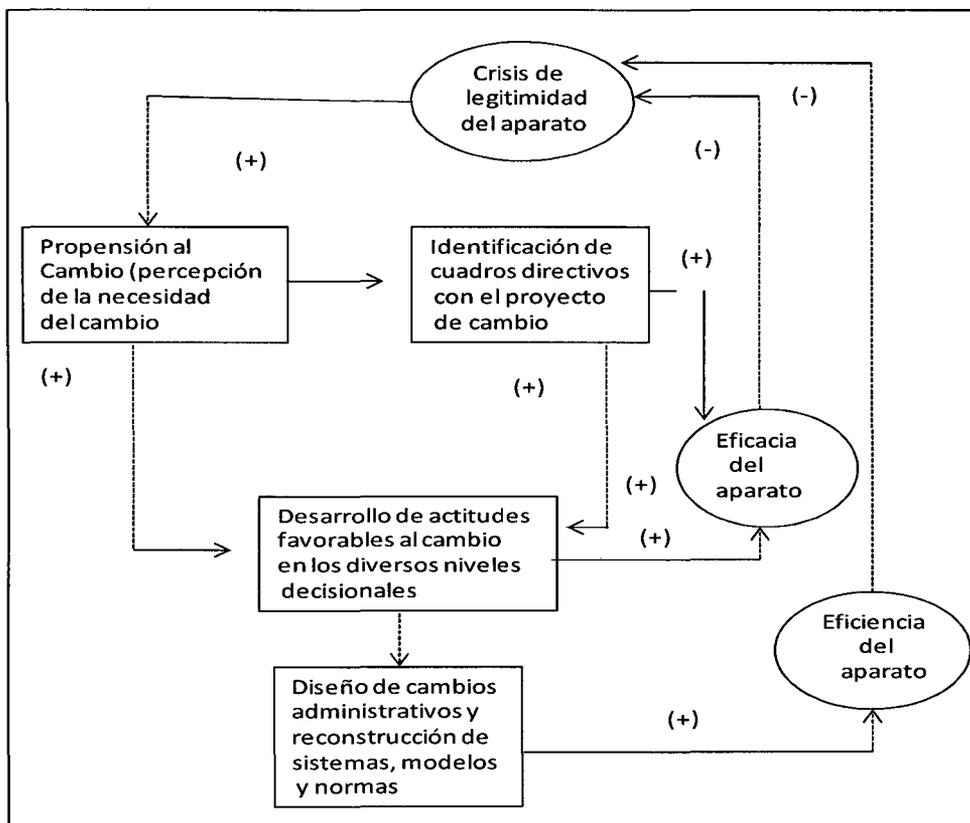
Dichos cambios serán inducidos en su primera fase a los directivos como el desarrollo de nuevas capacidades y de conocimientos en los cuadros directivos del aparato, induce un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento. Este cambio se podrá traducir en la segunda fase, en una nueva mística y dinámica de los procesos decisorios, nuevas

²⁹CROZIER, Michael, Ibid

actitudes y procesos de identidad, en el reto de la pirámide organizacional para, finalmente reflejarse en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos.

Al respecto, Toffler³⁰ reseña que “las organizaciones de la tercera ola desplazan en la medida de lo posible la toma de decisiones desde la cumbre hacia abajo y a la periferia. Las empresas se apresuran a “apoderar” a sus empleados, no por altruismo, sino porque los de abajo a menudo disponen de mejor información y pueden reaccionar con mayor rapidez que los jefes de la cima tanto ante las crisis como ante las oportunidades” (véase gráfico 8).

Gráfico 8: estrategia para la inducción del proceso modernizador



Fuente: <http://www.Joseacontreras.net>

³⁰TOFFLER, Alvin y Heidi, La Creación de la Nueva Civilización, p, 64.

5.0 Estrategias y procesos de cambios en organizaciones públicas

Los procesos de cambio y reforma en la administración pública si bien son similares, adoptan énfasis, orientaciones, modalidades y ritos diferentes en su ejecución. Existen circunstancias en las cuales el proceso se define como la necesidad de modificar la estructura orgánica, y las funciones de organismos y dependencias, lo cual deriva en una nueva estructura interna del aparato. En otras, el proceso es parte de una rearticulación del aparato administrativo estatal con los usuarios del servicio. Se observa, en otros casos, que se hace hincapié en el cambio de actitud del funcionario público. Por último, se encuentran casos en los que la reforma del aparato se inscribe en un proceso de transformación más extensivo del Estado, que busca una reestructuración en las relaciones Estado-sociedad.

Una situación de cambio podría entonces entenderse como el marco de premisas y supuestos al interior del cual se pretende inducir el proceso. Este marco está dado por la definición de dos características: por una parte, la orientación, es decir los ámbitos de acción y límites planteados, si se pretende un cambio sólo en el interior del aparato, o bien, que incluya también la relación del aparato con los grupos de la sociedad. El segundo aspecto es la profundidad con la que se pretende inducir dicho cambio, es decir, si se focalizan los esfuerzos solamente sobre la estructura orgánica, o se quiere abarcar la inducción de un cambio en el ámbito del comportamiento de los individuos que componen el aparato.

La reorientación, por su parte, cuando se limita al ámbito interno del aparato, deriva en ajustes en la estructura, en las funciones y en la normatividad. Es por tanto, un reto al diseño organizacional, mientras que cuando se plantea abarcando el ámbito de la relación con los usuarios, pasa a ser un problema de relación con el contexto que conduce a acciones de información al usuario, simplificación del servicio, rapidez, etc. Por

consiguiente representa un reto al diseño de organizaciones con capacidad de comunicación.

En lo referente a la profundidad como el segundo aspecto central, cuando se define el proceso focalizado en la estructura del aparato es necesario experimentar nuevas formas de relación entre unidades, ajustes en los niveles de autoridad, competencias, etc.; cuando se centra el esfuerzo en el comportamiento individual es necesario inducir modificaciones en los patrones de conducta, valores, identidad institucional y otros. De la combinación de los rasgos que mencionamos, como supuestos de partida presentes en todo proceso de cambio en organizaciones públicas, se desprenden cuatro situaciones tipo que se representan (véase gráfico 9).

Gráfico 9: situaciones de cambio en organizaciones complejas

		Orientación del cambio	
		Intraorganizacional	Relación organización-contexto
Profundidad del cambio	Focalización sobre estructuras organizacionales	Reestructuración del aparato	Reforma administrativa
	Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales	Cambio organizacional	Renovación institucional

Fuente: [http://www. Joseacontreras.net](http://www.Joseacontreras.net)

a) Reestructuración del aparato (a nivel de la eficiencia)

Una primera situación de cambio en la que se caracteriza por una orientación al interior del aparato con el propósito de modificar las estructuras organizacionales. Este tipo de situación se asocia a procesos en los que si bien se acepta la necesidad de un cambio,

generado por una nueva dinámica económica, no se acepta la necesidad de una transformación en las relaciones Estado-sociedad, o se impugnan los costos políticos que pudiera tener un proceso más amplio. Generalmente la preocupación medular en este tipo de situaciones es el logro de una mayor eficiencia del aparato administrativo del Estado, con resultados en el corto plazo.

Las acciones derivadas en este marco de premisas y supuestos son. El redimensionamiento (reducción) del aparato, cambios en las funciones, procedimientos y en la normatividad, nuevos diseños estructurales, etc. estos procesos en particular, implican nuevos prerequisites estructurales para el funcionamiento y movilidad en las organizaciones públicas, aun cuando no necesariamente modifican la estructura de poder ni la dinámica de los procesos decisorios. Se puede observar que los gobiernos emiten cantidad de normas que muchas veces inciden en una gestión eficiente, lo que Osborne y Gaebler³¹ consideran "junto con las leyes encontramos los presupuestos como la combinación perfectamente burocrática. Son opresivos, los encontramos en todas las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales y su característica principal es que no sirven de nada hasta el punto de muchas veces ser incumplidos. Y esto se debe a que se previenen los gastos y no los objetivos, es por ello que los autores proponen el presupuesto inspirado en objetivos".

b). Reforma administrativa (nivel de la eficacia)

Esta situación se caracteriza por una orientación amplia que pretende inducir cambios tanto al interior del aparato como en su relación con el público; cambios enmarcados en una focalización a las estructuras organizacionales. En este tipo de proceso se acepta la

³¹ OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica, S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. P., 26.

necesidad de una readecuación del aparato no sólo a las nuevas condiciones económicas sino también a las nuevas necesidades de la sociedad, mayor cobertura de acción y agilidad a demandas y servicios. La preocupación fundamental en esta orientación es la eficacia del aparato, buscando una rearticulación con los usuarios. El carácter complejo de la transición desde esta perspectiva es mayor, puesto que implica la definición de relaciones entre la estructura del aparato y el público, las organizaciones dejan de funcionar íntegramente para sí mismas y parte de su actividad se orienta al contexto, por lo que la comunicación social adquiere relevancia; sin embargo, la conducción del cambio continúa siendo desde la cúpula organizacional.

c) Nueva orientación al cambio

La orientación en el cambio organizacional asume la necesidad de orientar el proceso hacia el interior del aparato, pero desde una perspectiva de transformación más profunda, que intenta modificar los comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas. Esta perspectiva se asocia a procesos en los que se acepta que la transformación se dará en la medida en que se pueda llegar a modificaciones individuales, la estructura de poder, la forma y orientación en las decisiones, el compromiso en las acciones y la identificación con la función pública. Según Cabrero³² “en este tipo de procesos se asume la necesidad de modificar los engranajes profundos del aparato estatal”.

Esta orientación, es un reto que consiste inducir un cambio organizacional profundo, además es un proceso que si bien se induce en general de arriba hacia abajo, posteriormente adquieren una dinámica propia de reacomodos y desencadena procesos de

³²CABRERO, Enrique, del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 37.

negociación y acuerdos internos que con mucha frecuencia generan conflictos organizacionales. En este tipo de acciones se requiere que la organización esté dispuesta a asumir los costos en energía organizacional que el proceso genere en el corto plazo, esperando en el largo plazo haber generado una dinámica de acción.

Las actividades derivadas de esta perspectiva son. La profesionalización del servicio público, los procesos de identidad institucional, la generación de un nuevo esquema de compensaciones y contribuciones institucionales, nuevos sistemas de incentivos, mecanismos de ascenso jerárquico asociado a logros profesionales, entre algunos otros.

En esta orientación se plantea un cambio más radical. Se pretende un proceso centralizado no sólo en la estructura sino también en un profundo cambio de conductas individuales, abarcando no únicamente el universo organizacional sino la propia naturaleza de las relaciones Estado-sociedad. La necesidad de una reforma integral surge de una crisis de legitimidad del aparato; al aceptar esta situación como premisa inicial, el proceso de cambio forma parte de una redefinición del papel estatal: Bajo este panorama las organizaciones públicas pasan a ser los mecanismos estratégicos de ajuste e interlocución entre el estado y la sociedad civil.

Aquí es donde la complejidad del cambio es mayor, ya que implica organizaciones con capacidad de interacción, negociación y mantenimiento de una calidad y armonía en la relación con agentes de la sociedad. Igualmente se requiere una capacidad simultánea de cambio en el interior de la organización renovando estructuras y comportamientos, y en el exterior frente a un contexto de crisis y fuerzas adversas.

El replanteamiento global de los fines y medios de las organizaciones públicas constituye un conjunto amplio de acciones por desarrollar.

Es cierto que una gran parte de los gobiernos en turno asumen una propensión al "escapismo" o evitando el problema de fondo, prefiriendo reducir el aparato, como si disminuyéndolo hicieran menos evidente su anquilosamiento; sin embargo, muy probablemente lo que se conserva seguirá evidenciado los viejos problemas. Al respecto Crozier³³ señala "si bien el estado tiende estructuralmente a disminuir su presencia en el mundo contemporáneo, con un perfil de "Estado Modesto", es evidente que una vez ajustada la amplitud de su intervención (modelo de intervención estatal ajustada) adquiera una presencia importante que requiera de organizaciones públicas diferentes, con una nueva concepción de su quehacer y con una nueva dinámica de acción."³⁴

Las características del nuevo modelo organizacional, en contraste con el tradicional, podrían analizarse a partir de los cambios en: 1) la estructura organizacional, 2) los sistemas de gestión, 3) la percepción del contexto; y 4) el comportamiento organizacional.

6.0 Repercusiones del cambio en los modelos organizacionales

Los procesos de reforma obligan a que en un lapso relativamente corto se realice la transición de un modelo tradicional de organizaciones públicas, con una racionalidad legal, altamente formalizadas, vertical y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras permeables a los intereses e inquietudes de la sociedad

³³ CROZIER, Michael, Estado Moderno, Estado Modesto, Fondo de Cultura Económica, 1989, México.

³⁴ Sobre el modelo de la "intervención estatal ajustada", véase: Cabrero, Enrique y Arellano, David, "Empresa Estatal o Empresa Pública. Hacia una nueva forma de intervención en el Estado Estrategia", en *Gestión y Estrategia*, vol. I, núm. 1, 1991, México, UAM-Azcapotzalco, 1990.

6.1 Cambios en la estructura organizacional

El modelo tradicional de las organizaciones públicas parte de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

Al respecto, reseña Toffler³⁵ "los principios de la segunda ola fueron "aplicados a una única organización, el resultado fue una clásica burocracia industrial: una organización mecanicista, jerárquica, permanente y de dimensiones gigantescas, diseñada para fabricar productos repetitivos o tomar decisiones "repetitivas en un entorno industrial relativamente estable. Sin embargo, ahora al desplazarnos a los nuevos principios y empezar a aplicarlos conjuntamente, caminamos necesariamente hacia clases nuevas por completo de organizaciones del futuro. Estas organizaciones de la tercera ola tienen jerarquías más horizontales. Están menos recargadas por arriba".

Las condiciones del nuevo escenario impulsa un cambio; el supuesto de un estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obligan a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de las sociedades con las que interactúan.

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de congestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, que posibiliten la negociación y la concertación con los grupos y agentes no gubernamentales.

³⁵TOFFLER, Alvin, *The third wave*, Plaza & Janes. S.A. Editores. 1980, p. 174.

Otro tipo de consecuencias en el cambio de estructuras organizacionales se refleja en la dinámica de los procesos decisorios. En el modelo tradicional se supone la norma jurídica como el eje alrededor del cual se toman las decisiones; los procesos decisorios por lo tanto son cerrados y altamente centralizados. Los mandos medios y operativos generan una tendencia al apego a la norma entorpeciendo la agilidad de respuesta ante demandas crecientes. Alvin Toffler³⁶ considera "estamos participando, no simplemente en el nacimiento de nuevas formas organizativas, sino en el nacimiento de una nueva civilización. Va tomando cuerpo un nuevo código...un conjunto de principios de la tercera ola, nuevas normas básicas reguladoras de la supervivencia social"

Este tipo de dinámicas -resultado de una tradición de concentración del poder- convierte la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios del poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardo y acaparamiento de información. Es decir, que si bien las decisiones buscan explícitamente el apego a la racionalidad legal, implícitamente están permeadas por los juegos de poder con lo que la norma se convierte en un recurso estratégico para ampliar espacios de poder e influencia.

6.2 Cambios en los sistemas de gestión

Ante una nueva concepción del papel estatal, los sistemas de gestión en las organizaciones públicas también se verán profundamente alterados. Los sistemas de planeación, caracterizados por una concepción tradicional del rol estatal, suponen sistemas de planeación rígidos, como procesos verticales, en los que la lógica de la cúpula organizacional define el rumbo, acciones y ritmos del plan. Esta centralización del proceso concentra la atención en el producto, es decir en el documento o plan, por lo que

³⁶Ibid, p, 175.

generalmente el documento cumple con una función burocrática sin desencadenar acciones reales. Según Corredor,³⁷ “está ocurriendo el tránsito de la planificación tradicional a la **planificación estratégica**. Esta última resuelve la separación que se observaba entre el sujeto y el objeto planificado. Establece una mediación activa para llevar a la realidad y ejecutar lo que se programa. La planificación estratégica aborda de manera explícita el estudio de entornos, tarea que comparte con los esfuerzos de la relación y la comunicación institucional”.

A partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con organismos no gubernamentales. Esto da al sistema de planeación las características cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; la función del plan es, por tanto, proveer un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones.

En lo relacionado con los sistemas de dirección, la cúpula, debe ser la conductora totalizante de acciones, pasa a ser un elemento más que pretende encauzar las acciones. Existe la necesidad de ceder espacios con autonomía en el interior y al exterior de las organizaciones, e incluso sus estructuras de gobierno tenderán a incorporar gestores externos que supervisen el funcionamiento y orientación permanente de éstos. La cúpula organizacional se concibe más como una función emprendedora que conducta. Al respecto Toffler,³⁸ relata que “las organizaciones de la segunda ola acumulan con el tiempo cada vez más funciones y se tornan obesas. Las organizaciones de la tercera ola, en lugar de sumar

³⁷CORREDOR, Julio. La Planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI. Caracas, Vadell Hermanos, 2004.

³⁸TOFFLER, Alvin y Heidi, La creación de la Nueva Civilización, p. 65.

funciones, las restan o subcontratan para permanecer esbeltas. Como resultado, dejan atrás a los dinosaurios en vísperas de la nueva era glacial.

6.3 Cambios en la percepción del contexto

El modelo de organización pública tradicional concibe a ésta como una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos.

Desde esta perspectiva la organización es un aparato que tiene capacidad de aislarse del contexto; además la sociedad, las demandas y apoyos, giran alrededor de la organización, se suponen, por lo tanto, como el centro de atención y de recursos de la sociedad, siendo éstos casi ilimitados, asegurando la permanencia y sobrevivencia organizacional.

Los cambios en este aspecto son claros. Las organizaciones públicas no pueden partir ya del supuesto de un contexto relativamente estable; por el contrario, la dinámica del contexto les afecta directamente. La concepción de sistema abierto pasa a ser parte de las organizaciones públicas, un contexto complejo y cambiante dentro del cual las organizaciones públicas son sólo una parte, girando en su conjunto alrededor de la sociedad, misma que a su vez evoluciona en su conformación y dinámica. El proceso de las demandas se hace conjuntamente con organismos externos y los productos también son resultados de acciones entre diversas organizaciones.

6.4 Cambios en el comportamiento organizacional

La nueva dinámica en que están inmersas las organizaciones públicas ha inducido una variación de actitudes, valores y patrones de conducta en la vida organizacional. Las nuevas condiciones en que se desenvuelven estas organizaciones orientan el

comportamiento a partir de otro tipo de premisas. La función primordial que recompensa la organización deja de ser el estricto cumplimiento de tareas para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. Sobre el cual Tedesco³⁹ describe "la organización actual del trabajo tiende a reemplazar las tradicionales pirámides de relaciones de autoridad, por redes de relaciones cooperativas (véase gráfico 10).

Gráfico 10: efectos del cambio en las organizaciones

MODELO ORGANIZACIONAL TRADICIONAL	VARIABLES ORGANIZACIONES	MODELO ORGANIZACIONAL TENDENCIAL
Piramidal		Horizontal
Alta formalización	← Estructura organizacional	→ Flexible
Estable		Roles cambiantes
Papeles definidos		Descentralizado
Centralizado		Con apego al objeto del proyecto
Con apego a la norma		Dispensión de núcleos decisorios
Agrupación del núcleo decisorio	← Estructura decisoria	→ Cercanía entre la estructura formal e informal
Maximización del "juego" subterráneo		De arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba
De arriba hacia abajo	← Sistema de planeación	→ Correctivo
Por autoridad conductor	← Sistema de dirección	→ Por capacidad
Control normativo	← Sistema de evaluación	→ Por acuerdo y aproximaciones
Sociedad en torno a organizaciones públicas	← Percepción del contexto	→ Evaluación del impacto
Orientado al cumplimiento de tareas		→ Evaluación de desempeño
Lealtad al grupo y compromiso político	← Comportamiento organizacional	→ Organizaciones públicas en torno a la sociedad
Político -burocrático (administrador público)	← Liderazgo	→ Orientado al logro de proyectos y acuerdos
		→ Profesionalización del servicio
		→ Compromiso institucional
		→ Emprendedor
		→ Identidad con la institución (gerente público)

Fuente: <http://www.Joseacontreras.net>

³⁹TEDESCO, Carlos, Los grandes retos del nuevo siglo. Aldea Global y Desarrollo Local, Madrid, 2001, p. 7.

7.0 Cultura organizacional

7.1. Concepto de eficacia

El concepto de **eficacia** se refiere a la habilidad de una organización para alcanzar los objetivos relacionados con su misión, es decir, para cumplir con su mandato institucional (Osborne y Gaebler, 1994)⁴⁰.

Elo se puede realizar a corto, medio o largo plazo o combinando de alguna forma las tres perspectivas, pero siempre desde la conciencia de que la cooperación entre todos los implicados es la clave del éxito (Barnard, 1968)⁴¹. La **eficiencia**, sin embargo, es un concepto que se refiere a conseguir con el mínimo de recursos un determinado resultado o a conseguir el máximo de productos con un nivel dado de recursos. En suma, la eficiencia conecta recursos a esfuerzos y la eficacia conecta productos a objetivos. García Pelayo⁴² considera que "la eficiencia y la eficacia son criterios típicos del sistema tecnocrático. Los sistemas administrativos -bajo el enfoque tecnocrático- responden a la producción de bienes y servicios. En cambio, el enfoque político, corresponde a los sistemas administrativos necesarios para equilibrar o legitimar la distribución de costos y beneficios".

Para alcanzar dicha eficacia, actualmente se propone el cambio de gestión en la administración pública. Pasar del modelo burocrático de gestión propio y peculiar de la administración a uno nuevo, introduciendo técnicas de gestión de la administración privada y de mercado. Cabrero,⁴³ señala que "la eficiencia, requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo".

⁴⁰OSBORNE, David y GAEBLER .Ted. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición, Barcelona,1994, 494 pgs.

⁴¹BARNARD, C.I.: The Functions of the Executive, Thirtieth anniversary edition, Harvard University Press, Cambridge, MA. 1968.

⁴²GARCIA, Manuel, "Burocracia y Tecnocracia", Alianza Editorial, España. 1989.

⁴³CABRERO, Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", INAP, México. 1995.

7.2 Características de una nueva administración pública

Es preciso señalar, aunque sea a modo de resumen, que características deberán cumplir las administraciones para un eficaz y sobre todo, eficiente, servicio público:

1. **Profesionalización de los empleados públicos**, lo que supone una formación específica a las funciones de administración y de gestión que van a tener que desarrollar en la prestación del servicio y atención al público.
2. **Descentralización**, con el establecimiento de unas unidades administrativas que dispongan de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los resultados. La descentralización ha producido unos nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos, con competencias específicas y capacidad de administrar y de gestionar recursos.
3. **Disminución de reglamentaciones y normativas**, dando una mayor capacidad de decisión a cada unidad administrativa, en función de la problemática peculiar y concreta que tienen asignada, a fin de aumentar la eficacia y la capacidad de resolución de problemas según las circunstancias en las que éstos se presentan.
4. **Implantación de un sistema de responsabilidad**, compartida en la consecución de los objetivos previstos. Ello implica el establecimiento de unas nuevas formas de relación y de comunicación.
5. En la década de los 80 se introducen medidas y estrategias de modernización, que suponen el paso de **una administración expansiva, propia del estado de bienestar, a una administración equilibrada.**

6. La administración se presenta como la salvaguarda del interés colectivo y como defensora del interés particular de los ciudadanos, lo que está conduciendo a un replanteamiento sobre la utilización de los recursos humanos y económicos, que resultan limitados, ante una demanda de prestaciones cada vez mayor y en proceso creciente. Ello obliga a un establecimiento de políticas racionales, ante las peticiones ciudadanas, y de estructuras administrativas flexibles para incrementar la capacidad de respuesta a las exigencias y demandas sociales.
7. **De una administración centralista a una administración relacional.** Los procesos de descentralización administrativa se han generalizado en muchos países europeos con la finalidad de conseguir unos mayores niveles de eficacia. La administración relacional exige un acercamiento a la sociedad y a los agentes sociales, lo que repercute positivamente en los niveles de competitividad de las organizaciones públicas.
8. **De una administración neutral a una administración competitiva y responsable.** El objetivo de cualquier administración debe ser el responder, en el momento adecuado, a las expectativas de los ciudadanos, lo que requiere la existencia de unas estructuras y mecanismos de evaluación y control de la propia actividad y de los resultados obtenidos.

8.0 Servicios públicos

8.1 Concepto

Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción

en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda. Vásquez Franco⁴⁴, la cataloga como “toda acción estatal en beneficio o satisfacción de las necesidades de los administrados es considerada como servicio público y está sujeta a un régimen de derecho público”.

Cuando dice que «son actividades, entidades u órganos públicos o privados» se refiere esta expresión a los servicios públicos, en sentido material; vale decir, toda tarea asumida por una entidad pública, pero, también puede ser prestado por particulares conforme al orden jurídico pertinente.

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

A. Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: planificación, coordinación, dirección, control y evaluación, tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.

B. Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.

⁴⁴VÁSQUEZ FRANCO, Gladys. La concesión administrativa del servicio público, en derecho español y colombiano, Bogotá, EDIT. TEMIS, 1991, pág. 26.

C. La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.

D. Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecho por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.

8.2 Retos de modernización

La implantación del nuevo modelo de gestión de los servicios públicos por redes implica una redefinición de los roles del Estado y de la iniciativa privada en el proceso de prestación de los mismos. En tal sentido, el proceso que se adelanta involucra principalmente dos tipos de acciones. La primera se refiere a la privatización, entendida como la transferencia al sector privado de ámbitos de acción y explotación económica reservados hasta ahora a los gobiernos.

En segundo lugar y como complemento a la primera, se ha operado un extenso proceso de revisión y transformación del marco regulatorio para la prestación de los servicios. Este proceso identificado como de desregulación, implica no sólo reducir el ámbito de la acción del Estado, sino sobre todo desarrollarla y focalizarla (regulación) en aquellas áreas en las cuales por razones técnicas o económicas se mantengan situaciones de monopolio o imperfecciones de mercado.

8.3 Los actores sociales en los servicios públicos

El ciudadano, usuario del servicio público y el cliente, estos tres "actores sociales", incorporan diversas perspectivas a la hora de interactuar, entre la gestión pública y/o privada y el colectivo social, lo cual nos obliga a diferenciarlos.

Las personas que habitan dentro de los límites territoriales de un Estado, denominados "los ciudadanos", poseen derechos y están sujetos a obligaciones públicas, lo que les confiere capacidad política, que se ejerce a través del sistema representativo electoral y mediante las distintas formas de participación ciudadana. Este hecho, les confiere una perspectiva especial, al momento de interactuar con la gestión pública y/o privada. El ciudadano, está en capacidad de exigir responsabilidades políticas, respecto al buen funcionamiento de la gestión pública y puede influir en la toma de decisiones, en la materia que son de su pertinencia.

Las entidades públicas, son responsables de la manera en que ejecutan los fondos públicos, que provienen de los ingresos que recauda la nación; es decir, de los ciudadanos en su condición de contribuyentes. Este aspecto, debe ser considerado al momento de planificar la gestión de un servicio público, en donde se tendrá en cuenta a los usuarios directos del servicio, respecto a los cuales deberán adaptarse las formas concretas de la prestación, considerando sus entornos sociales específicos y por otro lado a la colectividad ciudadana considerada como conjunto.

Al hablar de cliente, se caracteriza al ciudadano, como contribuyente en el sostenimiento del servicio público, mediante su financiación en forma de impuestos y tasas de utilización. De lo cual se podría resaltar que el cliente "paga", por lo que está en la situación jurídica de exigir, que la prestación del servicio sea de la calidad ofrecida. Si contrastamos "Cliente" y "Usuario", el primero implica una actitud más activa y exigente hacia el servicio público.

López y Gadea⁴⁵, refieren que las situaciones que se presentan en la relación entre

⁴⁵LOPEZ, J. y GADEA, A. "Servir al ciudadano", Eds. Gestión, Barcelona 2000. p. 319.

ciudadano y prestación de los servicios, en un "Mercado Imperfecto" (función al grado de elegibilidad, de la oferta realizada), por el sector público y se distingue en que:

- El ciudadano administrado; cuando poder y grado de sustitución sobre el servicio, son bajos, ya que éste se encuentra vinculado como opción única de intercambio. Por ejemplo, el caso de permisos o certificaciones. (cuando el ciudadano no tiene más opción que aceptar el bien o servicio ofrecido por el Estado).

- El ciudadano usuario; cuando hay un equilibrio en el intercambio, dada la necesaria utilidad recíproca para la continuidad del servicio. Se trata de servicios en los cuales existe una cierta flexibilidad del ciudadano para optar entre diferentes tipos de oferta pública, aunque no siempre pueda efectuar esa opción. Por ejemplo, el caso de los de asistencia sanitaria, o los servicios educativos.

- El ciudadano consumidor; en ciertas iniciativas de modernización de la gestión pública, los ciudadanos pueden escoger entre una oferta variada a la que concurren, tanto la iniciativa privada como la pública. Aquí la administración contrata la prestación del servicio y lo ofrece como posibilidad de elección al ciudadano. Por ejemplo en el caso de establecerse un cupo mediante el cual el ciudadano puede acceder a una escuela pública o privada para recibir la prestación de los servicios educativos.

- El ciudadano como cliente; cuando existe un elevado grado de sustitución del servicio y el poder de elección del ciudadano es discrecional. Se trata de una situación en la que la propia administración, ha introducido elementos de mercado, en la provisión de los servicios públicos, intentando que sea el ciudadano el que opte entre la oferta pública y la privada, como en el caso de las agencias de empleos públicos o el servicio de correos.

Muchas veces se desconoce la función fiscalizadora de estos actores sociales, que son el termómetro en medir la eficiencia de la gestión de los servicios públicos, al respecto reseñan Albi, Gonzales y López⁴⁶, "desde la concepción de la actividad como servicio al usuario, hace falta contemplar con especial interés el último escalafón en la realización de la actividad: esto es, el modo en que se produce la relación directa con el usuario, ya que, a la postre, éste suele resultar decisivo en la valoración del servicio".

Lo que hoy exigen los ciudadanos no sólo es que cubran ciertas necesidades sin que se haga de la manera más eficiente y eficaz posible. Al ciudadano, al cliente, "no le importa sólo en qué condiciones y con qué recursos, teniendo en cuenta las soluciones alternativas dentro y fuera de sector público⁴⁷.

8.4 Las características de los servicios públicos

Para Reyna Alfaro y Ventura Saavedra⁴⁸, según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

a. Son actividades, en las cuales no siempre hay competencia, y normalmente están sujetas a regulación gubernamental, en pro de la protección del interés público.

b. Algunos servicios públicos, pueden funcionar de modo más eficaz como monopolios (como los servicio de saneamiento); sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general, sea en muchos casos más exigente, mediante regulaciones.

⁴⁶ALBI, Emilio; MANUEL GONZALES, José; LOPEZ CASASNOVAS, Guillen., "Gestión Pública", Fundamentos Técnicas y casos, 1ra. Reimpresión, Editorial Ariel, S.A, Barcelona, mayo 2000. , p., 267.

⁴⁷OLIAS DE LIMA GETE, Blanca. "La Nueva Gestión Pública", Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid 2001. 1ra. Ed. Pearson Educación S.A. , p. 16.

⁴⁸REYNA ALFARO, Luis Miguel y VENTURA SAAVEDRA, Karen. Los Servicios Públicos en el Perú: una visión preliminar. Primera edición 2008. P. 595.

c. La regulación de los servicios de saneamiento, proviene del interés público por sus actividades y se traduce principalmente, en control de tarifas y calidad de servicios.

d. Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua, para que pueda satisfacer necesidades de los ciudadanos por encima de los intereses de quienes los prestan.

e. Se puede observar a menudo, conflicto entre el interés público y privado, esto es; debido al objetivo de las empresas privadas (por maximizar sus utilidades) y el del interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible).

f. La prestación del servicio, no debe perseguir fines de lucro (pero, debe permitir la reinversión y recuperación del capital), debe anteponerse el interés de la colectividad a los fines del beneficio económico de las personas, entidades, o organismos públicos o privados que las proporcionan.

g. Su prestación puede ser efectuada por un organismo público o por particulares, pero bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado.

8.5 Clasificación de los servicios públicos

Existen diferentes tipos de criterios para clasificar los servicios públicos:

1. Esenciales y no esenciales; son aquellos que de no prestarse podrían poner en riesgo la existencia del Estado: seguridad, educación salud. Los no esenciales, a pesar de satisfacer necesidades de interés general, su existencia o no prestación no podrían en riesgo la existencia del Estado; se identifican por exclusión de los esenciales.

2. Permanentes o esporádicos; los primeros son prestados de manera regular y continua para satisfacer necesidades de interés general. Los esporádicos su funcionamiento

es de manera eventual y circunstancial para satisfacer una necesidad colectiva del momento.

3. Desde el punto de vista de naturaleza de los servicios; éstos se clasifican en servicios administrativos y servicios públicos industriales y comerciales, últimos referidos a las actividades de comercio, bien sea para satisfacer necesidades de índole general o los destinados a fines lucrativos, y no ha satisfacer necesidades colectivas.

4. Servicios públicos obligatorios u optativos. Los primeros, son establecidos por la Constitución y las leyes, y son indispensables para la vida del Estado. Los optativos, el orden jurídico los deja a discrecionalidad de la autoridad administrativa competente.

5. Por la forma de prestación del servicio: directos o por concesionarios u otros medios legales. En el primero, la prestación es asumida directamente por el Estado (estatales, regionales, municipales entes descentralizados). Por concesionarios el ente privado asume los costos de inversión.

9.0 Los servicios públicos en el Perú

Diego Zegarra⁴⁹ asegura que, en la legislación más próxima a la formación de la República del Perú, se puede encontrar la expresión “servicio” para identificar actividades diversas, tales como alumbrado de gas, los correos y la labor de los hospitales.

La incorporación de la expresión servicio público, en la administración de la función pública, se dio a partir del año de 1864, a través de la creación de diversas leyes en el

⁴⁹ZEGARRA VALDIVIA, Diego. El servicio público. Fundamentos, Lima, Palestra, 2005, p. 305.

campo administrativo, en las cuales se usa el término “servicio público” (a través del Decreto de 20 de abril de 1864), se dispuso abrir un empréstito para subvenir el servicio público.

En el Perú, el proceso de crecimiento de la prestación de los servicios al público fue algo lento, acentuándose más desde el “proceso de municipalización”, lo que propicio la creación de monopolios en los sectores considerados de interés general. A finales del siglo XIX la modernización fue haciéndose más creciente, debido a los servicios del telégrafo y con la nacionalización del ferrocarril. Posteriormente, el surgimiento de demandas de carácter económico como resultado del progreso y de las demandas de la población, produjo el cambio de rol del Estado, encontrándose frente a nuevas actitudes.

Es preciso resaltar otro aspecto importante, el cual es el cambio que sufrió la forma de gestión de los servicios considerados de utilidad pública, se pasó de una gestión directa brindada a través de una dependencia administrativa, a un modelo que implicaba la creación de una persona jurídica autónoma, pero que permanecía en ámbito estatal, es decir, se inicio la utilización de los modelos societarios para la gestión de los servicios cuya titularidad se encontraba en manos del Estado.

A partir del año de 1969, como señala Gordillo⁵⁰, el gobierno militar inicia profundas reformas económicas y sociales que cambiaron la estructura de la propiedad en el Perú, entre las más importantes, tenemos la nacionalización de empresas de servicios públicos que estaban bajo propiedad de capitales extranjeros, a partir de lo cual se crea un conglomerado de empresas públicas, a cargo del Estado peruano. Entre las empresas creadas podemos señalar a, ENTEL Perú, ENAFER Perú, ELECTRO Perú, AERO Perú, ENATRU Perú, entre otras.

⁵⁰GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo, Lima, ara, 2003, t. 2. p. VI 3.

La nacionalización surge con la preocupación del Estado, en la concepción individualista de los servicios que este prestaba estaban siendo reducidos, debido a la libertad declarada, el cual podía ir en contra de los anhelos sociales de grupos o individuos, y en consecuencia se hizo necesario el fortalecimiento del poder del Estado, ante la circunstancia de asumir los servicios que antes estaban en manos de los particulares. Es así que según Vidal Perdomo⁵¹, “el fenómeno nacionalizador surge como instrumento o socializadora apta para pasar una actividad del sector privado al público, ante la relevancia o incidencia -carácter del servicio público- que determinada actividad puede adquirir en la vida de un país, que precisa su prestación y concentración en manos públicas”.

Sin embargo, durante el noveno decenio (del siglo XX) en el contexto de reducción de la intervención estatal en el ámbito económico, se vio necesaria la modernización del Estado, lo que implicó una serie de reformas de la administración pública. Esta reforma puso énfasis en la reducción del gasto público en los servicios y el diseño de una estrategia de privatización de los servicios públicos. La reducción del gasto público, se centro en la reducción del presupuesto (gastos corrientes), se adecuó el marco legal a una función menos intervencionista con la promulgación de la nueva Constitución del año de 1993, facilitando la privatización de los servicios públicos con la participación del sector privado⁵².

La Constitución de 1993, señaló la libertad a la iniciativa privada, definió el nuevo rol y funciones del Estado enmarcado dentro de una economía social de mercado. El gobierno marcó las pautas para hacer de la actividad privada uno de los ejes de desarrollo nacional, a través de políticas económicas referidas en la ley marco para el crecimiento de la inversión

⁵¹JAIME VIDAL, Jaime. Derecho administrativo, 8ª ed., Bogotá, Edit. Temis, 1985, pág. 195.

⁵²Constitución Política del Perú Art. 58: La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una económica social de mercado. Bajo este régimen el estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

inversión privada, la de fomento de la inversión extranjera y la de promoción de la inversión privada en las empresas estatales. En ese contexto, se procedió a la privatización de algunas empresas de servicios públicos con el que se esperaba garantizar un adecuado servicio.

El proceso de cambios, que incluyó a la telecomunicaciones, energía, transporte y saneamiento, dio origen a la creación de organismos reguladores, encargado de regular y fiscalizar la prestación de los servicios en los mencionados sectores⁵³, que por ser relevantes para las necesidades de la colectividad, el estado a través de instrumentos jurídicos (la ley y las diversas formas de regulación) puede garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar conforme al régimen del servicio público.

⁵³Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en la cual se dictan los lineamientos y normas de aplicación general a todos los organismos reguladores.

MODELOS DE GESTIÓN Y PLANEAMIENTO

1.0 Concepto de modelo

El término modelo proviene del concepto italiano de *modello*. La palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con diversos significados. Aplicado al campo de las ciencias sociales, un modelo hace referencia al arquetipo que, por sus características idóneas, es susceptible de imitación o reproducción. También al esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja.

Por lo tanto, **un modelo de gestión es un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad**. Los modelos de gestión pueden ser aplicados tanto en las empresas y negocios privados como en la administración pública.

Esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos.

El modelo de gestión que utilizan las organizaciones públicas es diferente al modelo de gestión del ámbito privado. Mientras el segundo se basa en la obtención de ganancias económicas, el primero pone en juego otras cuestiones, como el bienestar social de la población.

2.0 Concepto de gestión

Del latín *gestio*, el concepto de gestión hace referencia a la acción y al efecto de gestionar o de administrar. Gestionar es realizar diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Administrar, por otra parte, consiste en gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar.

El término gestión, por lo tanto, implica al conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto o concretar un proyecto. La gestión es también la dirección o administración de una empresa o de un negocio.

Existen distintos tipos de gestión. La gestión social, por ejemplo, consiste en la construcción de diversos espacios para la interacción social.

La gestión de proyectos, por su parte, es la disciplina que se encarga de organizar y de administrar los recursos de manera tal que se pueda concretar todo el trabajo requerido por un proyecto dentro del tiempo y del presupuesto definido.

Otro tipo de gestión es la gestión del conocimiento (proveniente del inglés *knowledge management*). Se trata de un concepto aplicado en las organizaciones, que se refiere a la transferencia del conocimiento y de la experiencia existente entre sus miembros. De esta manera, ese acervo de conocimiento puede ser utilizado como un recurso disponible para todos los miembros de la organización.

Por último, cabe destacar que la **gestión ambiental** es el conjunto de diligencias dedicadas al manejo del sistema ambiental en base al **desarrollo sostenible**. La gestión ambiental es la estrategia a través de la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan al ambiente, con el objetivo de lograr una adecuada **calidad de vida**.

2.1 Modelos de gestión

El modelo de gestión integral, presenta una visión globaliza y orientada al cliente tanto interno como externo, según postulados de calidad total y a ser posible según principios basados en modelos de excelencia empresarial como por ejemplo el EFQM.

No estaremos hablando realmente de un sistema de gestión integrado hasta que no consigamos sistematizar todos los procesos claves y relevantes que intervienen en la empresa.

La gestión por procesos, hace que las empresas y/o las organizaciones sean tan eficientes como lo son sus procesos. La mayoría de las empresas y las organizaciones que han tomado consciencia de esto han reaccionado ante la ineficiencia que representa las organizaciones departamentales, con sus nichos de poder y su inercia excesiva ante los cambios, potenciando el concepto del proceso, con un foco común y trabajando con una visión de objetivo en el cliente.

Vamos hacia una sociedad donde el conocimiento va a jugar un papel de competitividad de primer orden. Y donde desarrollar la destreza del "aprender a aprender" y la administración del conocimiento, a través de la formación y sobre todo de las experiencias vividas, es una de las variables del éxito empresarial.

La administración del conocimiento se define como un conjunto de procesos por los cuales una empresa u organización recoge, analiza, didáctica y comparte su conocimiento entre todos sus miembros con el objetivo de movilizar los recursos intelectuales del colectivo en beneficio de la organización, del individuo y de la sociedad.

La gestión por procesos es la forma de gestionar toda la organización basándose en los procesos. Entendiendo estos como una secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una ENTRADA para conseguir un resultado, y una SALIDA que a su vez satisfaga los requerimientos del cliente.

A través del modelo de gestión integral se persigue establecer la cultura de la planificación, la prestación de los servicios prestados y una administración sin papel.

Cultura de Gestión: Uno de los principales objetivos es establecer e implantar una adecuada cultura de gestión que permita realizar un seguimiento adecuado de la operativa de la misma. Cabe destacar la importancia del ámbito estratégico, permitiendo realizar un análisis de la consecución de los principales objetivos estratégicos marcados por la dirección. Otro de los aspectos claves en este objetivo es a integración y complementariedad del sistema que soportará la gestión estratégica con el modelo de excelencia EFQM.

Orientación a Servicios. A través del modelo de gestión integral los servicios se convierten en el núcleo de la propia actividad de la organización, garantizando la maximización del valor aportado a los ciudadanos

Administración sin Papeles.- La optimización de los principales procesos de gestión administrativa interna, reduciendo los tiempos de envíos de documentación de unas unidades de gestión a otras, así como facilitando la puesta a firma de documentos administrativos a los cargos responsables.

2.2 Definición del indicador de gestión

Un **indicador** es algo que **sirve para indicar o que indica** (es decir, que muestra algo con señales o indicios). El indicador puede ser físico (como una señal de tráfico) o abstracto (como una estadística).

Gestión, por otra parte, es la **acción y efecto de gestionar o administrar**. Estos procedimientos buscan concretar diligencias para alcanzar un objetivo o lograr algo.

Se conoce como indicador de gestión a aquel dato que refleja cuáles fueron las consecuencias de acciones tomadas en el pasado en el marco de una organización. Es importante que los indicadores de gestión reflejen datos veraces y fiables, ya que el análisis

de la situación, de otra manera, no será correcto. Por otra parte, si los indicadores son ambiguos, la interpretación será complicada.

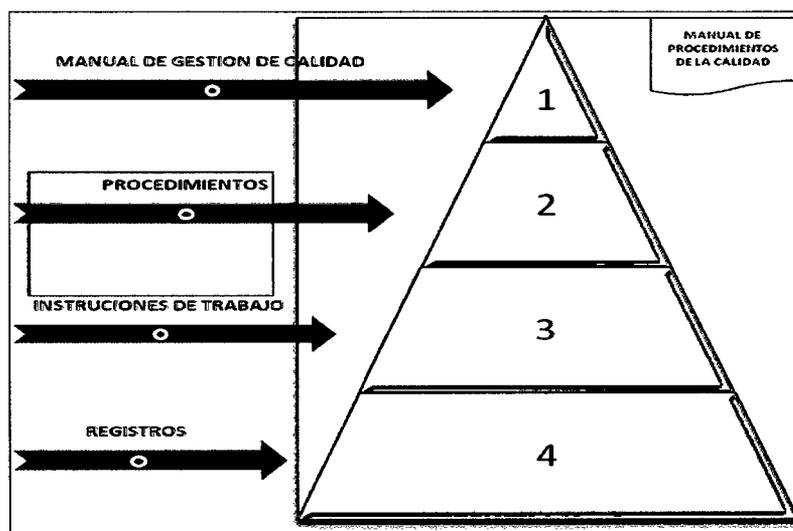
Lo que permite un indicador de gestión es determinar si un proyecto o una organización están siendo exitosos o si están cumpliendo con los objetivos. El líder de la organización es quien suele establecer los indicadores de gestión, que son utilizados de manera frecuente para evaluar desempeño y resultados.

3.0 Sistema de Gestión

3.1 Concepto

Un sistema de gestión es una estructura probada para la gestión y mejora continua de las políticas, los procedimientos y procesos de la organización⁵⁴ (véase gráfico 11).

Gráfico 11: estructura del sistema de gestión de la calidad



Fuente: acatlan.unam.mx.2004

⁵⁴La información de este apartado ha sido consultado a la Pág. <http://www.acatlan.unam.mx/campus/270/>

Las mejores empresas, funcionan como unidades completas con una visión compartida. Ello engloba la información compartida, evaluaciones comparativas, trabajo en equipo y un funcionamiento acorde con los más rigurosos principios de calidad y del medioambiente.

Un sistema de gestión, ayuda a lograr los objetivos de la organización mediante una serie de estrategias, que incluyen la optimización de procesos, el enfoque centrado en la gestión y el pensamiento disciplinado.

La misma fuente informática, señala que las empresas que operan en el siglo XXI, se enfrentan a muchos retos, significativos, entre ellos:

- Rentabilidad
- Competitividad
- Globalización
- Velocidad de los cambios
- Capacidad de adaptación
- Crecimiento
- Tecnología

Equilibrar estos y otros requisitos empresariales, puede constituir un proceso difícil y desalentador. Es aquí donde entran en juego los sistemas de gestión, al permitir aprovechar y desarrollar el potencial existente en la organización.

La implementación de un sistema de gestión eficaz, puede ayudar a:

- Gestionar los riesgos sociales, medioambientales y financieros

3.2 Metas de gestión

Hacen referencia al "¿cómo?", es decir, a la calidad del proceso que da lugar a la obtención de dicho producto.

De lo anterior se desprende que una meta de gestión:

- Debe contener el propósito de mejorar los procesos organizacionales en alguna de sus dimensiones: calidad, eficiencia, eficacia y economía.
- Debe ser un compromiso, cuyo cumplimiento dependa de la acción interna de la organización y no de factores exógenos, como el nivel de actividad económica, cambios bruscos en la demanda, etc.⁵⁷

4.0 Gestión de los servicios públicos

4.1 Estrategias para mejorar la gestión de los servicios públicos.

Hace algunas décadas, la administración pública podía, en cierta medida, limitarse a su función de vigilancia y control de la economía de la sociedad. Hoy en día, a medida que los poderes públicos han ido ampliando sus atribuciones y asumido nuevas responsabilidades, se hace necesario plantear formas de mejora en la gestión de los servicios públicos.

Las políticas de control de calidad y la implantación de las estrategias de marketing, intentan orientar las acciones administrativas hacia los ciudadanos, pretendiendo mejorar el nivel de relación entre poder público y los ciudadanos. No obstante, se continúa exigiendo a

⁵⁷La información de este apartado ha sido consultado de la página:
http://www.infomipyme.com/Docs./GT/Offline/administracion/Planificacion_Estrategica.

la administración el respecto a los principios de igualdad, justicia y equidad en sus respuestas a las demandas concretas del ciudadano. A continuación mencionaremos algunas estrategias de mejora de gestión de los servicios públicos introducidas en los países desarrollados:

a. En primer lugar, encontramos un conjunto de prácticas administrativas cuyo objetivo es reforzar la receptividad en la prestación de los servicios, "Se intenta averiguar las necesidades y preferencias reales del ciudadano y, en función de la detección de estas necesidades, reestructurar los procesos de gestión administrativa"⁵⁸. Dada que la calidad del servicio está ligado con la percepción del ciudadano, uno de los principios básicos es escuchar la opinión del propio ciudadano propietario-usuario del servicio.

b. La adaptación de las necesidades concretas del ciudadano, puede aconsejar en ciertas ocasiones una diversificación organizativa, creándose organismos con finalidades específicas. Esta difusión y fragmentación de la administración tiene efectos importantes en la administración pública, la cual demanda cada vez más la utilización de sistemas de coordinación entre unidades administrativas. Lo que se busca es, ofrecer al ciudadano la posibilidad de elegir entre distintos prestadores de servicios públicos, lo cual conlleva a una forma de control comparativo entre diferentes tipos de prestación. Esta estrategia puede ser aplicada al interior de la propia administración posibilitando a un órgano administrativo para optar entre contratar servicios que sean ofertados por una organización pública o por una empresa privada. Además, para David Sancho, "Hay propuestas que van desde dividir una organización para hacer competir los nuevos entes creados por fondos presupuestarios,

⁵⁸SANCHO ARROYO, David. Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad. E Universitat Pompeu Fabra. Editorial Tecno (Grupo Anaya. S.A.). 2002, p.29.

hasta dividir un servicio público y contratar cada parte del mismo con una empresa privada, para comparar cual de las dos otorga mejores servicios al menor precio”⁵⁹.

c. Una nueva estrategia en la prestación de servicios públicos, consiste en prestar especial relevancia a las políticas de recursos humanos al servicio de la administración. Aquí se da mayor peso a la formación y a la participación tanto individual del trabajador público, como de los sindicatos y asociaciones de profesionales en el diseño e implementación de los programas públicos. Este examen, permite que las normas de la función pública sean flexibles para conseguir adecuar el personal a las necesidades de los ciudadanos, y además permite premiar el logro de los objetivos de rendimiento del trabajador público. Asimismo, se intenta otorgar más poder al empleado que más aportes realiza en su forma de actuación administrativa acorde con los problemas concretos planteados por la ciudadanía. La formación, el desarrollo carreras profesionales y la participación del empleado, son elementos fundamentales del nuevo paradigma de la gestión pública.

d. La utilización de tecnologías adecuadas de información ofrece la posibilidad de conseguir un aumento en la eficacia del funcionamiento administrativo, no descartando un costo económico en su implementación. Las nuevas tecnologías permiten el fácil acceso del ciudadano a obtener información administrativa, lo cual hace que las instituciones respondan rápidamente a sus peticiones. Las estrategias mencionadas, constituyen un cambio de cultura en las organizaciones públicas, que Osborne y Gaebler⁶⁰ consideran como “un espíritu de gestión emprendedora”. Con esta premisa, lo que se busca es que el objetivo de la acción administrativa se centre en la solución de los problemas del ciudadano, lo cual conlleva a realizar un análisis de las necesidades del ciudadano, que en términos de Sancho

⁵⁹ Idem, p. 30.

⁶⁰ OSBORNE, D, y GAEBLER. T. La reinversión del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós. Barcelona. 1994.

Royo⁶¹ se utilizan técnicas del denominado "marketing público".

e. En efecto, tratándose de las formas de gestión del servicio público, la normativa está vinculada muy estrechamente con el mecanismo de la concesión, debido a que se considera que constituye la vía idónea para la participación del sector privado en la gestión y administración de una actividad que ha sido declarado servicio público y en la que es el elemento de titularidad pública, el que caracteriza dicha noción en el Perú⁶².

Entonces, de lo precedentemente relatado podríamos concluir, que la tendencia de la nueva gestión en las organizaciones como objetivo final, es la eficiencia en la prestación de los servicios. Lo cual justifica las privatizaciones en donde el estado ha demostrado incapacidad de gestión⁶³.

5.0 Gestión privada de los servicios públicos

5.1 Sector público versus sector privado

Iniciamos este acápite con las interrogantes ¿cuáles son los servicios que deben ser prestados por el Estado? y ¿cuáles por el sector privado? Lo que es una cuestión objeto de debate político. Generalmente se entiende que la educación, la sanidad, el agua, la energía, el transporte, la seguridad pública son, entre otras, necesidades básicas para el ciudadano que deben ser promovidas por el Estado, lo que requiere la inversión en las costosas infraestructuras.

⁶¹ Idem, P. 31.

⁶² ZEGARRA VALDIVIA, Diego. El Servicio Público- Fundamentos. Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Palestra Editores, Lima, 2005.p. 351.

⁶³ Ollas de Lima, Blanca. Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid, en el libro la Nueva Gestión Pública, grafica el rediseño del sector público alineándolo al sector privado" ...La idea matriz de los procesos privatizadores no es otra que la convicción latentes sobre la intrínseca ineficiencia del sector público y la superioridad natural del mercado para asignar recursos" Madrid. Pág.61.

El método tradicional de creación de infraestructuras para el suministro de servicios públicos era el encargo por el Estado de la construcción de determinadas obras o plantas industriales al sector privado, normalmente a través de un concurso público. El Estado asumía la operación posterior, y con ello por una parte el riesgo de la calidad del servicio frente al público y por otra el diferencial entre el coste y precio. La experiencia demuestra que este método, aplicado a todos los servicios, especialmente en los países en desarrollo, no ha funcionado adecuadamente. Ineficiencias, inexistencia de expertos entre los funcionarios, falta de presupuesto, inadecuadas políticas de precio y corrupción han sido factores que han contribuido a la imposibilidad de acceso al servicio para la población más pobre, cortes continuos de suministro y mala calidad⁶⁴.

A partir de 1997 la inversión directa en infraestructura financiada por el Estado en el mundo en desarrollo inicia un descenso vertiginoso que ha continuado hasta fechas recientes. Es interesante observar que tal descenso fue más evidente en los países en desarrollo de renta media que en los países más pobres, especialmente los del África Sub-sahariana, donde el flujo de inversión extranjera en infraestructura, aunque de poca cuantía, se ha mantenido estable y donde se ha notado un repunte de la llamada inversión «Sur-Sur», es decir, empresas africanas (primordialmente de Sudáfrica) invirtiendo en el continente.

5.2 El auge de las concesiones de infraestructura. La colaboración Público Privada

Tanto en países desarrollados, como en países en desarrollo el comienzo de los años noventa conoció un auge en la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos.

⁶⁴GUTIERREZ DE VERA, Fernando – DODERO JORDAN, Luis. Infraestructura y concesiones un instrumento de desarrollo. Artículo – 838- setiembre-octubre 2007. P. 2.

Esta participación se canalizó a través de distintos sistemas, desde la privatización total del servicio a contratos de arrendamiento de servicios, asistencia técnica, concesiones (incluyendo la modalidad BOT *-build, operate, transfer-* o BOO *-build, own and operate-*) etcétera.

La participación privada de mayor auge en esta década fue la modalidad de concesión.

Un contrato de concesión, en el que la empresa privada está a cargo de la operación del proyecto (como en las modalidades «BOT»o «BOO») y por lo tanto su remuneración depende del éxito del mismo, es una forma de inversión con la ventaja de que la empresa privada inversora es ahora quien lleva el control de la operación y es responsable de una buena gestión para producir ingresos suficientes para amortizar los costos de la obra y obtener beneficios normalmente a lo largo de varias décadas. Adicionalmente, esta presencia garantiza la creación de equipos humanos del país receptor de la inversión, y la transferencia de tecnología y sistemas de dirección a los mismos, con el efecto inducido de colaboración al desarrollo de las capacidades humanas de dicho país.

Las deficiencias del sistema tradicional, la especialización de muchas empresas en campos hasta entonces reservados al sector público y la búsqueda por los gobiernos de métodos para reducir sus déficit presupuestarios, junto con las nuevas corrientes políticas privatizadoras, fueron motivos del auge de la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos a partir de principios de los noventa. El llamado "Consenso de Washington"⁶⁵ incluyó entre sus diez principios el de la privatización del servicio público para, entre otras cosas, lograr el

⁶⁵El llamado "Washington Consensus" formulado por la economista Jhon Willianson, recoge diez principios que a finales de los años ochenta, el Fondo Monetario Internacional, el banco Mundial, y el Departamento de Tesoro Público americano aplicaban para la lucha contra el subdesarrollo. Estos principios se basan en tres reglas consideradas fundamentales: estabilidad macroeconómica, liberalización y privatización. El Washington Consensus ha sido considerado como la plasmación de las doctrinas neoconservadoras propiciadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y ha sido criticado, entre otros por el premio nobel de economía Joseph Stiglitz, Economista Jefe del Banco Mundial a finales de los años noventa, por considerarlo incompleto y no aplicable a los países en desarrollo indiscriminadamente.

equilibrio fiscal. Muchas empresas y países decidieron que encontrar sistemas por los cuales las empresas privadas asumieran el riesgo comercial de la operación y además su control, era más favorable a sus intereses que la importación de plantas o la compra directa de infraestructuras, en la que el riesgo comercial lo corre y lo controla el Estado.

A pesar del incremento de la intervención de la presencia del sector privado, pero este no fue la solución que se esperaba, todos los análisis realizados concluyen que, en general, introdujo importantes mejoras en los servicios públicos que se extendieron a casi todos los sectores de servicios, incluyendo agua, telecomunicaciones, electricidad, gas, aeropuertos, puertos, carreteras, cárceles.

Pero también es necesario analizar las razones por las que muchas de las privatizaciones de servicios públicos fracasaron. Los motivos son varios, pero quizá uno de los más importantes es la falta de competencia en algunos sectores de determinados países, unida a una regulación muy insatisfactoria. El sector privado es eficiente en mercados competitivos. En situaciones monopolísticas, especialmente para la prestación de servicios públicos básicos, tiende a ser tan ineficiente como el Estado y la única forma de que no lo sea es una buena regulación, con importantes incentivos para cuando la empresa cumpla con los objetivos del Estado y sanciones cuando no sea así. Muchos de los problemas enunciados anteriormente nacieron en situaciones de monopolios naturales, es decir, en países pequeños en los que no cabe tener más que un operador dado el escaso número de usuarios y se deben a una deficiente gestión de la función reguladora de los Estados receptores de la inversión.

Esta función reguladora, que debe estar dirigida principalmente a la fijación de precios, objetivos y calidad del servicio, y al seguimiento del funcionamiento de la inversión, incluyendo la exigencia del cumplimiento de las condiciones establecidas, fue deficiente, en

muchos casos desde la negociación del contrato de concesión en la que el Estado no tuvo en cuenta muchos aspectos que en el futuro podrían afectar a la marcha de la inversión, como las consecuencias para el público de la subida de precios de la electricidad o el suministro de agua, ni el inversor privado pensó en que el Estado no iba a tener capacidad para pagar los subsidios a que se había comprometido.

Finalmente podríamos decir que en situaciones de monopolios, naturales la entrada del sector privado mejora el servicio y ahorra dinero al Estado, siempre que la función reguladora sea correcta. Para ello es fundamental que, para cada sector, el Estado haga un estudio del valor añadido que la intervención del sector privado va a aportar a un determinado servicio. A este fin, se debe tener en cuenta los cuatro factores que debe cumplir la intervención privada, es decir: accesibilidad, la entrada del sector privado ¿va a incrementar el número de ciudadanos que tienen acceso al servicio?; calidad, ¿va a mejorar el servicio?; precio ¿lo va a abaratar?; y coste, ¿va a suponer un ahorro para el Estado o va a ser necesario que el Estado subsidie el servicio o que indemnice a los funcionarios que pierdan su puesto de trabajo por la entrada del sector privado?

6.0 La calidad aplicada a la gestión pública

Actualmente la administración pública moderna se ve obligada a adoptar distintas herramientas de gestión utilizadas corrientemente por las empresas privadas; esto obedece a la necesidad no solo de ser eficaces en la gestión sino también eficientes.

Y esta eficiencia alude directamente a la relación costo beneficio de los emprendimientos, porque no solo importa lograr los resultados sino también nos interesa con qué costo se lo logra. Por tanto la administración pública tiene el desafío de prestar

servicios con eficacia, eficiencia y con calidad. Según Osborne y Gaebler⁶⁶ "las instituciones del sector público deben comenzar a evaluar sus desempeños más por la calidad de sus resultados que por el fiel cumplimiento de los reglamentos burocráticos".

Cabe precisar que al adoptar estos principios de eficacia, eficiencia y de calidad, no confundimos el rol ni las funciones de un Estado con las de una empresa, ya que tiene fines de naturaleza distinta, una empresa aplica estos principios para competir en el mercado y obtener lucro; sin embargo, el Estado utiliza estos principios para prestar un mejor servicio y responder a las demandas de sus ciudadanos.

Los modelos de gestión de calidad se han gestado en la administración de empresas privadas, y la mayoría de ellos hablan de la calidad centrada en el cliente y de ofrecer servicios orientados a la satisfacción del cliente. En ese sentido es importante realizar distinciones básicas entre cliente y ciudadano. El concepto de ciudadanía se fue gestando a lo largo de tres siglos, comienzan con los derechos civiles, luego los políticos y por fin los sociales. El cliente sin embargo es el consumidor de un bien o servicio que se define según su capacidad adquisitiva, de ahí que el cliente opera vía mercado sin embargo el ciudadano vía lo público. La noción de cliente remite a la noción de mercado donde concurren, en igualdad de condiciones compradores y vendedores, uniformizados por su capacidad de compra y de oferta; los compradores obrando en su mejor interés optarán por el mejor servicio, el de mayor calidad, en ese caso el de salud, obligando a los prestadores a mejorar sus servicios.

⁶⁶OSBORNE, David y GAEBLER Ted: La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona 2002. 7ª. Edición.

Por todo eso, antes de profundizar el tema de la calidad de la gestión pública es importante puntualizar aspectos básicos tales como calidad y modelo de excelencia en la gestión.

6.1 ¿Qué se entiende por calidad?

El alcance de calidad aunque prestado del mundo de la empresa fue evolucionando, así en la Carta Iberoamericana del 2008 se define el concepto de la calidad en la gestión pública como una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública en el modelo Iberoamericano se entiende como un instrumento de un buen gobierno democrático y con dos propósitos importantes:

- ✓ Que la gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de los servicios y programas públicos.
- ✓ Que la gestión pública debe orientarse por resultados y esto implica control sobre sus acciones y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública por medio del control social.

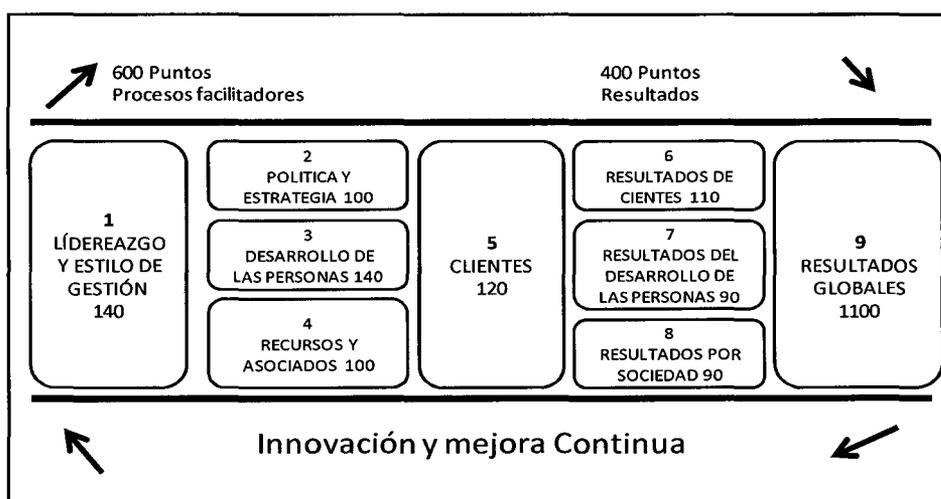
En cuanto a los modelos de calidad, y que son los más utilizados para la administración pública en Europa, uno de ellos es el Modelo Europeo de Excelencia Empresarial (EFQM) y el otro es el modelo Iberoamericano inspirado en el modelo de la excelencia y adaptado en base a requerimientos de la región.

Los componentes básicos del modelo de calidad de la excelencia comprenden:

- La orientación hacia los resultados.
- La orientación al ciudadano/cliente
- El liderazgo y la coherencia.
- La gestión por procesos y hechos.
- El desarrollo e implicación de las personas.
- El proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora.
- El desarrollo de alianzas.
- La responsabilidad social de la organización.

Para el caso de Perú podría resultar pertinente aplicarse el Modelo Iberoamericano de la Excelencia en la Gestión, en todas las instituciones públicas, ya que puede emplearse tanto a grandes como a las pequeñas, y puede implementarse en ciertas áreas y expandirlo en forma gradual hasta cubrir la totalidad de las áreas (véase gráfico 13)..

Gráfico 13: estructura del Modelo Iberoamericano de la Excelencia en la Gestión



FUENTE: Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública

7.0 Planeamiento estratégico

7.1 Propósitos de planeación⁶⁷

Propósito hace referencia a una función o tarea básica de una empresa o una agencia o de cualquier parte de ella. Es así como por lo general las empresas tienen un propósito relacionado con la producción y distribución de bienes y servicios; el de los tribunales por ejemplo es la interpretación de las leyes y su aplicación, y así sucesivamente.

La planeación por su parte tiene como propósito fundamental contribuir al alcance de los objetivos: facilitar el logro de los objetivos y de la empresa. y entre ellos tenemos:

7.1.1 Propósito protector: Hace referencia a minimizar el riesgo reduciendo las incertidumbres que rodean el entorno de los negocios y aclarando las consecuencias de una acción administrativa en ese sentido.

7.1.2 Propósito afirmativo: Plantea que se debe elevar el nivel de éxito de la organización.

7.1.3 Propósito de coordinación: Con la planeación también se busca un esfuerzo combinado de los miembros de la organización, que permitan generar una eficiencia organizacional.

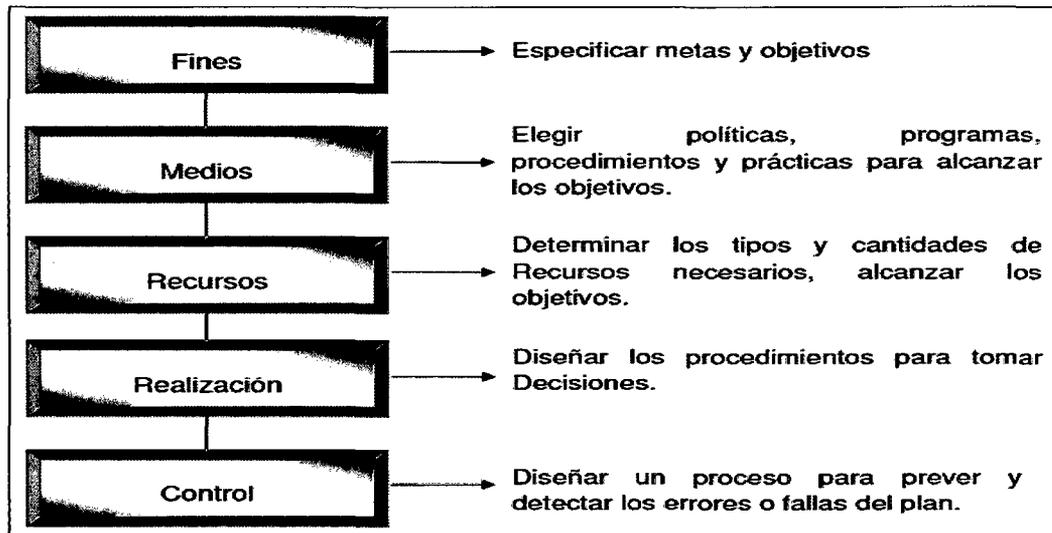
7.2 La necesidad de planear

La necesidad de planear, esencialmente se deriva del hecho de que toda empresa, o institución opera en un medio que experimenta constantes cambios (tecnológicos, políticos,

⁶⁷ Todo este apartado ha sido consultado de las páginas: <http://www.geoties.com/svg88>; [http://www.elprisma.com/apuntes/administración de empresas/planeamiento estratégico](http://www.elprisma.com/apuntes/administración%20de%20empresas/planeamiento%20estrat%C3%A9gico); <http://www.virtual.und.edu.co>.

competitivos, actitudes y normas sociales, económicos) derivados del proceso de globalización (Véase grafico 14).

Gráfico 14: partes del proceso de planeación



Fuente: Henry Mintzberg

7.3 Importancia de la planeación: Sin planes, los administradores no pueden saber cómo organizar a la gente y los recursos; sin un plan, no pueden dirigir con confianza o esperar que otros los sigan. Y sin un plan, los administradores y sus seguidores tienen muy pocas probabilidades de lograr sus metas o de saber cuándo y dónde se están desviando de su camino. El control se convierte en un ejercicio fútil. Con frecuencia, los planes erróneos afectan la salud de toda la organización.

7.4 Estrategia

El concepto de estrategia proviene de la palabra griega *strategos*, jefes del ejército. Verbo griego *strategos*. Tradicionalmente utilizada en el terreno de las operaciones guerreras, solo en una época bastante reciente este término se ha aplicado a otras actividades humanas y en particular a las actividades negocios. "planificar la destrucción de los enemigos en razón eficaz de los recursos". Sócrates en la Grecia antigua comparó las actividades de un

empresario con las de un general al señalar que en toda tarea quienes la ejecutan debidamente tienen que hacer planes y mover recursos para alcanzar los objetivos”.

En los últimos años el concepto de estrategia ha evolucionado de manera tal que en base a éste ha surgido una nueva escuela de administración y una nueva forma de dirigir las organizaciones, llamada “administración estratégica” (strategic mangement).

El empleo del término estrategia en administración significa mucho más que en las acepciones militares del mismo. “Para los militares, la estrategia es sencillamente la ciencia y el arte de emplear la fuerza armada de una nación para conseguir unos fines determinados por sus dirigentes”.

Henry Mintzberg⁶⁸, define estrategia de la siguiente manera: “es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”.

Por estrategia para la administración se entiende la adaptación de los recursos y habilidades de la organización el entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas. Es abordar la dirección hacia la cual debe dirigirse la organización, su fuerza direccionadora, y otros factores claves que ayudarán a la organización a determinar su productos, servicios y mercados.

7.5 Planeación estratégica

Planeación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño, por lo cual es necesario conocer y

⁶⁸MINTZBERG, Henry; *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos*. Editorial Prentice Hall. Primera Edición (Edición Breve) México 1997.

aplicar los elementos que intervienen en el proceso de planeación. La planeación estratégica está entrelazada de modo inseparable con el proceso completo de la dirección; por tanto, todo directivo debe comprender su naturaleza y realización.

Es la planeación más amplia de la organización, constituye planeación a largo plazo y concibe a la organización como un todo. En este tipo de planeación los administradores deben detectar que debe realizar la organización para tener éxito en un lapso de tiempo de 3 y 5 años hacia el futuro, lapso que se define de largo plazo.

En planeación estratégica se sigue el principio del compromiso, por lo que los administradores no deben incurrir en costos de planeación a menos que se anticipe un rendimiento razonable sobre la inversión integrada por las estrategias que se derivan de la misión, la visión y los escenarios. Sus principales características son:

- a) Está proyectada a varios años, con efectos y consecuencias previstos a varios años.
- b) Ampara a la empresa como una totalidad, abarca todos los recursos y áreas de actividades y se preocupa por trazar los objetivos a nivel organizaciones.
- c) Es definida por la cima de la organización y corresponde al plan mayor, al cual están subordinados todos los demás.

7.6 Por qué planeación estratégica

La importancia para los gerentes y las organizaciones ha aumentado en los últimos años. Los gerentes encuentran que definiendo la misión de sus empresas en los términos específicos les es más fácil imprimirles dirección y propósitos y como consecuencia, éstas funcionan mejor y responden mejor a los cambios ambientales.

La planeación estratégica nos ayuda a adquirir un concepto muy claro de nuestra organización, lo cual se hace a su vez posible la formulación de planes y actividades que nos lleven hacia sus metas, además permite prepararse para hacer frentes a los rápidos cambios del ambiente en que opera la organización.

Cuando el ritmo de la vida era más lento, los gerentes podían establecer metas planes simplemente explotando de la experiencia pasada, pero hoy los hechos suceden con demasiada rapidez para que la empresa sea siempre una guía digna de confianza y los gerentes se ven en el caso de desarrollar nuevas estrategias apropiadas para los planes únicos y las oportunidades del futuro.

Después de la segunda guerra mundial varios acontecimientos importantes han aumentado la importancia de la planeación estratégica.

1. Aceleración del cambio tecnológico: A raíz de la explosión tecnológica de la posguerra, surgen industrias completamente nuevas, esta aceleración hizo necesario que las empresas buscarán activamente nuevas oportunidades en lugar de contentarse con reaccionar defensivamente ante la competencia.

2. La creciente complejidad del oficio gerencial: Hoy los gerentes tienen que hacer frente a factores externos tales como la inflación, aumento de los costos fijos, traslado de la gente y de los mercados de las ciudades a los suburbios y las relaciones entre responsabilidad social y la práctica gerencial. Dentro de la organización el crecimiento y diversidad del personal, de unidades operativas, del número de productos o amplitud de servicios. Solo mediante la planeación a largo plazo los gerentes pueden anticiparse a los problemas y oportunidades resultantes.

7.7 Valores estratégicos

1. **Conocimiento y satisfacción del cliente:** Este se trata de conocer y de saber quiénes son los clientes y de cómo mantenerlos a gusto con los productos de la organización.
2. **Conocimiento del mercado:** El conocimiento del mercado es vital para poder **tomar decisiones de gestión**. La expansión y crecimiento de las empresas y organizaciones, junto con los cambios y nuevas tendencias del mercado.
3. **Eficiencia:** es el propósito es lograr el efecto que desea empleando los mejores medios posibles.
4. **Innovación:** Este concepto se refiere a la implementación tecnológica de nuevos productos y procesos y/o a mejoras significativas en estos, ya sea como resultado de la difusión de conocimientos tecnológicos para lograr productos o procesos productivos con especificaciones o propiedades técnicas diferenciadas con respecto a los existentes en el mercado.
5. **Sinergia:** Sinergia es acción y creación colectivas; es unión, cooperación y concurso de causas para lograr resultados y beneficios conjuntos; es concertación en pos de objetivos comunes
6. **Liderazgo:** es muy importante la ética en el liderazgo empresarial ante los retos del siglo XXI.

Debido a los grandes cambios en el mundo es indispensable ser parte de la competitividad empresarial, es por eso que debemos tomar como clave de éste éxito al liderazgo para alcanzar una mayor rentabilidad dentro de las empresas, es necesario para ello encontrar a esos líderes en los diferentes estratos, ya sean institucionales como

empresariales y fomentar día a día su formación para crear de esa forma empresas vigorosas y viables.

7.8 Pensamiento estratégico

El pensamiento estratégico comienza con la reflexión sobre la naturaleza más profunda de un proyecto y sobre los desafíos que plantea. Definir qué es lo esencial y que es lo secundario y que factores no pueden ignorarse sin poner en peligro el éxito de la organización.

- El pensamiento estratégico individual involucra la aplicación de un juicio experimentado para determinar la dirección futura.
- El pensamiento estratégico organizacional es la coordinación de mentes creativas con una perspectiva común que permita a la organización
- avanzar hacia el futuro de una manera constructiva para todos los involucrados.
- La aplicación del juicio experimentado que permita la definición de la dirección futura.
- El conocimiento generalizado en toda la organización de esa dirección.
- El conocimiento individual del aporte propio hacia esa dirección.
- Sentirse partícipe de los logros de la organización.

No es simplemente la creación de grandes estrategias. Implica también unas grandes ejecuciones. Tampoco se trata de acción sin dirección. Debemos ligar la iniciativa con la "acabativa". Implica necesariamente el compromiso y liderazgo total de la alta gerencia. Sin la presencia viva y permanente de la alta dirección en la guía y el impulso del pensamiento estratégico NO HACEMOS NADA.

- El pensamiento estratégico implica la participación y el compromiso de todas las áreas de la organización:
- Operativas
- Administrativas
- Técnicas
- De control
- Y requiere la participación de todos los niveles organizacionales

Misión

Es una afirmación que describe el concepto de la empresa, la naturaleza del negocio, la razón para que exista la empresa, la gente a la que le sirve y los principios y valores bajo los que pretende funcionar.

En la misión encontramos el fundamento que permite explicar a los demás el sentido de nuestra organización en la sociedad. Una organización sin misión sería como un grupo de amigos que se reúnen porque no tienen nada más que hacer, que no puedan dar cuenta del por qué se han reunido. La Misión es el presente, nos da identidad y razón de ser.

La misión de la empresa se refiere a la forma en que la empresa está constituida, su esencia misma y la relación de ésta con su contexto social, de forma tal que podemos definirla como una filosofía relacionada con el marco contextual de la sociedad en que opera. Esta a su vez debe ser suficientemente específica como para servir de guía en el establecimiento de prioridades y en la evaluación del valor estratégico; sin embargo, no debe ser tan específica como para incluir los objetivos y las metas.

Visión

La Visión es el conjunto de ideas generales, que proveen el marco de referencia de lo que una unidad de negocio quiere ser en el futuro. Señala el rumbo y da dirección. Es una representación de cómo *creemos que deba ser el futuro para nuestra empresa ante los ojos de:*

- Los clientes
- Los proveedores
- Los empleados
- Los propietarios

Son los sueños de la organización que se piensan concretar en un período determinado. Nos preguntamos: ¿Para dónde queremos ir? ¿Hacia dónde debe dirigirse la organización? Es conveniente utilizar la imaginación, pues los grandes cambios históricos han comenzado con un sueño. La visión ayuda a ver el futuro de una manera más clara. Esto quiere decir que el futuro se puede programar dentro de un proceso de cambio hacia la continua mejoría. La visión se proyecta, respondiendo con claridad a la pregunta: ¿Hacia dónde queremos llegar? Para Henri Mintzberg⁶⁹, es la definición de la razón de ser de la organización.

La visión de la empresa nos indica cual es la meta que la compañía persigue a largo plazo, incluye la forma en que esta se conceptualiza a sí misma en la actualidad y a futuro de cómo queremos que sea la organización en cada una de sus partes y funciones.

⁶⁹ MINTZBERG, Henry; *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos*. Editorial Prentice Hall. Primera Edición (Edición Breve) México 1997.

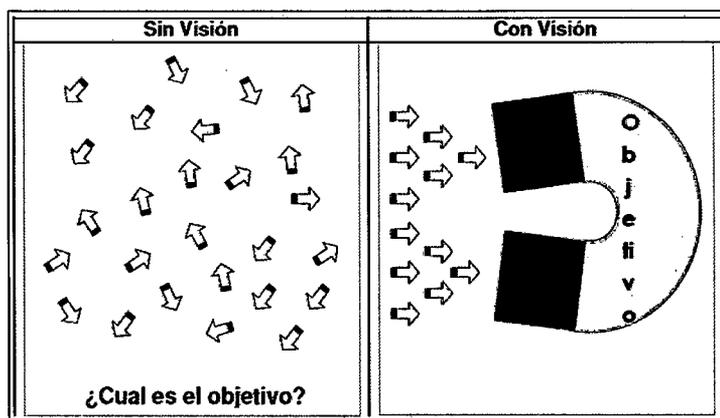
- La visión no es un objetivo, pues no contiene las características del mismo, es solo la forma en que la empresa considera que sus planes y estrategias modificarán sus propiedades actuales y como se conceptualizará en el futuro. La visión se plantea para inspirar y motivar a quienes tienen un interés marcado en el futuro de la empresa.
- Al igual que la misión, la definición de lo que es una visión es simple:
- Cristalización de lo que los líderes desean que sea la empresa, en un periodo de tiempo específico. La visión nos ayuda a definir a que nos vamos a dedicar.
- Se focaliza en lo que usted quiere convertirse, no necesariamente en lo que usted es ahora. Y es consecuencia de los valores y convicciones de los directivos de la organización.

“Una organización que busca la calidad sin una misión, visión y objetivos claros, es como un barco en el que todo funciona bien, pero no sabe a dónde va”.

¿Por qué una Visión?

- a) Permite la toma de decisiones estratégicas coherentes entre sí, al apuntarse objetivos comunes. b) En la mayoría de los casos, rompe con el pasado al establecer un nuevo fundamento competitivo para las empresas. c) Cohesiona los equipos gerenciales al generar motivación y sentido de urgencia. d) Enfoca los esfuerzos de las distintas unidades/empresas hacia una meta específica conocida por todos (véase gráfico 15).

Gráfico 15: toma de decisiones estratégicas



Fuente: Henry Mintzberg

7.9 Toma de decisiones estratégicas

Esto implica la generación de una serie de alternativas estratégicas, dadas las fortalezas y debilidades internas de la compañía junto con sus oportunidades y amenazas externas. Generadas por un análisis FODA, debe fundamentarse en las fortalezas de una compañía con el fin de explotar oportunidades, contrarrestar amenazas y corregir debilidades. Peter Drucker⁷⁰, afirmaba que la estrategia requiere que los gerentes analicen su situación presente y que la cambien si es necesario.

7.10 Identificación de alternativas estratégicas

En un caso dado, probablemente existan varias opciones para cerrar una brecha del desempeño. Puede entrarse a nuevos mercados, los productos clave pueden ser rediseñados para mejorar la calidad o reducir el costo, se puede emprender nuevas inversiones o se pueden terminar las existentes.

⁷⁰DRUCKER, Peter. The Practice of Management (1954)

Si sólo hace falta un cambio menor en la estrategia actual, las opciones lógicas pueden ser pocas. Pero si se requiere un cambio importante en el enfoque estratégico, habrá que identificar más opciones y más tarde se necesitará mayor cuidado para evitar combinar opciones incompatibles en un nuevo enfoque estratégico.

7.11 Evaluación de opciones estratégicas

Richard y Rumelt⁷¹ ha descrito cuatro criterios para evaluar las opciones estratégicas:

1. La estrategia y sus partes componentes deben tener metas, políticas y objetivos congruentes.
2. Debe centrar los recursos y esfuerzos en los aspectos críticos descubiertos durante el proceso de formulación de estrategias y debe distinguirlos de los aspectos sin importancia.
3. Debe ocuparse de sus problemas susceptibles de solución, teniendo en cuenta los recursos y capacidades de la organización.
4. Por último, la estrategia debe ser capaz de producir los resultados que se esperan (esto es, deberá ser promisorio de trabajo real). Al evaluar las opciones también es importante concentrarse en un producto o servicio particular y en aquellos competidores que son rivales directos al ofrecerlos.

Una estrategia que no aporte o explote una ventaja particular de la organización sobre sus rivales, deberá ser rechazada.

⁷¹RICHARD, P Rumelt. "How Much Does Industry Matter?", Strategic Management Journal (1991), 167-185.

7.12 Selección de alternativas estratégicas

Al elegir entre las posibilidades disponibles, los administradores deberán seleccionar las que mejor respondan a las capacidades de su organización. Los buenos planes estratégicos se basan en las fortalezas actuales de la organización.

Las nuevas capacidades pueden conseguirse sólo a través de invertir en recursos humanos, en equipo o en ambas cosas y, además, no pueden obtenerse rápidamente. Por tanto, rara vez conviene emprender un plan estratégico que requiera recursos o capacidades que sean débiles o que no existan. Por lo contrario, deberían explotarse al máximo las fortalezas reconocidas de la empresa.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

1.0 Alternativas de participación del sector privado

Existen varias alternativas para la participación del sector privado en los servicios públicos. Las opciones se sitúan a lo largo de una línea continua entre los extremos de responsabilidad casi total del sector público (por ejemplo, contratos de gestión y servicio), y por la responsabilidad conjunta (por ejemplo, concesiones, arriendos, mecanismos mixtos entre el sector público y privado) hasta la responsabilidad privada completa (venta o traspaso).

2.0 Posibles contribuciones de la participación privada en el sector saneamiento

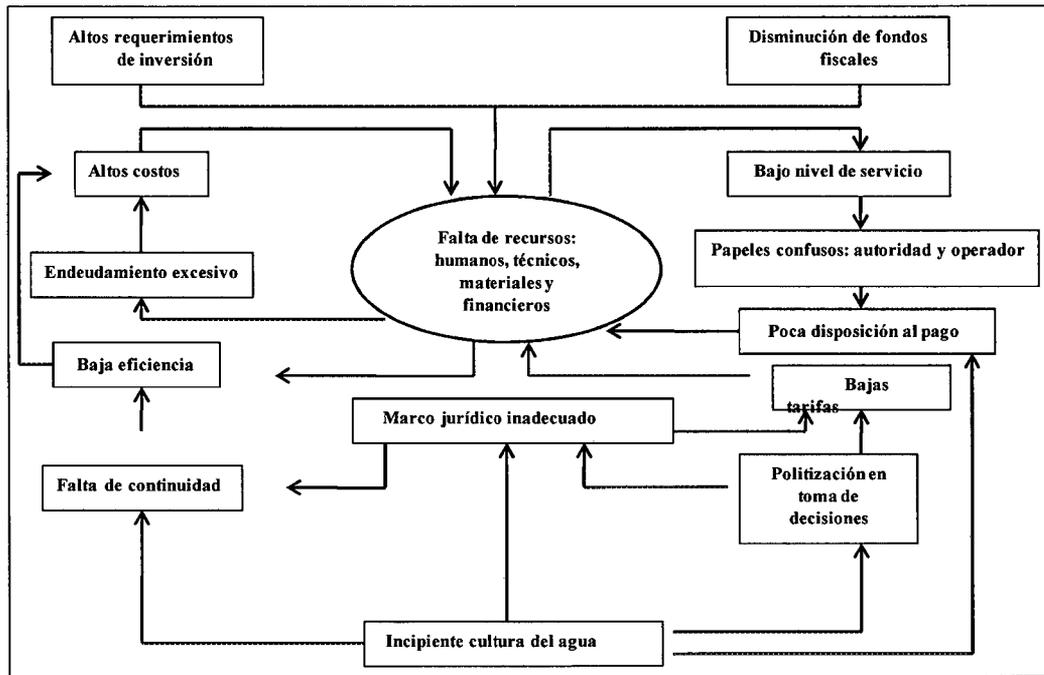
La problemática general que afecta a los sistemas de agua y alcantarillado, puede atribuirse que las aportaciones de empresas privadas especializadas, responsables, con solvencia financiera y con experiencia, pueden ser útiles para propiciar un desarrollo más satisfactorio del subsector, al contribuir a solucionar algunos de los problemas que integran los círculos viciosos, en particular los que corresponden al funcionamiento de las empresas prestadoras del servicio (EPS), a causa de (aspectos endógenos), que se señalan en el gráfico 16.

Entre los principales beneficios que la participación privada podría brindar al sector saneamiento se mencionan:

- El incremento en la eficiencia de los sistemas de prestación de los servicios,
- La mejora en la calidad de los servicios y

- El soporte financiero para cubrir las necesidades de corto y largo plazo (véase gráfico 16).

Gráfico 16: círculos viciosos en los sistemas de saneamiento



Fuente: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>

Además, de la aportación de recursos financieros adicionales, la participación directa de los particulares en la administración de los sistemas municipales de agua puede ser útil en otros aspectos, también relevantes (Gráfico 17):

- La contribución de una experiencia orientada específicamente a la eficiencia operativa, calidad de los servicios y racionalidad económica.
- La continuidad y estabilidad que la presencia de una empresa puede dar a las funciones técnica y administrativa, así como a los procesos de planeación, ejecución y control, al ser ajena a los efectos de los cambios inherentes a la escasa duración de la gestión

municipal.

- La agilidad en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, aspectos que inciden directamente en la eficiencia operativa⁷² (véase gráfico 17).

Gráfico 17: posibles aportaciones de la empresa privada



Fuente: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>

3.0 Principales modalidades de participación privada

La participación privada estará en función de los compromisos y riesgos que asuma el operador privado. Así, el éxito de cada modalidad dependerá del esquema de distribución de los aportes y riesgos entre el Estado (en sus tres niveles de Gobierno de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento legal) y el privado, considerando que serán asumidos por

⁷² La información de este apartado ha sido consultado la página: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>.

aquel que esté en mejores condiciones para hacer frente a tales responsabilidades. A continuación se detalla las principales modalidades de participación (véase gráfico 18).

Gráfico 18: modalidades de promoción de la inversión privada por iniciativa estatal



Fuente: elaboración propia

La Participación del Sector Privado (PSP) presenta una gama de modalidades que pudieran ser combinaciones de las características de unas con otras. A continuación se resume las principales características de cada modalidad.

A. PRIVATIZACIÓN

La Privatización es un proceso mediante el cual las tareas son transferidas del sector público al sector privado. Este proceso permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas. Mientras que la capitalización la podríamos definir como un proceso en el cual se vende a inversionistas privados una parte de las acciones, que no está definido cuanto debe ser pero en la mayoría de los casos oscila entre 40 % a 60 % de las acciones, puede ser más, puede ser menos, ya que no existe un patrón fijo.

En el Perú como antecedentes históricos de privatización se inició, formalmente, en mayo de 1992 con la venta de la Minera Condestable, una pequeña mina cercana a Lima.

El Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, en su artículo 2º estipula cuatro modalidades de privatización:

1. Transferencia total o parcial de acciones, mediante venta en la Bolsa de Valores de Lima o subasta pública
2. Aumento de su capital
3. Contratos de asociación en participación, Joint Venture, otorgamiento de concesiones, prestación de servicios, contratos de gerencia, entre otros.
4. Venta de activos fijos por disolución y liquidación.

La disolución o liquidación es el último recurso porque implica que la empresa a ser vendida no era rentable, por lo que inversionistas privados no desean tomar el riesgo. Este mecanismo en ciertos casos es utilizado cuando parte de la compañía es vendida separadamente a través de sus activos o unidades de operación. Por ejemplo, en el caso de la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú S.A. (ENATRU PERÚ), los ómnibus en servicio fueron vendidos a los trabajadores en tanto que los otros activos fueron vendidos como chatarra a través de subastas públicas.

Los métodos básicos de la privatización consideran las siguientes opciones:

- a) Oferta pública de acciones
- b) Venta privada de acciones
- c) Venta de activos del gobierno o de una empresa estatal
- d) Fragmentación

B. CONCESIONES

Corresponden a contratos a través de los cuales la entidad privada asume la administración de una empresa de propiedad pública y se compromete a realizar inversiones de capital, asumiendo los riesgos de tales inversiones. Son contratos sobre instalaciones existentes y puede tener las siguientes variantes:

Construye-Opera- Transfiere

Construye-Arrienda-Transfiere

Construye-Rehabilita-Opera-Transfiere

Son atractivos a los gobiernos porque sitúan en el sector privado todas las responsabilidades de la operación y de la inversión asociadas con los riesgos comerciales y de inversión. Asimismo, maximizan los potenciales beneficios de acceso al financiamiento privado.

Sin embargo, los contratos de concesión requieren significativos compromisos del gobierno y esfuerzos para implantar un entorno regulatorio confiable para la inversión privada.

En el caso del sector saneamiento la necesidad de enfrentar tanto los requerimientos de optimización, ampliación de los servicios como la de mejorar la calidad de su administración explica que las concesiones sean de mayor preferencia respecto a la modalidad de Proyectos Greenfield, que privilegia únicamente la ampliación de la infraestructura.

1.0 Proyectos Greenfield

En esta modalidad una entidad privada o una asociación pública-privada construyen una nueva instalación.

Esta categoría incluye:

Construye-opera-transfiere

Construye –opera-Contrato de propiedad

Los Proyectos Greenfield, constituyen unos mecanismos adecuado para la participación privada. En casi todos los casos han tomado la forma de contratos BOT (Construye, opera, transfiere), revirtiendo la propiedad al gobierno luego del periodo inicial. Esta modalidad es más usual para la construcción y operación de plantas de tratamiento de agua potable, en países con una creciente demanda de conexiones de agua (caso del Proyecto de SEDAPAL en el río Chillón).

2.0 Asociación Público-Privada

Dentro del conjunto de modalidades en las que el sector privado colabora con el sector público en la provisión de los servicios públicos, las Asociaciones Público Privadas (APPs) tienen un cariz especial.

El auge mundial de la participación privada en actividades antes realizadas por el sector público, el término Asociación Público- Privada, en su acepción más exacta, se restringe a aquellos casos en que el sector privado provee directamente un servicio público, pero que su intervención supone la participación financiera del Estado para hacer rentable el proyecto.

Los proyectos de APP son proyectos de largo plazo para la provisión de servicios públicos o de infraestructura pública con alta rentabilidad social y baja rentabilidad financiera, cuyo equilibrio financiero supone un co-financiamiento parcial o total del Estado,

el mismo que se agrega, de existir ésta, a la tarifa o peaje pagada por el usuario directo del servicio⁷³.

En la legislación peruana, la APP adopta la forma de una concesión, es decir, la de un contrato firmado entre el Estado y una empresa (que a su vez puede estar conformada por un consorcio de empresas) por el cual el Estado (gobierno nacional, regional, municipal) otorga la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos por un plazo determinado.

Una APP supone entonces la prestación directa del servicio público al usuario por parte de la empresa privada. Estos usuarios, por ejemplo, en el caso de una generadora de electricidad serán otras empresas, y en el caso de una carretera, los automovilistas, camioneros, etc. Estos usuarios deberán pagar una tarifa o peaje por el uso de este bien o por la prestación del mencionado servicio.

Una APP, se distingue de la obra pública, pues esta última, junto con la tercerización de servicios, constituye un bien o servicio intermedio que hace posible que el sector público asegure directamente la prestación de un determinado servicio.

APP deben entonces distinguirse de la obra pública (una carretera construida y entregada) y/o del *outsourcing* de servicios que el sector público pueda contratar (servicios informáticos, de limpieza, de contabilidad) para poder cumplir con sus funciones. Asimismo es importante no confundir las APP con las privatizaciones.

⁷³Este apartado ha sido consultado de la pág. <http://www.minsa.gob.pe/ogpp/app/doc>.

2.1 La APP como solución al dilema entre alta rentabilidad social y rentabilidad financiera insuficiente.

La APP es un tipo de concesión cuyo objetivo es el de asegurar la prestación por parte de un operador privado de un determinado servicio público o del uso de una infraestructura pública, respetando criterios de calidad y cobertura.

Sin embargo, a diferencia de las concesiones clásicas, basadas en la rentabilidad financiera del proyecto, es decir en los casos en los que la demanda y las tarifas exigibles pueden cubrir los costos y generar utilidades para la empresa o consorcio privado, en las APP el Estado contribuye en el pago del mencionado servicio u obra de infraestructura pública a fin de promover la descentralización productiva, corregir desigualdades en el acceso, integrar el territorio nacional, etc. Es lo que la legislación peruana denomina concesiones co-financiadas.

Cabe recalcar que bajo cualquiera de las figuras que la concesión pueda adoptar, incluyendo la APP, el Estado no abandona nunca su obligación de que los servicios públicos se presten respetando niveles de calidad, tarifas convenientes y búsqueda del mayor acceso posible a los mismos. Compromisos explícitos que forman parte de los contratos firmados y que el órgano regulador competente se encargará de hacer respetar.

Así, por ejemplo, OSITRAN velará porque los índices de serviciabilidad de la carretera, estipulados en el contrato de concesión, sean respetados (rugosidad del asfalto, tiempo de espera en los peajes, etc.).

La APP es un contrato de concesión entre el sector privado (empresas, asociaciones, etc.) y el sector público (gobierno nacional, regional, municipal) para la provisión de un servicio o bien público que exige la participación financiera del Estado, en la medida que la

rentabilidad financiera del negocio no es suficiente para utilizar el esquema clásico de concesiones.

Esta participación financiera del Estado puede adoptar distintas formas: pagos complementarios a los peajes o tarifas pagados por los usuarios; establecimiento de peajes «sombra»; cesiones en uso de terrenos, equipos; compromisos de compra de lo producido; etc.

Cabe señalar que los contratos de gerencia, en la medida que conciernan la provisión de un servicio público, podrán ser considerados como asociaciones público-privada, así como la privatización de aquellas empresas que posean derechos de concesión sobre infraestructura pública (construido o por construir) o sobre determinados servicios (ya provistos o por proveer).

En estos últimos años, las concesiones bajo un esquema de asociación público-privada (APP) han sido comúnmente usadas para financiar y operar proyectos de infraestructura con una alta rentabilidad social, pero de incertidumbre en la rentabilidad privada. En el caso de servicios carreteros, la existencia de una demanda incierta por el servicio obliga a que el Estado asuma parte del riesgo. Sin embargo, parece que las concesiones se han convertido en un pago por los servicios al privado, es decir, una participación privada que asume riesgo cero.

El principal problema radica en que la distribución del riesgo de demanda no se ha dado adecuadamente. Esta distribución consiste en que el exceso y la escasez de demanda por el servicio, representado en mayores y menores ingresos, respectivamente, se distribuye entre el concedente (el Estado) y el concesionario (el privado).

Observamos que en las carreteras, particularmente en los ejes IIRSA, se han presentado esquemas APP, donde el factor de competencia es el menor pago anual por obras (PAO) y pago anual por mantenimiento y operación (PAMO), o el menor ingreso mínimo anual garantizado (IMAG) por parte del Estado.

Esto significa que el concesionario no arriesga absolutamente nada y gana lo que se encuentra por encima de los ingresos esperados, un muy buen negocio con bajo riesgo. Esto no presenta ningún criterio técnico a la hora de escoger al mejor postor, ni mucho menos para evitar renegociaciones del contrato ante eventos extraordinarios dentro de las proyecciones del proyecto, conocido también como la maldición del ganador⁷⁴.

2.2 Regulación de la Asociación Público-Privada en el Perú

En el Perú mediante Decreto Legislativo N° 1012 de fecha 12 de mayo de 2008, se reguló la participación del sector privado en la operación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, mediante la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), con el objetivo de viabilizar su implementación, generar empleo productivo y mejorar la competitividad del país.

La Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la Generación de Empleo Productivo, es aplicable a las entidades públicas pertenecientes al Sector Público No Financiero.

Define que en el caso del Gobierno nacional, los organismos promotores de la inversión privada serán la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), para los

⁷⁴<http://gestion.pe/impres/impres/noticia/app-asociacion-publicoprivada/2010-06-02/18991>

proyectos que se les asignen en función de su relevancia nacional; y los ministerios, a través de los comités de inversión que conformen.

En ambos casos, los proyectos serán asignados y/o incorporados mediante resolución suprema. La norma define como APP a las modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos y tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos preferentemente privados con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos.

Asimismo, clasifica a las APP en dos modalidades: autosostenibles y cofinanciadas. En el primer caso debe tener una demanda mínima o nula garantía financiada por parte del Estado, y las garantías no financieras deben tener una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos conforme señala la norma.

La modalidad cofinanciada es la que requiera del cofinanciamiento o del otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa.

Para las entidades públicas de los niveles de gobierno regional y local, las facultades del organismo promotor de la inversión privada se ejercen en forma directa a través del órgano del gobierno regional o local designado a tales efectos, y el órgano máximo es el respectivo consejo regional o consejo municipal.

Las entidades públicas identificarán los niveles de servicio que se busca alcanzar, a partir de un diagnóstico sobre la situación actual, señalando su importancia en las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales, según sea el caso, en el marco de las cuales desarrollan los proyectos de inversión.

Es responsabilidad de las entidades públicas realizar un análisis costo-beneficio, a fin de determinar si la participación privada en la provisión de la infraestructura pública o del servicio público implica un mayor beneficio neto para la sociedad respecto a si éstos fuesen proveídos por el Estado a través de una obra pública.

La norma también establece que las garantías en el esquema de APP se clasifican en financieras y no financieras. Las primeras son los aseguramientos de carácter incondicional y de ejecución inmediata, cuyo otorgamiento y contratación por el Estado busca respaldar las obligaciones del privado, derivadas de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos de APP, o para respaldar obligaciones de pago del Estado.

Las garantías no financieras son los aseguramientos estipulados en el contrato que se derivan de riesgos propios de un proyecto de APP.

Igualmente, establece que los compromisos firmes son las obligaciones a cargo del Estado de pagar al privado una contraprestación por la realización de los actos previstos en el contrato de APP, destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura y/o servicios públicos que cumplan con los parámetros asociados a la inversión y con los niveles de servicio por parte del privado establecidos en el contrato.

Mientras que los compromisos contingentes son las potenciales obligaciones de pago a cargo del Estado a favor del privado correspondientes a las garantías que el primero haya otorgado, a fin de mejorar el perfil de riesgo del proyecto e incentivar la participación privada.

2.3 Primera concesión bajo normativa de asociación público-privada

Al amparo de la ley que regula la inversión en asociación público-privada, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) el 11 de agosto de 2009 adjudicó la buena pro la concesión para

el reforzamiento de la línea de transmisión Independencia-Ica. El Comité de Inversión del citado portafolio otorgó esa buena pro a la empresa Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P para el citado proyecto que refuerza el Sistema de Transmisión Sur Medio, en una línea de 220 kilovoltios. Este proyecto se otorgó mediante Concurso Público Internacional convocado por el referido comité.

C. CONTRATOS DE GERENCIA

Es un contrato por el cual la autoridad pública transfiere a la empresa privada la responsabilidad por toda la operación y el mantenimiento del sistema, a cambio de un precio. Se excluye el riesgo comercial. Además de ello se pueden establecer objetivos secundarios, como asistencia técnica en otras áreas, auditorías, servicios etc. Estos contratos son generalmente por períodos de tres a cinco años; la empresa no tiene contacto con los clientes; la propiedad de los activos se mantiene pública.

Se deja toda la responsabilidad por la inversión al estado, estos contratos no son una buena opción si se tiene como objetivo principal acceder a financiación privada para nuevas inversiones.

La empresa privada recibe un arancel fijo por realizar tareas de operación. Los contratos más sofisticados pueden introducir mayores incentivos para la eficiencia, definiendo objetivos de desempeño y basando los honorarios, por lo menos en parte, en su cumplimiento.

Los contratos de gerencia son más útiles cuando el objetivo principal es aumentar rápidamente la capacidad técnica de un servicio público y su eficiencia para realizar tareas específicas, o para prepararse para una mayor participación privada.

Cuando la falta de información sobre el sistema es un problema, se puede incluir con un objetivo menor su obtención y distribución al estado.

Los enfoques graduales comenzando con un contrato de operación son una forma de asegurar al menos alguna participación del sector privado. Debido a que las decisiones sobre la participación de compañías privadas en el sector de recursos hídricos pueden ser políticamente costosas, los estados pueden no estar dispuestos a ir más allá.

Estos contratos pueden ser buenos para mejorar la calidad del servicio servicios para aquellos que ya tienen conexiones de agua y desagües; pero en general hacen poco por aquellos a los que les faltan las conexiones, debido a que no se consideran inversiones de importancia. Por lo tanto, cuando los contratos de gerencia tienen la intención de ser transitorios, deben incluir incentivos para los próximos pasos, tales como provisiones para redistribución de riesgos y responsabilidades una vez que se han alcanzado las condiciones especificadas.

Los fondos de inversión provienen de préstamos de bancos de desarrollo y todo el riesgo de la inversión descansa en el gobierno. Este tipo de inversiones ha probado ser atractivos en países donde el sector privado percibe que el riesgo de inversión es alto.

Los contratos de gerencia mejoran la eficiencia a través de incentivos de pago basados en la medición de la gestión e implican la transferencia de riesgos mínimos al sector privado.

1.0 Estrategias para la selección de PSP⁷⁵.

La estrategia de participación del sector privado en una determinada EPS toma en

⁷⁵La información de este acápite ha sido consultado del estudio realizado por la firma consultora HYTSA-Argentina, para determinar la modalidad de PSP para la EPS Piura.

cuenta diversos factores que llevan a viabilizar el proceso buscado. Un resumen de estos factores críticos que se deben tener en cuenta en el proceso de selección es el siguiente:

- Disposición de las autoridades ediles para incorporar en la gestión de la EPS a un operador especializado.
- Previsión de los fondos para inversiones, las que deben ser consensuados con la fuente crediticia, para luego poner en marcha la PSP.
- Mantenimiento de las fuentes laborales en la EPS, a la vez que se logre la potencialización de su personal (gerencias, jefaturas, técnicos, empleados y operarios) mediante un fuerte plan de capacitación.
- Cumplimiento de las obligaciones concursales de la EPS.
- Incorporación de un privado en la gestión de la EPS

2.0 Alternativas que deben evaluarse

Tomando en consideración los puntos precedentes, se procedió a comparar las características generales de un contrato de concesión tradicional y un contrato de gerenciamiento, ambas posibilidades contempladas en la normativa vigente que posibilitan la participación privada en la prestación de los servicios a cargo de la EPS Grau S.A.

Seguidamente se realiza dicha comparación conceptual.

a) Concesión

El concesionario es convocado para realizar inversiones (con líneas de financiamiento propias y / o de organismos multilaterales de crédito), lograr costos operativos eficientes y cumplir con metas en un lapso relativamente largo (entre 20 y 30 años generalmente).

A cambio de ello, el concesionario es remunerado mediante un sistema de descuento del flujo de fondos esperado por medio de una Tasa de Descuento, o directamente por la aplicación de una Tasa Interna de Retorno (TIR) sobre el capital invertido.

Este hecho es el causante de que los concesionarios (en la mayoría de los casos) intenten postergar los compromisos de inversión con capital propio de los primeros años, pues esto eleva considerablemente el beneficio medido en términos de TIR.

Asimismo, es muy usual que los cuerpos gerenciales y parte de los departamentales suelen ser reemplazados por otros ejecutivos que a criterio del concesionario puedan mejorar la performance de la empresa.

Otra de las características que se observan, ahora desde el punto de vista económico y financiero, es que para mejorar el flujo de fondos del proyecto, y así elevar la Tasa Interna de Retorno del mismo, se busca cobrar mejor, pero asimismo pagar lo más prolongadamente posible o renegociar lo deudas o pasivos argumentando problemas de flujo de fondos.

b) Gerenciamiento

El contrato de gerenciamiento es de mediano plazo (5 años hasta un máximo de 10 en general). Por medio de éste, el gestor es convocado para gerenciar el proyecto, sus inversiones y financiamientos, lograr costos eficientes, cumplir metas, mejorar significativamente el servicio y realizar una transferencia de know how a todos los niveles de la empresa, de forma tal que al finalizar el contrato tanto los gerentes de la misma, las jefaturas de departamentos, empleados y operarios estén con capacidades similares a la de los trabajadores de las empresas más eficientes del mundo en este tipo de servicio.

El gestor no logra beneficios adicionales a su remuneración por postergar pagos o alargar intencionalmente el plazo de pago de deudas preexistentes, hecho que permite inferir que los compromisos concursales serán respetados en la medida que los mismos estén incluidos en las tarifas de la empresa.

3.0 Elección del tipo PSP para el logro de los objetivos.

- Como ventajas principales del Contrato de Gerenciamiento en general, pueden señalarse:
- Disminuye el costo de la participación privada eliminando la absorción de rentabilidad por parte de ésta, y remunerando solo con un honorario la función realmente ejercida (con o sin el plus por eficiencia o resultados).
- Facilita aprovechar las ventajas de la participación privada en casos en que no sea posible condicionarla a la asunción de riesgos económicos por la importancia o incertidumbres asociados.
- Existe la real posibilidad de transferencia de tecnología al personal de la EPS garantizando su mejor desenvolvimiento al finalizar el contrato.
- Frente a dificultades para cubrir las necesidades de inversión en su totalidad, existe la posibilidad de que la EPS tome a su cargo la ejecución de las obras y su financiación estableciendo las prioridades y resolviendo el momento de su ejecución, lo que facilita la toma de decisiones, sobre todo en los aspectos económicos.
- Como la EPS interviene en la planificación, proyecto y ejecución de las obras se halla en mejores condiciones para adoptar medidas en función de las necesidades

que se planteen permitiendo un mejor control de la asignación de los recursos disponibles.

- Constituye una alternativa posible para resolver problemas de corto plazo en entidades prestadoras de servicio con dificultades en su gestión empresarial.
- En la medida en que no implican inversiones en activos fijos pueden tener plazos sustancialmente inferiores a los de la concesión. En servicios de gran escala permiten conformar con más facilidad divisiones verticales (captación, potabilización y distribución de agua - recolección tratamiento y disposición de efluentes cloacales u horizontales: de carácter geográfico.
- Como desventajas o riesgos de la alternativa podrían indicarse:
 - Dificultades para seleccionar las fórmulas para la determinación de una remuneración justa del gestor, ya que son los incentivos económicos asociados a parámetros de eficiencia los que aseguran los resultados esperados.
 - Los riesgos que asume el gestor son limitados, están asociados principalmente con el mantenimiento de su prestigio en el mercado
 - Pueden existir dificultades de coordinación entre el contratante de las obras EPS y el gestor que interviene en su ejecución y operación posterior.
 - El gestor puede incumplir sus obligaciones y aunque se haya previsto ejecutar la garantía en tales casos puede no compensar la pérdida de tiempo y oportunidades consecuencia de la situación.

Mitigación de los riesgos. Estas desventajas o “riesgos” inherentes a la contratación del gestor, pueden atenuarse, especialmente a través de un diseño de las obligaciones y derechos de las partes en el contrato respectivo,

Así:

- En primer lugar, se debe precisar con mayor detalle posible las condiciones de la remuneración, y estas deberán evaluarse en forma integral las condiciones y necesidades del sistema, las posibilidades económicas y las metas y resultados que se fijarán al gestor.
- En el segundo lugar, si se considera que los riesgos son limitados, devaluando el incentivo de cumplimiento, pueden aumentarse los riesgos que debe asumir el Gestor a través de la determinación del honorario contingente.
- En tercer lugar, el diseño de adecuados sistemas de coordinación de las relaciones recíprocas puede evitar problemas o ayudar a resolverlos en caso de que se produzcan, a través de la recurrencia a procedimientos ágiles y breves, como intervención y adopción de decisiones por superiores, intervención mediadora de terceros, arbitrajes, etc.
- Para evitar que el perjuicio de incumplimiento exceda lo que pueda obtenerse a través de la ejecución de la garantía, deberá determinarse con claridad las obligaciones y consecuencias, incluso económicas de cada incumplimiento, proporcionado a la gravedad y a las consecuencias que puede causar.

D. CONTRATO DE SERVICIOS O TERCERIZACIÓN

El Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión, en su inciso f) los define como “la modalidad contractual mediante la cual el Estado, a través de sus tres niveles de

gobierno, celebra un acuerdo con una o más personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, transfiriéndoles una parte integral del proceso productivo de una o varias empresas estatales y/o de las actividades de las mismas, bajo la condición que el inversionista privado asuma las tareas contratadas por su cuenta y riesgo”.

Esta modalidad permite la participación privada en la ejecución de trabajos específicos y determinados, siendo ésta una de las formas más simples de intervención privada. Para citar algunos ejemplos se puede mencionar al servicio de distribución de agua, al servicio de lectura de medidores, operaciones de facturación y cobro, al servicio de operación y mantenimiento de plantas, maquinarias, equipamiento e infraestructura de cada uno de los subsistemas de operación.

Características

- La EPS continúa siendo la responsable integral de la prestación del servicio.
- Los bienes son de propiedad del Estado.
- La EPS asume los riesgos comerciales.
- La responsabilidad de la inversión sigue a cargo del Estado.
- Los costos de financiamiento tanto para la adquisición de activos fijos como para el capital de trabajo están a cargo del Estado.

E. CONTRATO DE ASOCIACIÓN EN PARTICIPACIÓN

Es la modalidad mediante la cual una persona, denominada asociante concede a otra u otras personas denominadas asociados, una participación en el resultado o en las utilidades de uno o de varios negocios o empresas del asociante, a cambio de determinada

contribución, tal como queda establecido por la Ley General de Sociedades, en su artículo 440°.

La gestión del negocio continúa siendo del asociante, por lo que éste actuará en nombre propio.

Asimismo, al tratarse de una figura que no requiere de inscripción alguna, la responsabilidad frente a terceros recaerá exclusivamente en el asociante.

Respecto a la propiedad de los bienes aportados por el asociado, existen dos modalidades: aquella que señala que los bienes pasan en propiedad al asociante, a efectos de proteger de mejor manera los intereses de terceros, y aquella que señala que cada asociado resulta ser propietario de los bienes aportados.

Nuestra Ley General de Sociedades ha establecido a través de su artículo 443°, establecer que “los bienes contribuidos por los asociados se presumen de propiedad del asociante, salvo aquellos que se encuentren inscritos en el Registro a nombre del asociado”.

No existe limitación alguna por parte de la norma societaria respecto a la forma en la cual se deben distribuir las utilidades y pérdidas del negocio. No obstante ello, la norma ha previsto que a falta de pacto expreso entre las partes, los asociados participen de las pérdidas, en igual medida que en la que se hubiere pactado para las utilidades, sin embargo, aquellas no podrán ser superiores al importe de sus aportes a la Asociación en Participación.

Características

- El asociante actúa en nombre propio y la asociación en participación no tiene razón social ni denominación social.

- La gestión del negocio o empresa corresponde única y exclusivamente al asociante y no existe relación jurídica entre los terceros y los asociados.

- Los terceros no adquieren derechos ni asumen obligaciones frente a los asociados, ni éstos ante aquéllos.

- El contrato puede determinar la forma de fiscalización o control a ejercerse por los asociados sobre los negocios o empresas del asociante que son objeto del contrato.

- Los asociados tienen derecho a la rendición y liquidación de cuentas al término del negocio y al término de cada ejercicio.

F. JOINT VENTURE

Se trata de una modalidad de negocio que requiere de la participación de dos o más personas naturales o jurídicas que buscan realizar una actividad económica específica. Para el caso específico esta modalidad permite las asociaciones público privadas de capital mixto o empresa conjunta, que involucran al gobierno local y a firmas privadas que asumen la co-responsabilidad de la prestación de los servicios, así como la idea de riesgo y ganancia compartida.

Bajo un Joint Venture, los socios del Gobierno Local y el privado deben trabajar juntos desde las primeras etapas, definiendo a menudo una figura institucional o una entidad de desarrollo del Proyecto durante la fase de desarrollo y pre-inversión del proyecto. Esta figura proporciona una plataforma para el diálogo directo de colaboración entre los socios del Gobierno Local y el privado, conforme trabajan para desarrollar el proyecto final.

Características

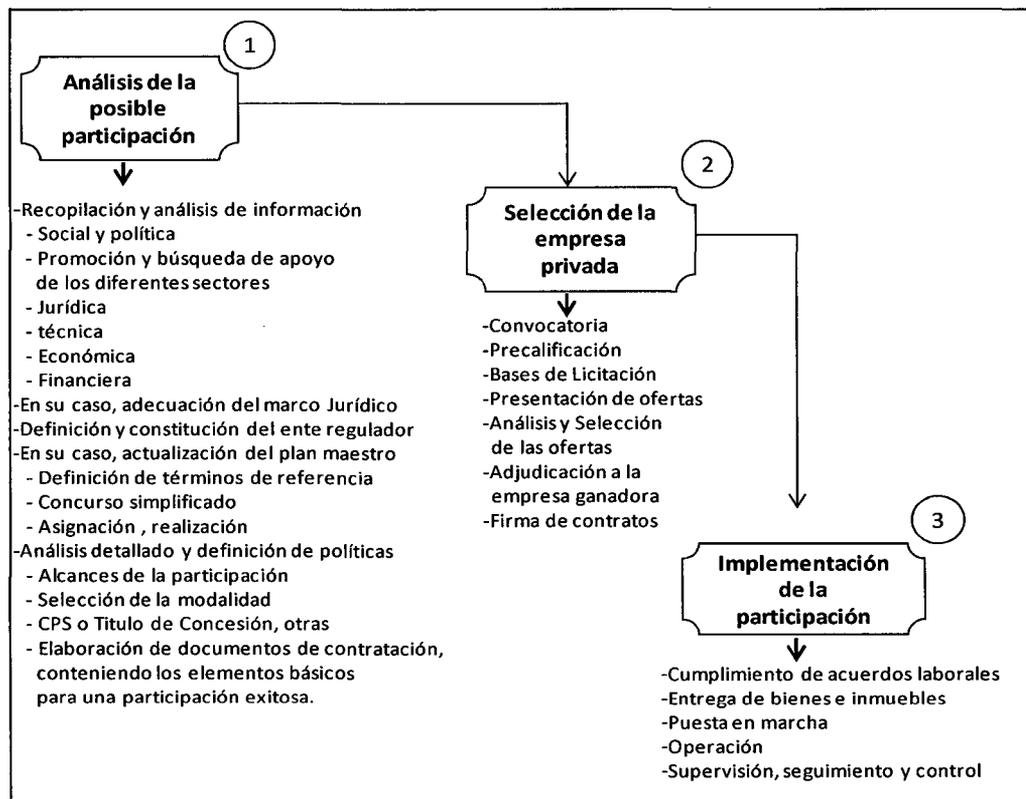
- La implementación de ésta modalidad no implica la creación de una nueva persona jurídica.
- Implica la participación de personas naturales o jurídicas con recursos o habilidades propias.

4.0 Factores claves para la selección de la modalidad de participación privada

La incorporación del sector privado en el sector de agua y alcantarillado por parte de los gobiernos, busca diversos objetivos, tales como: introducir mejoras técnicas, experiencia gerencial y nueva tecnología, mejorar eficiencia, construcción de proyectos de gran escala, cortar los costos de los subsidios públicos o redireccionarlos a los sectores pobres, y hacer que el sector tenga mayor respuesta al público. Todas las formas de participación privada pueden ser diseñadas para mejorar la capacidad técnica y administrativa. El cumplimiento del resto de los objetivos depende de cuál de las opciones sea elegida y si el gobierno puede hacer una buena labor en la facilitación del proceso y en el entorno regulatorio.

Un inadecuado proceso de selección puede conducir a usuarios insatisfechos y renegociaciones dificultosas con el socio privado. Para garantizar un mejor resultado de la participación privada en el largo plazo, es fundamental seguir cuidadosamente los pasos del proceso para la incorporación de una empresa en la prestación de los servicios. Dichos pasos se muestran (véase gráfico 19).

Gráfico 19: proceso para instrumentalización de la participación privada



Fuente: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>

Para establecer que opción de privatización es factible o que debería hacerse para que una opción sea factible, el gobierno debe realizar los siguientes análisis:

- Estado de las instalaciones, evaluando el estado actual de los servicios, la situación de las instalaciones, los recursos humanos y el desempeño financiero. Esta información debe ser adecuada para suscribir contratos de largo plazo. Si la información es deficiente, por ejemplo respecto a la calidad de las tuberías, los hallazgos luego de suscribirse el contrato de concesión sobre la real situación de las instalaciones, pueden conducir a costosas renegociaciones.

- Un análisis del marco regulatorio, de las leyes que podrían afectar la participación privada en el sector, así como de las normas e instituciones del sector encargadas de la

regulación tarifaria y de los estándares de calidad. Debe establecerse si el marco regulatorio da suficiente apoyo al sector privado para que asuma riesgos comerciales. De no ser éste el caso, precisar que cambios debían efectuarse fácilmente, así como que aspectos de regulación deberían ser simplificadas o emitidas en el corto plazo.

- Análisis de que actores del proceso apoyan la participación privada y cuales se oponen (empleados, usuarios, medio ambientalistas, agencias de gobierno)

- Análisis de la viabilidad financiera de la alternativa. Las actuales tarifas cubren los costos? Puede esperarse razonablemente que el sector privado mejorará la eficiencia para lograr los objetivos de servicio sin incrementar las tarifas? Si no es así los consumidores tienen disposición a pagar tarifas más altas? Si no lo es, pueden otorgarse financiamientos (o subsidios para los hogares) para apoyar mejoramientos del servicio? Este tipo de análisis financiero puede llevar a redefinir el proyecto de participación privada por ejemplo para rebalancear los gastos en la inversión planeada entre nueva capacidad de producción.

5.0 Formas de financiamiento de procesos de participación privada

El agua es cara para transportar pero barata para almacenar. El abastecimiento de agua es esencialmente un servicio local, sujeto a control del gobierno local, que puede ser más politizado y tener, así debilidad crediticia respecto al gobierno central.

Debido a que la mayor parte de las instalaciones están enterradas, es difícil que sean evaluadas, haciendo dificultoso el financiamiento de las inversiones. La inadecuada atención de los servicios de saneamiento, está asociada con riesgos en la salud y el medio ambiente, por lo cual los gobiernos tienen gran interés en extender el servicio.

La exposición al riesgo en sector de agua y saneamiento que son difíciles y costosos de cubrir tiene dos ramificaciones:

- Pocos proyectos han sido exitosamente financiados con capital privado, respecto a otros sectores de infraestructura, tales como energía y comunicaciones.
- Proyectos financiados con capital privado han tendido a incorporar financiamiento directo o apoyo crediticio del gobierno o de terceros (véase gráfico 20).

Gráfico 20: estructura de financiamiento

Ubicación, tipo y fecha	Costo del Proyecto	Deuda/Aporte	Calificación del País	Fuente y Plazo de la Deuda (Millones de US \$)
Malasia Concesión (1993)	2,400 (cerca de US \$ 500 millones en dos años)	75/25	A+	Créditos blandos del Gobierno debido a agudos problemas de captación de tarifas
Buenos Aires, Argentina Concesión (1993)	4,000 (US \$ 300 millones en los primeros 02 años)	60/40	BB-	Préstamo A de IF-10 años, Préstamo B de IFC-12 años (se recurre al Gobierno de Argentina en caso de terminación anticipada)
Izmit, Turquía BOT (1995)	800	85/15	B	Préstamos de agencias de crédito la exportación, préstamo del MITI-7 años, Préstamo banca comercial a 7 años. Se recurre al Gobierno Turco.
Chihuahua, Mexico BOT (1995)	17	53/15	BB	Préstamo banca comercial 8.5 años con limitada recurrencia a Banobras
Johor, Malasia BOT (1992)	284	50/50	A+	Préstamo para financiar el proyecto a 10 años del Banco Público Bhd (sin recurrencia)
Sidney, Australia BOO (1993)	230 (dólar austral)	80/20	AAA	Préstamo comercial 15 años. El gobierno estatal garantiza el pago de Sydney Water Com (sin recurrencia)

Fuente: <http://www.eclac.org/dnri/noticias/noticias/9/37539/JouravlevAderasa.pdf>.

La participación del gobierno se ha dado en muchas formas, lo que ilustra el nivel de apoyo del gobierno o de terceras partes. Sólo en el caso del proyecto de Johor en Malasia, el financiamiento se realizó sin una base de apoyo o patrocinio o soporte de terceros para cubrir el riesgo de no pago. Todos los demás proyectos fueron financiados sobre la base de un apoyo limitado. En otros casos la concurrencia del Gobierno local en proyectos BOT o BOO fue otorgada a través de garantía de pago a los operadores del servicio (comprando agua a granel o servicios de desagüe). Para el BOT en Chihuahua, México, por ejemplo, Bonobras el Banco nacional de desarrollo otorgó un crédito de apoyo al gobierno local. En Sidney el gobierno estatal garantizó el pago de la empresa de agua local a la compañía del proyecto privado aún cuando la calificación de la empresa local era AAA según Standard & Poor's. En Buenos Aires la garantía del gobierno de pagar una compensación si la

concesión terminaba prematuramente, otorga la principal forma de seguridad a los acreedores.⁷⁶

6.0 Riesgos inherentes a la participación privada

Los riesgos de carácter operativo, son los que pueden afectar a empresas tanto públicas como privadas, pero cuyos efectos en última instancia se hacen sentir en el actor más importante, aunque normalmente silencioso, que es el usuario.

- **Acceso de la totalidad de la población a los servicios:** que la empresa privada, en la búsqueda de maximización de sus utilidades, pueda inclinarse a no prestar servicios en zonas en donde ejecutar obras tenga un costo alto o en donde la baja capacidad económica de la población puede afectar los ingresos de la empresa. Lo antes señalado, es uno de los aspectos que más frecuentemente se señalan como deficiencias de la participación privada y que ha llevado a que recientemente el Banco Mundial, impulsor importante de dicha actividad, señale que la participación privada no está exenta de problemas y que no es conveniente sostener la posición extrema de que el sector privado debería encargarse de todo.
- **Nivel de servicio:** que los servicios proporcionados por el sector privado no sean de la calidad deseada, al no tener la empresa capacidad o motivación para cumplir las “metas comprometidas” en el título de concesión o contrato.
- **Costo:** que los costos de dichos servicios para el usuario sean mucho mayores que

⁷⁶La información de este apartado ha sido consultado de la página: <http://www.eclac.org/dmi/noticias/noticias/9/37539/JouravlevAderasa.pdf>

los del organismo público, como resultado de fallas del concesionario o de desviaciones importantes en las condiciones económicas y financieras exógenas al proyecto y deficiencias en la regulación del servicio, por el Ente Regulador.

- Aspectos comerciales: este riesgo puede presentarse en proyectos con riesgo comercial.
- Está asociado por ejemplo, al costo de insumos del proyecto (un ejemplo es el incremento de costos financieros, recurrentes hasta recientemente en el país). Se asocia también a la falta de cultura de pago y a la dificultad, jurídica o de realidad política, que existe para estimular a los usuarios al cubrir las tarifas que en muchos casos no cubren el costo de los servicios, aún en condiciones de eficiencia operativa.
- Aspectos financieros: están asociados a los posibles riesgos de mercado que se derivan de las diferencias entre el comportamiento de las variables financieras que se suponen al analizar el proyecto y las que en realidad ocurren a lo largo de sus diferentes etapas. En general se consideran dentro de estos riesgos las variaciones no previstas en los niveles de inflación, tipo de cambio y tasa de interés, o las condicionantes financieras y económicas actuales, producto de la “crisis financiera y económica” en los países desarrollados, especialmente del “Grupo de los 7”.
- Políticos: cambios de política, nacionalización o expropiación, afectación de intereses de grupos locales, embargo, bloqueo comercial; entre otros.
- Técnicos: tecnología no adecuada, fallas en el diseño; desviaciones en tiempo, costo y calidad en la etapa de construcción; falla en el funcionamiento de equipos e instalaciones, capacidad de producción y eficiencia menor a lo esperado y desviaciones en los costos de producción durante la etapa de operación, son los

principales riesgos asociados al aspecto técnico.

La participación privada satisfactoria estará condicionada en buena medida al grado en que los riesgos mencionados puedan identificarse, cuantificarse y mitigarse. Para ello se requiere un cuidadoso análisis, en las etapas iniciales, de los riesgos inherentes a cualquier esquema de participación privada. En la mayoría de los casos, los riesgos mencionados pueden controlarse a través de una distribución adecuada de los mismos entre los diversos actores, apoyada en la existencia de garantías mutuas, de la selección de una modalidad apropiada de participación privada, de un proceso transparente de licitación y asignación de contratos o títulos de concesión y, aspecto de capital importancia, de la adopción de un proceso adecuado de regulación.

Un aspecto que se debe tener en cuenta es que, por razones de orden contractual y político, normalmente los procesos de prestación de servicios a cargo de una empresa privada tiene una mayor visibilidad que los prestados por un organismo público, lo que debería inclinar a la empresa a una mejor ejecución⁷⁷

7.0 Participación del sector privado – experiencias de otros países

a. Francia

Los modelos de participación privada, en los servicios de agua en la ciudad París, Francia están referidos a los contratos de gestión y la concesión, lo que demuestra que el modelo francés no es rígido, sino mas bien, un conjunto de principios flexibles. También nos ilustra, que los conceptos claves de riesgo y competencia, determinan el modo de

⁷⁷BAROCIO, Rubén y SAAVEDRA, Jorge. La participación privada en los servicios de agua y saneamiento, México, p, 302.

participación del sector privado en la problemática del saneamiento. El caso de París, nos brinda un interesante ejemplo de la participación de los consumidores en el proceso normativo. Los inversionistas privados, empezaron a participar en el abastecimiento de agua, en la mitad de la década de los 80. Bajo estos contratos, las firmas privadas asumían la responsabilidad de mantener el sistema de distribución, de propiedad pública, así como los riesgos asociados con la provisión de los servicios.

A pesar de que estos contratos, no fueron otorgados sin un carácter competitivo, ellos han generado una fuerte competencia entre las dos más grandes compañías de Francia, ya que cada una; trata de superar a las otras empresas concesionarias de saneamiento en París. Desde que se firmo el contrato, el desempeño ha mejorado drásticamente y el porcentaje de agua no contabilizada ha bajado de 22 % en 1987 a 12 % en 1991.

El sistema francés, opera como una escalera, inicialmente, los empresarios privados escogen un peldaño apropiado, si las circunstancias lo garantizan, ellos tienen la opción de avanzar o retroceder. Eventualmente, las funciones de producción para París, serían asumidas completamente por el sector privado. En otras municipalidades de Francia, los operadores privados inician solamente las funciones administrativas y van incrementando gradualmente su participación, hasta incluir las responsabilidades financieras y de inversión.

La experiencia de París, ofrece nuevas alternativas en cuanto a la normatividad, a la gestión y regulación del saneamiento. Solo una persona, supervisa la función normativa. La responsabilidad del sistema parisino, es más directa y se basa en la competencia entre los dos distribuidores. Da alta prioridad a la provisión de información rápida y confiable al público, lo cual incluye; información sobre discrepancias entre los estándares del servicio y el funcionamiento, y sobre el destino de las multas impuestas a los operadores. De esta

manera, el público, la prensa y los grupos que defienden los intereses de los consumidores, son quienes controlan el abastecimiento de agua en París.⁷⁸

b. Chile

Los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado en Chile, están entre los mejores de América Latina, tanto en términos de calidad del servicio, como en la eficiencia de sus operaciones. En 1991, el 98% de la población chilena, tenía acceso al abastecimiento de agua y más del 78% al alcantarillado⁷⁹.

La reforma del sector saneamiento, se inició en la década de los 70, a través de directivas de control y de incentivos para mejorar el sistema. En Santiago de Chile, el uso intensivo de servicios contractuales, para la operación y mantenimiento, obtuvo un notable éxito, en cuanto a la productividad del personal y en la reducción de costos.

Hasta 1990, las empresas regionales operaban bajo la administración de SENDOS, una agencia del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Las tarifas eran determinadas por el Ministerio de Economía (ME) y MOP, tomando como base las necesidades del flujo de fondos.

En la década de los 80, las tarifas promedio cubrían el 50% del total de los costos (incluyendo a las inversiones), pero los subsidios cruzados mantuvieron cuotas bajas, para el consumo mínimo, de los pobladores de bajos ingresos. Las obras de renovación y de expansión se limitaron, como resultado de una inadecuada recuperación de costos y dependencia de los recursos presupuestarios, para las inversiones; la calidad de los servicios, se deterioró durante la década de los 80.

⁷⁸ Fuente: la mayor parte de los datos provienen de Armstrong, Cowan y Vickers (1994), Booker (1994), Cowan (1993), Haarmeyer (1994), Jeffery (1994), Kay (1993), Myers (1995), y Ramanadham (1989).

⁷⁹ La información de este apartado ha sido consultado de la página: <http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-47703.html>.

En 1990, el gobierno introdujo una política más transparente, una estructura normativa más eficiente y un enfoque comercial, para el sector de operaciones del saneamiento. Las reformas del sector incluyeron:

- La separación de las funciones normativas y de operación.
- El establecimiento de una tasa consistente, que promoviera la eficiencia y la recuperación total de costos, tanto para los operadores públicos, como para los privados.
- La definición de un conjunto de políticas operacionales.
- El reemplazo de los subsidios cruzados, por subsidios directos para las clases menos favorecidas.
- La creación de derechos de propiedad, que pudieran ser negociados sobre los recursos hídricos. Estas reformas, pasaron a ser normas legales entre 1989 y 1990.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), es la responsable de establecer las normas para los servicios, revisar las tarifas, aprobar los planes de inversión, y velar por el cumplimiento de las normas que afectan estas aéreas. La SISS es autónoma y su director es designado por el Presidente de la República. El ME juega un papel activo en la coordinación de los reglamentos, de los servicios públicos y otorga la aprobación final de las tarifas.

Todas las empresas regionales de agua y saneamiento, incluyendo EMOS (Santiago) y ESVAL (Valparaíso) se han transformado en sociedades anónimas, de propiedad de CORFO (98%), que una corporación de desarrollo del gobierno central. Las compañías del sector han sido descentralizadas y gozan de autonomía en sus operaciones.

El nuevo sistema liderado por CORFO, ha representado mejoras, sin embargo; la situación no está libre de problemas. Las compañías regionales, aunque descentralizadas en operaciones geográficas, están firmemente controladas por la central y los gobiernos locales, pero; los usuarios locales, se han involucrado muy poco, "Como Participación Ciudadana" en la prestación de los servicios ofrecidos por la compañía.

Actualmente, la participación del sector privado, opera exclusivamente a través de servicios contractuales. Existen pequeños sistemas de propiedad y operación privados, en vecindades de altos ingresos económicos, pero este modelo no se puede generalizar.

El gobierno, está considerando la posibilidad, de la participación privada; mediante acuerdos tipo COT⁸⁰ (Construir, Operar y Transferir) y CPO⁸¹ (Construir, Poseer y Operar) y en otros esquemas de inversión privada que podrían incrementar el flujo financiero del sector⁸².

c. Argentina (Buenos Aires)

En 1991, el entonces presidente de la República Argentina, Carlos Menem, reinició el programa de privatizaciones del sector saneamiento, que había iniciado en 1989. La Ingeniería y edificaciones sanitarias públicas, estaban a cargo de la Entidad Pública;

⁸⁰ Un COT o BOT es una forma de financiamiento de proyectos en la cual una entidad privada recibe una concesión o franquicia del sector público, para diseñar, construir y operar un nuevo elemento de infraestructura para prestar un servicio público, como puede ser una autopista, una red de abastecimiento de agua, un aeropuerto, o una planta de tratamiento de desechos sólidos, por un número determinado de años, después de los cuales la propiedad del bien revierte al sector público. Durante el tiempo que ese bien es operado y administrado por el concesionario, este puede cobrar a los usuarios por concepto de peaje, derechos de uso, alquileres y otros cargos establecidos en su contrato de concesión para recuperar su inversión y cubrir los gastos de operación y mantenimiento del bien.

El concesionario debe ser capaz de obtener el financiamiento necesario para la construcción, así como el capital de trabajo necesario para los primeros años de operación y asume el riesgo de la recuperación de su inversión y la obtención de un margen de utilidad adecuado, que finalmente le transfiere al final de la vigencia del contrato.

⁸¹ Bajo este esquema una compañía financia, construye, posee y opera una obra nueva o sistema específico y después de un periodo determinado, la posesión de la obra es transferida a la autoridad pública. Estos contratos son atractivos para nuevas inversiones que requieren de montos considerables de financiamiento, tal como es el caso de sistemas de abastecimiento de agua en bloque, o el de plantas de tratamiento de aguas residuales.

⁸²La información de este apartado se ha consultado la página:

<http://www.cepis.org.pe/eswww/proyecto/repidisc/publica/hdt/hdt056-b.html>, Hoja informativa CEPIS, Informe del Taller, Banco Mundial. Diciembre 1993.

Empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), Menen, promovió a licitación internacional, implementando la política, que una compañía bien administrada, aseguraría un mejor y menos costoso servicio a la población.

El sector de agua no era económicamente deficitario. Tuvo superávit en 1992, y muchos la consideraban, un área estratégica e incluso vital, para el Estado, según Alex Loftus y David McDonald, investigadores del Departamento de Geografía de la Universidad de Queen, Canadá.

Pero la empresa estatal, no podía dar respuesta a la demanda de la población marginada del servicio de saneamiento. Sólo la mitad de los nueve millones de habitantes, de los distritos periféricos a Buenos Aires, contaba con agua potable y un 65 por ciento, no estaba conectado al sistema de saneamiento.

La Argentina de la década de los noventa, fue pionera en la privatización de servicios de agua y saneamiento. En su momento, la de OSN fue la concesión más grande del mundo, porque abarcó el denominado Gran Buenos Aires y 14 distritos vecinos, con 9,3 millones de habitantes, señala un informe de Andrea Catenazzi⁸³.

Las condiciones de la licitación para la privatización, establecían que el consorcio adjudicatario -que obtendría la concesión por 30 años- no tenía que efectuar aportes de capital, sino ofrecer un porcentaje de reducción, de tarifas vigentes al momento de la privatización y asumir el compromiso, de no incrementarlas durante 10 años, mejorando los servicios.

⁸³ CATENAZZI, Andrea. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento durante las II Jornadas UGYCAMBA, Julio 1999.

El consorcio ganador, con el nombre de Aguas Argentinas, fue el liderado por la francesa Suez Lyonnaise (25,3 %), Sociedad Comercial del Plata (del grupo argentino Soldati, 20,7 %), Sociedad de Aguas de Barcelona (12,6 %), la firma Argentina Meller (10,8 %), el Banco de Galicia y Buenos Aires (8,1 %), la Compagnie Generale des Aux (8 %) y Anglia Water (4,5 %).

Apenas se hizo cargo de la empresa, Aguas Argentinas de los servicios de saneamiento del Gran Buenos Aires, rebajó un 26,9 % el precio del servicio, aunque la rebaja no era tal, ya que Obras Sanitarias de la Nación (Entidad Estatal Argentina) había incrementado un 74 %, los servicios de saneamiento, poco antes de la privatización. Un año después, Aguas Argentinas, reclamó un incremento tarifario, no obstante que, se había comprometido a no elevar los precios por 10 años.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, entre mayo de 1993 y enero de 2001 las tarifas de Aguas Argentinas, se incrementaron en un 103,2 %, un porcentaje que superaba ampliamente la inflación y pérdida del valor monetario argentino, de ese período: 7,3 %. Las complicadas negociaciones entre el Gobierno y Aguas Argentinas, fueron encomendadas a un grupo de asesores, encabezados por la entonces ministra de Recursos Naturales y Desarrollo Humano, María Julia Alsogaray, quien intervino en la privatización de la telefónica estatal y aún afronta juicios por enriquecimiento ilícito.

Aguas Argentinas presta a la fecha, servicios de saneamiento en el Gran Buenos Aires y en 17 distritos aledaños, un área de 1.830 kilómetros cuadrados, que alberga a 10 millones de personas. La empresa asegura haber invertido 1.700 millones de dólares, haber incorporado a la red de suministro de agua a 1.984.433 personas, y extendido el servicio de saneamiento a 1.155.940 habitantes entre 1993 y 2001.

Sin embargo, de acuerdo al ministro de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, Raúl Rivara, 50 por ciento de los potenciales usuarios de Aguas Argentinas, en esa Provincia (3,5 millones de personas) no tienen servicios, porque la empresa no cumplió con el compromiso de extender la red.

Los servicios privatizados de saneamiento y agua potable, en la zona más poblada de Argentina, no lograron en 10 años; ampliar ni mejorar la cobertura, pese a que el valor real de las tarifas se duplicó⁸⁴.

d) Bolivia (Cochabamba)

El fracaso de la privatización del agua en Cochabamba, es un caso muy conocido y debatido a nivel mundial. El caso de Cochabamba muestra, relativa escasez de agua, que crea sobre-dependencia, de fuentes subterráneas y un servicio interrumpido, debido entre otros; a un sistema obsoleto con bajo nivel de micro medición, dando como resultado, que hasta 60% del agua distribuida, se pierda o no se facture.

La mitad de los aproximadamente 500,000 habitantes, no estaban conectados en la red de agua, dependían de camiones cisternas -que venden el agua quizás más cara de la región- o de sistemas auto-construidos, por comunidades locales. El resultado, es un cuadro de desigualdad en acceso al agua, que refleja y reproduce la inequidad y baja gobernabilidad.⁸⁵

Desde principios de los 90, el Banco Mundial, recomendaba la privatización de la Empresa Municipal de Agua SEMAPA, como única solución al problema del agua en

⁸⁴ ⁸⁴ La información de este apartado se ha consultado la página: <http://www.elaguaesvida.org/articulos>, por Alonso Viviana las Aguas bajan turbias BUENOS AIRES, ago (IPS

⁸⁵ La información de este apartado se ha consultado la página: <http://www.ifc.org/enviro/test/enviro/How/Structure/EPU/Water/Waterproj/waterproj.htm#boliviaAISA>.

Cochabamba. En 1996 el Banco Mundial, condicionó un préstamo de \$14 millones a SEMAPA para su privatización y en 1997, los Organismos de Cooperación Internacional, el Fondo Monetario Internacional -FMI, el Banco Mundial -BM y el Banco Inter Americano para el Desarrollo – BID, condicionaron un “Préstamo No Reembolsable” por US\$ 600 Millones, con fines de la privatización de SEMAPA.

El proceso se complicó por varias razones, grupos de poder locales, “ataban” la concesión del sistema de agua, a la ejecución de obras civiles muy ambiciosas y costosas; la empresa arrastraba un pasivo financiero grande, que debía ser asumida por el concesionario. El Banco Mundial, exigía una aplicación de plena recuperación de costos y la empresa logró; en las negociaciones, establecer una alta tasa de retorno garantizada. Todos estos costos -consensuados, en un proceso absolutamente secreto; entre empresa, gobierno y grupos de poder locales- se reflejarían en las tarifas de agua, previa a cualquier mejora en el sistema de agua. En septiembre de 1999, se firma el Contrato de Concesión, a favor del Consorcio Aguas del Tunari, dirigido por el gigante de la construcción e ingeniera, Bechtel Enterprises de EEUU.

El Contrato, creó un área de concesión monopólica, necesaria para garantizar una rentabilidad comercial para Bechtel, con el cual ejercería control sobre fuentes y distribución de agua, con esta medida; se introdujo una profunda inseguridad jurídica y operacional, para cientos de comunidades semi-rurales y peri-urbanas, que han construido y manejan sus propios sistemas de agua y que se enfrentaban con expropiaciones sin compensación.

A principios del 2000, los incrementos en las tarifas de agua, llegaron hasta el 200 y 300%, y la reacción de la población no se hizo esperar; en la ciudad de Cochabamba, se inició una rebelión de usuarios; y desde el campo y áreas peri-urbanas, un rechazo movilizado de las expropiaciones. Este conjunto de fuerzas, protagonizaría una escalada de

protestas, culminando en abril de 2000, con enfrentamientos entre pobladores, fuerzas policiales y el ejército, la declaración de un estado de sitio, cientos de heridos y un muerto. El 10 de abril de ese año, el gobierno boliviano; anunció la anulación del contrato de concesión y cambios sustantivos en la ley que lo amparaba y vulneraba los sistemas autogestionados, usos y costumbre rurales.

8.0 Participación del sector privado en saneamiento - Perú

8.1 Concesión Pacasmayo

Los servicios de agua potable y saneamiento de la provincia de Pacasmayo-La Libertad, fueron adjudicados al operador privado Norwasser SAC en setiembre del año 2002. Esta empresa se comprometió invertir un millón de dólares para regularizar el servicio, mejorar la continuidad del servicio de cuatro a ocho horas, y conectar a la población de las zonas periféricas que no tenían acceso al recurso.

La concesión pura prevista para durar 60 años, no llegó a cumplir su segundo año, debido a que el gobierno local declaró su caducidad el 5 de mayo de 2004. Tras la concesión de los servicios en Pacasmayo, se constataron diversas irregularidades en la selección y contratación del concesionario, la inoperancia del operador privado para ofrecer una gestión de cambio, la nula inversión para mejorar la calidad de los servicios, y la falta de capacidad del órgano regulador del estado para tomar las medidas correctivas.

Norwaster operador privado de los servicios de saneamiento, no realizó inversiones financieras, más por el contrario condujo al deterioro de los servicios que ya estaban en situación difícil, incumplió las cláusulas estipuladas del contrato y vulneró normas esenciales de contratación y prestación.

8.2 Concesión Chillón (Lima)

En enero de 2000, del proceso de Licitación Pública Internacional para la producción de agua potable de la cuenca del río Chillón, Acea e Impregilo obtuvieron la concesión por 27 años, con valor de 80 millones de dólares. Estas empresas para operar los servicios, constituyeron el consorcio "Agua Azul" formada por la compañía italiana Acea (45 %), la compañía constructora italiana Impregilo (45 %) y la compañía constructora peruana a Cosapi (10 %). El informe anual de 2001 del operador Agua Azul, declara que le produjo rendimientos económicos de 1,8 millones de euros, después de pagar impuestos.

La concesión consiste en la captación de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca del río Chillón, su tratamiento y la entrega a SEDAPAL para su posterior distribución a aproximadamente 800 000 habitantes en los distritos del Norte de Lima (Carabayllo, Comas, Ventanilla, Ancón, Puente Piedra y Santa Rosa). Esta distribución se efectúa a razón de 2,0 m³/segundo, entre los meses de Diciembre y Abril, época de lluvias, donde el abastecimiento proviene de aguas superficiales y 1,0 m³/segundo entre los meses de mayo y noviembre, época de sequía, donde el abastecimiento proviene de aguas subterráneas.

La concesión tiene dos fases claramente definidas:

1. Fase de Construcción que a su vez se divide en dos etapas, las cuales fueron culminadas dentro de los plazos establecidos en el contrato de Concesión, es decir 02 años.

2. Fase de Operación que tiene una duración de 25 años contados a partir de la culminación de la Fase de Construcción. Con fecha 28 de junio de 2002 SEDAPAL emitió el certificado de puesta en marcha el sistema.

El contrato tipo BOT, por sus siglas en inglés (Build, Operate and Transfer), establece los derechos y obligaciones siguientes:

- Ejecución de mejoras: Construcción, reparación y/o ampliación de las instalaciones realizadas. La propiedad de las mejoras corresponde al Concedente;
- Aprovechamiento Económico: el Consorcio Agua Azul S.A. es el titular de la Concesión durante el periodo de su vigencia;
- Reemplazos y renovaciones: el Consorcio Agua Azul S.A., por obsolescencia de calidad o técnica, podrá realizar, sin previo aviso, los reemplazos y las renovaciones que sean necesarios. Todos los activos de la Concesión serán entregados al Estado al finalizar del período de la Concesión.
- Al finalizar la construcción de las obras, el sistema de interconexión de tuberías, construido por Consorcio Agua Azul S.A, fue entregado a SEDAPAL quien, a partir de ese momento, se encarga de su operación y mantenimiento.

En virtud de la concesión Chillón, consorcio Agua Azul produce agua para la empresa SEDAPAL, en la que debe utilizarla o de lo contrario pagar una multa. El problema yace en coordinar el desarrollo de la capacidad de producción de agua con las redes para distribuirla. Si SEDAPAL no puede ocupar el agua, debe pagar una multa.

8.3 Concesión los servicios de saneamiento de Tumbes

La empresa encargada de la prestación de los servicios en los ámbitos de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar-EMFAPATUMBES S.A. se encontraba en situación de insolvencia desde el mes de octubre de 2002, razón por la cual, de conformidad en cumplimiento del marco legal, fue puesta bajo la administración de una junta de acreedores. Sus deudas eran diez veces su patrimonio y, dado que su margen neto era negativo en un 41%, no generaba recursos para cubrir sus obligaciones corrientes, incluyendo los costos de tratamiento del agua potable, acumulando así una deuda de S/. 14 millones con los

trabajadores y sin posibilidad alguna de atender urgencias técnicas y de rehabilitar la infraestructura o expandir el servicio.

La gravedad de la situación de los servicios de saneamiento en el país, tenía su expresión más aguda en Tumbes, la necesidad de la transformación radical de la gestión, sin injerencia política, y la gran cantidad de recursos requeridos para reducir el déficit de cobertura, hacían evidente la necesidad de concretar la participación del sector privado. Sin embargo, había una realidad insoslayable: el problema era muy complejo. Y es que es difícil imaginar dentro del ámbito de la gestión pública una tarea más difícil que la de promover la participación del sector privado en el servicio de agua potable. El agua es un recurso natural escaso e indispensable para la vida, ha sido reconocida explícitamente en diversos acuerdos y foros internacionales como derecho humano y su condición de bien social está interiorizada en la población, lo que no ocurre con su condición de bien económico. Además, está asociada directamente con el tema ambiental. Por todo lo anterior, el nivel de sensibilidad respecto de los mecanismos relacionados con su control o administración eran muy alto.

En efecto, las concesiones en carreteras, aeropuertos, terminales terrestres y proyectos similares son aceptables y hasta deseadas por la población y las autoridades. Sin embargo, cuando se trata del agua, el problema resulta muy difícil de abordar y ser aceptado.

En adición a lo anterior podemos señalar que:

- Los servicios de saneamiento son monopólicos naturales, existiendo una preferencia de los usuarios a los monopolios públicos que perciben como menos riesgosos, que a los monopolios privados;

- Las tarifas a usuario final está involucradas, existiendo temores en la población de que cualquier forma de administración privada implique un alza desmedida de las mismas;
- Hay experiencias negativas recientes en otros países, y hay percepciones negativas respecto a procesos de participación del sector privado en otros sectores de servicios públicos;
- Las empresas tienen cientos de trabajadores que perciben un alto riesgo de perder su puesto laboral al concretarse los cambios de gestión con participación privada;
- Las organizaciones sindicales son muy activas;
- La competencia para tomar decisiones es local, debiendo adoptarse los acuerdos de los Concejos Provinciales para las decisiones relativas a las licitaciones necesarias para atraer la participación del sector privado. Sin embargo, la participación de PROINVERSIÓN es indispensable para que el proceso cuente con el marco legal promotor de la inversión privada y se pueda otorgar las garantías del Estado necesarias para captar operadores especializados y de buen nivel que garanticen la sostenibilidad de la relación contractual y los servicios;

Ante la situación precedentemente señalada las autoridades de las municipalidades provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar en su condición de responsables del suministro⁸⁶ decidieron en el año 2004 la participación privada para la prestación de los servicio de saneamiento dentro de su jurisdicción, para lo cual a través de ProInversión se

⁸⁶ El Artículo 5° d la Ley General de los Servicios de Saneamiento establece que las municipalidades son responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y en consecuencia les corresponde otorga el derecho de explotación a las entidades prestadoras.

convocó a proceso de licitación pública internacional. El 22 de julio de 2005, el consorcio Latinahuas-Concyssa se adjudicó la buena pro, y para efectos de operar los servicios se constituyeron en la Empresa aguas de Tumbes-S.A.

Teniendo en cuenta el fracaso con la concesión de los servicios de saneamiento de Pacasmayo, que fue una modalidad de concesión pura, en donde el operador asumió el financiamiento de las inversiones; para el caso de Tumbes se diseñó un plan integral, que incluía un plan de inversiones y su financiamiento, lo que implicaba buscar el equilibrio financiero para la prestación del servicio con calidad.

En ese sentido se definió como principios relativo al diseño de la operación lo siguiente:

- a) Intangibilidad de los bienes indispensables para prestar el servicio, lo que implicó que:
 - La infraestructura existente se mantuviera en propiedad de los Municipios.
 - Se especificó contractualmente que también sería de propiedad municipal la infraestructura que se construya con financiamiento de la banca multilateral, del Estado y del propio concesionario.
- b) Esquema financiero mixto que viabiliza que viabiliza la participación privada y a la vez protege el interés de los usuarios más pobres. Este esquema se basó en el cofinanciamiento con créditos concesionales, donaciones y aportes del Estado para evitar alzas desmesuradas de tarifas, lo que a su vez permite mantener tarifas sociales, para el estrato más desfavorecido de la población, definidas en función de su capacidad de pago.
- c) El respeto de los derechos laborales, que implicó el pago de deudas que mantenía la empresa con los trabajadores, la incorporación del personal a la nueva

empresa y el establecimiento de programas de capacitación exigidos al nuevo operador contractualmente, entre otros.

El concesionario tiene la responsabilidad de la recepción y/o construcción, operación, mantenimiento y reparación de la infraestructura para la prestación del servicio por el plazo de 30 años, con responsabilidades y riesgos diferenciados en cada una de las dos etapas definidas en el proceso.

En la primera etapa, que tiene una duración de cinco años, las inversiones son financiadas parcialmente por un crédito y una donación de KfW y por una contrapartida nacional con carácter de no reembolsable que viabiliza el proceso desde el punto de vista financiero sin ejercer una presión alcista significativa en las tarifas. Asimismo, el riesgo comercial se controla al establecerse una garantía de ingresos mínimos.

En la segunda etapa, cuya duración es de 25 años, el Concesionario asume integralmente las responsabilidades y riesgos, lo que es posible debido a que la infraestructura ha sido rehabilitada y ampliada y han mejorado los indicadores comerciales.

9.0 Participación del sector privado - Marco legal

Diversas son las formas en que el Estado desarrolla sus fines. Unas veces a través de su unilateral y exclusivo arbitrio (como cuando expide actos administrativos), otras teniendo en cuenta la voluntad de los particulares, por ejemplo cuando celebra y ejecuta -de conformidad con el orden jurídico- contratos de diversas características.

Destacase, en todo caso, que cuando la administración pública (y el Estado) acude a la segunda de las modalidades mencionadas, variados son los tipos contractuales de los

cuales podría hacer uso, dependiendo, entre otras cosas, de los medios que se quiera implementar y el objeto que se busca desarrollar.

Por ejemplo, cuando lo que se pretende por parte del ente estatal “otorgar” a otro sujeto “la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de obras o servicios por cuenta y riesgo” de tal sujeto (que a la postre recibirá la denominación de concesionario) y a cambio de una “remuneración”, el modelo contractual seleccionado será el que bajo expresos preceptos legales se denomina contrato de concesión.

El contrato de concesión ha sido definido y abordado desde diferentes perspectivas. Aludiendo expresamente a la concesión de obras públicas, Ruiz Zapata lo concibe como un contrato *“entre Estado y un tercero (administrado generalmente), donde éste se obliga a realizar una obra (trabajo público) cuyo pago no será directamente efectuado por el Estado, sino por ciertos administradores”*. Ahora bien, más allá de su denominación genérica, el contrato de concesión puede exteriorizarse a través de diversas formas. Tales formas, y su denominación específica, dependen, por un lado, de su regulación legal y, de otro lado, del objeto sobre el cual habría de recaer.

En el Perú la regulación legal está dada por la Ley N° 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera y son:

- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);

- b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)
- c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y
- d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

Dichos organismos reguladores tienen como funciones:

- a. Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el organismo regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas;
- b. Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;
- c. Función normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del

Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.

- d. Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;
- e. Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados;
- f. Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.

En materia de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado a cargo de las EPS está regulado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, creado por **Decreto Ley N° 25965**, como Institución Pública Descentralizada del Ministerio de la Presidencia, con personería de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa para que proponga las normas para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, disposición sanitaria de excretas, reúso de aguas servidas y limpieza pública, fiscalice la prestación de los mismos, evalúe el desempeño de las entidades que los prestan, promueva el desarrollo de esas entidades, así como aplique las sanciones que establezca la legislación sanitaria y recaude las multas y tasas que esa misma legislación disponga.

Con relación al objeto sobre el cual habría de recaer, el ordenamiento jurídico peruano, mediante Decreto Legislativo N° 839 se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión

Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos y a través del Decreto Supremo N° 059-96-PCM se aprobó el Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Mediante Ley N° 28059 se establece el marco normativo para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.

Artículo 3.- Función del Gobierno Nacional en la promoción de la inversión descentralizada

Son funciones del Gobierno Nacional en la promoción de la inversión descentralizada las siguientes:

1. Establecer las políticas y estrategias nacionales para promover la inversión privada descentralizada.
2. Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de gobiernos regionales y municipalidades, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macro regiones.
3. Promover a nivel nacional e internacional las iniciativas y proyectos de inversión privada descentralizada.
4. Apoyar a los gobiernos regionales y municipalidades en el fortalecimiento de los instrumentos necesarios para la promoción de la inversión descentralizada.

5. Implementar, desarrollar y promover mecanismos de financiamiento promocional para la inversión privada en las regiones.

Es responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, establecer qué entidades y de qué manera ejercerán estas competencias.

Artículo 5.- Función de las municipalidades para la promoción de la inversión privada.

En concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales desarrollan las siguientes funciones para la promoción de la inversión privada:

- ✓ Definir, aprobar y ejecutar en su Plan de Desarrollo Concertado las prioridades, vocaciones productivas y lineamientos estratégicos para la potenciación y mejor desempeño de la economía local.
 - ✓ Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y la productividad conforme a los principios de gestión local señalados por ley.
 - ✓ Supervisar en su ámbito el cumplimiento de las políticas y estrategias de promoción de la inversión privada.
4. Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
 5. Promover la formalización e innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el desarrollo empresarial de las Comunidades Campesinas y Nativas.

6. Promover la aplicación de la simplicidad, celeridad y transparencia en todo procedimiento administrativo necesario para promover la inversión privada y el establecimiento de nuevas empresas en su jurisdicción.
7. Promover la búsqueda de mercados internos y/o externos estables para proyectos de inversión local.
8. Identificación de las trabas y distorsiones legales que afecten los procesos de promoción de la inversión privada, proponiendo soluciones para superarlas.

El Capítulo II de la precitada norma establece las modalidades de participación de la inversión privada.

Artículo 6.- Participación de la inversión privada en proyectos públicos

La inversión privada en proyectos públicos se formaliza a través de contratos de participación de la inversión privada, tales como:

- a) Venta de activos.
- b) Concesión.
- c) Asociación en participación.
- d) Contrato de gerencia.
- e) Joint Venture.
- f) Especialización de Servicios (OUTSOURCING)
- g) Otras permitidas por ley.

No existen límites al contenido de estos contratos, salvo los que establece la

Constitución y la ley.

Los contratos de participación de la inversión privada garantizan la competencia y transparencia con la participación del Consejo de Coordinación Regional, y se adjudican mediante Concurso Público, Licitación Pública u otros mecanismos de oferta pública.

Artículo 18.- Participación de PROINVERSIÓN

PROINVERSION brindará asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales que lo soliciten, para el diseño y conducción de los procesos de promoción de la inversión privada bajo su competencia, complementariamente a lo que señala el artículo 24 inciso 1 literal f de la Ley N° 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización.

Para llevar a cabo estos procesos, el gobierno regional o local conformará comités de promoción de la inversión privada en su jurisdicción.

Asimismo, el Artículo 47 de la Ley 26338 faculta a las entidades prestadoras municipales que tienen el derecho de explotación de los servicios de saneamiento, pueden propiciar la participación del sector privado para mejorar su gestión empresarial. Para estos fines quedan facultadas para celebrar contratos sin mérito restrictivo, en las modalidades siguientes:

- a. Prestación de servicios por una persona natural o jurídica que por acuerdo con la entidad prestadora realiza una función propia del servicio de saneamiento.
- b. Asociación en participación, mediante el cual la entidad prestadora municipal conviene con otra entidad prestadora privada, en que esta última aporte bienes o servicios para la prestación de uno o más servicios de saneamiento, participando en las utilidades en la proporción que ambos acuerden.

- c. Concesión, mediante el cual la entidad prestadora municipal conviene con otra entidad prestadora privada, para que ésta preste uno o más servicios de saneamiento.
- d. Otras modalidades establecidas por la normatividad vigente.

Las modalidades de contratos antes señaladas, son aplicables para los casos en que la entidad prestadora municipal quiera propiciar la participación del sector privado en la prestación de uno o más servicios de saneamiento en el ámbito de una ciudad, o en parte de ella, pudiendo abarcar todo o parte de un sistema de los servicios de saneamiento.

Dichas modalidades de contratos son reguladas por (D.S. Nº 023-2005-VIVIENDA).

10.0 Participación del sector privado- análisis de los contratos

Para este tema se recopiló información del seminario internacional "*Faire parler les reseaux: l'eau, Europe-Amérique Latine*", tratado en Paris en enero de 2000⁸⁷

En dicho evento, una cuestión clave fue suscitada por Dominique Lorrain con la pregunta sobre "¿quién evalúa los contratos?"; es decir, quien realiza los estudios que conducen a las compañías a decidir presentarse o no a los concursos que se convocan. En general se trata de equipos técnicos, y financieros de grandes consultoras internacionales, que trabajan a corto plazo y que desaparecen de la escena una vez que el contrato ha sido firmado, dejando a las compañías con los problemas que se presentan a mediano y largo plazo. Su comunicación mostró que aunque se hacen estudios económicamente rigurosos

⁸⁷ CAPEL, Horacio. "Seminario Internacional Faire parler les reseaux: l'eau, Europe-Amérique Latine". Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Marzo 2000 [ISSN 1138-9796]. Nº 218.

antes de la firma de los contratos, hay aspectos que no se tienen en cuenta, y en particular existe gran imprecisión sobre las variables no técnicas (tasas futuras de inflación, capacidad para pagar...), y peligros de desacuerdos sobre muchos puntos. Todo lo cual nos lleva a preguntarnos para qué sirve el cálculo económico cuando prescinde de esas variables, y si en realidad se hacen diferentes cálculos, unos para uso interno y otros para uso del poder político o de la opinión pública.

Las empresas internacionales que han acudido a las licitaciones han tratado generalmente de obtener el contrato, con tarifas bajas que luego se renegocian. Los concursos se convocaban por los municipios, pero el diseño se encargaba a empresas consultoras, que trabajan a corto plazo. Los alcaldes permanecen en su cargo solo cuatro años y a veces no han podido participar activamente en las negociaciones. El proceso de privatización ha beneficiado finalmente -según se señaló- a las grandes compañías extranjeras que se han hecho con los contratos para el servicio.

En general (como explicó Dominique Lorrain desde una perspectiva en principio favorable a las privatizaciones) los problemas comienzan después, cuando una vez firmado el contrato se pone en marcha la concesión. Esos problemas tienen que ver, según él, con: 1) el espesor de la sociedad local, en donde el tiempo, la confianza, el respeto a las reglas, la aceptación del pago, el mismo lenguaje pueden ofrecer diferencias respecto a las ideas que tienen los gestores de la empresa; 2) la valoración del contrato, que se considera un documento final, cuando en realidad debería ser el comienzo de un proceso de aprendizaje; según Lorrain hay dificultad de prever todo en él, y aparecen luego gran número de factores imprevistos que plantean grandes dificultades; lo cual conduce necesariamente a la renegociación de los contratos.

Del argumento se puede establecer que no existen metodologías claras para resolver la renegociación de los contratos. Por ejemplo en Buenos Aires, tras la firma del contrato, en el primer año se planteó un aumento importante de las tarifas y del cargo de infraestructuras. En el cuarto año, tras serios problemas de cobro de dicha tasa de infraestructuras se volvió a renegociar.

En el Foro, se precisó de la necesidad de instrumentar métodos para renegociar los contratos, y en caso de conflictos las administraciones públicas deben volver a convocar a proceso, si no se cumplen las condiciones pactadas. También se dijo que hay que evitar las asimetrías de información que existen, y mejorar la participación comunitaria.

Uno de los participantes en el evento Emilio Lentini, resaltó que el contrato para el servicio de agua en Buenos Aires era incompleto. Los procedimientos de negociación fueron complejos, el régimen tarifario no tiene una verdadera base racional, hay una escasa medición de los consumos y del agua que se entrega a la red. También, se aludió a la debilidad de los organismos que realizan la concesión y que regulan el contrato, a su falta de *experiencia*. Se insistió en que es preciso perfeccionar los instrumentos básicos de regulación⁸⁸.

11.0 El sector agua potable y saneamiento en el Perú

11.1 El sector saneamiento

El sector de saneamiento en el Perú, está constituido por Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), que dependen de los municipios y se desenvuelven dentro

⁸⁸ La versión de este apartado fue consultado de la página <http://www.ub.es/geocrit/b3w-218-htm>

de un marco institucional y normativo, ejercido por un conjunto de entidades del Estado, como: el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, SUNASS, salvo la más importante, SEDAPAL que reporta al Gobierno Central.

11.2 Situación del agua y saneamiento en el Perú

El marco legal vigente clasifica a los servicios de saneamiento en servicios de i) agua potable, ii) alcantarillado sanitario y pluvial, y iii) disposición sanitaria de excretas. Cada uno de estos servicios esta a su vez integrado por sistemas. Así tenemos que el servicio de agua potable incluye a los sistemas de: producción y distribución. El sistema de producción de agua abarca la captación, almacenamiento y conducción de agua cruda, además de su tratamiento y conducción de agua tratada.

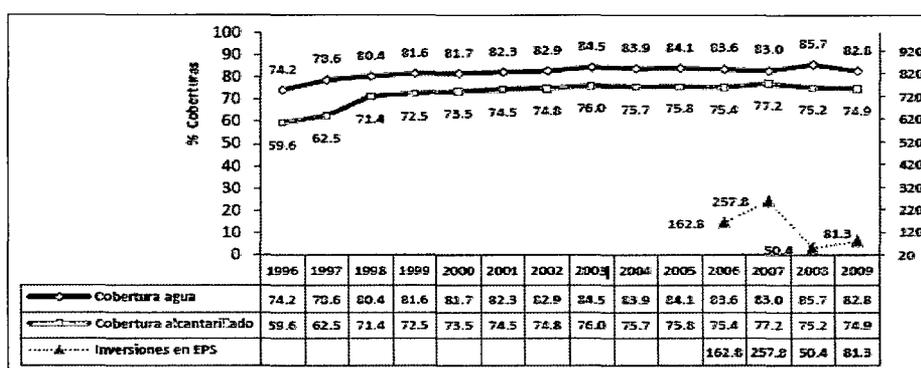
En nuestro país, los tres (03) servicios de saneamiento antes referidos y de sus correspondientes sistemas, se lleva a cabo a través de empresas integradas verticalmente. Es decir, que dichas empresas realizan toda la cadena económica de dichos servicios hasta su entrega al consumidor final; sin embargo, existen políticas que buscan incentivar la participación de capitales privados que presten en forma parcial o tal uno o más servicios de saneamiento, a fin de evitar la concentración de la cadena económica en una sola empresa y por ende, desarrollar la eficiencia y eficacia del sector, que por su naturaleza constituye per se un monopolio natural⁸⁹. Ejemplo de desconcentración de los sistemas, es aplicado por la empresa pública SEDAPAL, que ha entregado a un privado la producción del agua (mediante contrato BOT Consorcio Agua Azul S.A. en la cuenca del río Chillón).

Según censo del año 2007 el Perú tenía una población de 28,2 millones de habitantes

⁸⁹Actividades efectuadas por una sola empresa dentro de su ámbito territorial, por ende constituyen un monopolio natural, dado que resulta más eficiente, en términos de minimizar el costo medio de producción, que hacerlo con dos o más empresas compitiendo en el mismo mercado.

habitantes, de los cuales 20,8 millones vivían en zonas urbanas (74 %); y los restantes 7,4 millones, en zonas rurales (26 %) ⁹⁰. Políticamente, el país está dividido en 24 departamentos que, a su vez, se subdividen en 196 provincias y 1.833 distritos. Por otro lado, de los 1.833 distritos del Perú, 1.520 son atendidas por las municipalidades, juntas administradoras de servicios de saneamiento u otras; mientras que 312 se encuentran bajo el ámbito de EPS supervisadas por la SUNASS, las cuales brindan los servicios de agua potable y alcantarillado a 17.1 millones de habitantes, es decir al 62 % de la población a nivel nacional; mientras que 2.5 millones (9 %) son atendidos por municipalidades y 7.9 millones (29 %) son por juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS) ⁹¹ (véase gráfico 21).

Gráfico 21: cobertura de agua potable y alcantarillado de las EPS



Fuente: EPS, elaboración SUNASS

En el ámbito de supervisión de la SUNASS se tienen 50 EPS, de las cuales 48 son empresas municipales; una SEDAPAL, se encuentra bajo la responsabilidad del Gobierno Central; y una, Aguas de Tumbes (ATUSA), se encuentra en Concesión.

Estas EPS, brindan los servicios de agua potable y alcantarillado a un total 312 distritos

⁹⁰ La información de este apartado ha sido consultado de la Pág. <http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>

⁹¹ La información de este apartado ha sido consultado de la página: http://www.nanotecnologia.com.pe/n_aguasan_ib01.html.

a nivel nacional, encontrándose bajo su ámbito de administración un total de 17,1 millones de habitantes, es decir un 81% de la población urbana y un 60,4% de la población total a nivel nacional, de los cuales cuentan con los servicios de agua potable y alcantarillado un total de 14,7 y 13,2 millones de habitantes respectivamente (véase gráfico 22).

Gráfico 22: situación del sistema de saneamiento a nivel nacional

DESCRIPCION		Urbano (74% de la población)	Rural (26% de la población)	Total
Agua potable	Definición amplia	89%	65%	83%
	Conexiones domiciliarias	82%	39%	71%
Saneamiento	Definición amplia	74%	32%	63%

Fuente: INEI, <http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>.

De todas las EPS, SEDAPAL, que atiende a la capital de la República y a la provincia constitucional del Callao, es la mayor de todas; en el área geográfica de su jurisdicción están concentrados 8,4 millones de habitantes, siendo la mayor parte (48,8%) de la población urbana del ámbito de todo el conjunto de las EPS supervisadas por la SUNASS.

Según el número de conexiones cubiertas, las EPS se han clasificado en 4:

- i) SEDAPAL: por ser la EPS que abastece a la ciudad de Lima y Callao, constituye un grupo por sí misma, ya que tiene 1,1 millones de conexiones de agua potable.
- ii) EPS Grandes: son las que abastecen a ciudades grandes, por lo que tienen entre 40 mil a 200 mil conexiones de agua potable.
- iii) EPS Medianas: tienen entre 10 mil a 40 mil conexiones de agua potable.
- iv) EPS Pequeñas: son las que abastecen a poblaciones urbanas pequeñas, por lo que tienen menos de 10 mil conexiones de agua potable.

11.3 Regulación de los servicios de saneamiento

La regulación del sector saneamiento en comparación con los otros dos servicios públicos, electricidad y telecomunicaciones, presenta características particulares que determinan las capacidades del Estado para ejercer en forma efectiva su rol regulador y supervisor.

En el sector saneamiento, el mecanismo de competencia exige más información y demanda de un diseño regulatorio específico para garantizar precios razonables en beneficio de los consumidores.

Las características antes descritas hacen necesaria la existencia de mecanismos que permitan regular y supervisar la actuación de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), de forma que los intereses de este y los usuarios de los servicios estén equilibrados, garantizando una adecuada calidad en los servicios a precios que reflejen el costo eficiente de la prestación de los mismos.

La tarifa por los servicios de agua y saneamiento es un elemento muy importante para estimar la situación, posibilidades y perspectivas de las EPS y su fijación está directamente relacionada con la política de regulación a cargo de SUNASS, en su rol de de cautelar la eficiencia y calidad de los servicios de suministro de agua.

SOSTENIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

1.0 Sistema de agua y saneamiento sostenible

Un sistema sostenible es aquel que ofrece a los usuarios un “nivel de servicio aceptable durante la vida útil de diseño”. Esto es, que los sistemas de agua y saneamiento cumplan su función de mejorar las condiciones de salud y la calidad de vida de la población, del modo como ha sido previsto durante su concepción y diseño; siendo operado y administrado de manera adecuada, sin sufrir algún deterioro que impida su correcto funcionamiento.⁹²

En un sentido más amplio, la sostenibilidad de un sistema incluye la capacidad de quienes lo administran y operan, puede afrontar el impacto de los fenómenos naturales y recuperar las condiciones normales de servicio en el menor tiempo posible.

Actualmente la política del sector de agua y saneamiento rural en el Perú presenta otra modalidad de intervención, adoptando el “enfoque desde la demanda” en reemplazo del modelo tradicional basado en la oferta, lo cual consideramos favorable, ya que se fortalece con la actual política nacional de descentralización, sin embargo falta incorporar los lineamientos de gestión de riesgos de desastres.

2.0 Riesgos en la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento

Los desastres naturales ocurren cuando las sociedades o las comunidades se ven sometidas a acontecimientos potencialmente peligrosos, como niveles extremos de precipitaciones, temperatura, vientos o movimientos tectónicos, y cuando las personas son

⁹² Este apartado ha sido consultado de la pág. <http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=06>

incapaces de amortiguar la conmoción o recuperarse después del impacto. Habitualmente se habla de desastres naturales; sin embargo, la vulnerabilidad y el riesgo frente a estas situaciones dependen de las actividades humanas. Reducir la cantidad y la gravedad de los desastres naturales significa enfrentar los problemas de desarrollo que aumentan los peligros y la vulnerabilidad humana y desencadenan el desastre.

Los desastres naturales destruyen los adelantos logrados para el desarrollo, pero los propios procesos de desarrollo aumentan el riesgo de desastre. Como ejemplo podemos indicar: la instalación de tuberías de línea de conducción, aducción, se realiza a menos de 0.40 m (no considerando las especificaciones técnicas) y sufre ruptura por fenómenos naturales como heladas, o cuando una captación está ubicada próxima al río sin muro de protección y es arrasada por el incremento del caudal ¿es un caso de un riesgo que deshace un logro del desarrollo o un proyecto de desarrollo inadecuado que predispone al riesgo de desastre? Para que el desarrollo sea sostenible a largo plazo, no basta ampliar la cobertura de los sistemas de agua y saneamiento, sino que éstos deberán ser resistentes a las posibles amenazas naturales y quienes las utilicen deberán estar preparados para actuar en caso de desastre.

En ese sentido, se requiere incorporar a las obras de desarrollo del sector Agua y Saneamiento la Gestión de Riesgo de Desastres, a fin de garantizar la sostenibilidad de los servicios. En el Taller Reducción de Vulnerabilidad en Sistemas de Agua Potable – Plan de Acción 2005-2015 en el marco de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres que la ONU (Kobe-Japón, 2005) se elaboró un plan de acción, siendo consenso que en aquellas zonas expuestas a amenazas naturales, el no incluir la gestión del riesgo en las etapas de planeación y desarrollo de los servicios de agua, pondrá en riesgo a estos sistemas, haciendo inalcanzable la Meta de Desarrollo del Milenio relacionado al sector agua y saneamiento.

A menudo, el desarrollo de sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento no toma en cuenta el entorno físico y social en el cual estos se desarrollan. Debido a ello, cuando alguna amenaza natural se manifiesta, los sistemas que no han contemplado estas condiciones, resultan dañados en distinta magnitud y el servicio que brindan se ve disminuido, llegando incluso al colapso.

En el ámbito rural, la recuperación de estos sistemas está directamente influenciada por las capacidades de la comunidad afectada, las cuales son insuficientes a medida que la gravedad de los daños aumenta, retrocediendo en los logros que se pretenden alcanzar con la implementación de los sistemas.

3.0 Vulnerabilidad y Reducción de Riesgos

Existen algunas particularidades de los sistemas de agua y saneamiento que los hacen especialmente vulnerables.

Los sistemas de agua y saneamiento se extienden en áreas que van más allá de la población a la cual sirven; de esta manera, sus distintos componentes están expuestos a distintas amenazas a lo largo de su recorrido. Del mismo modo, la dificultad de acceso a algunos de sus componentes hace difícil su inspección, operación y mantenimiento tanto antes como después del desastre.

Al igual que la población a la que sirven, los sistemas de agua y saneamiento se encuentran en constante crecimiento y su uso continuo se hace indispensable para el aseguramiento de las condiciones de salud y calidad de vida. Debido a ello, durante la emergencia y recuperación posterior a un desastre, el buen funcionamiento de los servicios

de agua y saneamiento ayudará a evitar el deterioro de la salud de la población damnificada.

La degradación y deterioro del medio ambiente y los cuerpos de agua hace que los sistemas se extiendan más en la búsqueda de fuentes apropiadas para el abastecer con “agua segura” a las poblaciones. Este incremento en su extensión vuelve cada vez más vulnerables los sistemas ante las amenazas naturales.

Por otro lado, el constante crecimiento poblacional y su asentamiento en zonas de riesgo hacen que los servicios que se instalan junto con ellos compartan su vulnerabilidad.

La naturaleza de los sistemas de agua y saneamiento y la variedad de componentes que presenta son un factor adicional de riesgo, pues cada uno de ellos se verá afectado de manera distinta ante un determinado fenómeno, afectando, en cada caso las condiciones del servicio.

a) Factores que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los servicios

- Históricamente, el desarrollo de los programas de agua y saneamiento y el aumento en la cobertura y construcción de sistemas no ha tomado en cuenta el entorno físico en que se desenvuelven sus componentes y los peligros que les afectan.
- Los conocimientos y criterios técnicos no han sido actualizados para incorporar los peligros y vulnerabilidades en la concepción y diseño de los sistemas; las lecciones aprendidas en eventos pasados son, a menudo, olvidadas y los errores se vuelven a cometer.
- La prevención en muchos casos no forma parte de la cultura de las comunidades, ni de los tomadores de decisiones.

El marco regulatorio no tiene las herramientas necesarias para fomentar en los operadores la incorporación de medidas de prevención, tomando los fenómenos naturales como eventos de fuerza mayor, transfiriendo el riesgo a los usuarios del sistema o al Estado.

La importancia que los servicios de agua y saneamiento tienen dentro de la salud pública ha sido menospreciada, olvidando por momentos los beneficios de invertir en la provisión de servicios básicos antes que en medicina curativa para la erradicación de enfermedades endémicas como las de origen hídrico.

La predominancia de efectos acumulativos negativos como consecuencia de los desastres se explica por cuanto los países afectados nunca logran obtener todos los recursos necesarios para reponer completamente el acervo perdido, menos aún para reconstruirlos con una significativa mejora en términos de reducción del riesgo, haciéndolos cada vez más vulnerables, pues en ellas los procesos de reconstrucción toman períodos largos en que la disminución de actividades y producción (efectos indirectos y consecuencias secundarias) no se compensan con el aumento de actividad de reposición. Además, como se ha indicado antes, los costos de los desastres, como proporción de la economía en su conjunto, son significativamente mayores

b) Incorporación de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo

Dada la frecuencia con la que se experimentan desastres naturales, los riesgos de desastre deben ser una prioridad para los planificadores del desarrollo. Un plan de desarrollo reconoce dos formas de gestionar los riesgos de desastre.

En primer lugar, la gestión prospectiva de los riesgos de desastre deberá formar parte de la planificación del desarrollo sostenible. Los programas y proyectos de desarrollo

deberán analizarse para conocer su potencial de reducir o agravar la vulnerabilidad y el peligro.

En segundo lugar, la gestión compensatoria (como la preparación y la respuesta frente a los desastres) acompaña la planificación del desarrollo y hace hincapié en superar la vulnerabilidad existente y disminuir los riesgos naturales que se han acumulado a raíz de las opciones de desarrollo del pasado. Las políticas compensatorias son necesarias para reducir los riesgos actuales, pero las políticas prospectivas son esenciales para reducir los riesgos de desastre a mediano y largo plazo.

c) Reducción de vulnerabilidad en el contexto de desarrollo sostenible

- ✓ Existe una estrecha relación entre la necesidad de reducir la vulnerabilidad y el incremento de la capacidad organizativa y participativa de la población, el sector privado y el gobierno.

- ✓ Así mismo, resulta imprescindible que el gobierno adecue una política a esta visión de reducción de la vulnerabilidad como fundamento de un desarrollo sostenible. El proceso de democratización incluyen la mayor penetración de los medios de información y la consecuente sensibilidad frente a estos problemas, está dando origen a esfuerzos de gestión del riesgo más integrales, en los que destaca cada vez más la necesaria articulación entre gobiernos centrales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, así como una incidencia más coordinada y efectiva de la cooperación internacional. La reducción de la vulnerabilidad es una inversión clave, no sólo para reducir los costos humanos y materiales de los desastres naturales y tecnológicos, sino también para alcanzar un desarrollo sostenible. Dicho de otra forma, se trata de una inversión de gran rentabilidad en términos sociales, económicos y políticos. Por tanto, la reducción de la

vulnerabilidad debe ser incorporada de manera orgánica en una visión sistémica e integral del desarrollo.

- ✓ Una visión integral de una estrategia de desarrollo debe basarse en cuatro pilares: la competitividad, la equidad, la gobernabilidad y la reducción de la vulnerabilidad.

4.0 Retos para la sostenibilidad de agua saneamiento

4.1 Invertir en la sostenibilidad social, tecnológica, organizativa y financiera

Si deseamos alcanzar los Objetivos del Milenio relativos al agua hacia el 2015, no sólo debemos elevar dos o tres veces las inversiones, sino también emplearlas más eficazmente. Apostar únicamente a la tecnología es insuficiente. La introducción de nuevos fondos es una gota de agua en el desierto si no se asocia a criterios y procedimientos de participación más transparentes. Un programa que pone únicamente énfasis en el aspecto social o institucional no tiene sentido. Así implementar solamente procesos de formación (por ejemplo relativos a la importancia de la higiene), sin ofrecer algo concreto, no tiene mucho impacto. La gente no responde, porque quiere también resultados tangibles. Por eso la importancia que se debe tener en los programas de agua, teniendo en cuenta el componente Social, Técnico, Organizativo y Financiero⁹³.

Componente Social

Efectuar una nueva infraestructura o tecnología implica, entre otros, involucrar los pobladores en la planificación, la concepción y la realización; respecto al cual señalan

⁹³ Es acápite ha sido consultado de la pág. <http://www.protos.be/protosh2o>.

Schejtman y Berdegú⁹⁴ “Dichos planes no pueden reducirse como ocurre con frecuencia, a un mero ejercicio de técnicos o consultores, para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto nacional, ni pretender ser verdaderos blueprints omnicomprendivos, sino que deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos actores de la comunidad local, constituyéndose en instrumentos que permitan tanto la movilización de los recursos locales, como la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre las bases informadas”, así mismo acotan que “Dichos planes orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo del “aprendizaje adaptativo”, entendiéndose por tal la habilidad de entender las tendencias prevaletentes, de identificar correctamente las oportunidades y las amenazas, de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los mercados, por las posibilidades políticas y por las normas cívicas, así como de moldear las instituciones que afectan la performance económica. Implica también, que uno incorpora los mecanismos gracias a los cuales se sienten responsables del mantenimiento y de la gestión. En ciertas regiones, uno puede recurrir a las tradiciones existentes. Los habitantes realizan entonces tareas que son útiles para la comunidad.

Para llegar a un acuerdo sobre una tarifa social (es decir una tarifa adaptada al ingreso de cada usuario) se deben organizar reuniones de concertación. El aspecto género se beneficia también de una atención particular. Las mujeres tienen una participación decisiva, debido a su labor cotidiana en el hogar les permite tomar conciencia del costo por cada M3 que gasta, lo que se revertirá en una cultura de ahorro y su disposición a pagar por el servicio que efectivamente recibe.

⁹⁴ SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUE, Julio. Desarrollo Territorial. RIMISP, Chile. P. 41-42

Técnica

Contar con el personal técnico idóneo y permanente, es muy importante en las actividades básicas de operación y mantenimiento preventivo y correctivo de los principales elementos de los sistemas de agua potable y alcantarillado, tendientes a lograr el buen funcionamiento y el incremento de la vida útil de dichos elementos. Cada empresa o la entidad responsable de la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, deberá contar con los respectivos Manuales de Operación y Mantenimiento. Para realizar las actividades de operación y mantenimiento, se deberá organizar y ejecutar un programa que incluya: inventario técnico, recursos humanos y materiales, sistema de información, control, evaluación y archivos, que garanticen su eficiencia⁹⁵.

Organizativa

No es suficiente instalar conexiones de agua en un pueblo si los habitantes no saben que esta es diferente del agua de río. Dichas conexiones son una buena alternativa pero genera realmente importancia si los habitantes tienen también un mejor control de la higiene y de la evacuación del agua. En efecto, investigaciones han mostrado que el número de enfermedades asociadas al agua disminuye todavía más drásticamente cuando se vinculan los nuevos abastecimientos de agua a una formación apropiada sobre la higiene y cuando se atribuye la responsabilidad de esto a la gente misma

Financiera

La participación ciudadana y en especial de la mujer en establecer la tarifa es decisiva,

⁹⁵ Consultado de la pág. <http://amarengo.org/construccion/normas/me/habilitaciones-urbanas/g-obras-de-saneamiento/os100/operación-y-mantenimiento>.

porque condiciona a un compromiso de pago, con lo que se garantiza la sostenibilidad de los servicios.

En las comunidades rurales dado la condición social de pobreza y extrema pobreza, el compromiso de pago estará inmerso en la forma como se organicen para generar sus propios ingresos, entonces “podríamos hablar de una tarifa social comunitaria”, fijado no por el volumen de consumo de cada uno de sus habitantes sino por el consumo en bloque. Esto es esencial para aumentar el compromiso. Porque la gratuidad total no favorece el sentido de responsabilidad, en particular en caso de dificultades. La dinámica que se desarrolla en torno al agua en una comunidad rural da nuevas oportunidades a la gente⁹⁶.

4.2 Educación para la sostenibilidad

La importancia dada por los expertos en sostenibilidad al papel de la educación queda reflejada en el lanzamiento mismo de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible o, mejor, para un futuro sostenible (2005-2014).

Como señala UNESCO: *“El Decenio de las Naciones Unidas para la educación con miras al desarrollo sostenible pretende promover la educación como fundamento de una sociedad más viable para la humanidad e integrar el desarrollo sostenible en el sistema de enseñanza escolar a todos los niveles. El Decenio intensificará igualmente la cooperación internacional en favor de la elaboración y de la puesta en común de prácticas, políticas y programas innovadores de educación para el desarrollo sostenible”*.

Al respecto Aikenhead⁹⁷ propone impulsar una *educación solidaria* -superadora de la tendencia a orientar el comportamiento en función de intereses particulares a corto plazo, o

⁹⁶ Este apartado ha sido consultado de la pág., <http://www.protos.be/protosh2o>

⁹⁷ AIKENHEAD, G. S. Collective decision making in the social context of science. *Science Education*. 1985. p. 473-475.

de la simple costumbre- que contribuya a una correcta percepción del estado del mundo, *genere actitudes y comportamientos responsables* y como señala Delors⁹⁸.es necesario tomar decisiones fundamentadas dirigidas al logro de un desarrollo culturalmente plural y físicamente sostenible.

Según refieren Comín y Font⁹⁹, el futuro va a depender en gran medida del modelo de vida que sigamos y, aunque éste a menudo nos lo tratan de imponer, no hay que menospreciar la capacidad que tenemos los consumidores para modificarlo.

Se precisa, por tanto al decir de Novo¹⁰⁰, un esfuerzo sistemático por incorporar la educación para la sostenibilidad, como una prioridad central en la alfabetización básica de todas las personas, es decir, como un objetivo común en la formación de los futuros ciudadanos y ciudadanas. Para Vilches y Gil¹⁰¹, un esfuerzo de actuación que debe tener en cuenta que cualquier intento de hacer frente a los problemas de nuestra supervivencia como especie ha de contemplar el conjunto de problemas y desafíos que conforman la situación de emergencia planetaria. Ése es precisamente uno de los retos fundamentales que se nos presentan, el carácter sistémico de problemas y *soluciones*: la estrecha vinculación de los problemas, que se refuerzan mutuamente y han adquirido un carácter global, exige un tratamiento igualmente global de las soluciones. Una “Nueva cultura del agua”, por ejemplo, concebida para una adecuada gestión, ha de ser solidaria de otras “Nuevas culturas”.

Se requieren acciones educativas que transformen nuestras concepciones, nuestros hábitos, nuestras perspectivas... que nos orienten en las acciones a llevar a cabo, en las

⁹⁸DELORS, J. Los cuatro pilares de la educación. En la educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid, España pp. 91-110.

⁹⁹COMIN, P. y FONT. B. Consumo sostenible, Barcelona: Icaria. 1999.

¹⁰⁰NOVO, M. El desarrollo sostenible. Su dimensión ambiental y educativa. Madrid: UNESCO-Pearson. 2006a.

¹⁰¹VILCHES, A. y GIL-PÉREZ, D. (2003). *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*. Madrid: Cambridge University Press. Capítulo 1. VILCHES, A y GIL-PÉREZ, D. (2009). Una situación de emergencia planetaria a la que debemos y podemos hacer frente. *Revista de Educación*. Número extraordinario 2009, 101-122.

formas de participación social, en las políticas medioambientales para avanzar hacia una mayor eficiencia, hacia una sociedad sostenible¹⁰².

Particular importancia reviste el esfuerzo de educación en los medios no urbanos, hasta aquí escasamente atendidos. La educación es crucial para afrontar la pobreza en este medio y lograr un desarrollo rural sostenible. Por ello, en 2002, durante la Segunda Cumbre de la Tierra, celebrada en Johannesburgo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la UNESCO pusieron en marcha una iniciativa de cooperación para incrementar el acceso y mejorar la educación básica de la población rural¹⁰³.

Para impulsar la educación para la sostenibilidad y, como parte de la misma, una nueva cultura del agua: "Para asumir este reto se precisan cambios radicales en nuestras escalas de valores, en nuestra concepción de la naturaleza, en nuestros principios éticos, y en nuestros estilos de vida; es decir, existe la necesidad de un cambio cultural que se reconoce como la "Nueva Cultura del Agua". Una nueva cultura que debe asumir una visión holística y reconocer las múltiples dimensiones de valores éticos, medioambientales, sociales, económicos, políticos, y emocionales integrados en los ecosistemas acuáticos. Por lo tanto, los ríos, los lagos deben ser considerados patrimonio de la biosfera y ser gestionados por las comunidades e instituciones para garantizar una gestión equitativa y sostenible".¹⁰⁴

¹⁰² Este acápite ha sido consultado de la pág. <http://www.educacionenvalores.org/spip.php?article1728>

¹⁰³ Este acápite ha sido consultado de la pág. (<http://cms01.unesco.org/es/esd/themes/rural-development/>).

¹⁰⁴ Este acápite ha sido consultado de la pág. (<http://www.unizar.es/fnca/presentacion1.php>).

HIPOTESIS Y VARIABLES

1.0 Hipótesis General

La gestión del operador privado “Aguas de Tumbes S.A.”, ha mejorado la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla entre los años 2006 y 2009.

Especifica 1

El Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

Especifica 2

La estructura de financiamiento del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

2.0 Variables

- **Variable independiente**
 - Gestión del operador privado “Aguas de Tumbes S.A”
- **Variable dependiente 1**
 - Calidad del servicio de agua potable
- **Variable interdependiente**

Provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, entre el 2006 y 2009.

- **Plan Maestro Optimizado**
- **Estructura de Financiamiento**

3.0 Operacionalización

Considerando la variable gestión del operador privado Aguas de Tumbes, es realizar diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Por lo tanto, implica al conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto o concretar un proyecto. La gestión es también la dirección o administración de una empresa o de un negocio.

Si consideramos la variable calidad del servicio de agua potable, implica la satisfacción del usuario por el servicio que recibe.

Para medir este grado de satisfacción del servicio, utilizaremos los siguientes indicadores, que son: continuidad del servicio, nivel reclamos, presión (columna de agua) y turbiedad

La información de estos indicadores la tomaremos de la evaluación de indicadores que realiza la SUNASS a las EPS a nivel nacional.

Operacionalizaremos la variable Plan Maestro Optimizado con los indicadores de la variable dependiente Calidad del servicio de agua potable.

La variable Estructura de Financiamiento es solo explicativa, en función a los plazos que demora para las contrataciones de consultorías y de obras, así como para la aprobación de desembolsos pro parte del KfW..

MATRIZ DE CONSISTENCIA
EVALUACION DE LA GESTION DEL OPERADOR PRIVADO "AGUAS DE
TUMBES S.A. EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE
DE TUMBES – PERIODO 2006 -2009

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES
<p>PROBLEMA GENERAL ¿En qué medida la gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL -Conocer cómo la gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.</p>	<p>HIPÓTESIS GENERAL La gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A., tiene mejora en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla entre los años 2006 y 2009</p>	<p>-VI- Gestión del operador privado "Aguas de Tumbes S.A"</p> <p>-VD- Calidad del servicio de agua potable</p>	<p>-Continuidad del servicio -Reclamos -Presión -Turbiedad</p>
<p>PROBLEMA ESPECIFICO 1 ¿De qué manera el Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?</p>	<p>OBJETIVO ESPECÍFICO 1 -Verificar de qué manera el Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.</p>	<p>HIPÓTESIS ESPECIFICA 1 El Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.</p>	<p>-Plan Maestro Optimizado,</p>	<p>-Incremento anual del número de conexiones de agua potable</p>
<p>PROBLEMA ESPECIFICO 2 ¿De qué manera la estructura de financiamiento del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009?</p>	<p>OBJETIVO ESPECÍFICO 2 -Describir como la estructura de financiamiento del operador "Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.</p>	<p>HIPÓTESIS ESPECIFICA 2 La estructura de financiamiento del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del servicio de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.</p>	<p>-Estructura de financiamiento</p>	<p>- Contratar consultorías - Contratar obras - Aprobación de desembolsos KfW</p>

CAPITULO III

METODOLOGÍA

1. Nivel o tipo de investigación

La presente investigación reúne las condiciones, para ser considerada del tipo descriptiva y explicativa.

Descriptiva, porque la investigación tiene por finalidad describir analíticamente los problemas, las situaciones particulares y la gestión misma, para contrastar la situación operacional anterior y la actual, en la prestación de los servicios de saneamiento.

Es explicativa, porque describe la situación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable de Tumbes en el periodo comprendido entre los años 2006-2009, correspondiente a los primeros 4 años del primer quinquenio de concesión, fecha en que el operador privado Agua de Tumbes-ATUSA, se hizo cargo de la prestación de dichos servicios; y que según evaluación de indicadores de gestión que realiza las SUNASS a las EPS, no ha cumplido con las metas de gestión previstas para dicho periodo.

Más aun en la calificación de ranking gestión que realiza la SUNASS ATUSA aparece como desaprobado en el nivel –C.

Asimismo, se ha revisado experiencias de países que han optado por las concesiones y en otros que han resuelto contratos de concesiones, experiencia con la primera concesión

en el Perú Pacasmayo, el plan maestro optimizado previo a la concesión de Tumbes, diagnóstico situacional de ENFAPATUMBES S.A., disponibilidad presupuestal, desembolsos oportunos por el MEF, políticas de recursos humanos, calidad del servicio, satisfacción de los usuarios del servicio, etc.

3. Diseño de investigación

La información a recopilar es del tipo documental, porque se trata de recabar información de la evaluación de indicadores que realiza la SUNASS a las EPS a nivel nacional.

4. Población y muestra

Nuestra población objetivo materia de investigación se centra en la población urbana de las provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, la muestra realizada comprende a 132 221 usuarios del sistema de agua potable, sobre los cuales la SUNASS evalúa.

5. Técnicas de recolección de datos

Existen dos formas de procesar los datos obtenidos producto de la presente investigación:

- Procesamiento manual.
- Procesamiento electrónico.

En este caso se utilizará la forma manual, este procesamiento de resultados consiste en usar el programa Excel para la creación de hojas tabuladas con la finalidad de concentrar la información obtenida; para obtener los resultados estadísticos de la información se utilizará el Software SPSS.

6. Validación y confiabilidad

La validación de la información se realiza a través del Software SPSS –modelo Lineal- tomando como referencia los indicadores: continuidad del servicio, presión, nivel de reclamos, turbiedad de la variable dependiente “calidad el servicio agua potable”.

7. Técnicas de análisis e interpretación de datos

Se ingresó al Software SPSS, los datos de los indicadores: continuidad del servicio, presión, nivel de reclamos y turbiedad y se operacionalizó con la Variable Plan Maestro Optimizado (plan estratégico de inversiones), para conocer el grado de influencia de los indicadores en relación al Plan Maestro Optimizado.

CAPITULO IV

ANALISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Análisis de la Gestión de AGUAS DE TUMBES-tomando como referente la gestión de EMFAPATUMBES y evaluación de indicadores de la SUNASS.

Como referente se considera los indicadores del último año de gestión (2005) de la EPS EMFAPA TUMBES, y análisis de la gestión de ATUSA-según evaluación de indicadores de la SUNASS y Contrato de Concesión suscrito entre los concedentes del servicio de saneamiento- Municipalidades Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y el operador privado Aguas de Tumbes S.A.

VARIABLE DEPENDIENTE

CALIDAD DE SERVICIO DE AGUA POTABLE

Respecto de esta variable con el fin de acreditar los elementos de la calidad del servicio de agua potable y alcantarillado tales como: continuidad del servicio, presión mínima, nivel de reclamos y turbiedad (véase gráfico 24).

Gráfico 23: evaluación de indicador (continuidad)

CONTINUIDAD HORAS/DIA							
EMPRESA	TIPO	CONEXIONES ACTIVAS	2009	2008	2007	2006	2005
AGUAS DE TUMBES	MEDIANA	30.257	16,0	16,0	13,5	11,8	10,4

Fuente: evaluación de indicadores de gestión de SUNASS

Del cuadro anterior podemos notar que en el año 2005 cuando el servicio era operado por EMFAPATUMBES, la continuidad del servicio llegaba a 10.4 y con el operador Aguas de Tumbes se ha incrementado ligeramente a 16 horas.

Se puede apreciar que no se llegó a la meta prevista que establecía las 24 horas del día, dando lugar a que los problemas aún subsisten véase gráfico 24).

Gráfico 24: evaluación de indicador (presión)

PRESIÓN							
EMPRESA	TIPO	CONEXIONES ACTIVAS	2009	2008	2007	2006	2005
AGUAS DE TUMBES	MEDIANA	30257	9,0	7,1	7,4	3,9	2,4

Fuente: evaluación de indicadores de gestión de SUNASS

Según la información anterior en el año 2005 cuando el servicio se encontraba a cargo de EMFAPATUMBES, la presión mínima era de 2.4, y con la gestión se ha incrementado a 9 (véase gráfico 26).

Gráfico 25: evaluación de indicador (reclamos)

RECLAMOS 1000/CONEXIONES							
EMPRESA	TIPO	CONEXIONES TOTALES	2009	2008	2007	2006	2005
AGUAS DE TUMBES	MEDIANA	36761	161,0	143,0	147,6	196,5	188,8

Fuente: evaluación de indicadores de gestión de SUNASS

Según se puede observar en el año 2005 cuando el servicio era operado por EMFAPATUMBES, el nivel de reclamos llegó 188, en el año 2009 este relativamente bajo a 161, siendo notorio que subsisten los problemas igual que en la anterior gestión (véase gráfico 27).

Gráfico 26: evaluación de indicador (turbiedad)

TURBIEDAD							
EMPRESA	TIPO	POBLACIÓN	2009	2008	2007	2006	2005
AGUAS DE TUMBES	MEDIANA	193774	96.60%	100.00%	99.00%	100.00%	96.10%

Fuente: evaluación de indicadores de gestión de SUNASS

Del cuando anterior podemos aseverar que en el año 2005, la turbiedad del agua llegaba a 96.1%, y en la actual gestión esta llega a 99.6.

De todo antes mencionado se llega establecer que la calidad del servicio no ha mejorado.

1.1 VARIABLE 1

PLAN MAESTRO OPTIMIZADO

Respecto de esta variable con el fin de acreditar los elementos del Plan Maestro Optimizado tales como: incremento anual de cobertura de agua potable (véase grafico 28).

Gráfico 27: evaluación de indicador (agua potable)

COBERTURA DE AGUA POTABLE								
EMPRESA	TIPO	POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN SERVIDA	2009	2008	2007	2006	2005
AGUAS DE TUMBES	MEDIANA	193.774,00	132.221,00	68,2%	77,7%	73.9%	65,9%	67,1%

Fuente: evaluación de indicadores SUNASS

Según la información anterior se puede observar que con la gestión de EMFAPATUMBES, se tenía una cobertura de agua de 67.1%, y con la gestión de Aguas de Tumbes se llega a 68.2, habiéndose llegado a un nivel mínimo de incremento, o sea sólo el 1.1%.

2.2 VARIABLE 2

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO

Respecto de esta variable con el fin de acreditar los elementos de la estructura de financiamiento tales como: contrato de servicios, contrato de obras y aprobación de desembolsos KfW se revisó el contrato de concesión.

Según el numeral (10.3 Procedimientos especiales), las contrataciones de obras, y de provisión de bienes y servicios que sean financiadas mediante préstamos de organismos financieros internacionales, deberán ser llevadas a cabo de conformidad con los procedimientos que se hubieren establecido en los respectivos contratos de préstamo.

Las contrataciones a que se refiere el párrafo precedente se efectuaran y supervisaran de acuerdo a los mecanismos, procedimientos y estipulaciones que se indican en el Anexo 6 del contrato de concesión.

Para el financiamiento de la concesión, el Estado gestionó un préstamo con la KfW de Alemania por la suma de EUR 8 099 664,95 (Préstamo), EUR 8 090 335,05 de (Aporte Financiero) y EUR 1 350 000,00 (Medida Complementaria, Aporte Financiero), siendo la primera concesión en el Perú, donde el Estado gestionó el financiamiento, tanto desde la concertación del crédito (recursos reembolsables) con el KfW, y las donaciones (recursos no reembolsables); estableciéndose que el préstamo debía ser trasladado al operador para su devolución, pero a partir del año 2015.

En ese sentido, todos los procesos que realiza ATUSA para contratar servicios de consultorías y obras, así como para la aprobación de desembolsos se realizan con políticas del KfW cuyo detalle se muestra a continuación (véase gráficos 34, 35 y 36).

Gráfico 28: plazos para contratar servicios de consultoría

ACTIVIDAD	DIAS
Elaboración de solicitud de propuestas	15
Solicitud de manifestaciones de interés para presentar propuestas	15
Plazo para recibir manifestaciones de interés	15
Solicitud de propuesta para no objeción	15
NO OBJECIÓN KFW	15
Cartas de invitación a firmas de lista corta	2
Plazo para preparación de propuestas	7
Elaboración de respuestas a las consultas y presentación al Banco	20
NO OBJECIÓN BID-ENMIENDAS	7
Notificación a firmas	10
Presentación de propuestas	15
Evaluación de propuestas técnicas	7
Informe de evaluación técnica	4
NO OBJECIÓN DEL KFW	10
Notificación a firmas-fecha apartura de sobre económico	7
Evaluación combinada de calidad y costo	7
NO OBJECIÓN DEL KFW	7
Negociación y adjudicación de contrato	15
NO OBJECIÓN DEL KFW BID AL CONTRATO	7
Publicación por el prestatario	7
TOTAL DIAS	207

FUENTE: Dirección Nacional de Saneamiento

Gráfico 29: plazos para contratar obras

ACTIVIDAD	DIAS
Elaboración de solicitud de propuestas	15
Solicitud de manifestaciones de interés para presentar propuestas	15
Plazo para recibir manifestaciones de interés	15
Solicitud de propuesta para no objeción	15
NO OBJECIÓN KFW	15
Cartas de invitación a firmas de lista corta	2
Plazo preparación de propuestas	7
Elaboración de respuestas a las consultas y presentación al Banco	30
NO OBJECIÓN BID-ENMIENDAS	7
Notificación a firmas	10
Presentación de propuestas	15
Evaluación de propuestas técnicas	7
Informe de evaluación técnica	4
NO OBJECIÓN DEL KFW	7
Notificación a firmas-fecha apartura de sobre económico	4
Evaluación combinada de calidad y costo	10
NO OBJECIÓN DEL KFW	7
Negociación y adjudicación de contrato	15
NO OBJECIÓN DEL KFW BID AL CONTRATO	7
Publicación por el prestatario	7
TOTAL DIAS	214

FUENTE: Dirección Nacional de Saneamiento

Gráfico 30: plazos para aprobación de desembolsos

ACTIVIDAD	DIAS
Contratista emite valorización de obra y/o adelanto	2
ATUSA revisa valorizaciones y documentación sustentatoria	2
ATUSA Informe de conformidad y solicitud de pago	3
Supervisor de inversión (Dirección Nacional de Saneamiento) aprueba	8
Seupervisor de inversión aprueba valorización y envía solicitud de desembolso a OGA	2
OGA verifica presupuesto y calendario y da su conformidad	3
OGA remite al MEF solicitud de desembolsos	5
El MEF remite a OGA oficio de autorización de desembolso	5
OGA mediante oficio comunica al KfW autorización de desembolso	10
KfW emite acreditación de desembolso con fecha valor	15
KfW remite al MEF copia de dicha acreditación	5
TOTAL DIAS	60

FUENTE: Dirección Nacional de Saneamiento

De lo antes expuesto se concluye la estructura de financiamiento de la fuente cooperante KfW, los tiempos latos influyó para que el operador Aguas de Tumbes, cumpla parcialmente las metas de gestión estipuladas en el contrato y por lo tanto no mejore la calidad de los servicios de agua potable en la población urbana de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar.

2. COMPROBACIÓN DE HIPOTESIS

2.1 HIPÓTESIS GENERAL

La gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A.", ha mejorado la calidad del servicio agua potable y alcantarillado que en la gestión de EMFAPA TUMBES.

Los factores que se consideraron como contribuyentes a que la gestión del operador privado Aguas de Tumbes S.A. se constituya en un elemento vinculante en mejora de calidad de agua potable en la población urbana de Tumbes fueron: plan maestro optimizado

como el patrón que integra las principales metas y políticas de una organización. Un segundo factor fue la estructura de financiamiento que hace viable los procesos.

Lo anterior generó dos hipótesis secundarias, que con el análisis de la evaluación de las gestión de EMFAPA TUMBES, análisis de las gestión de ATUSA en relación a la evaluación de indicadores de SUNASS, contrato de concesión y entrevista al Supervisor de Inversión, además del marco teórico y otras fuentes han permitido arribar a los resultados expuestos seguidamente.

2.2 HIPOTESIS ESPECÍFICAS

ESPECIFICA 1.

El Plan Maestro Optimizado de gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., influye en la calidad de los servicios de agua potable en la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

Para comprobar esta hipótesis se planteó la evaluación de indicadores de SUNASS referidas a los elementos (indicadores), tales como: incremento de cobertura de agua potable.

Con la gestión de EMFAPATUMBES, se tenía una cobertura de agua de 67.1%, y con la gestión de Aguas de Tumbes se llega a 68.2, habiéndose llegado a un nivel mínimo de incremento, o sea sólo el 1.1%.

En efecto, se ha podido comprobar que, el incremento del número de conexiones de agua previsto en 6.841 para estos primeros 4 años de concesión, para cumplir con ampliar el nivel de cobertura en agua potable requerido, alcanzó solo 3.059 conexiones, el cual representa al 44,72%., continuidad del servicio previsto en 21.5 horas, llegó a 15.98; la presión mínima prevista en 10, llegó a 9.03; la micromedición prevista en 66 llegó a 29.31.

En cuanto a la calidad del servicio apreciamos que en el año 2005 cuando el servicio era operado por EMFAPATUMBES, la continuidad del servicio llegaba a 10.4 y con el operador Aguas de Tumbes se ha incrementado ligeramente a 16 horas. No se llegó a la meta prevista 24 horas del día, dando lugar a que los problemas aún subsisten.

En año 2005 cuando el servicio se encontraba a cargo de EMFAPATUMBES, la presión mínima era de 2.4, y con la gestión se ha incrementado a 9.

En el año 2005 cuando el servicio era operado por EMFAPATUMBES, el nivel de reclamos llegó 188, en el año 2009 este relativamente bajó a 169, siendo notorio que subsisten los problemas igual que en la anterior gestión.

Se puede haber comprobado que en el año 2005, la turbiedad del agua llegaba a 96.1%, y en la actual gestión esta llega a 99.6.

La calidad en la gestión de los servicios de agua potable implica por ejemplo que la continuidad y la presión del agua sea la más óptima, lo que no ha ocurrido; por tanto, la eficacia, pertinencia, impacto, eficiencia se ven afectados por el incumplimiento de las metas de gestión establecidos en el contrato.

Estos resultados muestran claramente, que la empresa concesionaria no cumplió con los mínimos estándares de calidad del servicio. A esto hay que añadir que, el indicador de calidad en el servicio de agua potable, debe considerar la satisfacción de los usuarios, quienes aspiran alcanzar los niveles de una vida digna y saludable.

Se ha comprobado que la gestión del operador privado Aguas de Tumbes, bajo la modalidad de concesión con la característica "Construye Opera y Transfiere", no ha dado resultados positivos, toda vez que no alcanzó las metas de gestión previstas en el contrato

de concesión. Una prueba formal puede encontrarse realizando una regresión lineal simple por el origen cuyos resultados del procesamiento con el software SPSS (véase gráfico 37).

Gráfico 31: ajuste de la regresión Lineal a través del origen

Indicador de la calidad del servicio de agua potable	Plan maestro optimizado para la gestión del operador privado aguas de Tumbes		T _{cal.}	R ²
	Coficiente	Error estándar		
Continuidad Servicio	1,698	0,109	15,626	0.988
Presión	0.813	0.122	6.679	0.937
Reclamos	19.090	1.757	10.863	0.967
Turbiedad	0.643	0.305	2.110	0.463

Fuente: elaboración propia

En donde se observa que el plan optimizado para la gestión del operador privado Aguas de Tumbes tiene una relación lineal con cada uno de los indicadores de la calidad del servicio de agua potable para las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla en el periodo 2006-2009. El cual se evidencia en los valores de los estadísticos de prueba $t_{cal.}$

ESPECÍFICA 2.

La estructura de financiamiento en la gestión del operador Aguas de Tumbes S.A., afecta la calidad del agua potable de la población urbana de las Provincias de Tumbes, Contralmirante Villar y Zarumilla, entre los años 2006 y 2009.

Para comprobar esta hipótesis se consideró la variable: estructura de financiamiento de la concesión; como elementos o indicadores: contrato de servicios de consultoría, contrato

de obras, aprobación de desembolsos KfW, vinculados a la gestión del operador privado Aguas de Tumbes.

Cabe señalar, que la estructura de financiamiento para la ejecución de las obras de concesión de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar son: Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito-ROOC KfW, Donaciones KfW y Donaciones del Fondo de Desarrollo Peruca Canadá-FDPC, (los recursos de ROOC el MEF celebró un contrato de préstamo y lo traslado para su devolución del operador a partir del año 2015).

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS en su condición de supervisor de inversión, revisa todos los requerimientos de pago del Operador previo a autorizar su desembolso. En ese sentido, el MVCS programa en su presupuesto los recursos solicitados por el Operador, observándose según reportes SIAF que en el período 2006 al año 2009 se presupuestó S/. 105 467 178,00 del cual solo se ejecutó S/. 29 248 429,00 lo cual representa el 26%.

Los procesos que realiza el operador, tanto para adquirir bienes como para contratar servicios lo realiza con políticas del KfW, que en sus etapas requiere de la No Objeción de esta Institución, y para esto el Operador tiene que enviar los documentos hasta Alemania; lo que hace lato los procesos, dificultando el avance de los estudios y la ejecución de obras. Los procesos para contratar consultores dura 207 y para contratar obras 214 días.

Asimismo, las valorizaciones remitidas por el Operador son enviadas por el MVCS, al KfW hasta Alemania para su desembolso al contratista, el cual demora hasta 60 días para hacer efectivo.

Las valorizaciones recibidas por el supervisor de inversión en la mayoría de ocasiones vienen con errores técnicos, los que tienen que ser devueltos para su corrección, de lo que

se puede deducir que no tiene personal capacitado en el tema.

De todo lo anterior se pudo comprobar que la estructura de financiamiento en donde el Operador no está invirtiendo sus propios recursos, ha generado también para no cumplir con las metas de gestión establecidas en el Contrato de Concesión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Se ha probado que la calidad de los servicios de agua potable, tales como: continuidad, presión mínima, turbiedad y nivel de reclamos, tienen una relación significativa con la gestión del operador Privado de las Aguas de Tumbes S.A.

La razón de esta relación es porque Aguas de Tumbes no cumplió con las metas de gestión establecidos en el Plan Maestro Optimizado, lo cual fue considerado como Anexos 3 y 4 del contrato de concesión, dado que este plan -elaborado por SUNAS- solo considera el componente financiero, lo cual no guarda relación con la ejecución de los proyectos.

- Se ha probado que las políticas de contrataciones de la Agencia de Cooperación Financiera de la República Federal de Alemania, Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW, aplicados en la gestión del operador privado Aguas para los procesos de contratación de servicios y adquisición de bienes son muy latos, lo que hicieron que las obras se inicien en tiempos desfasados, lo cual conllevó a que estos no se ejecuten dentro de los plazos previstos de acuerdo al plan maestro optimizado, lo cual condujo que el operador privado incumpla con las metas previstas en el contrato de concesión.
- Se ha probado que el esquema complejo de desembolsos aplicado para el concesionario Aguas de Tumbes, en donde participan varios actores de la concesión, como el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y que para su aprobación es remitido a la Agencia de Cooperación

Financiera de la República Federal de Alemania, Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW, lo que implica atrasos y paralizaciones de las obras.

- Otro aspecto que ha sido comprobado, es que no existió el seguimiento y monitoreo al concesionario, porque los concedentes no llegaron conformar la Unidad Coordinadora Municipal, que dentro de la estructura del contrato tiene funciones de órgano garante y coadyuvante, ya que debió cautelar los intereses del concedente así como cooperar con el operador del servicio para la reformulación del Plan Maestro Optimizado.

RECOMENDACIONES

Considerando los resultados de la presente tesis, expuestos en las conclusiones procederemos a proponer las siguientes recomendaciones:

1. Cuando el concedente o los concedentes opten por la participación del sector privado, para gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, debe estructurarse bien las cláusulas del contrato, enmarcándose en la política del sector, reforzar una política financiera, optimizar una política tarifaria, reformar el marco institucional adecuado y darle mayor participación al ciudadano.
2. La tendencia de transferir al sector privado la gestión de los servicios de saneamiento, hace imperioso la creación de mecanismos adecuados para promover de manera acelerada y sostenida la participación del sector privado, para ello debe ser consensuado el plan de inversiones entre SUNASS-Operador-Concedente o concedentes, que deberá ser ejecutado en un tiempo determinado y así como que aplique su propias reglas internas en materia de recursos humanos.
3. Cuando en un proceso de participación del sector privado se financien con recursos de fuentes cooperantes, estos deben ser consensuados, a fin de que se viabilicen los

plazos, para la adquisición de bienes, contrato de servicios y ejecución de obras, para que la no objeción, la otorguen las autoridades con responsabilidad con sede en el Perú.

4. Establecer criterios de estrategia para la promoción de la PSP, analizar los diferentes aspectos relacionados con la prestación del servicio, esto debido a las características del mismo, por el hecho de ser una necesidad básica y que esté asociado a costos de inversión elevados, entre otras. Este análisis tiene como objetivo identificar aquellos aspectos que deben tenerse en cuenta para lograr la viabilidad política, económica y social de la PSP.

Los tipos de indicadores que serán considerados para definir la viabilidad de promover la PSP en una localidad en particular, para cada aspecto son los siguientes:

- Indicadores estructurales: son aspectos que son condición indispensable para iniciar la promoción de la PSP en la localidad.
- Indicadores de tendencia: son aspectos que determinan las condiciones necesarias para iniciar la promoción de la PSP en una localidad.
- Indicadores de posición: muestran aspectos que permiten definir el contexto en el cual se va desarrollar la promoción de la PSP, sin necesariamente afectar positiva o en forma negativa el proceso de la PSP en sí mismo

5. Considerando los antecedentes de la concesión de Tumbes, nuestra propuesta es que las autoridades responsables de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, decidan optar por un **contrato de gerencia**, en razón a las siguientes ventajas:

- ✓ El Contrato de Gerencia reduce el costo de la participación privada, eliminando la

absorción de rentabilidad por parte de ésta, y remunerando sólo con un honorario la función realmente ejercida (con o sin el plus por eficiencia o resultados).

- ✓ Mejora la eficiencia de la gestión, lo cual permite alcanzar los niveles de servicio con los estándares de calidades estipulados en el contrato.
- ✓ Libera recursos públicos -que en el modelo de concesión están destinados a cubrir costos de operación y mantenimiento de los sistemas-, los que pueden destinarse para financiar otras obras, en beneficio de los usuarios de escasos recursos económicos, sobre todo de las zonas urbano-marginales.
- ✓ Establece metas de gestión que, periódicamente, deben ser cumplidas por el Gerente operador del sistema, permitiéndose con esto mejorar la eficiencia general del servicio.
- ✓ Permite a los actores intervinientes (Estado, Gerente operador, usuarios, población y opinión pública) que adquieran mayor percepción y aprendizaje de las oportunidades y beneficios que se obtienen con la participación de la gestión privada.
- ✓ Existe la posibilidad de transferencia de tecnología (conocimiento de los procesos) de parte del Gerente operador al personal de la EPS, con lo cual se logra una mejora en el desenvolvimiento en su labor.
- ✓ Frente a dificultades para cubrir las necesidades de inversión en su totalidad, la EPS asume el financiamiento y la ejecución de las obras, estableciendo las prioridades y resolviendo el momento de su ejecución, lo que facilita la toma de decisiones, sobre todo en los aspectos económicos.
- ✓ Debido a que la EPS interviene en la planificación de las inversiones, para la ejecución de las obras, se encuentra en mejores condiciones para adoptar medidas

en función de las necesidades que se planteen, permitiendo un mejor control de la asignación de los recursos disponibles.

- ✓ Posibilita resolver problemas de corto plazo en entidades prestadoras de servicio, eliminando las dificultades de gestión empresarial que son comunes al modelo de concesión privada.
6. Para la sostenibilidad y calidad a los servicios de saneamiento es necesario la intervención de las organizaciones involucradas y la sociedad civil con responsabilidad social, en el desarrollo de los planes regionales de acción concertados, con establecimiento de metas y objetivos concretos a mediano y largo plazo. Estos acuerdos debidamente consensuados con SUNASS (legitimados como políticas locales), deberían ser aprobados como Planes Maestros Optimizados y plasmados como metas de gestión en los contratos de gerencia.
 7. Del estudio de la investigación realizada consideramos que la mejora de la gestión del servicio de saneamiento de una EPS, se podría lograr bajo el modelo que proponemos; asimismo, planteamos una nueva forma de evaluar, el cual se detalla en forma sucinta:

Modelo de gestión de los operadores de agua y saneamiento

a) Generalidades

Para la gestión efectiva de una empresa de agua potable, es recomendable establecer un sistema de gestión integrado, que englobe todos los componentes de gestión y áreas del servicio de agua.

Es recomendable que se diseñe la estructura de gestión de la organización para asegurar la correcta, efectiva y eficiente planificación, implementación, seguimiento y verificación de todas las tareas, procesos y actividades.

Es necesario realizar la gestión de los procesos dentro de las empresas utilizando el esquema de cuatro pasos "planificar-hacer, verificar-actuar".

2. Organización

a) Estructura organizacional y responsabilidades

- Establecer y documentar un sistema de gestión que incluya su jerarquía y estructura organizacional, responsabilidades y flujo de trabajo.
- Revisiones periódicas del sistema de gestión para asegurar una adecuada implementación y la mejora continua.

b) Organización del flujo de trabajo

- Tener claramente definida todas las tareas, las competencias y las responsabilidades relacionadas con sus actividades.

c) Documentos operativos y registros

- Documentar las tareas y actividades

3. Planificación y Construcción

Planificación estratégica del desarrollo y la construcción de los sistemas de agua en estrategias que abarquen a largo para la protección de la salud humana y del ambiente natural.

Modelo de evaluación de la gestión de un operador

1. Generalidades

Se plantea un modelo de gestión integral para conocer la situación real de la empresa, para conocer metas programadas por la empresa, y saber en qué condiciones la población está recibiendo el servicio prestado por el operador, medibles en los indicadores establecidos en el documento de planificación.

2. Objetivos y política de evaluación

El regulador debe implantar una política de evaluación, considerando la eficiencia y efectividad global de la planificación estratégica, toma de decisiones y actividades.

3. Consideraciones de evaluación

Deben enfocarse en el desempeño del servicio, en la satisfacción de los usuarios y en el cumplimiento de los objetivos para el servicio.

Medir la satisfacción del usuario

4. Criterios de evaluación

Debe ser el vínculo entre los objetivos y los indicadores de desempeño

BIBLIOGRAFÍA

General.

4. AIBAR, E. "Fatalisme i tecnologia: és autònom el desenvolupament tecnològic?". Universitat Oberta de Catalunya. 2001.
5. ALBI, Emilio; MANUEL GONZALES, José; LOPEZ CASASNOVAS, Guillen. Gestión Pública, Fundamentos Técnicas y casos, 1ra. Reimpresión, Editorial Ariel, S.A, Barcelona, mayo 2000. p. 267.
6. ALVARADO, J. El Gerente en las Organizaciones del Futuro. Caracas, Ediciones UPEL. 1990.
7. AIKENHEAD, G. S. Collective decision making in the social context of science. Science Education. 1985. p. 473-475.
8. ARGUELLES, Antonio, MANDUJANO, José. Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad. Ed. Porrúa. México. 1995, p. 44.
9. BARNARD, C.I.: The Functions of the Executive, Thirtieth anniversary edition, Harvard University Press, Cambridge, MA. 1968.
10. BAROCIO, Rubén y SAAVEDRA, Jorge. La participación privada en los servicios de agua y saneamiento, México, p. 302.
11. CABRERO, Enrique, del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Púb., México, p, 19.

12. CAPEL, Horacio. "Seminario Internacional Faire parler les reseaux: l'eau, Europe-Amérique Latine". Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Marzo 2000 [ISSN 1138-9796]. Nº 218.
13. CARRASCOA, José, Comunicación. Una comunicación eficaz para el éxito de los negocios.
14. CASTILLO MAZA, Juan. Evaluación del proceso de privatización de las empresas de servicios públicos 1991-2000.
15. CATENAZZI, Andrea. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento, durante las II Jornadas UGYCAMBA, julio 1999.
16. COHEN, M.D., MARCH, J.C., OLSEN, J.G. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en Administrative Science Quarterly, núm. 17, pp. 1-25.
17. COMIN, P. y FONT. B. Consumo sostenible, Barcelona: Icaria. 1999.
18. CORRALES, María Elena. Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina. Dic.0 2003.
19. CORREDOR, Julio. La Planificación. Nuevos enfoques y proposiciones para su aplicación en el siglo XXI. Caracas, Vadell Hermanos, 2004.
20. CHADWICK, Andrew y MAY, Christopher."Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain and the European Union". Governance: An International Journal of Policy, Administrations and Institutions, 2003, vol 16, n 2: 271-300.

21. CROZIER, Michael, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia presentada en el "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre, 1989, México.
22. CHUNG, k y MEGGINSON, L. Organización behavior. New York: Harper And Row, publishers, 1981
23. DAMMERT LIRA, Alfredo. Equilibrio Económico – Financiero en los Contratos de Concesión en Obras de Infraestructura. EN: Revista de Derecho Administrativo. Año 4, Número 7, Mayo 2009, p. 340.
24. DELORS, J. Los cuatro pilares de la educación. En la educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid, España pp. 91-110.
25. DE GOYCOCHEA, Juan Carlos. Iniciativa privada. Concurso Integral de Proyectos. Córdoba: Advocatus, 1999. pág.24.
26. DRUCKER, Peter, The Practice of Management.1954
27. FERMIN, I. y Rubino, N. Gerencia y Liderazgo. Material Instruccional.Caracas. UPEL-IPC, 1997.
28. GARCIA, Manuel, "Burocracia y Tecnoocracia", Alianza Editorial, España. 1989.
29. GORDILLO, Agustín, Tratado de derecho administrativo, Lima, ara, 2003, t. 2. p. VI 3.
30. GOROSTOGUI, Beltrán. Régimen Nacional de Iniciativa Privada. EN AUTORES VARIOS. Cuestión de Contratos Administrativos Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Buenos Aires., 2007. Pág. 302.

31. GUTIERREZ DE VERA, Fernando - DODERO JORDAN, Luis. Infraestructura y concesiones un instrumento de desarrollo. Artículo – 838- setiembre-octubre 2007. P. 2.
32. HERRERA, Aleksey. *Aspectos generales del Derecho Administrativo colombiano*. Barranquilla. Ediciones Uninorte. 2002.
33. KATS, Robert . Harvard Bussines Review, 1955.
34. LOPEZ, J. y GADEA, J. "Servir al ciudadano", Eds. Gestión, Barcelona 2000. p. 319.
35. LOPEZ, J. y GADEA, J. Servir al ciudadano Eds. Gestión, Barcelona 2000. P.316.
36. LÓPEZ, Isabel, "Observatorio permanente del corporate", en Justo Billafane (dir). El estado de la publicidad y el corporate en España y en Latinoamerica. Informe anual 2004, p, 80.
37. MARCH, J, y SIMON, H, "Teoría de la Organización. Ariel, España 1977.
38. MARCH, J.G., SIMON, H.A., "Teoría de la Organización", Barcelona, Ariel, 1981.
39. MAX-NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martin. Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro. Cepaur Fundación Dag Hammarskjold. Medellín Bogotá, 2003.
40. MENDOZA TORRES, Arnaldo. *Los contratos de la administración pública*. Barranquilla, Ediciones Uninorte. 2005.
41. MERTEHIKIAN, Eduardo. La iniciativa privada en la concesión administrativa. Revista Argentina de Régimen de la Administración Pública. Numero 218, Noviembre de 2006.
42. MINTZBERG, Henry, *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos*. Editorial Prentice Hall. Primera Edición (Edición Breve) México 1997

43. NAVAJAS, Fernando. Mirando los niveles de cobertura del servicio de agua potable y saneamiento- BID. Set. 2001.
44. NOVO, M. El desarrollo sostenible. Su dimensión ambiental y educativa. Madrid: UNESCO-Pearson. 2006a.
45. OLIAS DE LIMA GETE, Blanca. La Nueva Gestión Pública, Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid 2001, 1ra. Ed. Pearson Educación S.A. p. 16.
46. OLSEN, Johan P. "Maybe is time to rediscover bureaucracy". Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2004. FOUNTAIN, Jane. "Central Issues in the Political Development of the Virtual State". Paper presentado en The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context, Lisboa, 2005.
47. OUCHI, W. G. "A Framework for Understanding Organizational Failure", en Kimberly, J.R., Miles, R.H. (ed.), "The Organizational Life Cycle", San Francisco, Jossey Bass. 1980.
48. OSBORNE, D. y GAEBLER, T. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona: Paidós, 1994.
49. OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica, S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. p., 13.
50. OSBORNE, David; Gaebler, Ted. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Ediciones Paidós, Ibérica, S.A. 1ª. Ed. 4ª. Imp. 1995. P., 25.
51. PFEFFER, J., "Organizaciones y Teoría de la Organización", Buenos Aires, El Ateneo. 1989.

52. RAMIO, Carles, Teoría de la Organización y Administración Pública, Madrid, 1993, p, 2.
53. RAMIÓ, C., BALLART, X., "Teoría de la Organización y la Administración Pública". Madrid, 2001, p.11.
54. REYNA ALFARO, Luis Miguel y VENTURA SAAVEDRA, Karen. Los Servicios Públicos en el Perú: una visión preliminar. Primera edición 2008. P. 595.
55. RICHARD, P. y RUMELT. How Does Instustry mater. Strategic Management Journal.1991-167-185.
56. SANCHO ARROYO, David. Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad. E Universitat Pompeu Fabra. Editorial Tecno (Grupo Anaya. S.A.). 2002, p.29.
57. SARTORI, G. y MAZZOLENI, G., La Tierra explota. Superpoblación y desarrollo. México: 2003.Taurus.
58. SELZNICK, P., "Foundations of the Theory of Organization", en American Sociological Review, 13, American Sociological Association, 19966, pp. 25-35.
59. SUBIRATS, J., "La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta", en *Documentación Administrativa*, 1990, p., 224-225.
60. SHAFRITZ, J.M., Ott, "Classics of Organization Theory", second edition, Chicago, The Dorsey Press.1987.
61. SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUE, Julio. Desarrollo Territorial. RIMISP, Chile. P. 41-42.
62. TAYLOR, F.W., "The Principles of Scientific Management", en *Bulletin of Taylor Society* (december 1916).

63. TEDESCO, Carlos, Los grandes retos del nuevo siglo. Aldea Global y Desarrollo Local, Madrid, 2001, p. 4.
64. TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América Latina. Fondo de Cultura Económica, 1957, México.
65. TOFFLER, Alvin y Heidi, La Creación de la Nueva Civilización, p, 64.
66. TOFFLER, Alvin, The third wave, Plaza & Janes. S.A. Editores. 1980, p. 174.
67. VASQUEZ, Alfonso, Las organizaciones del futuro o el futuro o el futuro de las organizaciones Gipuzkoa2020 – Reto 4: Empresa, 2001, p.3.
68. VASQUEZ FRANCO, Gladys. La concesión administrativa del servicio público, en derecho español y colombiano, Bogotá, Editorai. TEMIS, 1991, pág. 26.
69. VIDAL, Jaime. Derecho Administrativo, 8ª ed., Bogotá, Edit. Temis, 1985, pág. 195.
70. VILCHES, A. y GIL-PÉREZ, D. (2003). *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*. Madrid: Cambridge University Press. Capítulo 1. VILCHES, A y GIL-PÉREZ, D. (2009). Una situación de emergencia planetaria a la que debemos y podemos hacer frente. *Revista de Educación*. Número.
71. WEBER, M., "Economía y Sociedad", segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 716-751.
72. WEBER, M., "Economía y Sociedad", segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 716-751.

- 73.** WEL, Yanina, URGEL, Ferrand y AIBAR, Eduard, La Gobernanza: propuesta para el análisis (Internet Interdisciplinary Institute (IN3), Universitat Oberta de Catalunya. 2007,p, 88.
- 74.** WEIL, Pascale. La comunicación global. Comunicación institucional de gestión, p. 46.
- 75.** WILLIAMSON, O.E.,“Public Administration, Politics and the People”, New York, Longman. 1975.
- 76.** ZAN, S., “Logiche di Azione Organizzativa”, Bologna, Il Mulino, Ed., 1988.
- 77.** ZAN, S., “Logiche di Azione Organizzativa”, Bologna, Il Mulino, Ed. 1989.
- 78.** ZEGARRA VALDIVIA, Diego. El servicio público. Fundamentos, Lima, Palestra, 2005, p. 305.
- 79.** ZEGARRA VALDIVIA, Diego. El Servicio Público- Fundamentos. Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Palestra Editores, Lima, 2005.p. 351.

Especifica

1. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, documentos normativos-Reforma Sectorial Programático. Primera edición oct.2008.
2. Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 94 –Ciudadanos sin agua-Análisis de un derecho vulnerado. Primera edición jul.2005.
3. Consultora HYTSA, estudio para determinar la modalidad de participación del sector privado en la EPS. Grau. Oct. 2005.
4. Consultora Samuel Bendezú, estudio para determinar la modalidad de participación privada en la EPS SEMAPABARRANCA. Dic. 2009.
5. Revista Panamericana de la Salud Pública, 2001.
6. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la economía Social. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. N° 1 set. 2007.
7. AGUA, Revista del Comité Intersectorial del Agua, Saneamiento, Salud y Medio Ambiente. N° 27, II Época. Lima nov. 2009.
8. JOURAVLEV, Andrei. Los Servicios de agua Potable y Saneamiento en el Perú. Revista Serie 74 -Recursos Naturales e Infraestructura.
9. PENA PEREIRA, Dilma Seli. Saneamiento Básico. Situación Actual en América Latina-Enfoque de Brasil. Director Agencia Nacional de Aguas (ANA), Brasil.
10. Revista Nueva Sociedad N° 207, feb. 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org. "Privatización de los Servicios de Agua y Saneamiento en América Latina".

11. QUIROGA MARTINES, Rayen. El séptimo objetivo del milenio en América Latina y el Caribe: avances al 2007. Revista Serie 57- Estudios Estadísticas y Prospectivos.
12. ProInversión, documento de trabajo. Las Asociaciones público-privadas. 2009.

Marco Legal

1. Contrato de Concesión entre los concedentes municipalidades de Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar y el operador privado Aguas de Tumbes. S.A.
2. Contrato de Préstamo y Aporte Financiero.
3. Ley 26338 Ley General de los Servicios de Saneamiento.
4. Ley N° 26284 se aprobó la Ley General de Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, norma que determina el marco de autonomía de SUNASS, define su ámbito de competencia, sus funciones y atribuciones;
5. Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.
6. Decreto Legislativo N° 674 Ley de Promoción de la inversión privada de las empresas del Estado, Leyes Nros. 26120 y 26438 que precisan diverso alcances y modifican el D.L. N° 674.
7. Decreto Supremo N° 070-92-PCM, Reglamento de la Ley de Promoción de la inversión privada de las empresas del Estado.
8. Decreto Ley N° 25965 que crea la SUNASS.
9. Decreto Supremo N° 017-2001-PCM Aprueba Reglamento de SUNASS.
10. Decreto Ley N° 697 Ley de inversión privada en saneamiento.

11. Decreto Legislativo N° 1012 Ley Marco de las Asociaciones Público Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los proceso de la inversión privada.
12. Decreto Supremo N° 146-2008-EF, Reglamento del D. Leg. 1012.
13. Decreto Supremo N° 146-2010-EF, para suscripción de contratos de asociación en participación.
14. Ley N° 28059 Ley marco de promoción de la inversión descentralizada.
15. Ley N° 28742 Ley que facilita el financiamiento de los procesos de la inversión privada
16. Decreto Legislativo N° 1014 que establece medidas para propiciar en materia de servicios públicos.
17. Decreto Supremo N° 070-2002-PCM, Aprueban el "Plan nacional de saneamiento 2006-2015".
18. Ley N° 29230 que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

PÁGINAS WEB VISITADAS

<http://www.google.com.pe/search?hl=es&source=hp&q=sistema+de+gestion&rl>.

<http://www.bsigroup.com.mx/es-mx/Auditoria-y-Certificacion/Sistemas-de-Gestion>.

http://www.infomipyme.com/Docs./GT/Offline/administracion/Planificacion_Estrategica.

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/issues_sanitation.html

http://new.paho.org/els/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=255

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf>

<http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/9/37539/JouravlevAderasa.pdf>

<http://www.chileclic.gob.cl/portal/w3-article-47703.html>

<http://www.cepis.org.pe/eswww/proyecto/repidisc/publica/hdt/hdt056-b.html>, Hoja informativa CEPIS, Informe del Taller, Banco Mundial. Diciembre 1993.

<http://www.elaguaesvida.org/articulos>, por Alonso Viviana las Aguas bajan turbias BUENOS AIRES, ago (IPS)

<http://www.ifc.org/enviro/test/enviro/How/Structure/EPU/Water/Waterproj/waterproj.htm#boliviaAISA>.

<http://www.choike.org/nuevo/informes/2490.html>

<http://www.ub.es/geocrit/b3w-218-htm>

<http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>

http://www.nanotecnologia.com.pe/n_aguasan_ib01.html

<http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>.

<http://www.aguavisiónsocial.org/documentos/SERVICIOS%20AGUA%20%POBRZA/SERVICIOS%20AGUA%20Y%20POBREZA447.pdf>.

[http://www.sunass.gob.pe/doc//nromas%20ñelages/legisla%20ewb\(cambio\)/legisla web11.htm](http://www.sunass.gob.pe/doc//nromas%20ñelages/legisla%20ewb(cambio)/legisla web11.htm).

<http://www.sunass.gob.pe/tarifas/2008/aguas tumbes.pdf>.

<http://www.pronversión.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlanillaStandardsin hijos.aspx?ARE=0&PFL=0&jer=3179>.

<http://www.sunass.gob.pe/docs/indicadores/2000/Información%20e%20Indicadores%20de%20Gestión%20de%20las%20EPS/08 EMFAPATUMBES/PAGE 01.htm>.

<http://www. aguasdetumbes.com/contrato atusa.pdf>.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19539/lcl2169epdf>.

<http://www.idrc.ca/u`loads/user-S/1196602573Libro 2 Servicios de agua potable regulación y pobreza Nancy Yañez y Rene Orellana junio 2007 pdf>.

ANEXOS

1. Síntesis del contrato de concesión
2. Obligaciones derivadas del contrato de préstamo y aporte financiero
3. Derechos y obligaciones del concesionario,
4. Competencias administrativas
5. Indicadores de gestión SUNASS 2009
6. Decreto Supremo N° 182-2004-EF. Aprueba operación de endeudamiento externo.
7. Resolución N° 088-2003-VIVIENDA, Constitución de Comisión Técnica Ad Hoc.
8. Resolución de sanción de Gerencia de supervisión y Fiscalización-SUNASS.
9. Matriz de consistencia.
10. Propuesta: modelo de gestión y evaluación de un operador de gua y saneamiento.

GLOSARIO

AGUA POTABLE. Agua que cumple con las exigencias físicas, químicas y bacteriológicas establecidas en las Normas Legales Aplicables y Normas Regulatorias sobre calidad del agua potable que la hacen apta para el consumo humano

ÁREA RURAL. Territorio integrado por los Centros Poblados Rurales y que se extienden desde los linderos de los Centros Poblados Urbanos hasta los límites del distrito.

ÁREA URBANA. Territorio integrado por los Centros Poblados Urbanos.

BLUEPRINT. Diseño Anteproyecto

CATASTRO DE USUARIOS. Padrón o registros ordenados de todos los usuarios (de los servicios de saneamiento) reales, factibles y potenciales que constituyen el mercado consumidor de la EPS.

CAUDAL. Volumen de agua que pasa por una determinada sección en la unidad de tiempo.

CIUDADANO. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

COBERTURA DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE. Indicador de calidad y precio del servicio de una EPS, que expresa en % la proporción de la población o de las viviendas de un determinado país, empresa, localidad, Centro Poblado u otra área, que cuenta con

servicio de agua potable. La cobertura del servicio de agua potable abarca el servicio mediante conexiones domiciliarias como el servicio mediante piletas públicas.

CONCEDENTE. Es el conjunto de los Municipios Provinciales, como nivel de gobierno competente del Estado de la República del Perú y en su carácter de titulares de los bienes a quienes compete otorgar el derecho de explotación de los servicios.

CONCESIÓN. Es la relación jurídica de derecho público que se establece entre EL CONCEDENTE y EL CONCESIONARIO a partir de la suscripción del presente Contrato, mediante la cual el CONCEDENTE otorga al CONCESIONARIO el derecho de explotación de los Servicios de Saneamiento en los términos y condiciones que se establecen en el Contrato.

CONCESIONARIO. Persona Jurídica constituida por el adjudicatario de la buena pro de conformidad con lo dispuesto en el presente Contrato, la cual celebra el Contrato de Concesión como contraparte de EL CONCEDENTE.

CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE. Indicador de calidad y precio del servicio de una EPS que expresa en horas/día durante las cuales se provee el agua en una determinada localidad, sector urbano, o en el conjunto de localidades que conforman el ámbito de una EPS.

CONTRATO DE CONCESIÓN. Relación contractual por la que una EPS municipal actuando como concedente, entrega a otra privada o mixta uno o más sistemas de los servicios de saneamiento para que los preste bajo su directa supervisión, con la obligación de operar, renovar, mantener, rehabilitar y ampliar dichos servicios.

CONTRATO DE PRÉSTAMO. Documento escrito en el cual se plasman los términos y condiciones de una operación de endeudamiento externo o interno.

CONSORCIO. El contrato asociativo por el cual dos (02) o más personas se asocian, con el criterio de complementariedad de recursos, capacidades y aptitudes, para participar en un proceso de selección y, eventualmente, contratar con el Estado.

CLÍENTE. Es la persona más importante de una empresa y dar respuesta a sus demandas se hace necesario e imprescindible. Cualquier comunicación que se reciba debe ser respondida o resuelta. Se tienen que cuidar las formas por escrito o por teléfono.

DONACIÓN. Ingreso sin contraprestación, no recuperable, procedente de otros gobiernos o de instituciones internacionales o nacionales, públicas o privadas.

En materia de Cooperación Técnica Internacional se entiende por Donación, a la transferencia a título gratuito: de dinero y bienes o servicios, a favor del Gobierno Central, Regional y/o Local, así como de Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo receptoras de cooperación técnica internacional, destinados a complementar la realización de un proyecto de desarrollo.

EFICIENCIA. El indicador de eficiencia relaciona dos variables, permitiendo mostrar la optimización de los insumos (entendiéndose como la mejor combinación y la menor utilización de recursos para producir bienes y servicios) empleados para el cumplimiento de las metas presupuestarias. Los insumos son los recursos financieros, humanos y materiales empleados para la consecución de las metas. Para efectos de la elaboración de la evaluación institucional, este indicador contrasta los recursos financieros y las metas.

ENTIDADES PÚBLICAS. Las instituciones y organismos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y demás instancias descentralizadas, creadas o por crearse, incluyendo los fondos, sea de derecho público o privado, las empresas en las que el Estado ejerza el

control accionario, así como los organismos constitucionalmente autónomos. Se excluye únicamente a los Gobiernos Locales y a sus instituciones, organismos o empresas, salvo mención expresa en la Ley, al Banco Central de Reserva del Perú y a la Superintendencia de Banca y Seguros.

ESTRATEGÍA. Modo de relacionarse con el entorno; forma (vías, modalidades) de alcanzarlos objetivos propuestos; utilización óptima de los recursos para maximizar los impactos deseados.

FISCALIZACIÓN. Acción o efecto de fiscalizar. Función que desempeña las SUNASS, como organismo regulador del Estado en la prestación de servicios de saneamiento, a fin de supervisar, constatar y verificar el desempeño de las EPS, y su adecuación a las normas técnico sanitarias, así como de la regulación económica o de tarifas.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO. Es una modalidad de clasificación presupuestaria de los Ingresos del Estado. De acuerdo al origen de los recursos que comprende cada Fuente de Financiamiento, se distinguen en: Recursos Ordinarios, Canon y Sobrecanon, Participación en Rentas de Aduanas, Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Otros Impuestos Municipales, Recursos Directamente Recaudados, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo y, Donaciones y Transferencias.

FUNCIÓN PÚBLICA. Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

GOBIERNO LOCAL. Son las Municipalidades Provinciales, Distritales y Delegadas conforme a ley, las que constituyen -de acuerdo a la Constitución Política del Perú- los órganos de

Gobierno Local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

LICITACIÓN. El procedimiento de selección reglamentado por las bases que se extendió hasta la fecha de cierre.

INDICADOR. Expresión verificable que expresa una situación controlable y que permite medir en qué medida han sido alcanzados los objetivos en diferentes plazos.

MANUAL. Documento que describe con detalle y en forma ordenada y sistemática la información, instrucciones sobre organización, funciones y/o procedimientos necesarios para la ejecución de un trabajo.

MEDIDOR. Instrumento, dispositivo que mide el gasto de agua a través de un conducto o tubería cerrada.

MEJORAS. Obras que deben ejecutarse en la infraestructura existente para elevar el nivel de los Servicios a efectos de atender adecuadamente las prestaciones a cargo del CONCESIONARIO, en función del cumplimiento de las metas de gestión establecidas en el contrato.

METAS DE GESTIÓN. Valores mínimos que debe alcanzar obligatoriamente el CONCESIONARIO para los Indicadores de gestión al final de cada año de concesión.

META. Es la cuantificación de bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario. Expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen para contribuir de manera directa al logro de las políticas definidas previamente.

MICRO MEDICIÓN. Conjunto de elementos y actividades destinados a la obtención, procesamiento, análisis y divulgación de los datos comerciales relativos a volúmenes mínimos y de excesos consumidos por el usuario.

NORMAS. Reglas a seguir para la ejecución de los procedimientos. Son de carácter particular y específico para cada procedimiento

ORGANISMO REGULADOR. Ente encargado de velar por la aplicación del marco regulatorio.

PAGO. El pago constituye la etapa final de la ejecución del gasto, en la cual el monto del gasto devengado se cancela total o parcialmente, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente. Está prohibido efectuar pagos de obligaciones no devengadas.

PARI PASSU. Se utiliza para indicar la proporción de contrapartida nacional frente al aporte externo que los préstamos, generalmente de organismos multilaterales, tienen acordado a lo largo del período de desembolsos.

PLAN MAESTRO OPTIMIZADO. Documento que sintetiza y consolida los planes y programas diseñados por las EPS para alcanzar determinadas metas de prestación del servicio en el mediano y largo plazo, para todas las localidades y sistemas que pertenecen a su ámbito de responsabilidad, siguiendo las directivas metodológicas que establezca la Superintendencia.

PRIVATIZACION. Proceso mediante el cual se transfiere al sector privado, activos de propiedad del sector público.

RECURSOS PÚBLICOS. Son todos los recursos que administran las entidades del sector público para el logro de sus objetivos institucionales, debidamente expresados a nivel de

metas presupuestarias. Los recursos públicos se desagregan a nivel de Fuentes de Financiamiento y se registran a nivel de Categoría del Ingreso, Genérica del Ingreso, Subgenérica del Ingreso y Específica del Ingreso.

SERVICIO. La actividad o labor que realiza una persona natural o jurídica ajena a la Entidad, para atender una necesidad de esta última, pudiendo estar sujeta a resultados para considerar terminadas las prestaciones del contratista.

SERVICIOS PÚBLICOS. Comprende el conjunto de servicios proporcionados por el Estado, con o sin contraprestación.

SECTOR PRIVADO. En cuentas nacionales, está constituida por los hogares y las empresas privadas y las instituciones privadas sin fines de lucro.

SECTOR PÚBLICO. Combinación de los sectores gobierno general, de empresas públicas no financieras y de instituciones públicas financieras, que se distinguen por ser propiedad del gobierno y/o estar controladas por él y no por las funciones que cumplen.

SECTOR SANEAMIENTO. Ámbito en el que se desarrollan las acciones relacionadas a la salubridad de la población en general, como agua potable, desagüe, tratamiento de desperdicios, entre otros. Sin embargo, en el marco legal peruano se ha definido dentro de los servicios de saneamiento exclusivamente la prestación de servicios de agua potable, desagüe, alcantarillado pluvial y disposición sanitaria de excretas.

SOSTENIBILIDAD. Habilidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujo de beneficios a través de su vida económica la cual puede expresarse en términos cuantitativos y cualitativos.

SUBSIDIO CRUZADO. En el caso del servicio de agua y alcantarillado, el subsidio cruzado resulta ser un mecanismo por medio del cual se traslada la mayor incidencia económica del

costo del servicio a un grupo de consumidores, en beneficio de otro grupo que soportará una menor carga económica. Es usualmente deseable que el beneficiario del subsidio cruzado sea el usuario pobre; con el objetivo principal de favorecer el acceso del servicio a las familias de ingresos más deprimidos.

SUBSIDIO DIRECTO. Subsidio directo financiado y administrado por el Estado y dirigido a los usuarios más pobres para ayudarles a cubrir una parte del costo de los servicios.

SUNASS. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Es el organismo autónomo del estado que tiene como misión regular la prestación de los servicios de saneamiento (agua y desagüe) en el ámbito nacional, para que se brinden en adecuadas condiciones de calidad y precio, haciendo uso de las facultades que la ley le confiere, y contribuyendo a preservar la salud de la población y el medio ambiente.

SUSTENTABILIDAD. Se refiere al equilibrio que existe entre una especie con los recursos del entorno que propone satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar las capacidades futuras.

TARIFA. Precio fijado por la EPS, para los servicios de agua potable y alcantarillado. Por lo general las tarifas incluyen un monto fijo por la disponibilidad del servicio y un monto variable en función directa de la cantidad consumida del servicio.

USUARIO. Persona natural o jurídica a la que se prestan los servicios de saneamiento.

VARIABLE INDEPENDIENTE. La variable independiente es considerada como supuesta **causa** en una relación entre variables; es la condición antecedente.

VARIABLE DEPENDIENTE. La Variable dependiente es la consecuencia de sucesos, de la combinación de efectos causados por una variable independiente.

ANEXO 1

REPÚBLICA DEL PERÚ



AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

COMITE DE PROINVERSIÓN EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y DE

SERVICIOS PÚBLICOS



VERSIÓN FINAL

CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA MEJORA, MPLIACIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, Y EXPLOTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA JURISDICCIÓN DE LOSMUNICIPIOS PROVINCIALES DE TUMBES, ZARUMILLA Y CONTRALMIRANTE VILLAR Y MUNICIPIOS DISTRITALES CORRESPONDIENTES.

2005

CONTRATO DE CONCESIÓN

Conste por el presente documento el Contrato de Concesión para la mejora, ampliación, mantenimiento, operación, y explotación de la infraestructura y los servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en la Jurisdicción de los Municipios Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y Municipios Distritales correspondientes, que celebra de una parte en conjunto las Municipalidades Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar (en adelante, EL CONCEDENTE o CONCEDENTE), como nivel de Gobierno competente del Estado de la República del Perú, debidamente representado por Ricardo Isidro Flores Dioses, Alcalde de Tumbes, identificado con DNI N° 00211800, con domicilio en Calle Bolognesi N° 194, Centro Cívico, Tumbes, en representación del Concejo Provincial de Tumbes; Roncin Davis Romero, Alcalde de Zarumilla, identificado con D.N.I. N° 00372024, domiciliado en Av. 28 de julio N° 206, Zarumilla, en representación del Concejo Provincial de Zarumilla, y José Siany Rujel Criollo, Alcalde de Contralmirante Villar, identificado con D.N.I N° 00320437, domiciliado en Av. Faustino Piaggio N° 072, Contralmirante Villar, Zorritos, en representación del Concejo Provincial de Contralmirante Villar – Zorritos; y de la otra parte, la empresa _____, (en adelante, EL

CONCESIONARIO o CONCESIONARIO) con domicilio en _____, debidamente representada por _____, identificado(s) con _____, debidamente facultado(s) según _____

Interviene la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento representada por el _____, identificado con _____, domiciliado en _____, según _____ en su calidad de dependencia del ente rector del Sector Saneamiento, para efectos de asumir los derechos y obligaciones que se le atribuyen en el presente Contrato y en su condición de Supervisor de Inversión, según se indica en los Anexos 5 A y 6 del Contrato.

El Contrato se celebra en los términos y condiciones de las cláusulas siguientes:

CAPÍTULO 1 : ANTECEDENTES Y DEFINICIONES

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1. Por acuerdos del Concejo Provincial de Tumbes N° 037-2004-MPT-SG de fecha 15 de junio de 2004, de Zarumilla N° 105-2004-MPZ-SG de fecha 31

de mayo de 2004.y de Contralmirante Villar N° 020-2004-MPCVZ de fecha 19 de mayo de 2004, EL CONCEDENTE, se delegó en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, la facultad de conducir la Licitación Pública Especial para la entrega en concesión de los Servicios de Saneamiento en las Provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar.

- 1.1.2. Por acuerdo 168-03-2004-Saneamiento de fecha 17 de junio de 2004, el Comité de PROINVERSIÓN en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos aprobó las Bases de la Licitación Pública Especial para la entrega en concesión de los Servicios de Saneamiento en las Provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, las que a su vez fueron aprobadas por el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN en su sesión de fecha 26 de agosto de 2004.
- 1.1.3. Por acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN de fecha 01 de julio de 2005 se aprobó el Contrato a ser suscrito entre EL CONCEDENTE y el CONCESIONARIO.
- 1.1.4. Mediante Acuerdo del Concejo Provincial de Tumbes N° de----- fecha _____, Acuerdo de Concejo Provincial de Zarumilla N° 095-05-MPZ-SG de ___ fecha 28 de junio de 2005 y Acuerdo de Concejo Provincial de Contralmirante Villar N° 022-2005-MPCVZ de fecha 30 de junio de 2005 se aprobó el presente Contrato.
- 1.1.5. Con fecha _____ el Comité de PROINVERSIÓN en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos adjudicó la Buena Pro de la Licitación Pública Especial al Postor .

CAPÍTULO 2 : OBJETO, AMBITO, MODALIDAD Y CARACTERES

2.1. Objeto

- 2.1.1 Por el presente Contrato, EL CONCEDENTE otorga en Concesión al CONCESIONARIO, la rehabilitación, mejora, ampliación, mantenimiento, operación y explotación de la infraestructura y de los Servicios de Saneamiento en el ámbito de las Municipalidades Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y las Municipalidades Distritales correspondientes, de conformidad con el Numeral 2.2.1 y con las Normas Legales Aplicables y los lineamientos técnicos, económicos y Metas de Gestión que forman parte del Contrato.
- 2.1.2 Dentro del Ámbito de la Concesión, EL CONCESIONARIO queda autorizado a lo siguiente, conforme al presente Contrato y a las Normas Regulatorias:
 - a) La recepción, uso y reversión de bienes que se regula en el Capítulo 7 del Contrato.

- b) La rehabilitación, mejora, ampliación, mantenimiento, operación y explotación de la infraestructura.
- c) La explotación del Servicio. Al respecto, el CONCESIONARIO está autorizado a efectuar las siguientes actividades:
- La captación del agua superficial en sus fuentes o mediante la extracción de agua del acuífero.
 - La compra de Agua Cruda a terceros.
 - La conducción del Agua Cruda desde sus fuentes hasta las plantas de potabilización.
 - La potabilización del Agua Cruda para consumo humano.
 - El transporte, almacenamiento y distribución del Agua Potable desde las plantas de tratamiento o de los pozos de agua a los Usuarios , tal como se define en el Reglamento de Prestación de Servicios.
 - La medición, facturación, cobro, atención de reclamos y demás actividades inherentes a la gestión comercial.
 - Todas las demás actividades inherentes a la prestación del servicio de acuerdo con las Normas Legales Aplicables y con las Normas Regulatorias.
 - La venta de agua en bloque a terceros para consumo humano dentro o fuera del Ámbito de la Concesión siempre que dicho consumo se efectúe dentro del territorio nacional.
 - La recolección de Aguas Servidas, así como la disposición final de las mismas conforme a lo establecido en el presente Contrato.
 - La venta de Aguas Servidas o la entrega de Aguas Servidas tratadas para fines específicos.
 - La prestación de Servicios Colaterales, en la forma y modo que se describe en la Normas Regulatorias.

La enumeración precedente es taxativa, por lo que EL CONCESIONARIO no está autorizado a proveer otros servicios que no sean los precedentemente enumerados.

2.2 Ámbito

El Ámbito de la Concesión coincide con el Ámbito Geográfico Urbano de los Municipios Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y los Municipios Distritales indicados en el siguiente detalle e incluye las localidades rurales atendidas a la Fecha de Cierre por EMFAPATUMBES S.A.:

Localidades Servidas	Municipios Distritales	Municipios Provinciales	Localidades Servidas	Municipios Distritales	Municipios Provinciales
Tumbes		Tumbes	Zarumilla		Zarumilla
Nuevo Tumbes			Aguas Verdes	Aguas Verdes	
Puerto Pizarro (CPM)			Pocitos	Aguas Verdes	
Corrales (San Pedro de los Incas)	Corrales		Matapalo	Matapalo	
Pampa San Isidro	Corrales		Papayal	Papayal	
Los Cedros	Corrales		Uña de Gato(CPM)	Papayal	
San Isidro	Corrales				
Pueblo Nuevo	Corrales				Contralmirante Villar -Zorritos
La Jota	Corrales		Caleta Grau		
La Cruz (Caleta Cruz)	La Cruz		Cancas (CPM)		
Los Cerezos	La Cruz		Zorritos		
Pampas de Hospital	Pampas de Hospital		Casitas (Cafiaveral)	Casitas	
San Jacinto	San Jacinto				
San Juan de la Virgen	San Juan de la				

Fuera de la jurisdicción mencionada, la Concesión también comprende el derecho a construir y operar todo tipo de Obras necesarias para el Servicio a prestarse dentro del Ámbito de la Concesión definido en el párrafo anterior.

CAPÍTULO 4 PLAZO DE LA CONCESION

4.1 Plazo

El plazo de la Concesión es de TREINTA (30) años, contados a partir de la Fecha de Cierre.

CAPITULO 15 RESPONSABILIDADES, INFRACCIONES, Y

PENALIDADES

15.1 Responsabilidades

15.1.1 Alcance

El CONCESIONARIO asume la Concesión a su propio riesgo técnico y operativo y será responsable ante EL CONCEDENTE, el Organismo Regulador y los terceros por el cumplimiento de las obligaciones

relacionadas con la Concesión y con la prestación del Servicio, desde la Fecha de Cierre.

Ni EL CONCEDENTE, ni el Organismo Regulador serán responsables frente a terceros por las obligaciones que asume EL CONCESIONARIO en virtud a la suscripción del presente Contrato.

CAPÍTULO 16: CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

La presente Concesión caducará por la terminación del Contrato. El Contrato sólo podrá declararse por terminado por la existencia de alguna(s) de las siguientes causales:

16.1 Vencimiento del Plazo

El Contrato terminará al vencimiento del plazo establecido en la Cláusula 4.1. o de cualquier plazo ampliatorio concedido conforme a la Cláusula 4.2.

En este caso y en el de caducidad anticipada, EL CONCEDENTE pagará el valor de los stocks de insumos que reciban y el Valor Contable Neto del Intangible, conforme al último balance auditado.

No procederá ningún otro reclamo indemnizatorio entre las partes por causa de la extinción.

16.2. Mutuo Acuerdo

El Contrato caducará en cualquier momento, por acuerdo entre el CONCESIONARIO y EL CONCEDENTE, previa opinión técnica favorable del Organismo Regulador y consulta previa a los Acreedores Permitidos, de ser el caso.

Si la Caducidad de la Concesión se produce por mutuo acuerdo entre las Partes, éste deberá contener el mecanismo de liquidación de la Concesión. El acuerdo deberá considerar el tiempo transcurrido desde la celebración del Contrato, el monto no amortizado de las inversiones y las Obras efectuadas y financiadas por el CONCESIONARIO, el valor de los Bienes Reversibles y las circunstancias existentes a la fecha en que la Partes toman esa decisión, como criterios para determinar el mecanismo de liquidación. No se considerará monto indemnizatorio alguno por los daños que irroge la caducidad de la Concesión a las Partes. Para este procedimiento el Organismo Regulador deberá tomar en cuenta la opinión, entre otros y de ser el caso, de los Acreedores Permitidos que efectivamente se encuentren financiando la Concesión al momento de producirse el acuerdo de caducidad.

En caso de caducidad por mutuo acuerdo se aplicará el procedimiento establecido para el caso de caducidad por vencimiento del plazo.

16.3 Incumplimiento del Contrato

16.3.1 Incumplimiento del CONCESIONARIO

El Contrato podrá terminar anticipadamente a solicitud de EL CONCEDENTE, en caso que el CONCESIONARIO incurra en incumplimiento grave de sus obligaciones contractuales, sin perjuicio de las penalidades que procedan.

En aquellos casos en que se requiera opinión favorable del Organismo Regulador, éste contará para su emisión con un plazo máximo de Treinta (30) Días, contados a partir de que dicha opinión le es requerida.

Se considerarán como causales de incumplimiento grave de las obligaciones del CONCESIONARIO las siguientes:

- a) La transferencia de los derechos del CONCESIONARIO, así como la cesión de su posición contractual sin autorización previa y por escrito de EL CONCEDENTE y con la opinión técnica favorable del Organismo Regulador.
- b) Renuncia o abandono del Servicio imputable al CONCESIONARIO.
- c) La disposición de los Bienes Reversibles en forma distinta a lo previsto en el Contrato por parte del CONCESIONARIO, sin autorización previa y por escrito de EL CONCEDENTE.
- d) Reticencia u ocultamiento reiterado de información al Organismo Regulador.
- e) La falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del Contrato en los términos previstos en la Cláusula 13.1 , así como la falta del mantenimiento de la vigencia de los seguros establecidos en la Cláusula 13.3.
- f) El inicio, a instancia del CONCESIONARIO, de un proceso societario, administrativo o judicial para su disolución o liquidación
- g) Incumplimiento de las disposiciones de su Estatuto Social consideradas como obligatorias para efectos del presente Contrato.
- h) La expedición de una orden administrativa o judicial, por causas imputables al CONCESIONARIO que le impidan realizar una parte sustancial de su negocio o si ésta le impone un embargo, gravamen o secuestro que afecte en todo o en parte a los bienes afectados a la Concesión o parte sustancial de aquéllos del CONCESIONARIO y si cualquiera de estas medidas se mantiene vigente durante más de sesenta (60) Días.
- i) El haber sido sancionado por el Organismo Regulador mediante resolución administrativa que cause estado en un período de dos (2) años consecutivos por la comisión de cinco (5) o más infracciones muy graves, a las que se refiere los Numerales 1,2,4, y 6 del Anexo del

Reglamento de Infracciones y Sanciones aprobado por la SUNASS mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-SUNASS-CD o de la norma que lo sustituya.

- j) El incumplimiento de las Metas de Gestión aprobadas por el Organismo Regulador referidas a (i) incremento de número de Conexiones Domiciliarias de Agua Potable, (ii) incremento de número de Conexiones Domiciliarias de Alcantarillado Sanitario, (iii) tratamiento de Aguas Servidas y (iv) continuidad del Servicio y por el cual EL CONCESIONARIO haya sido sancionado mediante resolución administrativa que cause estado como infracción muy grave por dos (2) años consecutivos, conforme al Reglamento de Infracciones y Sanciones aprobado por el Organismo Regulador mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-SUNASS-CD, o de la norma que lo sustituya.
- k) Incumplimiento de las reglas para la participación del Operador, establecidas en la Cláusula 3.1.1.a.

En caso de incumplimiento del CONCESIONARIO, el procedimiento a aplicar será el siguiente:

- i) Dentro de los Treinta (30) Días de conocido o producido el hecho, EL CONCEDENTE deberá intimar a EL CONCESIONARIO para que proceda a la cesación del incumplimiento, de ser el caso, otorgando un plazo razonable al efecto, el cual no podrá ser inferior a Treinta (30) Días.
- ii) De no cesar el incumplimiento en el plazo otorgado, EL CONCEDENTE deberán notificar por conducto notarial al CONCESIONARIO las razones que ameritan la resolución del Contrato.
- iii) EL CONCESIONARIO podrá efectuar los descargos y presentar las pruebas que considere pertinentes, dentro de los Treinta (30) Días siguientes de recibida la referida carta notarial.
- iv) Vencido el plazo antes señalado, EL CONCEDENTE evaluará dichos descargos en Treinta (30) Días. En caso de no aceptar los descargos presentados remitirá lo actuado al Organismo Regulador para que emita opinión sobre la materia.
- v) Cumplidos los mencionados trámites y de contar con la opinión técnica favorable del Organismo Regulador, será declarada la caducidad de la Concesión en un plazo de Quince (15) Días, por acuerdo de Concejo Provincial de cada uno de los Municipios representantes de EL CONCEDENTE, adoptado con el voto favorable de cuando menos dos tercios del número legal de regidores de cada uno de ellos.

El Organismo Regulador, sin responsabilidad de su parte, procederá a ejecutar la garantía de cumplimiento del Contrato, de conformidad con el Numeral 13.1.7 del Contrato, sin perjuicio de la obligación del Concesionario de indemnizar todos los daños y perjuicios causados al CONCEDENTE y a ejercer las acciones civiles, penales y administrativas que le franquea la ley.

ANEXO 2

ANEXO 5-B

OBLIGACIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO Y DE APOORTE FINANCIERO

A. INFORMACIÓN GENERAL

KfW ha celebrado con el Estado Peruano ("Prestatario") un Contrato de Préstamo y de Aporte Financiero que comprende un préstamo ("Préstamo") por un monto de hasta EUR 8.099.664,95, dividido en un Tramo I de EUR 6.291.578,61 y un Tramo II de EUR 1.808.086,34, y un aporte financiero ("Donación") de hasta EUR 9.440.335,05, que incluye una Porción 1 ("Porción 1") de EUR 8.090.335,05 y una Porción 2 (Medida Complementaria) ("Porción 2") de EUR 1.350.000,00.

Los recursos provenientes del Contrato de Préstamo y de Aporte Financiero se utilizarán, en el marco de la Concesión, exclusivamente para financiar suministros y servicios para el mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado en el ámbito de las Provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar así como para cumplir las obligaciones a que se refiere el Anexo 11. Los fondos provenientes del Préstamo se destinarán exclusivamente al financiamiento de medidas vinculadas al Servicio de Agua Potable y los fondos provenientes de la Donación, exclusivamente al financiamiento de medidas vinculadas al Servicio de Alcantarillado Sanitario (Porción 1) y de una parte de los costos del Concesionario, incluidos en el Anexo 11, (Porción 2).

Comisión de compromiso, intereses y amortización del préstamo

El Prestatario pagará una comisión de compromiso de 1/4 % anual sobre el saldo del Préstamo no desembolsado. Esta comisión se calculará a partir de los tres meses posteriores a la Fecha de Cierre y hasta la fecha del cargo de los desembolsos.

El Prestatario pagará una tasa de interés del 3% anual sobre el Tramo I y del 2% anual sobre el Tramo II del Préstamo. Los intereses se calcularán a partir de la fecha del cargo de los desembolsos y hasta la fecha del abono de los pagos de amortización en la cuenta del KfW.

El Prestatario pagará la comisión de compromiso, los intereses y los eventuales recargos por mora por semestres vencidos, al 30 de junio y al 30 de diciembre de cada año. El primer pago por concepto de comisión de compromiso vencerá junto con el primer pago de intereses.

El Prestatario amortizará el préstamo en la siguiente forma:

Fecha			Tramo I	Tramo II	Suma
30. Junio	2015	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2015	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2016	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2016	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2017	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2017	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2018	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2018	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2019	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2019	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2020	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2020	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2021	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2021	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2022	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2022	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2023	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2023	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2024	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2024	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2025	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2025	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2026	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2026	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2027	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2027	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2028	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2028	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Junio	2029	EUR	157.000,00	45.000,00	202.000,00
30. Diciembre	2029	EUR	158.000,00	45.000,00	203.000,00
30. Junio	2030	EUR	158.000,00	45.000,00	203.000,00
30. Diciembre	2030	EUR	158.000,00	45.000,00	203.000,00
30. Junio	2031	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Diciembre	2031	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Junio	2032	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Diciembre	2032	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Junio	2033	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Diciembre	2033	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Junio	2034	EUR	158.000,00	46.000,00	204.000,00
30. Diciembre	2034	EUR	158.578,61	46.086,34	204.664,95
Suma		EUR	6.291.578,61	1.808.086,34	8.099.664,95

En caso de que las cuotas de amortización no estén disponibles en la cuenta del KfW en las fechas de su vencimiento, el KfW podrá elevar la tasa de interés para las sumas atrasadas a partir de la fecha de vencimiento y hasta la fecha de abono de las respectivas cuotas, al nivel de la tasa básica más un 3 % anual. La tasa básica es el tipo de interés notificado por ese concepto por el Deutsche Bundesbank válido el día de vencimiento. En caso de intereses atrasados, el KfW podrá exigir una indemnización por los perjuicios causados por la mora, la cual no deberá rebasar el monto que resultaría al aplicar sobre los intereses atrasados la tasa básica válida el día de vencimiento, más un 3 % anual.

Al efecto de calcular la comisión de compromiso, los intereses y los eventuales recargos por mora, se entenderá que el año tiene 360 días y que el mes tiene 30 días.

Las cantidades no desembolsadas o amortizadas anticipadamente se deducirán, en igual proporción, de todas las cuotas pendientes de amortización, salvo que en determinado caso, sobre todo cuando se trata de cantidades insignificantes, se aplique, a discreción del KfW, otra forma de liquidación.

B OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RELACIONADAS CON EL CONTRATO DE PRÉSTAMO Y DE APORTE FINANCIERO

El Concesionario deberá preparar, ejecutar, operar y mantener las Obras ejecutadas con los recursos provenientes del Contrato de Préstamo y de Aporte Financiero observando los reconocidos principios financieros y técnicos y de acuerdo, en lo esencial, con la concepción del proyecto acordada entre el Prestatario y el KfW. Sin embargo, el Concesionario podrá presentar una concepción modificada del Proyecto siempre y cuando se cumplan estrictamente las Metas de Gestión fijadas en el Contrato de Concesión, respetando también las metas fijadas para el Proyecto.

El Concesionario abonará, como Retribución por Uso del Préstamo KfW a la cuenta N° _____, cuyo titular es el Ministerio de Economía y Finanzas, importes que coincidan en valor y oportunidad de pago (adelantada en 30 Días Calendario) con los de las cuotas de capital e interés que deben ser pagadas por el Gobierno Nacional a KfW.

Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior:

- a) El capital equivaldrá al monto efectivamente utilizado por el Concesionario.
- b) Dentro de los 30 días posteriores a la ejecución total del Financiamiento Disponible:
 - i) Se determinarán los importes semestrales, en Euros, equivalentes a las cuotas de capital e interés que debería pagar el Gobierno Nacional a KfW.

- ii) Los importes semestrales a que se refiere el literal anterior, serán programados de forma tal que cada uno de los pagos tenga un adelanto de 30 días respecto al pago correspondiente a efectuar por el Gobierno Nacional a KfW.
- c) El cronograma determinado para los importes de la Retribución por Uso del Préstamo KfW, será el que establezca las obligaciones del Concesionario respecto del Préstamo KfW. Estas obligaciones devengarán en cada periodo semestral y no constituirán un pasivo de largo plazo.

Asimismo, EL CONCESIONARIO abonará en la cuenta indicada con una anticipación de 30 Días Calendario, los recursos necesarios para el pago de las comisiones de compromiso y eventuales moras ocasionadas por sus retrasos.

ANEXO 4 METAS DE GESTIÓN PARA LA ETAPA INICIAL

Las Metas de Gestión para la Etapa

Inicial serán: Para el servicio de agua

potable :

Nº	Parámetro	Unidad	1	2	3	4	5
3	Número de nuevas conexiones domiciliarias de Agua potable	Nº	2,422	1,465	1,611	1,343	1,809
4	Nuevas piletas públicas.	Nº	0	40	127	133	135
5	Micromedición	%	11	26	48	66	86
8	Continuidad del servicio (*)	horas/día	9	15.6	20.4	21.6	23.5
9	Presión mínima en la red	m.c.a	-	-	10	10	10

(*) Indicador establecido de acuerdo a definiciones del Organismo Regulador

Para el Servicio de alcantarillado:

N	Parámetro	Unidad	1	2	3	4	5
1	Número de nuevas conexiones de Alcantarillado	Nº	1,069	2234	2417	1,995	2,252
2	Tratamiento de Aguas Servidas recolectadas	%	14	14	22	75	80

ANEXO 3

CAPÍTULO 5 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

5.1 Derechos

5.1.1 El CONCESIONARIO, tendrá los derechos que surgen de lo establecido en el presente y en las Normas Legales Aplicables, durante el plazo íntegro de la Concesión, especialmente referidas a:

- a) Exclusividad.- Gozar de exclusividad para prestar el Servicio en el Ámbito de la Concesión.
- b) Atribuciones de las Empresas Prestadoras de Servicios .- Ejercer todos los derechos y facultades previstas para las Empresas Prestadoras de Servicios, de conformidad con las Normas Legales Aplicables y con las Normas Regulatorias.
- c) Cobro por los servicios prestados.- Cobrar por los Servicios de Saneamiento las Tarifas aprobadas y los precios por Servicios Colaterales que se autoricen, ejerciendo las facultades de corte o restricción de los Servicios por falta de pago, de conformidad con las Normas Legales Aplicables En tal sentido, EL CONCESIONARIO estará facultado para participar en todos los aspectos que las Normas Regulatorias prescriben en la fijación de las Tarifas.
- d) Modificaciones a la Estructura Tarifaria.-Solicitar al Organismo Regulador, cambios en el nivel y la Estructura Tarifaria vigente de acuerdo a las Normas Regulatorias y a lo establecido en el Contrato.
- e) Cobro de intereses.- Cobrar intereses por mora y gastos derivados de las obligaciones no canceladas a su vencimiento de acuerdo a la tasa establecida por el Banco Central de Reserva, de conformidad con las Normas Legales Aplicables
- f) Suspensión del servicio.- Suspender el servicio del Usuario, sin necesidad de previo aviso, ni de intervención del Organismo Regulador, en caso de incumplimiento en el pago de dos (2) meses consecutivos, así como cobrar el costo de suspensión y reposición del Servicio.
- g) Anulación de conexiones.- Anular las conexiones no autorizadas de agua potable y alcantarillado sin perjuicio de las sanciones y cobro que por el uso clandestino del Servicio hubiere lugar.

- h) Cobro de reparaciones.- Cobrar el costo de las reparaciones de daños y desperfectos que el Usuario ocasione en las Instalaciones Exteriores y los Servicios, sea por mal uso o vandalismo, sin perjuicio de las sanciones aplicables a estos casos.
 - i) Cobro de deudas.-Promover los procesos ejecutivos correspondientes para la cobranza de los recibos o facturas en los términos del Art. 24 de la Ley General de Servicios de Saneamiento.
 - j) Transferencia de los actuales Contratos de Suministro.- Que se cedan a su nombre los Contratos de Suministro vigentes, celebrados entre EMFAPATUMBES S.A. y los Usuarios, de conformidad con el Numeral 3.2.2.e del Contrato.
 - k) Opción de compra.- Ejercer el derecho de opción de compra directa de bienes muebles tales como, herramientas, vehículos, repuestos, insumos y otros bienes muebles de EMFAPATUMBES S.A al precio que convenga con ésta.
 - l) Transferencia de licencias de agua.- Que le sean transferidas las actuales licencias de EMFAPATUMBES S.A., relativas al uso de aguas de las Fuentes, de conformidad con el Numeral 3.2.2.f del Contrato.
 - m) Adquisición de agua en bloque.- Adquirir temporal o permanentemente agua en bloque de terceros.
 - n) Licencias de descarga.- Apoyo del CONCEDENTE en la transferencia o en su caso la obtención de las licencias de descarga. de conformidad con el Numeral 3.2.2.f del Contrato.
- 5.1.2 El CONCESIONARIO, únicamente durante la Etapa Inicial tendrá, además de los derechos a los que se refiere el Numeral 5.1.1, los siguientes derechos:
- a) Remuneración Fija.- Percibir la Remuneración Fija de Euros Un millón Trescientos Cincuenta Mil (Euros 1.350.000), en su equivalente en Nuevos Soles, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 11, en carácter de suma no reintegrable prevista en el Contrato de Préstamo y Aporte Financiero.
 - b) Garantía de Ingresos.- Percibir los Ingresos Anuales Garantizados, en cada periodo de evaluación, de acuerdo a lo establecido en el Numeral 9.2.
 - c) Obras.- Incorporar a la Concesión las Obras ejecutadas con los

recursos provenientes del Contrato de Préstamo y Aporte Financiero y la contrapartida local.

5.2 Obligaciones

5.2.1 El CONCESIONARIO asume el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente y en las Normas Legales Aplicables, durante el plazo íntegro de la Concesión, especialmente:

- a) Prestación de los Servicios.- Prestar el Servicio en las condiciones establecidas en el Capítulo 6 y en las Normas Legales Aplicables, de acuerdo al Reglamento de Prestación de Servicio que se elabore de conformidad a la Resolución SUNASS 019-96 PRES-VMI-SUNASS. En tanto no se apruebe el nuevo Reglamento de Prestación de Servicios, se dará cumplimiento al Reglamento de Prestación de los Servicios aprobado para EMFAPATUMBES S.A. mediante Resolución de Intendencia de Normas y Fiscalización N° 009-98-SUNASS-INF del 26 de enero de 1998.
- b) Financiamiento KfW.- Pagar las obligaciones derivadas del Contrato de Préstamo y de Aporte Financiero y el correspondiente Acuerdo Separado, en las oportunidades, condiciones, mecanismos y procedimientos que se detallan en el Anexo 5 -B.
- c) Metas e inversiones.- **Cumplir las Metas de Gestión**, realizando las inversiones necesarias para su cumplimiento, de acuerdo a lo establecido en el **Anexo 6** y en las Normas Regulatorias.
- d) Pago Aporte por Regulación.- Pagar el aporte por regulación establecido en el Artículo 10 de la Ley N° 27332 en las condiciones y bajo los procedimientos establecidos en las Resolución del Consejo Directivo de SUNASS No.12-2001 y sus normas complementarias y modificatorias.
- e) Cumplimiento de regulaciones tarifarias vigentes.- Cumplir todas las normas vigentes sobre Régimen Tarifario y demás regulaciones dictadas por el Organismo Regulador.
- f) Mantenimiento, renovación y rehabilitación de bienes.- Cumplir las obligaciones relativas al mantenimiento, renovación y rehabilitación de los Bienes de la Concesión, el registro de los Bienes No Reversibles y la restitución de los Bienes Reversibles a la Caducidad de la Concesión.
- g) Atención de Usuarios.- Atender con eficiencia y responder con rapidez a los reclamos de los Usuarios de acuerdo a las Normas Legales

Aplicables, especialmente el Reglamento de Prestación de Servicios a que se refiere el Numeral 5.2.1.a.

- h) Cumplimiento de los requerimientos de información necesarios para el ejercicio del control y funciones del Organismo Regulador.- Cumplir con las Normas Regulatorias sobre supervisión y fiscalización de la prestación de los Servicios de Saneamiento y el presente Contrato.
- i) Formular los Planes Maestros Optimizados.- Elaborar de conformidad con las Normas Regulatorias los Planes Maestros Optimizados que serán presentados al Organismo Regulador para su aprobación definitiva.
- j) Constitución y mantenimiento de Garantías y Seguros.- Constituir y mantener las garantías y seguros establecidos en el Capítulo 13 del presente Contrato y en las Normas Legales Aplicables.
- k) Financiamiento de las Conexiones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado.- Financiar en un período de hasta 48 cuotas mensuales los importes a cargo de los Usuarios referidos a Conexiones Domiciliarias de Agua Potable y a las Conexiones Domiciliarias de Alcantarillo aplicando encada contrato, para la Primera Etapa, una tasa máxima de dieciocho por ciento (18%) anual en Nuevos Soles, sobre saldos, incluyendo la posibilidad de prepagado sin penalidad.
- l) Elaboración del Inventario Anual de Bienes de la Concesión.- Elaborar el Inventario Anual de Bienes de la Concesión, el cual en su versión inicial, constituye el Anexo N° 7 del Contrato. El Inventario Anual deberá ser remitido a EL CONCEDENTE y al Organismo Regulador dentro de los primeros noventa (90) Días de cada Año de Concesión.
- m) Intransmisibilidad de obligaciones.- No transferir, ceder o novar todas o una parte de sus obligaciones, derechos, responsabilidades que de alguna forma surgieran de acuerdo con el presente Contrato o en relación con la prestación del Servicio, excepto lo dispuesto en el Numeral 13.2.1. Tampoco podrá otorgar sub concesiones, concesiones subsidiarias o cualquier figura similar.
- n) Normas Ambientales.- Cumplir con las Normas Legales Aplicables de carácter ambiental.
- o) Tratamiento y Disposición Final de Desagües Industriales.- Verificar e informar a las entidades competentes sobre el cumplimiento de los estándares de vertimiento de Desagües Industriales.
- p) Explotación de las Fuentes de Agua.- Realizar una explotación racional

de las Fuentes de Agua en el Ámbito de la Concesión, evitando la intrusión salina y de Aguas Servidas en las mismas y propiciando su recarga con el objeto de que se conviertan en reservas de agua en el Ámbito de la Concesión.

- q) Capacitación de personal.- Capacitar permanentemente al personal, sin perjuicio de lo indicado en el Numeral 5.2.2.d).
- r) Otras obligaciones legales.- Cumplir las demás obligaciones contenidas en la Ley General de Servicios de Saneamiento - Ley N° 26338 o la que la sustituya y en las Normas Legales Aplicables.
- s) Coordinación de Plan Maestro Optimizado.- Presentar a la Unidad Coordinadora Municipal cuando menos 14 (catorce) meses antes del vencimiento del Plan Maestro Optimizado vigente el proyecto de Plan Maestro Optimizado para recibir sus sugerencias.
- t) Atención de grifos contra incendios.- Proveer de forma gratuita agua a los Grifos contra Incendio.

5.2.2 El CONCESIONARIO, además de las obligaciones a que se refiere el Numeral 5.2.1, asume el cumplimiento de las obligaciones que se detallan a continuación, únicamente durante la Etapa Inicial:

- a) Contratación de Obras.- Contratar, ejecutar y supervisar las Obras, utilizando mecanismos que aseguren transparencia y calidad de conformidad con el Anexo 6.
- b) Incorporación de Personal.- Contratar al personal que haya cesado en EMFAPATUMBES S.A. de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 11 del presente Contrato.
- c) Implementación de un Sistema de Gestión.- Implementar un sistema de gestión integral, informatizado, que cubra los aspectos comerciales, financieros, de suministros, de personal, de gestión técnico-operacional y de atención a los Usuarios, de acuerdo a lo indicado en el Anexo 11.
- d) Capacitación del Personal.- Ejecutar un programa de capacitación del personal, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo 11 del presente Contrato.
- e) Actualización de Catastros.- En un plazo máximo de treinta y seis (36) meses y de veinticuatro (24) meses, respectivamente actualizar el catastro técnico y el catastro comercial que ha recibido de EMFAPATUMBES S.A. que deberá ser remitido al Organismo Regulador

a efectos de recibir sus comentarios.

- f) **Financiamiento de funciones del Supervisor de Inversión.-** Transferir al Supervisor de Inversión los recursos a que se refiere el literal l del Anexo 6 para el financiamiento de las funciones indicadas en dicho Anexo.
- g) **Diferencia de ingresos.-** En caso de presentarse una Diferencia de Ingresos positiva de acuerdo a lo establecido en el literal c) del Numeral 9.2. deberá efectuar el depósito a que se refiere el literal g) del Numeral 9.2.
- h) **Medidas Correctivas.-** Dar cumplimiento –en plazos consistentes con el primer Plan Maestro Optimizado- a las medidas correctivas dictadas por el Organismo Regulador a la empresa EMFAPATUMBES S.A. en su condición de anterior entidad prestadora de los Servicios de Saneamiento de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar.
- i) **Obligaciones generales.-** Cumplir con las obligaciones establecidas en el Anexo 11 no señaladas expresamente en este numeral.
- j) **Recaudación por cuenta de EMFAPATUMBES S.A. -** Previo acuerdo con EMFAPATUMBES S.A. y en las condiciones establecidas en dicho acuerdo, EL CONCESIONARIO efectuará la recaudación correspondiente al último mes de facturación a cargo de EMFAPATUMBES S.A. y de las deudas a favor de ésta existentes a la Fecha de Cierre.
- k) **Cumplir con el compromiso de adquirir bienes y servicios producidos en el país, de conformidad con la Oferta Económica del Adjudicatario y en aplicación de la Ley N° 28242.**

5.2.3 El CONCESIONARIO, además de las obligaciones a que se refiere el Numeral 5.2.1. asume el cumplimiento de las obligaciones que se detallan a continuación, únicamente durante la Etapa Final:

- a) **Aportes de capital.-** Al inicio de la Etapa Final el CONCESIONARIO deberá aumentar el Capital Social, íntegramente suscrito y pagado a Dos Millones de Dólares Americanos (US \$ 2.000.000)
- b) **Constitución de garantías.-** Constituir las garantías exigidas para esta etapa de conformidad con el Capítulo 13 del presente Contrato.
- c) **Metas e Inversiones.-** Cumplir las Metas de Gestión que se

establecen en los Planes Maestros Optimizados correspondientes a cada quinquenio, realizando las inversiones necesarias para su cumplimiento. El origen del segundo Plan Maestro Optimizado será la línea de base auditada por el Organismo Regulador.

CAPÍTULO 6 CONDICIONES DE PRESTACION DEL SERVICIO

6.1 Aspectos Generales

La prestación de los Servicios de Saneamiento que realice el CONCESIONARIO se sujetará a las disposiciones de la Ley General de Servicios de Saneamiento y su Reglamento, las normas emitidas por el Organismo Regulador, el Reglamento de Prestación de Servicios elaborado por el CONCESIONARIO y el presente Contrato.

6.2 Cobertura de Agua Potable y Alcantarillado

Los Niveles de Cobertura y Calidad del Servicio para el primer quinquenio han sido aprobados por el Organismo Regulador por Resolución N° 012-2005-SUNASS-CD.

Para los siguientes quinquenios, el Organismo Regulador establecerá los niveles de cobertura y calidad de los Servicios tomando como base los Planes Maestros Optimizados que sustentan las Tarifas aprobadas.

El CONCESIONARIO está obligado a suministrar los Servicios en los niveles de calidad establecidos por el Organismo Regulador, estando sujeto a las sanciones previstas en las Normas Regulatorias.

Los Niveles de Cobertura de Agua Potable y Alcantarillado serán medidos exclusivamente sobre la base de las conexiones domiciliarias totales.

La meta relativa al número de Piletas Públicas podrá ser ajustada por el Organismo Regulador si el Concesionario demuestra que no existe demanda insatisfecha por atender de Piletas Públicas en el Ámbito de la Concesión. Adicionalmente, el número de Piletas Públicas podrá ser sustituido por Conexiones Domiciliarias de Agua Potable de acuerdo al ratio de conversión aprobado por el Organismo Regulador.

6.3 Calidad de Agua

El agua que el CONCESIONARIO provea deberá cumplir con los requisitos de calidad establecidos en las normas de calidad del Agua Potable vigentes,

y complementariamente en las normas de calidad de Agua Potable de la Organización Mundial de la Salud. En caso de contradicción prevalece el valor más exigente.

El CONCESIONARIO está obligado a contar con un sistema de vigilancia y control de la calidad del agua en la fuente de captación, en las unidades de tratamiento, en los reservorios, Redes Públicas de Distribución y en las Conexiones Domiciliarias a fin de garantizar que la calidad del agua suministrada cumple con los requisitos establecidos en las normas respectivas. Los procesos de control de calidad del agua se sujetaran a lo dispuesto en las Resoluciones que dicte el Organismo Regulador en el marco de su competencia.

El CONCESIONARIO está obligado a reportar al Organismo Regulador los resultados de las acciones de control de calidad del agua en la forma y oportunidad que establece el Organismo Regulador

El tratamiento de potabilización aplicado deberá ser suficiente para alcanzar la calidad exigida de acuerdo a los requisitos establecidos para Agua Potable tomando en consideración las características de la Fuente y sus variaciones estacionales.

6.4 Continuidad del Servicio

6.4.1 Continuidad del Servicio de agua potable

El Servicio de Agua Potable deberá ser suministrado garantizando su disponibilidad de conformidad con las Metas de Gestión a cumplir.

Cuando por cualquier circunstancia se tenga que interrumpir el suministro de Agua Potable, el CONCESIONARIO deberá minimizar los cortes en el Servicio, restituyendo la normal prestación en el menor tiempo posible.

Si se produjera una interrupción en el Servicio de Agua Potable que fuera mayor que dieciocho (18) horas, el CONCESIONARIO deberá proveer a los Usuarios un servicio de abastecimiento de emergencia que permita satisfacer las necesidades básicas de higiene y bebida.

En el caso de Hospitales y Sanatorios o centros de salud, el lapso indicado en el párrafo anterior será de seis (6) horas.

Asimismo, en casos como en el de servicios de bomberos, cárceles o entidades similares desde el punto de vista funcional, según lo que

establezca el Organismo Regulador, el CONCESIONARIO deberá proveer el servicio de emergencia sin que deba mediar requerimiento de clase alguna.

6.4.2 Continuidad del Servicio de Alcantarillado

En cuanto a la continuidad del Servicio de Alcantarillado, este deberá ser garantizado por EL CONCESIONARIO para las veinticuatro (24) horas del día.

Cuando por cualquier circunstancias se tenga que interrumpir el Servicio de Alcantarillado, el CONCESIONARIO deberá minimizar los cortes en el Servicio, empleando alternativas de solución temporales que permitan minimizar los riesgos para la salud de la población directamente afectada por el corte, hasta que el Servicio de Alcantarillado sea restablecido.

6.5 Presión de Agua

El suministro de Agua Potable deberá realizarse manteniendo una presión mínima medida en la caja del medidor de la Conexión Domiciliaria de los inmuebles servidos, desde el nivel del piso, en el punto de toma de presión, de conformidad con las Metas de Gestión a cumplir.

Las Metas de presión mínima y máxima para la Etapa Inicial se encuentran detalladas en el Anexo 4 del presente Contrato.

El CONCESIONARIO deberá también controlar y restringir las presiones máximas en el sistema, de manera de evitar daños a terceros y reducir las pérdidas de agua.

No serán pasibles de sanción las deficiencias en el requerimiento de presión siempre que el CONCESIONARIO demuestre que:

- * La baja presión ocurre por no más de dos (2) horas continuas debido a demandas pico locales y excepcionales, con un límite de dos (2) veces cada veinticuatro (24) horas.
- * La baja presión está asociada a una fuga identificada o a un corte de energía no atribuible al CONCESIONARIO.
- * La baja presión ocurre debido a obras de reparación, mantenimiento o construcciones nuevas, siempre que el CONCESIONARIO haya dado el correspondiente aviso previo a los usuarios afectados, con por lo menos cuarenta y ocho (48) horas de antelación.
- * La baja presión haya sido ocasionada por hechos realizados por terceros ajenos al CONCESIONARIO.

ANEXO 4

CAPÍTULO 14 **COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

14.3 De la Unidad Coordinadora Municipal

14.3.1. Funciones

De conformidad con el Artículo 149 – A del D. S. N° 008-2005-VIVIENDA Modificaciones al Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, la principal función de la UNIDAD COORDINADORA MUNICIPAL será la de constituir un mecanismo de representación conjunta del CONCEDENTE frente al Concesionario, el Organismo Regulador, Autoridades Gubernamentales y terceros en su relación contractual con el CONCESIONARIO. En tal sentido, la Unidad Coordinadora Municipal, actuará en nombre del CONCEDENTE, en todos aquellos aspectos cuya actuación se requiera en virtud a este Contrato. Sin que la siguiente enumeración sea taxativa, la Unidad Coordinadora Municipal, deberá:

- Conducir el proceso de saneamiento de Bienes Reversibles en el caso de aquellos bienes cuyo saneamiento se encuentre pendiente al momento de su entrega al CONCESIONARIO.
- Cooperar en la elaboración o modificación de los Planes Maestros, de conformidad con lo indicado en el Numeral 14.3.3
- Coordinar y efectuar la recepción de los Bienes Reversibles que sean devueltos de manera anticipada por el CONCESIONARIO, de conformidad con el Numeral 7.3 y 7.4
- Coordinar y efectuar la recepción de los Bienes Reversibles a la caducidad de la Concesión, por cualquier causal.

14.3.2 Composición y Toma de Decisiones

La Unidad Coordinadora Municipal estará conformada por tres miembros, designados respectivamente por Resolución de Alcaldía de cada una de las tres Provincias que actúan como nivel de Gobierno CONCEDENTE.

Los requisitos para ser miembro de la Unidad Coordinadora Municipal surgen del Reglamento de Organización y Funciones aprobado por los respectivos Concejos Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar. El mencionado reglamento no podrá atribuir funciones a la Unidad Coordinadora Municipal que de acuerdo a las Normas Legales Aplicables corresponden a otros organismos.

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento, las decisiones al interior de la Unidad Coordinadora Municipal se tomarán por mayoría simple de sus miembros, excepto en los siguientes casos, en los cuales se requerirá los acuerdos de Concejos Provinciales que se requieran, según el caso:

-Ampliación del plazo de la Concesión

-Suspensión del plazo de la Concesión

-Solicitar al Organismo Regulador la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento, en los términos previstos en el Numeral 13.1 del Contrato.

-Modificación del Contrato

-Expansión del Ámbito de la Concesión

-Declarar la caducidad de la concesión, por las causales previstas en los Numerales 16.2, 16.3.1 y 16.4 del Contrato

14.3.3 Cooperación de la Unidad Coordinadora con EL CONCESIONARIO

La Unidad Coordinadora Municipal deberá cooperar con el CONCESIONARIO de forma tal de facilitar la prestación de los Servicios en las mejores condiciones posibles a los Usuarios.

Cuando menos catorce (14) meses antes del vencimiento del Plan Maestro Optimizado en ejercicio, el CONCESIONARIO deberá solicitar a la Unidad Coordinadora Municipal formule su sugerencia en torno a la priorización de Obras a ser incluidas en el Plan Maestro Optimizado para el siguiente quinquenio para su posterior presentación para la aprobación del Organismo Regulador.

Las sugerencias que efectúe la Unidad Coordinadora Municipal, serán tomadas en cuenta por el CONCESIONARIO en la medida que se adecuen al esquema financiero de la concesión y contribuyan al cumplimiento de las Metas de Gestión.

14.4 Relación entre CONCESIONARIO, Unidad Coordinadora Municipal y Organismo Regulador

El CONCESIONARIO, el Organismo Regulador y la Unidad Coordinadora Municipal en su condición de representante de EL CONCEDENTE, deberán aplicar todos los medios a su alcance para establecer y mantener una relación fluida que facilite el cumplimiento del Contrato.

ANEXO 5

INDICADORES DE GESTION SUNASS 2009

Cobertura de agua potable (%)

Código	Siglas	Tipo	Población Urbana	Pobl. Servida por conexión	Pobl. Servida por Pileta	Población servida	2009	2008	2007	2006	2005
1	EMUSAP AMAZONAS	P	25,739	21,404	0	21,404	83.2%	99.0%	95.8%	96.7%	94.3%
002	SEDA HUANUCO S.A.	M	222,364	172,126	4,753	176,878	79.5%	78.8%	77.7%	79.9%	78.5%
003	EMAPACOP S.A.	M	285,388	125,214	0	125,214	43.9%	55.9%	54.3%	43.4%	43.7%
004	EPS SEDALORETO S.A.	G	480,651	355,827	32,045	387,872	80.7%	76.8%	69.3%	63.1%	61.4%
005	EMAPA CANETE S.A.	M	160,448	132,702	6,077	138,779	86.5%	74.8%	73.0%	79.4%	80.2%
006	EMSA PUNO S.A.	M	173,606	160,085	0	160,085	92.2%	86.1%	82.6%	78.8%	79.5%
007	EPSSMU S.R.LTDA	P	32,320	20,887	2,220	23,108	71.5%	97.2%	93.9%	78.2%	77.7%
008	AGUAS DE TUMBES	M	193,774	125,059	6,362	132,221	68.2%	77.7%	73.9%	65.9%	67.6%
009	EMAPA PASCO S.A.	M	76,970	61,255	581	61,835	80.3%	71.0%	69.8%	76.2%	73.3%
010	EMAPISCO S.A.	M	82,193	69,672	11,316	80,988	98.5%	99.0%	95.7%	90.1%	89.4%
011	SEDACAJ S.A.	M	175,310	150,085	1,070	151,155	86.2%	83.2%	81.5%	97.5%	95.6%
012	EPS TACNA S.A.	G	267,168	226,856	30,566	257,422	96.4%	99.0%	97.8%	97.4%	98.0%
013	EMAPAVIGSSA	P	36,689	26,376	307	26,683	72.7%	69.4%	67.6%	68.7%	67.1%
014	SEDACHIMBOTE S.A.	G	381,462	335,092	13,095	348,187	91.3%	92.1%	88.7%	91.9%	92.0%
015	EPSASA	G	202,343	171,335	8,381	179,716	88.8%	90.2%	88.6%	82.2%	82.9%
016	EMAPA SAN MARTIN S.A.	M	163,053	150,403	4,828	155,231	95.2%	92.4%	89.6%	91.8%	85.1%
017	EMAPAT S.R.LTDA.	M	61,104	49,776	2,995	52,771	86.4%	80.3%	77.8%	90.1%	87.9%
018	SEMAPACH S.A.	M	173,591	156,910	2,764	159,675	92.0%	87.6%	81.4%	84.2%	83.9%
019	EPSELVA CENTRAL S.A.	M	116,133	93,196	3,301	96,497	83.1%	66.6%	62.7%	73.3%	71.6%
020	EMAPA MOYOBAMBA S.R.LTD	A	64,112	46,335	281	46,617	72.7%	83.1%	88.0%	90.0%	87.5%
021	EMAPA HUANCAMELICA S.A.C	P	30,737	26,896	0	26,896	87.5%	96.0%	79.6%	74.2%	69.8%
022	EPS MOQUEGUA S.R.LTDA.	M	49,177	37,639	3,915	41,555	84.5%	77.8%	101.7%	93.2%	91.3%
023	EMAPA Y	P	12,211	10,625	0	10,625	87.0%	95.1%	94.3%	90.2%	83.8%
024	EMAPA HUARAL S.A.	M	72,823	65,727	0	65,727	90.3%	68.4%	65.5%	81.0%	77.3%
025	EMAPA HUACHO S.A.	M	113,424	90,884	3,786	94,670	83.5%	80.0%	77.4%	89.6%	88.8%
026	SEDAPAL S.A.	S	8,979,056	6,976,344	259,019	7,235,363	80.6%	87.0%	84.6%	85.8%	87.3%
027	EPS ILO S.R.LTDA.	M	65,984	70,975	816	71,791	99.0%	96.8%	96.6%	95.9%	94.9%
028	SEDALIB S.A.	G	885,663	776,848	11,363	788,210	89.0%	83.4%	78.1%	81.9%	78.6%
029	EPSEL S.A.	G	851,643	707,640	0	707,640	83.1%	85.3%	82.1%	82.0%	81.1%
030	SEDAPAR S.A.	G	898,553	763,950	12,749	776,698	86.4%	91.8%	85.1%	86.0%	87.2%
031	EPS- SEDACUSCO S.A.	G	381,511	358,689	3,633	362,322	95.0%	96.7%	97.7%	93.5%	91.3%
032	EPS GRAU S.A.	G	996,143	795,970	66,826	862,796	86.6%	81.5%	78.2%	81.9%	82.0%
033	EPS CHAVIN S.A.	M	106,686	92,759	0	92,759	86.9%	95.6%	93.7%	91.5%	91.6%
034	EMAQ S.R.LTDA.	P	28,236	18,268	362	18,629	66.0%	59.9%	56.3%	65.0%	63.3%
035	EMAPAB S.R.LTDA.	P	19,459	15,996	0	15,996	82.2%	84.7%	73.2%	90.7%	89.9%
036	SEMAPA BARRANCAS S.A.	M	73,394	56,537	3,207	59,744	81.4%	92.3%	98.1%	87.3%	87.0%
037	EMAPICA S.A.	G	199,845	158,893	7,870	166,763	83.4%	93.2%	91.6%	92.3%	91.3%
038	EMPSAPAL S.A.	M	56,277	52,276	68	52,344	93.0%	99.0%	100.6%	95.8%	95.3%
039	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	P	43,820	31,667	0	31,667	72.3%	94.3%	93.5%	91.0%	87.2%
040	NOR PUNO S.A.	P	23,952	21,156	0	21,156	88.3%	99.0%	95.1%	90.5%	87.0%
041	SEDA JULIACA S.A.	G	234,585	201,827	0	201,827	86.0%	77.7%	79.0%	77.9%	73.1%
042	EPS MANTARO S.A.	M	56,157	56,928	0	56,928	99.0%	91.3%	86.5%	87.2%	86.8%
043	EMUSAP ABANCAY	M	50,010	51,607	0	51,607	99.0%	99.0%	104.4%	90.4%	91.8%
044	EMSAP CHANKA	P	21,998	15,473	0	15,473	70.3%	83.4%	86.8%	84.3%	86.5%
045	EPS MARANON	P	85,794	37,581	175	37,756	44.0%	81.1%	75.0%	84.2%	76.2%
* 046	SEDAMHUANCAYO S.A.C	G	334,779	310,145	0	310,145	92.6%	76.3%	71.8%	75.6%	74.6%
* 047	EPS CALCA	P	11,442	10,615	1,074	11,689	99.0%	85.9%	85.7%	90.0%	S.I.
048	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	P	19,455	16,477	700	17,176	88.3%	93.0%	90.0%	85.8%	S.I.
* 050	EMSAPA YAULI	P	22,155	11,594	109	11,703	52.8%	73.3%	70.6%	70.0%	S.I.
* 051	SEDAPAR S.R.L (Rioja)	P	20,560	18,627	0	18,627	90.6%	84.3%	78.4%	83.8%	S.I.
		Tipo	Población Urbana	Pobl. Servida por conexión	Pobl. Servida por Pileta	Población servida	2009	2008	2007	2006	2005
Total	T		18,119,947	14,512,006	506,613	15,018,619	82.8%	85.7%	83.0%	83.6%	84.1%
SEDAPAL	S		8,979,056	6,976,344	259,019	7,235,363	80.6%	87.0%	84.6%	85.6%	87.3%
EPS Grandes	G		6,114,346	5,163,071	186,527	5,349,598	87.5%	86.1%	82.3%	82.8%	82.1%
EPS Medianas	M		2,591,978	2,068,951	56,120	2,125,071	81.6%	80.5%	79.1%	79.7%	78.7%
EPS Pequeñas	P		434,567	303,640	4,946	308,586	70.9%	85.4%	83.5%	80.9%	82.4%

FUENTE: EVALUACIÓN DE INDICADORES SUNASS

Cobertura de alcantarillado (%)

Código	Siglas	Tipo	Población Urbana	Pobl. Servida ALC	2009	2008	2007	2006	2005
001	EMUSAP AMAZONAS	P	25,739	17,205	66.8%	78.9%	76.9%	75.8%	71.0%
002	SEDA HUANUCO S.A.	M	222,364	163,365	73.5%	71.7%	75.7%	71.7%	65.3%
003	EMAPACOP S.A.	M	285,388	110,222	38.6%	49.2%	37.0%	38.6%	39.3%
004	EPS SEDALORETO S.A.	G	480,651	237,063	49.3%	48.5%	47.5%	52.2%	49.9%
005	EMAPA CANETE S.A.	M	160,448	102,917	64.1%	55.5%	59.5%	59.1%	59.7%
006	EMSA PUNO S.A.	M	173,606	147,767	85.1%	79.0%	77.8%	70.1%	68.6%
007	EPSSMU S.R.LTDA	P	32,320	15,110	46.8%	61.4%	49.5%	51.0%	52.4%
008	AGUAS DE TUMBES	M	193,774	86,959	44.9%	51.6%	43.8%	42.6%	44.2%
009	EMAPA PASCO S.A.	M	76,970	61,217	79.5%	S.I.	78.5%	0.0%	0.0%
010	EMAPBCO S.A.	M	82,193	82,554	99.0%	85.8%	78.9%	74.8%	74.0%
011	SEDACAJ S.A.	M	175,310	149,790	85.4%	81.4%	92.1%	93.1%	91.3%
012	EPS TACNA S.A.	G	267,168	250,345	93.7%	97.3%	93.4%	93.8%	94.2%
013	EMAPAVIGSSA	P	36,689	26,416	72.0%	68.7%	74.3%	73.9%	74.0%
014	SEDACHIMBOTE S.A.	G	381,462	332,572	87.2%	87.4%	87.1%	83.0%	83.1%
015	EPSASA	G	202,343	149,208	73.7%	72.7%	66.1%	63.6%	62.4%
016	EMAPA SAN MARTIN S.A.	M	163,053	130,375	80.0%	77.1%	72.6%	72.6%	64.2%
017	EMAPAT S.R.LTDA.	M	61,104	22,707	37.2%	S.I.	40.9%	40.5%	39.4%
018	SEMAPACH S.A.	M	173,591	120,098	69.2%	65.2%	60.2%	60.0%	60.3%
019	EPS SELVA CENTRAL S.A.	M	116,133	76,481	65.9%	51.2%	55.9%	54.9%	52.4%
020	EMAPA MOYOBAMBA S.R.LTDA.	M	64,112	36,285	56.6%	61.4%	67.4%	66.4%	64.0%
021	EMAPA HUANCVELICA S.A.C	P	30,737	25,805	84.0%	89.3%	77.4%	68.2%	63.6%
022	EPS MOQUEGUA S.R.LTDA.	M	49,177	37,229	75.7%	68.8%	77.2%	76.5%	74.0%
023	EMAPA Y	P	12,211	7,608	62.3%	S.I.	63.1%	50.4%	52.5%
024	EMAPA HUARAL S.A.	M	72,823	59,440	81.6%	61.9%	74.1%	70.7%	71.5%
025	EMAPA HUACHO S.A.	M	113,424	101,440	89.4%	76.4%	88.2%	87.7%	86.8%
026	SEDAPAL S.A.	S	8,979,056	6,873,595	76.6%	82.7%	83.7%	81.5%	82.9%
027	EPS ILO S.R.LTDA.	M	65,984	57,739	87.5%	77.4%	76.7%	74.6%	71.8%
028	SEDALIB S.A.	G	885,663	674,556	76.2%	70.6%	71.2%	71.6%	69.7%
029	EPSEL S.A.	G	851,643	636,393	74.7%	75.0%	75.8%	74.5%	74.1%
030	SEDAPAR S.A.	G	898,553	700,633	78.0%	82.0%	74.6%	78.4%	79.7%
031	EPS - SEDACUSCO S.A.	G	381,511	332,191	87.1%	88.0%	85.8%	82.3%	80.0%
032	EPS GRAU S.A.	G	996,143	686,231	68.9%	64.5%	64.9%	64.9%	65.5%
033	EPS CHAVIN S.A.	M	106,686	81,706	76.6%	84.9%	82.0%	79.6%	80.1%
034	EMAQ S.R.LTDA.	P	28,236	16,450	58.3%	54.8%	55.5%	56.2%	57.7%
035	EMAPAB S.R.LTDA.	P	19,459	14,831	76.2%	83.9%	94.2%	83.6%	82.5%
036	SEMAPA BARRANCA S.A.	M	73,394	57,917	78.9%	84.9%	84.2%	77.5%	78.0%
037	EMAPICA S.A.	G	199,845	147,045	73.6%	80.2%	79.0%	78.2%	76.7%
038	EMPSSAPAL S.A.	M	56,277	43,550	77.4%	83.1%	82.5%	80.4%	82.1%
039	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	P	43,820	29,606	67.6%	S.I.	89.3%	83.9%	78.4%
040	NOR PUNO S.A.	P	23,952	15,992	66.8%	73.3%	73.2%	69.0%	66.9%
041	SEDAJUJUA S.A.	G	234,585	196,900	83.9%	75.8%	77.9%	76.3%	72.0%
042	EPS MANTARO S.A.	M	56,157	38,918	69.3%	63.2%	63.0%	59.9%	59.6%
043	EMUSAP ABANCAY	M	50,010	44,361	88.7%	S.I.	87.3%	80.3%	80.4%
044	EMSAP CHANKA	P	21,998	15,318	69.6%	S.I.	80.8%	84.3%	87.5%
045	EPS MARAÑON	P	85,794	35,336	41.2%	76.2%	79.5%	79.7%	73.5%
046	SEDAM HUANCAYO S.A.C	G	334,779	287,757	86.0%	69.8%	71.6%	68.9%	68.1%
047	EPS CALCA	P	11,442	4,820	42.1%	S.I.	74.8%	90.0%	S.I.
048	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	P	19,455	16,515	84.9%	S.I.	84.2%	79.6%	S.I.
050	EMSAPA YAULI	P	22,155	10,344	46.7%	S.I.	66.4%	65.0%	S.I.
051	SEDAPAR S.R.L (Rioja)	P	20,560	9,553	46.5%	S.I.	43.2%	42.2%	S.I.
			Tipo Población Urbana	Pobl. Servida	2009	2008	2007	2006	2005
Total		T	18,119,947	13,578,435	74.9%	77.5%	77.2%	75.4%	75.8%
SEDAPAL		S	8,979,056	6,873,595	76.6%	82.7%	83.7%	81.3%	82.9%
EPS Grandes		G	6,114,346	4,630,893	75.7%	74.0%	72.4%	72.7%	72.4%
EPS Medianas		M	2,591,978	1,813,040	69.9%	67.8%	68.1%	64.8%	64.8%
EPS Pe queñas		P	434,567	260,907	60.0%	73.4%	71.2%	66.4%	59.7%

FUENTE: EVALUACIÓN DE INDICADORES SUNASS

Continuidad (horas/día)

Código	Siglas	Tipo	Conex. Activas	2009	2008	2007	2006	2005
001	EMUSAP AMAZONAS	P	5,127	24	23	23.6	23.7	24.0
002	SEDA HUANUCO S.A.	M	25,935	22	22	21.9	22.1	21.8
003	EMAPACOP S.A.	M	14,222	18	16	16.1	16.7	16.8
004	EPS SEDALORBTO S.A.	G	52,998	12	10	9.5	13.6	16.5
005	EMAPA CAÑETE S.A.	M	22,658	20	18	17.5	17.4	22.6
006	EMSA PUNO S.A.	M	29,325	8	8	8.9	11.0	10.9
007	EPSSMU S.R.LTOA	P	4,462	2.82	2.19	3.5	3.9	4.7
008	AGUAS DE TUMBES	M	30,257	16	16	13.5	11.8	10.4
009	EMAPA PASCO S.A.	M	5,102	2.1	2	1.7	2.3	2.0
010	EMAPISCO S.A.	M	12,284	13	14	8.0	10.6	S.I.
011	SEDACAJ S.A.	M	27,455	21	19	18.0	18.7	18.8
012	EPS TACNA S.A.	G	55,476	16	16	17.6	17.0	16.7
013	EMAPAVIGSSA	P	5,635	1.5	2	1.6	1.5	1.1
014	SEDACHIMBOTE S.A.	G	66,172	9	9	9.3	7.6	7.5
015	EPSASA	G	38,518	20	21	17.0	16.2	15.9
016	EMAPA SAN MARTIN S.A.	M	30,158	13	13	15.8	17.2	14.8
017	EMAPAT S.R.LTOA.	M	9,484	21	22	19.3	19.1	19.9
018	SEMAPACH S.A.	M	20,303	13	13	12.7	11.4	10.6
019	EPSELVA CENTRAL SA	M	15,808	17	17	18.4	17.9	20.1
020	EMAPA MOYOBAMBA S.R.LTOA.	M	11,697	22	21	21.9	22.1	22.3
021	EMAPA HUANCVELICA SAC	P	5,888	23	23	21.1	19.8	19.0
022	EPS MOQUEGUAS S.R.LTDA.	M	15,096	20	19	15.9	17.1	14.0
023	EMAPA Y	P	S.I.	19	S.I.	17.9	21.0	20.8
024	EMAPA HUARAL S.A.	M	11,140	19	19	18.3	20.2	18.9
025	EMAPA HUACHO S.A.	M	17,408	14	14	16.1	12.3	13.5
026	SEDAPAL S.A.	S	1,151,092	21.6	21.6	21.3	21.0	21.4
027	EPS ILO S.R.LTOA.	M	17,118	11	8	4.6	4.6	5.5
028	SEDALIB S.A.	G	134,379	9	8	7.9	7.4	7.7
029	EPSEL S.A.	G	118,658	18	17	17.2	17.2	18.8
030	SEDAPAR S.A.	G	185,663	21.5	21	21.6	21.4	21.7
031	EPS - SEDACUSCO S.A.	G	54,372	21	21	20.5	20.5	21.4
032	EPS GRAU S.A.	G	134,411	13	12	11.3	11.4	11.7
033	EPS CHAVIN S.A.	M	19,641	23	22	21.2	21.2	21.0
034	EMAQ S.R.LTOA.	P	4,365	23	24	24.0	23.6	18.0
035	EMAPAB S.R.LTOA.	P	4,608	4	4	3.7	3.3	2.5
036	SEMAPA BARRANCA S.A.	M	12,232	13	14	12.9	13.0	12.3
037	EMAPICA S.A.	G	32,672	12	12	12.8	12.6	12.5
038	EMPSSAPAL S.A.	M	10,453	18	23	23.2	23.2	22.5
039	EPS SIERRA CENTRAL SA	P	7,378	23	23	23.2	23.2	23.2
040	NOR PUNO S.A.	P	5,954	14	14	14.0	14.4	13.7
041	SEDAJULIACA S.A.	G	34,143	6	8	10.5	11.0	10.8
042	EPS MANTARO S.A.	M	12,099	16	16	15.3	15.1	16.8
043	EMUSAP ABANCAY	M	9,412	18	16	17.0	16.1	17.4
044	EMSAP CHANKA	P	S.I.	19	S.I.	17.0	16.3	S.I.
045	EPS MARAÑON	P	6,965	14	14	15.3	14.1	15.0
046	SEDAMHUANCAYOSAC	G	55,967	16	16	16.5	16.5	16.0
047	EPS CALCA	P	1,990	17	18	17.5	17.0	S.I.
048	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	P	3,885	3	9	8.5	8.4	S.I.
050	EMSAPA YAULI	P	2,374	24	24	24.0	24.0	S.I.
051	SEDAPAR S.R.L (Rioja)	P	S.I.	6	S.I.	17.8	18.4	S.I.
Tipo de empresa		Tipo	Conex. Activas	2009	2008	2007	2006	2005
Total		T	2,552,439	18.2	18.0	17.8	17.7	18.1
SEDAPAL		S	1,151,092	21.6	21.6	21.3	21.0	21.4
EPS Grandes		G	963,429	15.1	14.8	14.9	14.8	15.4

EPS Medianas	M	379,287	16.3	16.0	15.0	15.1	15.0
--------------	---	---------	------	------	------	------	------

FUENTE: EVALUACIÓN DE INDICADORES SUNASS

Densidad de reclamos (reclamos/1000 conexiones)

Código	Siglas	Tipo	Conex. Totales (promedio)	Reclamos (Com+Oper)	2009	2008	2007	2006	2005
001	EMUSAP AMAZONAS	P	5,708	115	20	53	81.1	110.3	10.4
002	SEDA HUANUCO S.A.	M	35,082	7,780	222	165	132.5	S.I.	S.I.
003	EMAPACOP S.A.	M	22,861	924	40	34	31.6	22.6	30.8
004	EPS SEDALORETO S.A.	G	66,272	11,425	172	305	251.3	98.1	134.4
005	EMAPA CANETE S.A.	M	28,097	296	11	155	131.7	109.2	140.8
006	EMSA PUNO S.A.	M	35,515	1,800	51	68	105.1	328.7	127.3
007	EPSSMU S.R.LTDA	P	6,126	535	87	103	43.1	92.7	38.0
008	AGUAS DE TUMBES	M	36,761	5,904	161	143	147.6	196.5	188.8
009	EMAPA PASCO S.A.	M	11,002	3,998	363	114	167.0	83.8	S.I.
010	EMAPISCO S.A.	M	18,879	2,107	112	295	491.7	603.1	585.0
011	SEDACAJ S.A.	M	31,823	2,336	73	71	48.6	69.5	68.8
012	EPS TACNA S.A.	G	61,874	13,349	216	232	239.1	205.9	58.5
013	EMAPAVIGSSA	P	7,030	380	54	59	22.5	38.4	98.2
014	SEDACHIMBOTE S.A.	G	73,783	17,248	234	254	294.3	242.8	16.3
015	EPSASA	G	43,540	13,179	303	303	359.4	304.2	106.0
016	EMAPA SAN MARTIN S.A.	M	34,380	6,660	194	217	170.9	171.7	55.3
017	EMAPAT S.R.LTDA.	M	10,591	3,810	360	374	277.4	242.5	253.8
018	SEMAPACH S.A.	M	36,513	4,830	132	133	111.3	129.4	28.0
019	EPS SELVA CENTRAL S.A.	M	18,683	293	16	136	153.5	167.6	2.6
020	EMAPA MOYOBAMBA S. R. LTDA.	M	12,905	1,122	87	48	50.3	75.4	11.2
021	EMAPA HUANCABEUCAS S.A.C	P	6,695	383	57	115	144.1	115.5	191.0
022	EPS MOQUEGUA S. R. LTDA	M	17,610	2,880	164	111	40.7	48.0	96.4
023	EMAPA Y	P	4,117	S.I.	S.I.	S.I.	1.3	S.I.	S.I.
024	EMAPA HUARAL S.A.	M	13,442	3,477	259	366	267.6	337.1	125.9
025	EMAPA HUACHO S.A.	M	21,434	3,725	174	162	168.3	135.6	95.9
026	SEDAPAL S.A.	S	1,255,969	106,102	84	93	358.1	353.4	271.6
027	EPS ILO S.R. LTDA.	M	21,667	1,208	56	256	79.9	49.7	198.8
028	SEDALIB S.A.	G	146,097	16,399	112	267	88.8	139.1	107.0
029	EPSEL S.A.	G	140,856	36,701	261	434	269.0	290.7	87.1
030	SEDAPAR S.A.	G	215,238	44,052	205	139	143.6	151.6	176.5
031	EPS - SEDACUSCO S.A.	G	59,671	19,591	328	451	291.9	266.4	315.5
032	EPS GRAU S.A.	G	170,914	35,228	206	202	169.3	162.5	69.8
033	EPS CHAVIN S.A.	M	21,942	3,718	169	72	184.3	123.6	114.5
034	EMAQ S.R.LTDA.	P	5,099	20	4	51	32.7	46.2	31.1
035	EMAPAB S.R.LTDA.	P	4,710	466	99	27	72.5	76.6	35.9
036	SEMAPA BARRANCA S.A.	M	16,313	4,100	251	150	119.3	143.5	171.1
037	EMAPICA S.A.	G	42,292	6,701	158	54	159.8	200.1	62.6
038	EMPSSAPAL S.A.	M	11,544	3,803	329	37	538.7	187.5	72.7
039	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	P	9,303	220	24	16	21.0	110.0	301.7
040	NOR PUNO S.A.	P	7,172	2,138	298	323	12.5	8.0	1.0
041	SEDAJULIACA S.A.	G	40,701	720	18	117	21.8	46.8	60.8
042	EPS MAMTARO S.A.	M	14,593	663	45	62	72.6	48.8	101.1
043	EMUSAP ABANCAY	M	10,725	994	93	37	124.9	154.6	212.4
044	EMSAP CHANKA	P	3,674	212	58	62	S.I.	143.2	S.I.
045	EPS MARANON	P	8,844	962	109	251	63.6	63.8	222.7
046	SEDAM HUANCAYO S.A.C	G	61,132	13,605	223	213	107.3	99.5	S.I.
047	EPS CALCA	P	2,544	166	65	36	48.4	S.I.	S.I.
048	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	P	5,191	192	37	38	120.1	S.I.	S.I.
050	EMSAPA YAULI	P	2,603	818	314	80	39.2	113.0	S.I.
051	SEDAPAR S.R.L. (Rbja)	P	4,996	649	130	136	37.2	61.7	S.I.
Tipo de empresa	Tipo	Conex. Totales (promedio)	Reclamos (Com+Oper)	2009	2008	2007	2006	2005	
Total	T	2,944,510	407,983	138.8	160.4	250.2	251.8	186.2	
SEDAPAL	S	1,255,969	106,102	84.5	92.8	358.1	353.4	271.6	
EPS Grandes	G	1,122,369	228,198	203.3	247.6	194.7	182.2	116.3	
EPS Medianas	M	482,359	66,427	137.7	142.4	135.9	166.8	112.7	
EPS Pequeñas	P	83,813	7,256	91.0	107.9	81.9	104.9	124.8	

FUENTE: EVALUACIÓN DE INDICADORES SUNASS

ANEXO 6

Aprueban operación de endeudamiento externo y aporte financiero no reembolsable con
Kreditanstalt fur Wiederaufbau - KfW

DECRETO SUPREMO N° 182-2004-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante el artículo 20 de la Ley N° 28130, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2004, se autoriza al Gobierno Nacional a acordar o garantizar operaciones de endeudamiento externo hasta por un monto equivalente a US\$ 2 282 000 000,00 (DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS);

Que, la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI- establece que las cooperaciones no reembolsables que estén asociadas a operaciones de crédito externo, seguirán bajo la administración y competencia del Ministerio de Economía y Finanzas;

Que, en el marco de la autorización del artículo 20 de la ley mencionada en el primer considerando de esta norma, la República del Perú acordará una operación de endeudamiento externo con el Kreditanstalt fur Wiederaufbau -KfW- hasta por la suma de • 8 099 664,95 (OCHO MILLONES NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO Y 95/100 EUROS) para el financiamiento del "Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes", que incluye la incorporación del sector privado, a través de una concesión, en la operación y mejoramiento del citado servicio;

Que, asimismo, la República del Perú aprobará un aporte financiero no reembolsable del Kreditanstalt fur Wiederaufbau -KfW- de hasta • 9 440 335,05 (NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO 35/100 EUROS) para el financiamiento del referido programa;

Que, la referida operación de endeudamiento externo, así como el aporte financiero no reembolsable, serán ejecutados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado de Tumbes que se otorgue;

Que, la operación de endeudamiento externo se efectuará con cargo al Subprograma de "Sectores Sociales" referido en el literal b) del artículo 20 de la Ley N° 28130;

Que, la indicada operación de endeudamiento externo ha cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley N° 28130;

Que, sobre el particular, han opinado favorablemente la Dirección General de Crédito Público, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas;

Que, respecto a la disponibilidad presupuestaria de la contrapartida nacional requerida para fines del programa, se cuenta con la opinión favorable de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas;

Que, asimismo, la Contraloría General de la República ha informado previamente sobre la citada operación de endeudamiento externo, en aplicación del literal I) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República;

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 28130 y la Ley N° 27692; y,

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación y condiciones de la operación de endeudamiento

Apruébase la operación de endeudamiento externo a ser acordada entre la República del Perú y el Kreditanstalt fur Wiederaufbau -KfW- hasta por la suma de • 8 099 664,95 OCHO MILLONES NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO Y 95/100 EUROS) para el financiamiento del "Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes".

La operación de endeudamiento externo será dividida en dos tramos: (i) • 6 291 578,61 (SEIS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO Y 61/100 EUROS), el cual cuenta con un período de gracia de diez (10) años y será amortizado en veinte (20) años mediante cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales, devengando una tasa de interés equivalente al 3% anual; y, (ii) • 1 808 086,34 (UN MILLON OCHOCIENTOS OCHO MIL OCHENTA Y SEIS Y 34/100 EUROS), el cual cuenta con un período de gracia de diez (10) años y será amortizado en veinte (20) años mediante cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales, devengando una tasa de interés equivalente al 2% anual.

Cada tramo de la referida operación de endeudamiento externo estará sujeta a una comisión de compromiso equivalente al 0,25% anual sobre el saldo del préstamo no desembolsado.

Artículo 2.- Aporte financiero no reembolsable

Apruébase el aporte financiero no reembolsable a ser otorgado por Kreditanstalt fur Wiederaufbau -KfW- a la República del Perú de hasta 9 440 335,05 (NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO Y 05/100 EUROS) para el financiamiento del "Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes".

Artículo 3.- Ejecución

La referida operación de endeudamiento externo, así como el aporte financiero no reembolsable, serán ejecutados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado de Tumbes que se otorgue.

Artículo 4.- Suscripción de documentos

Autorízase al Ministro de Economía y Finanzas, o a quien él designe, a suscribir, en representación de la República del Perú, el contrato que implementa la operación de endeudamiento externo y del aporte financiero no reembolsable, que se aprueban en los artículos 1 y 2 de esta norma legal; así como al Director General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir los documentos que se requieran para implementar las citadas operaciones.

Artículo 5.- Servicio de la deuda

El servicio de amortización, intereses, comisiones y demás gastos que ocasione la operación de endeudamiento externa que se aprueba en el artículo 1 de la presente norma legal, serán atendidos por el Ministerio de Economía y Finanzas con cargo a los recursos que para tal efecto proporcionará oportunamente el concesionario, en el marco de la concesión que se otorgue respecto a los servicios de agua potable y alcantarillado de Tumbes.

Artículo 6.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de diciembre del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

PEDRO PABLO KUCZYNSKI

Ministro de Economía y Finanzas

ANEXO 7

Constituyen comisión técnica ad hoc con el fin de apoyar el proceso de promoción de la inversión privada en EMFAPA TUMBES S.A.

RESOLUCION MINISTERIAL N° 088-2003-VIVIENDA

Lima, 7 de abril de 2003

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Suprema N° 160-2002-EF, de fecha 7 de junio de 2002, se aprobó el Plan de Promoción a la Inversión Privada en los servicios de agua potable y alcantarillado, a ejecutarse por empresas prestadoras de servicios de saneamiento de Piura y Tumbes;

Que, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA, el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, es el órgano encargado de formular y adoptar las políticas generales en materia de construcción de infraestructura y saneamiento, acorde a las directivas emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento;

Que, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, los Alcaldes Provinciales son los responsables de la prestación de dichos servicios;

Que, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27902, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los Alcaldes provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización, en los casos de Empresas Prestadoras declaradas en insolvencia, los Gobiernos Regionales asumirán transitoriamente la facultad de otorgar el derecho de explotación, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 5 de la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento;

Que, es necesario constituir una Comisión Técnica Ad Hoc, encargada de apoyar el proceso de promoción de la inversión privada en la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Tumbes - EMFAPA TUMBES S.A.;

De conformidad con lo dispuesto en las Leyes N°s. 26338, 27779 y 27792 y Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Constitución de Comisión Técnica Ad Hoc

Constitúyase una Comisión Técnica Ad Hoc con el objetivo de apoyar el proceso de promoción de la inversión privada en la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Tumbes - EMFAPA TUMBES S.A.

Artículo 2.- Conformación de la Comisión Técnica Ad Hoc

La Comisión que se constituye por el artículo precedente, estará conformada por:

- El Viceministro de Construcción y Saneamiento, quien la presidirá;
- El Director Nacional de Saneamiento;
- El Director Ejecutivo de la Agencia de Promoción de la Inversión - PROINVERSIÓN, o su representante;
- El Director General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, o su representante;
- El representante del Presidente del Gobierno Regional de Tumbes;
- El Alcalde Provincial de Tumbes;
- El Alcalde Provincial de Zarumilla; y,

ANEXO 8



RESOLUCIÓN DE GERENCIA DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

N° 006 -2007-SUNASS-GSF

Lima, 15 de mayo de 2007

VISTOS:

El Expediente N° 007-2007-GSF, que contiene el Informe N° 49-2007-SUNASS-120-F de fecha 03 de abril de 2007, elaborado por la Supervisora de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con fecha 30 de septiembre de 2005, se firmó el Contrato de Concesión para la Mejora, Ampliación, Mantenimiento, Operación y Explotación de la Infraestructura y los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en la Jurisdicción de los Municipios Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y Municipios Distritales Correspondientes, en adelante el Contrato de Concesión, por el cual se otorga a Aguas de Tumbes S.A., en adelante ATUSA, la concesión de los servicios de saneamiento en las mencionadas localidades.
- 1.2. De acuerdo al Anexo 3 del Contrato de Concesión, las Metas de Gestión para el primer quinquenio se han fijado de la siguiente manera:

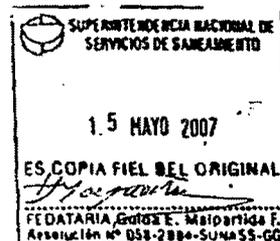
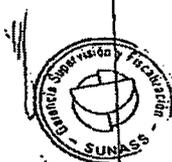
N°	Meta de Gestión	Unidades de medida	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
1	Incremento Anual del Número de Conexiones Domiciliarias de Agua Potable ⁽¹⁾	N°	2,422	1,465	1,611	1,343	1,809
2	Incremento Anual del Número de Pilotas ⁽¹⁾	N°	0	40	127	133	135
3	Incremento Anual del Número de Conexiones de Alcantarillado ⁽¹⁾	N°	1,069	2,234	2,417	1,935	2,252
4	Continuidad	horas/día	9	15.6	20.4	21.6	23.5
5	Presión Mínima	Mca			10	10	10
6	Tratamiento de aguas servidas recolectadas	%	14	14	22	75	80
7	Micromedición	%	11	26	48	66	86
8	Agua No Contabilizada	%	76	67	57	44	31
9	Relación de Trabajo	%	84	73	61	58	49
10	Conexiones Activas de Agua Potable	%	58	67	76	86	95

(1) Refiere a nuevas conexiones de agua potable, alcantarillado y pilotas

Asimismo, en el Anexo 4 del Contrato de Concesión, se precisa los parámetros a medir como metas de gestión para la etapa inicial de la Concesión, de la siguiente manera:

Para el servicio de agua potable:

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

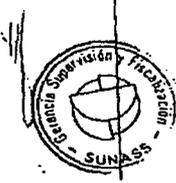


de la ()
 cumplir
 (*) De c
 publicac
 mediant
 los distr
 EMFAP.

cinco (5



Superintendencia



1	Domiciliarias de Agua Potable ⁽¹⁾	N°	2,744	1,700	1,044
2	Incremento Anual del Número de Pilletas ⁽¹⁾	N°	0	40	127
3	Incremento Anual del Número de Conexiones de Alcantarillado ⁽¹⁾	N°	1,069	2,234	2,417
4	Continuidad	horas/día	9	15.6	20.4
5	Presión Mínima	Mca			10
6	Tratamiento de aguas servidas recolectadas	%	14	14	22
7	Micromedición	%	11	26	48
8	Agua No Contabilizada	%	76	67	57
9	Relación de Trabajo	%	84	73	61
10	Conexiones Activas de Agua Potable	%	58	67	76

(1) Refiere a nuevas conexiones de agua potable, alcantarillado y pilletas

Asimismo, en el Anexo 4 del Contrato de Concesión, se precisa los parámetros a medirse y medir como metas de gestión para la etapa inicial de la Concesión de la siguiente manera:

Para el servicio de agua potable: