

Los nuevos operadores en las pequeñas ciudades del Perú

Diseño de un nuevo modelo de gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento



Los nuevos operadores en las pequeñas ciudades del Perú

Diseño de un nuevo modelo de gestión sostenible
de los servicios de agua y saneamiento

Lima, octubre de 2007

Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución de las siguientes personas e instituciones:

Revisión técnica:

Enrique Oliveros, Consultor

Programa de Agua y Saneamiento, Región América Latina

Francois Brikke, Director Regional

Iris Marmanillo, Coordinadora de Perú y Task Manager del PPPL

Equipo del PPPL encargado de la preparación del documento:

Oscar Castillo, Especialista en Desarrollo Comunitario e Institucional

Jorge Luis McGregor, Consultor Especialista en Modelos de Gestión

Mercedes Zevallos, Consultora Especialista en Comunicaciones

Andrés Quispe, Consultor Especialista en Sistematización

Revisión y cuidado de la edición:

Beatriz Schippner, Especialista Regional en Comunicaciones

Luciana Mendoza, Asistente de Comunicaciones

Oficina Banco Mundial, Lima

Álvarez Calderón 185, San Isidro, Lima 27, Perú

Telf: (511) 615-0685 Fax. 615-0689

[http// www.wsp.org](http://www.wsp.org)

Diseño y diagramación: Ana María Origone

Impreso en Perú por LEDEL S.A.C.

Índice

Introducción	6
1. Los antecedentes	8
2. Los servicios en las pequeñas ciudades	9
2.1. Las coberturas en las localidades del piloto	10
2.2. Las cuotas.....	11
2.3. Las inversiones en saneamiento	12
2.4. Los altos costos de la ineficiencia.....	13
3. El nuevo modelo de gestión con un operador especializado	16
3.1. De la gestión pública al nuevo modelo con un operador especializado	17
3.2. La nueva alianza de carácter público-privado-social	18
3.3. La promoción de operadores especializados	19
3.4. El nuevo arreglo institucional sustentado en tres actores	22
3.5. Una decisión compartida entre la municipalidad y los usuarios	23
3.6. La Junta Vecinal Comunal de Supervisión.....	24
3.7. Los beneficios del nuevo modelo para las municipalidades.....	26
4. El nuevo rol de la municipalidad, las ordenanzas y el Operador Especializado	27
4.1. La municipalidad y la promoción de operadores	28
4.2. Criterios y procedimientos de selección	28
4.3. Las cuotas y los más pobres	29
5. Características de los contratos del nuevo Operador Especializado.....	32
5.1. Base legal de los contratos entre el municipio y el Operador Especializado	33
5.2. Las garantías del contrato	33
5.3. La flexibilización de algunas condiciones	34
5.4. Los derechos del operador especializado	34

6. La creación de un mercado para los Operadores Especializados.....	36
6.1. Factores que influenciaban la ausencia de la demanda.....	36
6.2. Factores que influenciaban la ausencia de la oferta.....	37
6.3. El éxito del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades y la replicabilidad	38
6.4. Los emprendedores y pioneros	39
7. Las dificultades del proceso en el piloto del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades.....	41
7.1. Ausencia de un mercado de operadores especializados.....	41
7.2. Problemas de carácter político y social	41
7.3. Problemas referidos a las comunicaciones	42
7.4. Problemas por la expectativa de la infraestructura	42
7.5. El proceso de transferencia	43
Lecciones aprendidas.....	44

Acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
APPS	Alianza Público-Privada-Social
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
DNS	Dirección Nacional de Saneamiento
EPS	Entidad Prestadora de Servicios
FONCOMÚN	Fondo Nacional de Compensación Municipal
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
JVS	Junta Vecinal de Supervisión
OE	Operador Especializado (privado, social o mixto)
PRES	Ministerio de la Presidencia
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PRONASAR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
SAC	Sociedad Anónima Cerrada
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
WSP	Programa de Agua y Saneamiento administrado por el Banco Mundial.

Introducción

En América Latina el tema de los servicios de agua y saneamiento para las pequeñas ciudades adquiere cada vez más relevancia, y se relaciona con los procesos de descentralización política y administrativa que se implementan en la mayoría de países, especialmente en la región andina. La delegación de capacidades a los gobiernos subsoberanos¹ se orienta a que la toma de decisiones sea compartida de manera más cercana con los actores locales y los propios usuarios. Por otra parte, los servicios en las pequeñas ciudades (las cuales, a pesar de su tamaño pequeño, no se pueden adscribir al área rural, pero tampoco se pueden considerar como ciudades intermedias) tienen características singulares.

En efecto, la denominación de pequeña ciudad presenta diferencias en el tamaño según los países. Así, en el Perú se refiere a las localidades que tienen desde 2,001 a 30,000 mil habitantes, en Bolivia a partir de los 5,000 habitantes, y en Colombia pueden llegar hasta los 60,000. No obstante esas diferencias, se reconoce en todas ellas una problemática en los siguientes aspectos: 1.- el financiamiento (las pequeñas ciudades son las que menos apoyo reciben y menos recursos propios generan), 2.- el marco legal (generalmente no existe un reconocimiento manifiesto de su problemática), 3.- los modelos de gestión (se prioriza la atención desde la administración directa de los gobiernos locales), y 4.- la calidad del servicio (no se explicita a los usuarios del servicio), entre otros aspectos.

En las estrategias de lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la atención a las pequeñas ciudades tiene especial importancia, considerando que de manera corriente no son tomadas en cuenta como tales ni en los planes ni en los programas nacionales; y más aún considerando que, en el caso del Perú, involucra a un 20% del total de la población nacional; vale decir, que el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las pequeñas ciudades involucra acerca de 4,5 millones de habitantes.


¹ En el Perú el nivel subsoberano se refiere a los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y municipalidades distritales.

En ese marco, el Programa de Agua y Saneamiento administrado por el Banco Mundial (WSP), en alianza con el Gobierno Peruano, implementó en el Perú un proyecto piloto con nueve municipalidades: tres provinciales (Sechura, Quispicanchi y Loreto) y seis distritales (Tumán, Laredo, Talavera, Fernando Lores, Nueva Cajamarca y Tabalosos), como una iniciativa piloto, pionera en el sector de agua y saneamiento, para buscar nuevos modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento en dichas localidades. La iniciativa con la participación de los gobiernos locales se implementó a través del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL) a cargo de WSP, financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y apoyado por la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). La intervención en las localidades del piloto comenzó en octubre de 2003. Su conclusión estuvo delimitada en octubre de 2007.

Esta experiencia en el Perú es singular, innovadora y complementa las iniciativas desarrolladas en otros países de América Latina, como Paraguay, Colombia y Ecuador², en los que se han implementado distintas formas para promover la participación de operadores en las pequeñas ciudades.

La búsqueda de soluciones para mejorar la provisión de los servicios de agua y saneamiento en las pequeñas ciudades de América Latina no se limita a un sólo modelo de gestión, ni a un sólo esquema de intervención. Por el contrario, existen diversas y múltiples opciones que se deben adaptar a la realidad social, económica y legal de cada región y en cada país. Así, mientras que en Paraguay la provisión de servicios de agua potable se desarrolló desde el sector privado, con los “aguateros” (que

² Drees, Franz. La delegación de los servicios de agua y saneamiento a operadores autónomos. Lecciones de pequeños municipios en Ecuador, WSP-BM, Lima, febrero de 2005. Castillo, O. “Modelos de provisión de servicios de agua y saneamiento en el Paraguay”, en: Agua, boletín del comité sectorial, Lima, Perú, nro. 16, diciembre de 2003. Pinto, J.; Arboleda, L.; Ulloa, F. Las pymes de servicios públicos, fundación Konrad Adenauer-CINSET, Colombia, agosto de 2001.



tomaron todos los riesgos para desarrollar el sector sin ningún apoyo del Estado), en Colombia se desarrolló un mercado de pequeños y medianos proveedores en la década de 1990, los cuales, mediante contratos de gerencia a diez años, accedieron a la gestión de los servicios en las pequeñas ciudades. Por otro lado, en el Ecuador, desde el Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios (Praguas), en el último quinquenio, se desarrollan modelos de gestión por delegación, con diferentes formas de operadores, tales como la empresa municipal, la cooperativa de usuarios, la asociación municipalidad-usuarios, quienes se encargan de la gestión, mediante un contrato con el gobierno local.

En la experiencia del proyecto piloto en el Perú, se pasó de una municipalidad que concentraba todos los roles de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, con problemas que la desbordaban, a una municipalidad que promovía la presencia de otros actores –sociedad civil y operadores especializados–, y compartió con ellos los roles de la prestación con tareas y metas claramente explicitadas en una alianza de tipo público-privado-social. Al conservar la municipalidad la propiedad de la infraestructura y la capacidad de regular los servicios locales, estableciendo las condiciones bajo las cuales actúan los operadores especializados, se supera el dilema de la privatización³ de los servicios, tema que es muy sensible en la población y las organizaciones sociales de base.

Cabe señalar que el PPPL es un proyecto piloto del que se espera obtener lecciones para una réplica a mayor escala. Estas lecciones pueden ser adoptadas por el Ente Rector del sector, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para diseñar una estrategia sectorial de intervención en las pequeñas ciudades, o por las agencias de cooperación, interesadas en promover las inversiones sostenibles. De esta manera, el PPPL complementa las actividades

y lecciones aprendidas con el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR) que ejecuta el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en 25 localidades, también orientado a buscar modelos de gestión con operadores especializados⁴.

En ese contexto, uno de los aspectos claves para promover la generación de operadores especializados fue la adopción de reglas claras para la prestación de los servicios, que se establecieron a través de ordenanzas municipales, ante los vacíos que presentaban las leyes del sector. Para que se implemente el nuevo modelo de gestión, aceptado por la población, fue necesario que las municipalidades aprobasen cuatro ordenanzas municipales, definiendo un nuevo marco legal local de prestación del servicio con un Operador Especializado (OE).

Cabe resaltar que en agosto de 2005 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobó el Decreto Supremo 016-2005-VIVIENDA, modificando el reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento (Decreto Supremo 09-95-PRES), en el que introduce un nuevo título al reglamento, referido al área rural y las pequeñas ciudades, con lo cual se facilita el ingreso de operadores especializados para apoyar a las municipalidades en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Con ello, el PPPL ha logrado, de manera exitosa, proveer a la población y a los municipios del país nuevos modelos de gestión en agua y saneamiento, que propicien la sostenibilidad del servicio y de las inversiones.

El PPPL se encuentra elaborando un manual de referencia que contendrá los lineamientos para apoyar un cambio de modelo de gestión con enfoque social y un disco compacto interactivo, con las herramientas e instrumentos desarrollados en el proyecto.

³ Entiéndase por privatización la enajenación de los activos del Estado.

⁴ Véase: WSP-MVCS: Servicios sostenibles con nuevos modelos de gestión para las pequeñas ciudades del Perú: Memoria del Taller PRONASAR-PPPL, Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, región América Latina, y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Lima, enero de 2007, 78 páginas.

1. Antecedentes

En la mayoría de las pequeñas localidades del Perú⁵, las municipalidades brindan de manera directa los servicios de agua y saneamiento, y toman todas las decisiones sobre las características del servicio y las cuotas. De las 644 pequeñas localidades del país (con un tamaño de población entre los 2.001 a 30,000 habitantes), 154 tienen servicios de agua y saneamiento administrados por empresas de agua y saneamiento de propiedad municipal y reguladas por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), mientras que en el resto de las pequeñas localidades el servicio es regularmente prestado de manera directa por municipalidades provinciales o distritales.

Según los resultados de un estudio realizado por el PPPL⁶, los servicios administrados por el gobierno local se caracterizan por: bajas coberturas, cuotas⁷ que no recuperan los costos, subsidios al servicio dentro de las limitaciones presupuestales de los municipios, así como operación y mantenimiento inadecuados, gestión deficiente, ingerencia política, alta rotación del personal de servicio, retrasos en el pago de cuotas, poca voluntad de pago por parte de los pobladores debido a la mala calidad del servicio y poca voluntad de cobrar por parte de la autoridad municipal. La conclusión es que las municipalidades tienen grandes limitaciones para administrar en forma eficiente estos servicios, a diferencia de otros servicios cuyos resultados son diferentes⁸.

⁵ El decreto supremo 016-2005-VIVIENDA define a las pequeñas localidades como asentamientos con poblaciones que oscilan entre dos mil y treinta mil habitantes.

⁶ HYTSA-ECOSA: Estudio sectorial de los servicios de agua y saneamiento en pequeñas localidades del Perú: Informe final, Programa de Agua y Saneamiento (WSP-LAC), Lima, diciembre de 2004.

⁷ El Decreto Supremo 016-2005-VIVIENDA establece que en las pequeñas ciudades que no están bajo la administración de una EPS se cobran cuotas por el servicio, las cuales son fijadas por los municipios. En las pequeñas ciudades bajo administración de una EPS se cobran tarifas por el servicio y son reguladas por la SUNASS.

⁸ Véase: Óscar Castillo y Sandra Ruiz. "Los servicios que brinda el municipio: ¿Por qué algunos son sostenibles y otros, no?" en: revista Agua, revista del Comité Sectorial de Concertación, nro. 19, Lima, junio de 2005, pp. 27-39.

En respuesta a esta situación, y dentro del proceso de descentralización que inicia el país en 2002, el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento (WSP) inició el Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL), para desarrollar nuevos modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento.

El concepto esencial del PPPL es que la municipalidad y la comunidad debían tomar la decisión de cambiar el modelo de gestión, después de conocer las ventajas y desventajas de las diferentes opciones. Es decir, era una propuesta sustentada en la demanda de los interesados. En efecto, las municipalidades interesadas en cambiar la gestión de los servicios fueron invitadas a participar en el proyecto. Cincuenta y seis municipalidades respondieron y once⁹ fueron seleccionadas a partir de su ubicación geográfica, tamaño poblacional, y calidad y cobertura inadecuadas del servicio. En sesión de concejo, las municipalidades acordaron buscar un nuevo modelo de gestión, y se comprometieron a promover mecanismos participativos, para que la comunidad aprobara la propuesta y decidiera cambiar el modelo de gestión.

Las localidades que en diciembre de 2006 participaron en el PPPL fueron las siguientes: Sechura (Piura), Laredo (La Libertad), Tamshiyacu y Nauta (Loreto), Tabalosos y Nueva Cajamarca (San Martín), Urcos (Cusco), Talavera (Apurímac) y Tumán (Lambayeque).

⁹ El PPPL realizó una intervención en nueve localidades debido a que, de las once localidades, tres se dieron de baja: San Jerónimo asociada con Saylla fueron reemplazadas por Nauta, y el municipio de Santiago fue reemplazado por Tumán. Finalmente, ante la salida del municipio de Ayabaca, el comité orientador del PPPL decidió no reemplazarlo, por lo avanzado del proyecto. Luego, en la última fase, en 2007, se dieron de baja por factores políticos Nueva Cajamarca y Urcos.

2. Los servicios en las pequeñas ciudades

A nivel nacional, la provisión de servicios de agua y saneamiento tiene coberturas estimadas en un 76%, con marcados contrastes según las regiones naturales y los ámbitos urbanos y rurales. Solamente tres cuartas partes de la población a nivel nacional tiene cobertura de agua potable, mientras poco más de la mitad cuenta con servicios de saneamiento. La desigualdad entre el área urbana y el área rural en la cobertura de agua potable se estima en 19 puntos porcentuales.

En el cuadro siguiente se observa que la población de las pequeñas localidades suma 4,1 millones de habitantes, de los cuales 2,5 millones se encuentran bajo administración municipal o de otro tipo, mientras que 1,6 millones están bajo administración de una entidad prestadora de servicios (EPS) municipal.

Cuadro 1: Coberturas de agua y saneamiento en el Perú - Año 2004

Segmentos	Prestador de servicios	Población (millones)	Cobertura de agua	Cobertura de saneamiento
URBANO		19,9	81%	68%
Lima-Callao	SEDAPAL	8,1	89%	84%
Urbano en provincias	EPS	7,7	80%	64%
Pequeñas ciudades	Municipios y otros	2,5	60%	33%
	EPS	1,6	80%	64%
RURAL	JASS y otros	8,0	62%	30%
Totales		27,9	76%	57%

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento, 2006-2015.



A su vez, se tiene que las desigualdades en la cobertura según regiones indican que la costa, a pesar del alto costo para proveer los servicios, tiene una cobertura de agua que sólo alcanza al 76% de la población. En la selva no llega al 40% y su cobertura de desagües sólo es del 30%. Cabe indicar que del conjunto de las pequeñas ciudades sólo el 24% de ellas es atendida por alguna EPS municipal, según se observa en el cuadro 2.

En resumen, se tiene que la mayoría, el 76% de las 644 pequeñas localidades, no es atendida por las EPS, las cuales están concentradas en la Sierra y la Selva del Perú, en los estratos de menor rango poblacional. Ello se traduce en una administración exclusivamente municipal, la misma que con escasos recursos humanos y financieros tiene debilidades para ampliar las coberturas y mejorar la calidad de los servicios de agua y saneamiento a la población.

Cuadro 2: Número de localidades según rango poblacional y zona geográfica

Rango poblacional	Administración	Zona geográfica			
		Costa	Sierra	Selva	Total
De 2.001 a 10.000 habitantes	EPS municipal	59	19	5	83
		32%	7%	7%	16%
	Municipios y otros	125	225	62	442
		68%	93%	93%	84%
De 10.001 a 20.000 habitantes	EPS municipal	28	11	13	52
		65%	42%	76%	60%
	Municipios y otros	15	15	4	34
		35%	58%	24%	40%
De 20.001 a 30.000 habitantes	EPS municipal	11	5	3	19
		58%	45%	100%	58%
	Municipios y otros	8	6	0	14
		42%	55%	0%	42%
Totales	EPS municipal	98	35	21	154
		40%	11%	24%	24%
	Municipios y otros	148	276	66	490
		60%	89%	76%	76%

Fuente: Ámbito de administración de las EPS. Distritos administrados en 2002. SUNASS y precenso INEI 1999. En: HYTSA-ECSA, 2004.

2.1. Las coberturas en las localidades del piloto

Las localidades del PPPL, al inicio de la intervención del proyecto, presentaban las siguientes características:

Cuadro 3: Coberturas en las localidades del PPPL

Pequeñas ciudades	Región natural	Departamento	Población Urbana	% Cobertura Agua	% Cobertura Desagüe	Horas Agua Día	Tarifa SI. Mes
Tabalosos	Selva	San Martín	8,053	54%	0%	4	5.0
Nueva Cajamarca	Selva	San Martín	21,162	75%	1%	12	5.0
Tamshiyacu	Selva	Loreto	6,079	0%	0%	0	0.0
Nauta	Selva	Loreto	15,467	46%	41%	4	8.0
Urcos	Sierra	Cusco	7,000	78%	66%	6	3.0
Sechura	Costa	Piura	25,741	89%	27%	5	12.0
Laredo	Costa	La Libertad	28,296	90%	64%	5	6.0
Turnan	Costa	Lambayeque	23,524	84%	66%	4	0.0
Talavera	Sierra	Apurímac	9,023	80%	73%	6	3.5
Totales			144,345	66%	38%	5	4.7

Fuente: PPPL-Diagnósticos técnicos y sociales y planes de desarrollo por localidades 2004-2005. Elaboración: propia.

Las coberturas formales de agua oscilaban entre 46% y 90%, pero en la mayoría de los casos la calidad y la continuidad era muy precaria. En todos los casos, la cobertura de la red de desagüe es muy baja. Solamente en Urcos, Talavera, Tumán y Laredo la red de alcantarillado cubre a más de dos tercios de las viviendas. Además, la tercera parte de viviendas está conectada a dicha red en Sechura y Nauta. En Tabalosos y Nueva Cajamarca la red era casi inexistente, y no está operativa en Tamshiyacu. Asimismo, con la excepción de Sechura, en todos los casos los residuos líquidos no reciben ningún tratamiento, es decir, se vierten tal cual salen de las redes a los cuerpos receptores.

2.2. Las cuotas

En las nueve localidades, las cuotas mensuales que se pagaban eran muy bajas y, en ausencia de micromedición, eran fijas para todos los usuarios. Una vivienda pagaba a la municipalidad entre tres y doce nuevos soles mensuales por agua, para un promedio

de cinco horas diarias de servicio con agua que no tenía garantía de ser potable. En el cuadro 4 se compara la cuota mensual vigente en cada localidad (primera columna), con el ingreso familiar per cápita mensual (segunda columna), el número promedio de miembros por hogar (tercera columna) y el porcentaje del gasto realizado en agua potable respecto del total del gasto del hogar. El resultado, muestra que el gasto por agua en el hogar era muy reducido: en un sólo caso llega al 1% del ingreso familiar mensual.

En las localidades del PPPL, a pesar de tener cuotas que no cubrían los costos operativos, la eficiencia en la cobranza era muy baja —no obstante que las cuotas no tenían incidencia significativa en el ingreso familiar—, lo que obligaba a sostener el servicio con los ingresos municipales. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades del PPPL no tenían un conocimiento preciso sobre el monto al que ascendía el subsidio que ofrecían por un servicio de muy baja calidad.

Cuadro 4: Gasto de agua estimado respecto de gasto total por hogar

Municipalidad	Cuota Agua Potable para Vivienda ^{1/} -A-	Ingreso Familiar Per Cápita (S/. por mes) ^{2/} -B-	# Miembros Promedio por Hogar ^{3/} -C-	% Gasto Agua / Gastos Total -A/(B*C)-
Talavera	3.50	186.04	4.3	0.44%
Urcos	3.00	197.25	5.8	0.26%
Nauta	8.00	166.88	6.5	0.74%
Nueva Cajamarca	5.00	181.50	5.3	0.52%
Laredo	9.50	294.55	4.8	0.67%
Tabalosos	5.00	186.07	4.3	0.63%
Tamshiyacu	0.00	186.15	5.8	0.00%
Sechura	11.90	237.82	5.0	1.00%
Turnán	0.00	300.65	4.4	0.00%

1/ Se ha seleccionado la cuota más común que pagan las viviendas por el uso de agua potable (y alcantarillado en Laredo).

2/ Según el Índice de Desarrollo Humano Distrital (2003), PNUD (2005).

3/ Información de los planes de desarrollo de cada municipalidad.

Fuente: PNUD, 2005, planes de desarrollo de las municipalidades.

En las pequeñas ciudades los recursos ordinarios de las municipalidades no cubren sus gastos corrientes, por lo cual tienen que complementarlos con transferencias del gobierno central destinadas originalmente para la inversión. Las principales fuentes de transferencias genéricas que reciben los municipios del gobierno central son los recursos provenientes del Fondo Nacional de Compensación Municipal (FONCOMUN) y de diferentes tipos de canon por explotación de recursos naturales en su jurisdicción. Si bien el FONCOMUN se recibe basándose en criterios poblacionales y de niveles de pobreza, los ingresos por canon son recibidos exclusivamente si se cuenta con recursos naturales sujetos a canon. Por ese motivo, las municipalidades en las pequeñas ciudades tienen diferentes posibilidades para sostener los servicios de agua y saneamiento. Así, por ejemplo, en el año 2004 el nivel de los ingresos de las localidades del PPPL por concepto de transferencias del gobierno central fue de catorce millones de nuevos soles en el caso de Sechura, y de 1,9 millones de nuevos soles para Tabalosos.

A su vez, los balances en los presupuestos municipales mostraban un gran contraste entre los balances económicos, es decir, lo efectivamente ingresado y lo gastado, y los balances contables. Mientras los primeros eran positivos en todos los casos, los balances contables –es decir, los que daban cuenta de la depreciación, los beneficios sociales no pagados a los trabajadores y la amortización de inversiones– mostraban resultados negativos para seis de las nueve municipalidades del PPPL (Nauta, Urcos, Nueva Cajamarca, Talavera, Tabalosos, y Tamshiyacu).

2.3. Las inversiones en saneamiento

Las inversiones que las nueve municipalidades realizaban en saneamiento eran muy heterogéneas: Tabalosos había destinado más de dos tercios de sus gastos de inversión para los servicios de agua y saneamiento en la construcción de nuevos reservorios, la mejora de mecanismos de captación y la ampliación de las

Cuadro 5: Gasto ejecutado en inversiones destinadas a saneamiento en 2004

Variables	Municipalidad								
	Sechura	Nauta	Urcos	Nueva Cajamarca	Talavera	Laredo	Tabalosos	Tumán	Tamshiyacu
Total Inversiones 2004	4,962,845	3,254,056	2,482,668	816,078	1,279,305	652,269	340,517	833,745	1,589,459
Inversiones en Salud y Saneamiento 2004	1,298,362	895,053	327,690	174,813	705,963	9,783	231,134	369,266	124,828
(% Inversiones en Salud y Saneamiento / Total Inversiones)	(26%)	(28%)	(13%)	(21%)	(55%)	(1%)	(68%)	(44%)	(8%)
Inversiones en Saneamiento 2004	955,743	534,841	285,641	169,500	604,694	9,783	227,634	145,516	124,828
(% Inversiones en Saneamiento/Total Inversiones)	(19%)	(16%)	(12%)	(21%)	(47%)	(1%)	(67%)	(17%)	(8%)

Fuente: Contaduría Pública de la Nación, Barrantes, 2005.



redes de desagüe. Talavera había mejorado sus mecanismos de captación y la red primaria para depender menos del bombeo que consume mucha electricidad con gastos de casi el 50% de sus inversiones. Otros porcentajes de inversiones fueron: Nueva Cajamarca (21%), Sechura (19%), Tumán (17%) y Nauta (16%). Finalmente, Urcos destinó el 12% de su inversión total de 2004, mientras que Tamshiyacu dedicó el 8% y Laredo el 1%. Debido a que el cambio del modelo de gestión que propone el PPPL mantiene la responsabilidad del financiamiento de las inversiones a cargo de las municipalidades, así como la propiedad de los sistemas construidos en propiedad de la municipalidad, esos gastos se seguirán considerando en los presupuestos del gobierno local.

2.4. Los altos costos de la ineficiencia

A pesar de los gastos realizados por las municipalidades en sus servicios, con la excepción de Sechura y Nueva Cajamarca, no se constituyó una unidad de gestión separada para la provisión de los servicios. De allí que les era muy difícil identificar los costos del subsidio a un servicio precario. Como un primer paso, el PPPL hizo un estimado de costos, a partir de lo mínimo reconocido

por los funcionarios municipales, pero no se incluyó la depreciación del capital en las redes. Sólo se calcularon los costos de personal: se incorporaron a todas las personas vinculadas a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado. Cada municipalidad tenía un mínimo de obreros dedicados a proveer los servicios para la operación y los trabajos de mantenimiento o reparaciones. Asimismo, se estimaron los gastos de todos los insumos, los materiales y equipos necesarios para brindar los servicios y los costos de la reparación de redes.

Al mismo tiempo, se estimó el costo de facturación y cobranza, que incorporó todos los costos que tienden a ser compartidos con otras actividades municipales, como el uso de las computadoras e impresoras asignadas a la recaudación, así como la de los funcionarios responsables¹⁰. Finalmente, se incluyó el costo de compra de agua, ante el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) cuando la municipalidad realizaba dicho pago, en muchos casos fue necesario hacer supuestos sobre las atribuciones de los costos que son compartidos con otras actividades de las municipalidades. El ejemplo más claro es la estimación del costo de impresión de recibos, ya que las unidades de rentas, o la caja de cada municipalidad, emiten recibos para varios cobros más. En la asignación de costos indirectos se consideró un 10% para la administración general.

Sin embargo, la estimación no incluyó los costos de reposición o de depreciación de las redes, ni la ampliación del servicio o mejoras de calidad. A su vez, cabe reiterar que el número de horas de prestación del servicio es muy reducido (dos a seis horas al día en promedio), que la calidad del agua distribuida no alcanza a ser potable, que la cobertura es muy baja y que solamente una fracción de los que disponen de agua tienen servicio de alcantarillado.

¹⁰ Debido a que los usuarios se acercan a la municipalidad a pagar, la misma impresora sirve para recaudar los pagos de varios servicios, o el pago de varias tasas municipales. De ahí la necesidad de averiguar las horas dedicadas a la facturación y recaudación del servicio de agua y alcantarillado.

Cuadro 6: Importancia relativa de cada criterio de costos según municipalidad.

Ineficiencia actual (cobertura reducida, continuidad restringida, agua no potable, no tratamiento de alcantarillado, degradación de activos)

Tipo de costos	Municipalidad								
	Sechura	Nauta	Urcos	Nueva Cajamarca	Talavera	Laredo	Tabalosos	Tumán	Tamshiyacu
1) Costos de personal	27%	29%	67%	44%	39%	51%	48%	83%	81%
- Operarios, Técnicos, Obreros	21%	24%	42%	44%	39%	49%	48%	83%	71%
- Gerentes, Encargados, Jefes	6%	4%	19%			2%	0%		11%
2) Costos de facturación y cobranza	3%	2%	20%	24%	34%	4%	15%	0%	0%
- Encargados de Caja	3%	2%	3%	18%	6%	4%	13%		
- Computadoras	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		
- Impresoras y tintes de impresora	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		
- Papelería	1%	0%	17%	0%	28%	0%	2%		
- Gastos en oficina varios (alquiler, etc.)				5%					
3) Costos insumos y materiales para mantenimiento del servicio de agua y alcantarillado	54%	59%	6%	21%	14%	35%	27%	7%	11%
- Cloro y otros insumos	6%	35%	5%	12%	0%				
- Energía Eléctrica	40%	22%			13%	19%	0%		
- Combustible	4%	1%		1%		1%	0%		
- Reparación y Mantenimiento (Tuberías)	1%		0%	7%	0%	16%	27%	7%	11%
- Examen Microbiológico	0%	0%	0%	0%					
- Registro Sanitario	0%								
- Equipo de Comunicación	1%			1%					
- Computadoras	0%		1%						
- Pasajes y Viáticos			0%	1%	0%				
- Ropa		0%	0%		0%				
4) Costos de compra de agua	0%	1%	4%	2%	3%	0%	0%	0%	0%
- Compra de agua anual		1%	4%	2%	3%				
5) Costos de rehabilitación	7%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%
- Mantenimiento en general, reparación de tableros eléctricos, electrobombas y cambio de válvulas	7%	1%				1%	0%	1%	
6) Otros costos	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	8%
- Costos indirectos (10% costo total previo)	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	8%
Total costos	534,262	378,910	70,973	118,463	142,707	453,699	38,972	4,329	33,332
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Barrantes 2005.

Por otro lado, con excepción de Sechura, ninguna municipalidad hace el tratamiento de las aguas residuales.

Con estas indicaciones, en el cuadro 6, se observa la importancia relativa de cada criterio de costo considerado, así como el costo estimado de la ineficiente provisión actual de los servicios, registrada en la penúltima fila del cuadro.

El cuadro 6 destaca el nivel de costos en Tamshiyacu, aun sin brindar el servicio, y el alto costo en Laredo y Sechura, ya que en esas localidades se extrae agua del subsuelo mediante bombas accionadas con energía eléctrica, con lo cual se eleva

el costo. También destacan los altos costos de Nauta, aun con una cobertura reducida. Talavera usaba un sistema de bombeo para llevar agua a las partes altas, lo que encarece el servicio. Por su parte, el reducido costo de Tután se explica porque la municipalidad no había asumido la prestación de los servicios (que eran muy precarios) y los gastos eran cubiertos por la empresa azucarera.

Los costos por vivienda *versus* los ingresos municipales

En el siguiente cuadro se observa el costo total anual estimado, así como el costo por poblador y por vivienda con servicio.

Cuadro 7: Costos, costo per cápita y por vivienda anual. Estimados para el servicio de agua potable y alcantarillado

Variables	Municipalidad								
	Sechura	Nauta	Urcos	Nueva Cajamarca	Talavera	Laredo	Tabalosos	Tután	Tamshiyacu
Costo estimado por Servicio Agua Potable	534,262	378,910	70,973	118,463	142,707	453,699	38,972	4,329	33,332
Población	25,030	36,539	16,231	32,764	22,546	41,108	13,795	30,753	19,708
Costo Per Cápita	21.3	10.4	4.4	3.6	6.3	11.0	2.8	0.1	1.7
Total de Viviendas con Agua Potable	4,582	1,138	1,120	2,977	1,430	5,300	1,062	4,620	0
Cobertura Agua Potable (%)	89%	49%	80%	75%	80%	90%	60%	66%	0%
Costo Por Vivienda con Agua Potable	116.6	333.0	63.4	39.8	99.8	85.6	36.7	0.9	—

Fuente: Cuánto (2004), entrevistas equipo PPPL (2004) y Barrantes, Roxana (2005).

Si se comparan los ingresos recaudados por el servicio, con los costos incurridos por el municipio en su administración directa, las estimaciones indican que en tres municipalidades se recaudaba por el servicio de agua potable más del costo reconocido, es decir, se generaba un supuesto superávit. Sin embargo, en Tabalosos no se aplicaba cloro y en Nueva Cajamarca el nivel de cloración era mínimo: según los informes de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), en el 87% de las muestras se

encontraron restos de coliformes fecales y sin cloro. En estas condiciones de reducida calidad del servicio, coberturas limitadas y degradación de redes, el superávit era engañoso y, más bien, en varios casos, representaba una transferencia directa de los usuarios de agua hacia el presupuesto municipal. Es esta situación social, técnica y financiera del servicio en las nueve localidades, lo que determinó que los gobiernos locales se propusieran promover un cambio sustancial del modelo de gestión.


3. El nuevo modelo de gestión con un Operador Especializado

El PPPL se inició en octubre de 2003, en el marco de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (de mayo de 2003), la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (de agosto de 2003) y la Constitución política del Estado de 1993. Para diseñar la estrategia de intervención y los componen-

tes del nuevo modelo de gestión, se realizó un diagnóstico rápido y un análisis sobre la oferta y la demanda de nuevos operadores. Para abordar la falta de demanda y oferta, y para elaborar el nuevo modelo de gestión, el PPPL identificó los siguientes temas:

Causa de la ausencia de demanda	Componentes para el diseño del nuevo modelo
Falta de conocimiento de beneficios de un operador especializado y mecanismos de participación del sector privado (PSP).	Capacitación a las autoridades y funcionarios municipales sobre las ventajas de un OE en una alianza de orden público-privado-social.
Ausencia de voluntad para elevar las cuotas a niveles de plena recuperación de costos.	Consulta ciudadana para fijar la calidad y precio de los servicios que la municipalidad aprobaría.
Falta de voluntad política de delegar a terceros un servicio políticamente sensible.	Toma de decisión para contratar a un OE, compartida entre la municipalidad y la sociedad civil (población y usuarios).
Resistencia de las municipalidades distritales de subordinarse a las municipalidades provinciales.	Contratos con el OE, firmados por las municipalidades distritales al amparo de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.
Percepción de que el costo de la promoción de la inversión privada era elevado.	Oferta de asistencia técnica a los municipios por parte de la cooperación internacional, para el cambio de modelo de gestión y desarrollo de capacidades de los profesionales locales para su constitución como OE.
Causa de la ausencia de oferta	Componentes para el diseño del nuevo modelo
No se percibe la decisión política del Gobierno de promover OE y la PSP en las pequeñas ciudades.	El PPPL se diseña como una iniciativa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, apoyada por ACDI e implementada por WSP.
Suscribir un contrato de largo plazo con una municipalidad es de alto riesgo por la ausencia de esta práctica en el Perú.	Uso de modalidades de contrato con menor duración (cinco a diez años) que la concesión, y fuerte participación de la población y/o de los usuarios.
Autoridades municipales nunca elevarán las cuotas a nivel de plena recuperación de costos.	Consulta ciudadana para fijar la calidad y el precio de los servicios que la municipalidad aprobará mediante una ordenanza.
La falta de cultura de pago en la población demandaría una fuerte inversión en educación sanitaria que la municipalidad no acompañaría.	Incluir la promoción de la salud e higiene que apoye la valoración del recurso del agua, liderado por la municipalidad y las organizaciones locales.
La falta de disposición de la población de pagar más por un servicio de calidad mejorada.	Mediante un plan de promoción: sensibilizar y capacitar a la población en temas de calidad del servicio, su impacto sobre la salud y su relación con el precio del servicio.
SUNASS no puede regular las cuotas y supervisar el contrato municipalidad-operador.	Participación de la sociedad civil local en la adopción de la calidad y el precio, y en la supervisión del contrato con el OE.
Las municipalidades no podían conducir un proceso de PSP o PPP sin el apoyo de asistencia técnica de un nivel de gobierno regional o central.	Asistencia técnica a las municipalidades del PPPL para el cambio de modelo de gestión. Se contrató a dos firmas consultoras para facilitar dicho servicio en dos grupos de localidades ¹¹ .
Las municipalidades no contaban con recursos financieros para acompañar las inversiones en ampliación y mejoramiento que se le pudiera exigir al operador.	El PPPL asigna recursos financieros para la ejecución de una obra de impacto sobre la calidad del servicio, y apoya al municipio para conseguir más recursos.
El marco legal que regulaba la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en las pequeñas ciudades tenía vacíos normativos; se debían hacer interpretaciones cruzadas de las normas legales.	Se brindaría asistencia técnica a los municipios para desarrollar un marco normativo local estable a partir de ordenanzas que serían anexos a los contratos, los cuales tienen amparo constitucional como ley entre las partes.

¹¹ Las firmas contratadas fueron el consorcio peruano-boliviano CADUCEO-CAEM y el consorcio austriaco-estadounidense TBW-INFRAMAN. El contrato con el segundo consorcio fue concluido anticipadamente de común acuerdo entre las partes y sus funciones fueron asumidas por el equipo de consultores de WSP.



Luego se procedió a delinear el nuevo modelo de gestión, definiéndolo como el nuevo arreglo institucional local para atender las principales funciones vinculadas con la prestación de los servicios. En él participaban tres actores claves: la municipalidad, la sociedad civil y los operadores especializados privados, comunitarios o mixtos, con roles debidamente diferenciados.

3.1. De la gestión pública al nuevo modelo con un operador especializado

Dado que el PPPL se ejecutó en pequeñas localidades de 2.001 a 30,000 mil habitantes –que en el Perú son 644, en su mayoría con los servicios de agua y saneamiento prestados directamente por municipios provinciales y distritales–, el cambio de modelo de gestión planteaba los siguientes retos a los gobiernos locales para promover el cambio:

- Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales y regionales, así como su adecuada complementariedad fiscal y técnica.
- Desarrollar la calidad de la participación y las capacidades de gestión social de la ciudadanía sobre los servicios públicos.
- Proponer políticas públicas que promuevan mercados de operadores especializados a nivel descentralizado y su apalancamiento financiero.
- La generación y aplicación de recursos del Estado para incrementar la inversión pública en agua y saneamiento.

En la década de 1980 la crisis fiscal y financiera de varios países en América Latina impactó sobre el arreglo institucional predominante de inversión y gestión pública. Se planteó entonces la necesidad de reformas para promover la participación de la inversión privada en el sector agua y saneamiento.

Así se implementaron diversas modalidades de promoción de la participación privada, como la privatización (entendida como venta de activos) y los contratos de concesión de los servicios

de gran escala, que se implementaron en diversos países de la región en el marco de programas de ajuste y reformas estructurales. Sin embargo, estas modalidades tuvieron resultados heterogéneos y disímiles, debido al impacto de la inestabilidad económica y política de los países. Hacia la década de 1990 se diseñó un nuevo arreglo institucional que tenía como fundamentos la escasez de la inversión, el financiamiento privado en el sector de servicios públicos y la necesidad de disminuir los riesgos sociales y políticos, expresados en la participación público-privado (PPP). Surgieron así modalidades contractuales de participación público-privado bajo el esquema de riesgos compartidos de inversión y gestión. Estas modalidades difieren en el grado de responsabilidad del operador privado, su duración, las tareas y la forma de pago (sea por la autoridad o el usuario del servicio). Se establecen de manera genérica tres modalidades:

- Los contratos de gestión delegada, como el contrato de concesión y el arrendamiento.
- Los contratos de construcción de infraestructura, en el que el cliente es la autoridad pública.
- Asistencia técnica de un operador a la gestión de los servicios, en el cual el cliente es el sector público y se focaliza en determinadas competencias a desarrollar.

Por otro lado, en segmentos poblacionales de alcance regional y local surgieron, por iniciativa privada, proveedores de pequeña escala que abastecían de agua con similares estándares de calidad, a veces a menor costo que el servicio vigente, y con una mayor vinculación con sus clientes y su entorno social. Diversos estudios han señalado los beneficios del modelo PPP, entre los que se encuentran mejoras importantes en: balance fiscal del sector, eficiencia empresarial, acceso a los servicios y calidad de los servicios. Sin embargo, también se observaron debilidades en aspectos claves que alertaron sobre la necesidad de realizar cambios significativos. Destacaron entre ellos:

- Mejorar la distribución de los beneficios desde el diseño de los contratos.

- Desarrollar políticas sociales para proteger a la población más vulnerable.
- Mejorar la eficiencia y eficacia del marco regulatorio.
- Desarrollar mecanismos de comunicación social y participación ciudadana.

3.2. La nueva alianza-público-privado-social (APPS)

Desde un enfoque institucional del desarrollo, los procesos de cambio en los servicios de agua y saneamiento pueden ser definidos como la renovación o construcción de una serie de contratos o acuerdos sociales explícitos en los que se establecen las nuevas reglas de juego, la rendición de cuentas y los roles y funciones definidos por los propios actores involucrados. En esta perspectiva, el acuerdo social que estaba vigente en las pequeñas ciudades establecía un modelo de gestión en el que la municipalidad era la única responsable de los servicios de agua y saneamiento, pues concentraba los cinco roles básicos de los servicios:

- Propietario de la infraestructura.
- Fijador de precios.
- Prestador del servicio.
- Supervisor del servicio.
- Normativo de los servicios.

Bajo ese modelo, las municipalidades no estaban en capacidad de cumplir con sus roles asignados, y se generó una crisis de los servicios, proclives al clientelismo y la ingerencia política. Para mejorar los servicios de agua y saneamiento y garantizar la sostenibilidad, el PPPL propuso una redistribución de roles entre tres actores locales: la municipalidad, la población y un operador especializado, dando inicio a una alianza tripartita, en donde:

- La municipalidad seguía aprobando la cuota –en vista de su atribución legal–, pero con el consentimiento previo de la población y la asociación a niveles de calidad y cobertura explicitados.

- La municipalidad seguía siendo propietaria de la infraestructura, pero la población y el operador especializado la apoyaban en su tarea de mejorar y ampliar los sistemas.
- La municipalidad, de manera participativa, normaría la prestación de los servicios en la localidad, fijando los derechos y los deberes de los usuarios y del operador especializado.
- La población, mediante una junta vecinal comunal de supervisión, supervisaría la calidad del servicio que los usuarios recibían.
- El operador especializado contratado por la municipalidad prestaría los servicios de agua y saneamiento.

Con este nuevo esquema se sustituye la adopción de los modelos PPP por uno de APPS, donde la diferencia sustancial está en el peso de la participación social en el modelo, no sólo en el acceso a la información y la toma de decisiones, sino también en la vigilancia social del servicio. La APPS presenta las siguientes ventajas:

- Mayor sostenibilidad debido a la apropiación y compromiso de la población.
- Mejor capacidad de supervisión y vigilancia de la calidad del servicio por el usuario.
- Mayor transparencia en los mecanismos de rendición de cuentas entre actores.
- Mejor identificación y oportunidad para el planeamiento y ejecución de inversiones.
- Neutralización de la ingerencia política y el clientelismo.
- Visión compartida del desarrollo del servicio para el desarrollo local.
- Mayor credibilidad y confianza en el gobierno local y el sector privado.

Para implementar la APPS se necesitaba construir un nuevo acuerdo social, en el que la municipalidad y la población aceptarían y definirían las nuevas reglas del juego y sus nuevos roles. En caso contrario, el nuevo modelo de gestión no tendría

sostenibilidad política, social ni económica. A su vez, el nuevo acuerdo social debía ser institucionalizado como una política pública de gobierno local, con el propósito de consolidar en reglas, normas y procedimientos los compromisos asumidos por las partes y las nuevas pautas de comportamiento que regirían la prestación del servicio. Para consolidar el nuevo arreglo institucional o nuevo pacto social se necesita disponer de una estrategia nacional consistente, que establezca las pautas o lineamientos de trabajo coherentes con una política financiera clara y precisa, en la asignación de los recursos financieros del Estado.

3.3. La promoción de operadores especializados

En el Perú los prestadores de servicios de agua y saneamiento son cuatro: juntas administradoras (básicamente en el área rural), municipios (en las pequeñas ciudades), empresas públicas y municipales (en las ciudades intermedias y grandes), y dos operadores privados internacionales¹² (en ciudades intermedias y grandes). Para promover que los municipios en las pequeñas ciudades reemplacen el modelo de prestación directa por un modelo de prestación delegado, era importante tomar en

cuenta que no existía una oferta de operadores especializados en el Perú, por lo cual se debía desarrollar este mercado.

El perfil de los operadores

Luego del análisis del mercado potencial de cada localidad y sus posibilidades de expansión regionales, se optó por el siguiente perfil de operadores potenciales en el diseño conceptual del nuevo modelo de gestión (ver gráfico 1).

El operador especializado debería ser una organización privada o con una participación minoritaria municipal¹³. El tipo de organización privada podía ser cualquiera prevista en el ordenamiento jurídico nacional, analizando en cada caso las ventajas tributarias y laborales para la adopción de una forma jurídica en particular, así como los usos y costumbres de la localidad.

El resultado fue que en seis localidades se decidió por operadores especializados privados (Sechura, Tumbán, Tamshiyacu, Nauta, Tabalosos y Nueva Cajamarca) y en tres localidades por la conformación de operadores especializados con participación municipal (Talavera, Urcos y Laredo). En estos tres casos se conformó una

Gráfico 1: Perfil de operadores potenciales. Nuevo modelo de gestión



¹² Un grupo italo-peruano tiene un contrato Build Operate Transfer (BOT) con el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) en Lima desde 2001 para la producción de agua potable, y un grupo peruano-argentino acaba de obtener la concesión de los servicios urbanos de la región Tumbes en 2005.

¹³ La legislación peruana establece que la creación de una empresa municipal se realice mediante una ley del Congreso. No es así el caso para una participación minoritaria municipal en una empresa privada.



sociedad anónima cerrada, la cual permite una organización que prescindiera de directorio y delegue mayores facultades ejecutivas a la gerencia general. Sin embargo, los casos son diferentes entre sí.

Resumen del perfil de los nuevos operadores:

- El rango promedio de capital social inicial de las empresas está entre los veinte mil nuevos soles (Tamshiyacu) y los cien mil nuevos soles (Sechura).
- Los operadores con asociaciones sociales de usuarios o con asociaciones vecinales con participación minoritaria de la municipalidad (Talavera y Laredo) sólo aportan al capital social el 51%, mientras que la municipalidad aporta el 49%.
- Las garantías de fiel cumplimiento varían en un rango de 20,000 nuevos soles ó 6,250 dólares americanos (Tamshiyacu) y 100,000 dólares americanos (Sechura).
- Las cuotas que se estaban cobrando antes de la transferencia variaban entre 3.50 nuevos soles por vivienda y 12 nuevos soles por vivienda.
- Las cuotas que se cobran, una vez transferidas las obras de impacto y mejorada la calidad del servicio –considerando un promedio de diez metros cúbicos mensuales de consumo asignado– varía entre 7.60 nuevos soles a 12.60 nuevos soles. En la medida en que se establezcan los sistemas y se pueda

proceder con la micromedición, se estima que la facturación se incrementará debido a la capacidad de pago de las familias, asociada a un mayor consumo de agua potable.

- Los nuevos operadores son emprendedores técnicos y profesionales nacionales con experiencia en el sector agua y saneamiento, en la parte gerencial y los procesos productivos. Son dos consorcios de Lima (Sechura y Tumán), dos grupos regionales (Nauta y Tabalosos) y tres de la propia localidad (Laredo, Talavera y Tamshiyacu).

En los siguientes cuadros se muestra un resumen del perfil de los nuevos operadores especializados. No se han incluido los perfiles de Aguas Amazónicas SAC, empresa contratada para prestar servicios en la localidad de Nueva Cajamarca, provincia de Rioja, región San Martín¹⁴, ni de SEDAUQ SAC (mixto privado-municipalidad), contratado para prestar servicios en la localidad de Urcos, provincia de Quispicanchi, región Cusco¹⁵, ni de Aguas de Tumán SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Tumán, provincia de Chiclayo, región Lambayeque¹⁶, debido a que las nuevas autoridades han resuelto los contratos de gestión de mutuo acuerdo con ellos por diferentes razones.

¹⁴ En junio de 2007 se presentaron en Nueva Cajamarca actos vandálicos y una fuerte convulsión social con agravio de la integridad física del personal del Operador Especializado y su patrimonio. En esta situación de falta de gobernabilidad, el Operador Especializado y la municipalidad decidieron poner fin al contrato de mutuo acuerdo. La municipalidad ha manifestado su interés de contratar un nuevo operador especializado cuando esté concluida la construcción de la nueva planta de tratamiento de agua potable y las expectativas de la población por una mejora en el servicio hayan sido satisfechas.

¹⁵ En enero de 2007 ingresaron a los municipios nuevos alcaldes para el periodo 2007-2010, y el nuevo alcalde de Urcos decidió poner fin al contrato de gestión por estar en contra de la delegación de la prestación de los servicios. El operador especializado se encuentra negociando la resolución del contrato y el retiro del municipio del accionariado para presentar iniciativas privadas a otros municipios de la región Cusco interesados en mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios.

¹⁶ En julio de 2007 la municipalidad y el operador especializado resolvieron el contrato de gestión de mutuo acuerdo, debido a que la nueva gestión municipal consideró que sería más conveniente para la prestación de los servicios un contrato de gerencia. De esa manera la municipalidad podría subsidiar mejor el servicio, pues en la localidad nunca se había pagado antes por el mismo. El proceso de contratación al nuevo operador especializado bajo la modalidad de contrato de gerencia se encuentra bajo diseño.

Cuadro 8: Perfil de los Operadores Especializados

Ubicación geográfica Departamento Provincia Distrito	Piura Sechura Sechura	San Martín Lamas Tabalosos
Nombre o razón social del OE	Consorcio PROGESTION (SERVIUNI SAC, AGALSER SAC y PIASA Consultores) Empresa privada	Servicios de Agua de la Amazonía SEDALAMA SAC
Lugar de origen del OE y sus socios	Lima	Cajamarca-Celendín residentes en Tarapoto Empresa operadora privada
Nombre del representante legal	Francisco Caracciollo Rojas Espinoza	Walter Velásquez Lozano
Capital social inicial	S/. 100.000	S/. 25.000
Garantías de fiel cumplimiento	\$ 100.000	S/. 30.000
Fecha de inicio de operaciones en la localidad	3 de abril de 2006	1 de octubre de 2006
Población usuaria	25,741 habitantes	8,053 habitantes
Facturación domiciliaria promedio mensual	S/. 12	S/. 12,60

Ubicación geográfica Departamento Provincia Distrito	Loreto Loreto Nauta	Loreto Maynas Fernando Lores
Nombre o razón social del OE	Aguas del Oriente Sociedad Anónima	Aguas del Amazonas SRL
Lugar de origen del OE y sus socios	Iquitos. Empresa operadora privada	Tamshiyacu (capital de Fernando Lores). Empresa privada
Nombre del representante legal	José Antonio Soplín Ríos	Germán Díaz Tangoa
Capital social inicial	S/. 20,000	S/. 20,000
Garantías de fiel cumplimiento	S/. 50,000	S/. 20,000
Fecha de inicio de operaciones en la localidad	1 de setiembre de 2007	1 de octubre de 2007
Población usuaria	15,467	6,079
Facturación domiciliaria promedio mensual por agua potable	S/. 8	S/. 11.20

Ubicación geográfica Departamento Provincia Distrito	Apurímac Andahuaylas Talavera de la Reyna	La Libertad Trujillo Laredo
Nombre o razón social del OE	Aguas de Talavera SAC ATALSAC	Aguas de Laredo SAC AGUALAR
Lugar de origen del OE y sus socios	Talavera. Empresa mixta formada entre la asociación de usuarios (51%) y el municipio (49%)	Laredo. Empresa mixta, formada entre juntas vecinales (51%) y el municipio (49%)
Nombre del representante legal	Natalie Marco Durand	Roberto Miñano Guzmán
Capital social inicial	S/. 27,000	S/. 30,000
Garantías de fiel cumplimiento	Según inventario valorizado	Según inventario valorizado
Fecha de inicio de operaciones en la localidad	1 noviembre de 2006	1 de junio de 2007
Población usuaria	9,023 habitantes	28,296 habitantes
Facturación domiciliaria promedio mensual por agua potable	S/. 7.68	S/. 11.3

Es importante resaltar que en el caso de ATALSAC y AGUALAR los respectivos municipios están subsidiando las operaciones, cubriendo así parcialmente la planilla de trabajadores, el consumo de energía eléctrica de pozos y el alquiler de oficina, hasta que las empresas se capitalicen adecuadamente.

3.4. El nuevo arreglo institucional sustentado en tres actores

Un modelo de gestión es definido como un arreglo institucional que incorpora las dimensiones del desarrollo sostenible, en el

aspecto económico, la viabilidad del servicio y la sostenibilidad social-institucional¹⁷. Por ello, en el modelo de gestión se promueve una nueva vinculación entre gobierno local, sociedad civil y sector privado, y sus roles y responsabilidades se refieren a establecer las siete funciones claves sobre quién: 1.- determina la calidad y el precio del servicio, 2.- opera los servicios, 3.- supervisa la calidad del servicio, 4.- autoriza la prestación del servicio y establece sus condiciones; 5.- es propietario de la infraestructura, 6.- financia las mejoras y ampliaciones de los servicios, y 7.- toma las decisiones del cambio. En el siguiente cuadro se muestran los actores y sus roles bajo el modelo actual y con el nuevo modelo de gestión.

Cuadro 9: Perú. Roles y actores del modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento en 2006

Roles	Modelo de gestión actual	Nuevo modelo de gestión sostenible
¿Quién determina la calidad y el precio del servicio?	La municipalidad determina el precio del servicio sin compromiso alguno de calidad, ante los usuarios	La municipalidad propone la calidad y el precio del servicio en acuerdo con la comunidad, mediante consultas barrio por barrio
¿Quién opera los servicios?	La municipalidad dentro de sus múltiples responsabilidades y funciones	Un OE contratado por la municipalidad. La naturaleza y origen del OE se define según las características sociales y la escala de cada localidad
¿Quién supervisa la calidad del servicio?	Los regidores del municipio asumen la función de supervisión. Como son juez y parte, la supervisión es nula	La comunidad, por delegación de la municipalidad a una junta vecinal comunal de supervisión de la prestación de los servicios de agua y saneamiento
¿Quién autoriza la prestación del servicio y establece sus condiciones?	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Orgánica de Municipalidades faculta a los gobiernos locales a prestar los servicios. • El nuevo reglamento de la Ley de Agua y Saneamiento abre otras opciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad, mediante un contrato de gestión municipio-operador y la emisión de las ordenanzas que norman la prestación de los servicios • Decreto Supremo 016
¿Quién es propietario de la infraestructura?	<ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad • La mayoría no tiene un inventario físico legal de sus activos 	<ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad • La infraestructura es propiedad de la municipalidad, y es responsable de su reposición, ampliación y mejoramiento, con el asesoramiento o participación del operador especializado
¿Quién financia las mejoras y ampliaciones de los servicios?	La municipalidad, cuando tiene recursos para hacerlo, o cuando recibe donaciones	<ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad y los usuarios • En algunos casos, cuando los estudios socio-económicos lo recomiendan, la cuota puede financiar un porcentaje de las inversiones
¿Quién toma la decisión del cambio?	La municipalidad tiene la facultad legal para tomar la decisión de cambiar el modelo de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • La municipalidad consulta a la comunidad la decisión del cambio • La población decide en asambleas barrio por barrio

¹⁷ Concepto de North, Williamson, que hace referencia a los acuerdos explícitos e implícitos, formales o informales, con la finalidad de establecer determinadas reglas de juego entre diversos actores, a fin de definir normas, funciones y competencias aceptadas por todos los involucrados en los procesos de desarrollo económico y social. El arreglo institucional promueve los compromisos y la estabilidad política e institucional para el desarrollo.

En resumen, el nuevo modelo de gestión, sustentado en una nueva triada, promueve la eficiencia, la transparencia y la especialización de los servicios, sobre la base de un acuerdo consensuado o un nuevo pacto social local¹⁸.

3.5. Una decisión compartida entre la municipalidad y los usuarios

Luego de realizar estudios y diagnósticos técnicos, económicos y sociales en las nueve localidades, se diseñaron las propuestas del nuevo modelo de gestión, que fueron ajustadas con los concejos municipales en una primera instancia y validadas en talleres con dirigentes y líderes locales. Luego las propuestas fueron ampliamente difundidas en las localidades y analizadas

en asambleas barriales, donde la comunidad finalmente tomó el acuerdo de aceptar, o no, el cambio en la gestión de sus servicios. La propuesta que analizaba la comunidad tenía los siguientes elementos:

- Prestación de los servicios a cargo de un operador especializado, contratado por la municipalidad a un plazo determinado.
- Supervisión de la calidad de los servicios a cargo de una Junta Vecinal Comunal de Supervisión creada a partir de dos delegados (hombre y mujer) de cada uno de los barrios.
- Calidad y precio (cuadro de cuotas) que el operador especializado debería brindar y estar autorizado a cobrar, basado en la micromedición, cuando esta se haya completado a un cien por ciento.

Cuadro 10: Características de los modelos de gestión aprobados

Localidades del PPPL	Costo Medio a LP S/.x m:	Micromedición	Supervisión	Operador	Cobertura Agua meta	Cobertura Desagüe meta	Continuidad Meta
Tabalosos	0.89	Si	Junta Vecinal	Privado Regional	90%	90%	24h/d
Nueva Cajamarca	0.59	Si	Junta Vecinal	Privado Regional	85%	70%	24h/d
Tamshiyacu	0.80	Si	Junta Vecinal	Privado Regional	90%	0%	18h/d
Urcos	0.50	Si	Junta Vecinal	Mixto Local ¹	95%	66%	24h/d
Sechura	0.56	Si	Junta Vecinal	Privado Nacional	96%	96%	24h/d
Laredo	0.68	Si	Junta Vecinal	Mixto Local ²	92%	75%	24h/d
Talavera	0.43	Si	Junta Vecinal	Mixto Local ³	95%	90%	24h/d
Nauta	0.79	Si	Junta Vecinal	Privado Regional	90%	86%	24h/d
Tumán	0.87	Si	Junta Vecinal	Privado Regional	95%	86%	24h/d

1/ Municipio con participación minoritaria asociado con socio estratégico

2/ Municipio con participación minoritaria asociado con inversionistas regionales con preferencia local

3/ Municipio con participación minoritaria asociado con asociación de usuarios

Fuente: estudios técnicos sociales y planes de desarrollo

Elaboración: Propia

¹⁸ Véase: WSP: Un nuevo acuerdo social. El cambio de modelo de gestión para mejorar la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento en las pequeñas ciudades, WSP-LAC, Lima, setiembre de 2007.

- Naturaleza y origen del operador especializado que la municipalidad contrataría. El operador especializado podía ser privado o mixto. En este segundo caso había distintas opciones, según la modalidad de asocio entre el OE y la municipalidad.

Las asambleas de barrio tomaron las decisiones sobre el cambio de modelo de gestión comparando en cada caso el modelo municipal vigente en la localidad. Así, en las nueve localidades se organizaron entre nueve y 56 consultas barriales, según la conformación urbana de la localidad, y en todas las comunidades se aprobó el cambio de modelo de gestión. Las características de cada una se observan en el cuadro 10.

Para implementar los nuevos modelos de gestión la municipalidad realizó las siguientes acciones, con la asistencia técnica de los consultores del PPPL:

- Aprobar las ordenanzas municipales básicas para establecer el marco legal requerido para la prestación de los servicios.
- Instalar la Junta Vecinal Comunal de Supervisión.
- Promover la contratación de un operador especializado local o regional.
- Transferir los servicios al operador especializado.



La formación de consensos y los acuerdos se realizaron con más rapidez en temas relacionados al perfil del operador y al alcance y funciones de la unidad de fiscalización. La definición del perfil del operador fue directa en la región de la Costa y la Selva, con una preferencia de operadores locales privados, mientras que en la Sierra hubo inclinación por un operador mixto, sobre todo una asociación entre el municipio y un operador local.

3.6. La Junta Vecinal Comunal de Supervisión

Durante el proceso de consulta barrio por barrio de la etapa previa de promoción y empoderamiento, se solicitó a las asambleas la elección de dos delegados (un hombre y una mujer) para que llevaran el acuerdo del barrio a la asamblea de delegados, donde se tomaría la decisión final del cambio de modelo de gestión. En caso de que la asamblea de delegados acordara el cambio de modelo de gestión, los delegados integrarían, en representación de sus barrios, la Junta Vecinal Comunal de Supervisión de los Servicios Públicos (JVS)¹⁹.

Decidido el cambio, en la asamblea de delegados se procedió a determinar el número de delegados que conformarían la Directiva (usualmente tres o cinco miembros) y su distribución por género (mayoría de hombres o de mujeres). Asimismo, se estableció que se elegiría a sus integrantes y a su presidente. Este procedimiento se siguió en ocho de las nueve localidades, debido a que en Talavera el modelo planteaba la creación de un operador especializado a partir de la sociedad de la municipalidad con una asociación de usuarios, y se prefirió primero conformar y consolidar la asociación de usuarios. Las JVS se instalaron formalmente cuando las municipalidades emitieron las ordenanzas de creación, organización y funciones de las JVS, formalizando la designación de sus primeros delegados y su Directiva.

¹⁹ Esta nueva organización se enmarca dentro de los alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades, ley 27972, en sus artículos 40 y 116, y se establece explícitamente luego en el Decreto Supremo 016, capítulo IV. En ningún caso sustituye el rol fiscalizador y sancionador del municipio.



Cuadro 11: Formas de consulta a los usuarios y la comunidad

Modalidad	Ventajas	Desventajas
Barrio por barrio	<ul style="list-style-type: none"> • Más posibilidades de participación • Facilidad de acceso para votar • Voto consciente • Se conocen las realidades específicas de cada barrio • Se facilita la elección democrática y participativa de los delegados de barrio con enfoque de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere mayor capacidad de organización • El proceso de consulta toma más tiempo
Asamblea general de representantes	<ul style="list-style-type: none"> • Votación pública y directa • Presencia de las organizaciones sociales • Notoriedad de la participación • Rapidez en el proceso 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los usuarios no participan • Los líderes fuertes o el caudillismo pueden distorsionar la toma de decisiones • Se discrimina el enfoque de género
Asamblea general	<ul style="list-style-type: none"> • Votación pública y directa 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo participan los asistentes, que pueden no ser representativos • Son difíciles la conducción y el registro de los votos cuando hay un gran número de asistentes • En las localidades mayores, no se pueden realizar asambleas masivas

En cuanto a la naturaleza y responsabilidades de la unidad de fiscalización, que, luego de la emisión del Decreto Supremo 016, de agosto de 2005, pasó a denominarse Junta Vecinal Comunal de Supervisión, hubo un rápido consenso en su conformación, pero con mayor discusión en sus responsabilidades. Estas responsabilidades giraron alrededor de la vigilancia de la calidad del servicio de manera general o a la vigilancia más calificada con un equipo técnico especializado. Finalmente, quedó la primera opción para permitir el acceso a todos los usuarios sin exclusión, y se acordó que el soporte técnico lo debía proporcionar la municipalidad.

Los temas críticos durante los debates y consultas fueron la definición del tipo de contrato y la política de aplicación de cuotas. En cuanto al tipo de contrato, fue unánime la aceptación del modelo de contrato de usufructo-gestión integral, con plazos que superen el ciclo electoral para minimizar los riesgos políticos al operador, mientras que el “Contrato de Arrendamiento” se descartó por las dificultades contractuales y la necesidad de mayor capital de trabajo que aportaría el operador especializado contratado.

La definición de la estructura de cuotas tuvo la complejidad del manejo de conceptos nuevos, como las categorías (doméstico, no doméstico), el subsidio (directo, cruzado), la cuota (plana, escalonada), el consumo mínimo en metros cúbicos, entre otros, los cuales fueron presentados, de manera sencilla, con ejemplos numéricos para su comprensión y aceptación.

Funciones de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión

Por ser la JVS un actor permanente del nuevo modelo, durante la fase de implementación se le pidió asumir tres roles básicos:

- Dar transparencia y reducir la percepción de riesgo en el proceso de promoción a operadores especializados.
- Ejecución del plan de comunicaciones que sería articulado con la municipalidad y el operador especializado.
- Ejecución del programa de salud e higiene que se desarrollaría bajo el liderazgo de la municipalidad en colaboración con los sectores salud y educación.

Los consultores de asistencia técnica capacitaron a todos los miembros de las JVS en la interpretación y aplicación de las ordenanzas y del contrato de gestión municipio-operador, así como en el conocimiento y uso de indicadores de calidad, y en la gestión de los servicios de agua y saneamiento. La metodología para la capacitación fue participativa. Se inició con un diagnóstico rápido de necesidades de capacitación y niveles de respuesta, dada la heterogeneidad del grupo social, e incluyó el trabajo en grupos, juego de roles y estudio de casos. Esta capacitación inicial a los miembros de la JVS será reforzada periódicamente durante la siguiente fase de acompañamiento del PPPL a los actores locales. Se orientará principalmente a la aplicación de habilidades adquiridas y a una evaluación de desempeño en campo.



3.7. Los beneficios del nuevo modelo para las municipalidades

Los beneficios que aporta el nuevo modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento para las municipalidades son los siguientes:

1. Se logra establecer cuotas reales por los servicios de agua y saneamiento basadas en estudios técnicos y socio-económicos, asociadas a niveles de calidad del servicio y consentidas por la población.
2. Libera recursos municipales que antes se destinaban para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas –subsidiando el servicio de los que más tienen y que son por lo general, quienes tienen acceso al servicio–, permitiendo una mayor focalización del subsidio municipal en beneficio de aquellos que realmente lo necesitan.
3. Permite establecer y explicitar metas de calidad del servicio, que son exigibles al operador especializado por parte de la municipalidad y de la sociedad civil.
4. Se fijan y explicitan metas de eficiencia en la gestión de los servicios que el operador especializado debe alcanzar y que sirven de base para el cálculo de las cuotas que se cobran por el servicio, evitando trasladar las ineficiencias de la gestión a los usuarios y manteniendo cuotas por el servicio más accesibles para los usuarios.
5. Permite que la sociedad civil apoye a la municipalidad en la observancia de la calidad del servicio que los usuarios reciben del operador especializado.

4. El nuevo rol de la municipalidad, las ordenanzas y el Operador Especializado

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que estas entidades son responsables de regular la prestación de los servicios públicos en su jurisdicción. Por ese motivo, un paso clave en el proceso fue crear el marco normativo para la prestación de los servicios en la localidad. De esa manera, para normar la prestación de los servicios, los municipios aprobaron cuatro ordenanzas: a.- Ordenanza de Prestación de Servicios, b.- Ordenanza de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión, c.- Ordenanza de Atención de Reclamos y d.- Ordenanza de Régimen de Cuotas y Precios.

i. Ordenanza de Prestación de Servicios. Esta ordenanza norma los derechos y las obligaciones del operador especializado y de los usuarios del servicio. Se basa en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su reglamento, y toma como referencia los reglamentos aprobados por la SUNASS para las EPS municipales. Demandó un mayor tiempo para su aprobación por los concejos municipales, debido a su extensión y a su contenido técnico.

ii. Ordenanza de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión. Esta ordenanza crea la JVS, establece las funciones que le encarga la municipalidad y regula su funcionamiento. Las funciones fueron debatidas en talleres con los delegados de los barrios y la participación de funcionarios y autoridades municipales, de allí que la propuesta presentada al concejo municipal tuvo una rápida aprobación. El tema central de la discusión fue el tipo de funciones que la municipalidad le delegaría a la JVS, dado que esto tendría una incidencia directa en el perfil de los delegados de barrio y en la organización de la JVS, y se podía necesitar de una secretaria técnica con la asignación de recursos para su funcionamiento.

iii. Ordenanza de Atención de Reclamos. Establece los procedimientos y tiempos para la atención de reclamos comerciales y operacionales en primera y segunda instancia. Si bien queda claro que la municipalidad tiene la capacidad resolutoria en segunda instancia –la primera instancia es el operador especializado–,

por tanto, se asignó a la JVS el papel de emitir opinión antes de la Resolución de la Municipalidad, por su rol de la supervisión social en la prestación de los servicios.

iv. Ordenanza del Régimen de Cuotas y Precios. Regula la aplicación de las cuotas consentidas por la comunidad y establece los precios por los servicios colaterales máximos que podrá cobrar el operador especializado.

Determinar el régimen de cuotas y precios exigió un mayor tiempo de debate en los concejos municipales, debido a que la municipalidad debía fijar su política de subsidios cruzados, consensuada paso a paso. Los temas principales del debate del régimen de cuotas fueron:

- ¿A partir de cuándo se aplicaría la nueva cuota? (De inmediato, al momento de entrar el operador especializado, o cuando los servicios hubiesen mejorado).
- ¿Quién, cómo y por cuánto tiempo tendría derecho un usuario a la cuota social?
- ¿En qué momento se aplicarían los ajustes a las cuotas y precios por inflación? ¿Qué índices inflacionarios se usarían para el ajuste?
- ¿Se cobraría el costo real de la conexión domiciliar o sólo un derecho de conexión? De ser un derecho, ¿quién financiaría el resto del costo de la conexión?
- ¿Se exoneraría a alguna institución del pago por el servicio? (iglesias, hospicios u otros)
- ¿Cuáles serían las sanciones contempladas en la Ordenanza frente a infracciones de los usuarios y del operador especializado? ¿Las sanciones serían disuasivas o reparatoras? ¿Cuál sería el nivel de las multas pecuniarias?
- ¿El usuario con comercio de subsistencia en su vivienda pagaría cuota doméstica o no doméstica?
- ¿Se incluirían algunas tasas específicas en la facturación para atender temas particulares? (JVS, programa de salud e higiene, conservación ambiental, solidaridad).

4.1. La municipalidad y la promoción de operadores

Con el perfil del operador y los documentos para el concurso (bases, contrato, estudios, y ordenanzas) se asesoró a las municipalidades para identificar a los potenciales postores. Durante la promoción hubo múltiples reuniones con comerciantes y empresarios (locales y regionales) de ramas afines a los servicios de agua y saneamiento (contratistas, proyectistas y proveedores), los cuales en algunos casos adquirieron las bases del concurso. En todos los grupos que se presentaron como postores a los procesos convocados, hubo personas que provenían de:

- Dependencias municipales de los servicios de agua y saneamiento.
- EPS municipales de la región.
- Subcontratistas de las EPS municipales.
- Juntas Administradoras de Servicios de Agua y Saneamiento Rurales.

Desde la convocatoria hasta la recepción de propuestas se realizaron en promedio tres reuniones con los potenciales postores:

Primera reunión. Se realizó en los primeros tres días de efectuada la convocatoria. El propósito de la reunión era interesar al público en la compra de las bases. La reunión fue de libre acceso y mediante invitación personal, con la participación de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión, para dar el soporte social al proceso y reducir la percepción de riesgo social frente al cambio.

Segunda reunión. Se realizó tres días antes del cierre del plazo para la formulación de consultas. El propósito era explicar el contenido de los documentos del concurso. Se realizó con las personas que habían adquirido las bases e invitados (potenciales postores), y se previó que dicha compra no supusiera necesariamente que los adquirentes hubieran leído o comprendido su extensión. Los temas que se abordaron fueron: i) explicación del plan de negocios, ii) definición de los requisitos para postular,

iii) explicación del procedimiento de selección, iv) explicación del contrato y sus anexos. Las consultas de los participantes se tomaron en consideración al enviar la circular de respuestas a las consultas y a la integración de las bases del proceso.

Tercera reunión. La tercera reunión se realizó, en promedio, tres días antes de la fecha de presentación de propuestas. El propósito fue brindar asistencia técnica para el llenado de los formularios de las propuestas y dar más confianza a los postores.

4.2. Criterios y procedimientos de selección

Considerando que al inicio del PPPL en el Perú no había experiencias de operadores especializados en los servicios de agua y saneamiento, se decidió establecer criterios mínimos para iniciar el proceso de selección de postores, tales como:

- Que estuviesen familiarizados con la prestación de servicios públicos.
- Que tuviesen un mínimo de capacidad financiera para cubrir la demanda de capital de trabajo y pequeños créditos de corto plazo.



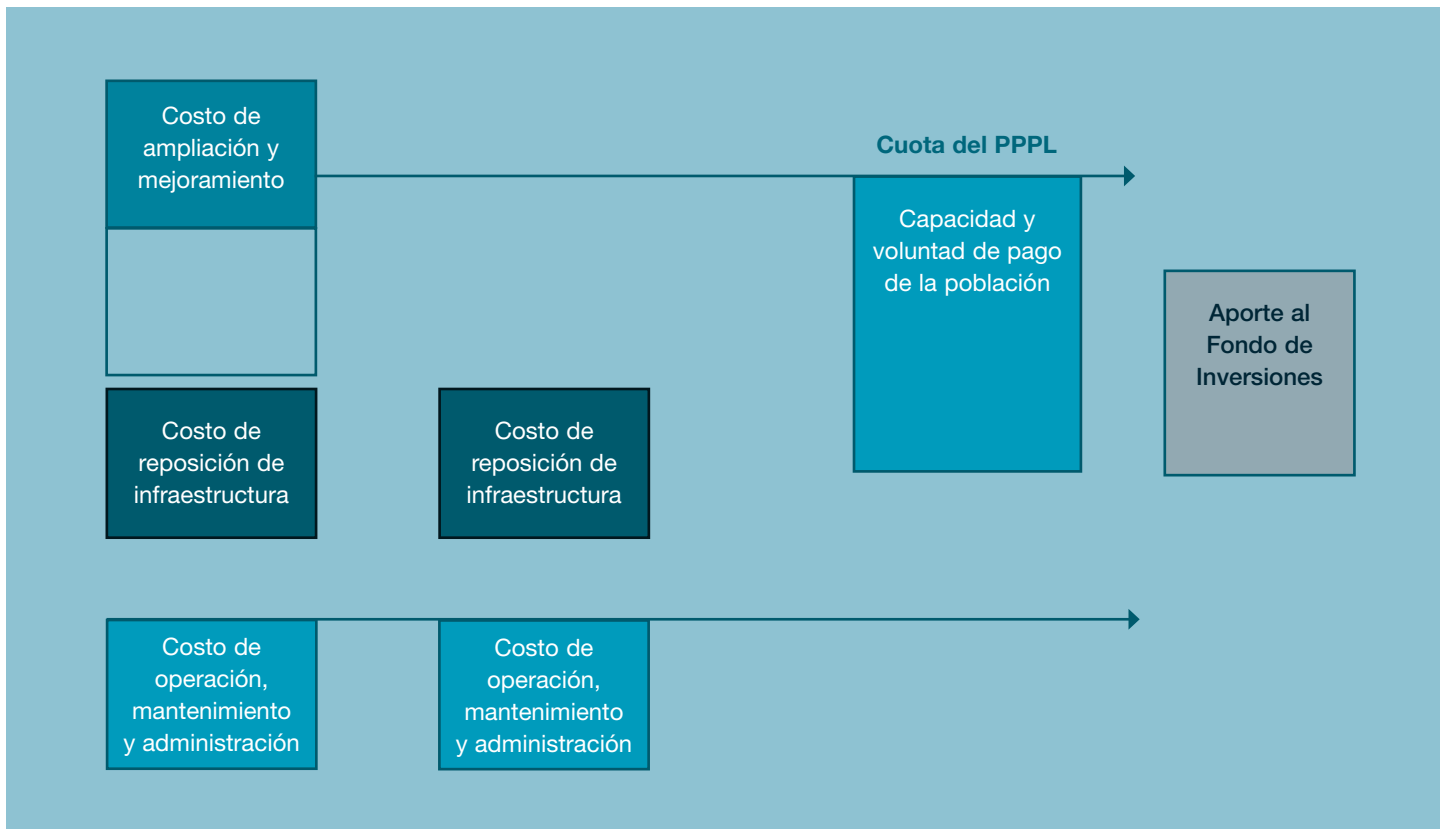
- Que fueran personas con solvencia moral y que cumplieren el requisito de origen (local o regional, según el caso).

Ante dos o más postores que pudiesen satisfacer los criterios de selección, se concluyó que el único factor de competencia debería ser el porcentaje de facturación o cobranza que ofrecieran aportar al fondo de inversiones, por ser de mayor transparencia y de fácil aplicación local. También se observó que conviene tomar en cuenta el plazo para que los postores preparen sus propuestas, y el plazo que les demande establecer alianzas entre técnicos y financistas.

4.3. Las cuotas y los más pobres

En el gráfico siguiente se ilustran los componentes de la cuota convencional, que incluyen el costo de ampliación y mejoramiento de los sistemas que, comparado con la cuota del PPPL sustentadas sólo en los costos de operación, mantenimiento y costos de reposición de infraestructura y, comparada con los niveles de capacidad y disposición de pago de la población, posibilita la generación de un fondo de inversiones.

Gráfico 2: Cuota convencional



Los recursos complementarios para atender las necesidades de ampliación y mejoramiento serían financiados con cargo a recursos municipales, donativos, transferencias y por los nuevos usuarios.

Los criterios para la cuota social: subsidio directo a los más pobres

El acceso a agua suficiente, segura, aceptable, accesible y asequible para la vida es un derecho humano reconocido que se aplica a todos los grupos sin exclusión. Pero son las personas más pobres las que tienen las condiciones más precarias para el acceso y las que pagan los servicios más caros, pues sus viviendas están fuera de la red de suministro. Esto configura una relación inversa entre precio y capacidad de pago, en detrimento de su capacidad productiva y de su bienestar.

De allí que, en el proyecto piloto, la gestión de los servicios de manera eficiente y la atención a los más pobres es un reto especial para la municipalidad, el operador especializado y la JVS, en tanto se plantea una nueva forma de abordar el tema. Así, se establecen criterios de manera concertada que aseguren la sostenibilidad de la empresa operadora y, al mismo tiempo, garanticen el derecho humano al agua potable para las familias más pobres. De este modo, se identificará al “usuario pobre” considerando variables de tipo económico y social. La definición establece una comparación entre las condiciones reales de vida de la población y las condiciones que lo ubican por debajo o encima de la línea de pobreza.

En ese marco, los criterios para identificar a las familias más pobres serían los siguientes:

- Hogar monoparental u hogares donde uno de los padres esté incapacitado para el trabajo.
- Hogares cuyo gasto total está por debajo del valor de una canasta básica de alimentos o línea de pobreza extrema. Considerando los estudios socio-económicos de las localidades

del grupo de pobreza extrema, el costo per cápita o gasto mensual por persona fluctúa entre cuarenta nuevos soles en la selva rural y cincuenta y cinco nuevos soles en la selva urbana.

- Para efectos de priorizar se tendrán en cuenta: hogares con al menos un niño de seis a doce años, con mayores de setenta años, con discapacitados o con enfermos graves de tratamiento oneroso y crónico, y con alta dependencia económica (cuatro o más personas por miembro ocupado o sin ningún miembro ocupado).
- Hogares con necesidades básicas insatisfechas:
 - Viviendas improvisadas o en un local no destinado para la habitación humana.
 - Vivienda hacinada: población en hogares con más de 3 miembros por habitación.
 - Hogares sin servicios higiénicos.
 - Viviendas sin indicio de tener comodidades (no tienen: servicio de corriente eléctrica, televisor, radio, muebles, cocina a gas, motocicleta, celular, ni han obtenido créditos).



Los casos sociales

Por otro lado, se propone identificar al caso social, que viene a ser el usuario (o los usuarios) en situación de vulnerabilidad (destrucción por incendios o terremotos), que no necesariamente cumple con los criterios arriba mencionados, pero al que se le puede asignar una cuota social de agua debido al suceso por un periodo determinado. También pueden considerarse casos sociales, los orfanatos, los comedores populares, los programas del vaso de leche y los *wawa wasi*, siempre que demuestren la imposibilidad de pagar. En el PPPL estos criterios fueron validados en asambleas de las JVS, con presencia de regidores y operadores especializados en las localidades de Tabalosos, Nauta y Tamshiyacu.

Procedimiento para definir usuarios beneficiarios de la cuota social de agua

La municipalidad, la JVS y el operador especializado en consenso deciden el número de usuarios que pueden beneficiarse con la cuota social de agua, que será de un 50% del valor de la cuota normal por el servicio. El operador especializado hará un cálculo previo para evitar que el número o porcentaje de usuarios cause un desbalance en su administración y, dado el caso, dicha dife-

rencia se cubra con aportes de la municipalidad, subsidiando de manera directa a los más pobres.

La municipalidad (1 representante), la JVS (2 representantes), y el operador especializado (1 representante) forman un comité de evaluación que recibirá las solicitudes de cuota social de agua. El comité de evaluación aplicará una encuesta a usuarios y emitirá opinión sobre quienes pueden ser beneficiarios, siguiendo los criterios definidos.

La municipalidad recibe las recomendaciones del comité, aprueba mediante Resolución Municipal y envía la relación de beneficiarios al operador especializado, indicando el número de metros cúbicos mínimos a los que accederá la familia con la cuota social de agua (que podrían ser de ocho a doce, según la zona), y señalando que, pasadas esas cantidades, el usuario pagará la diferencia en las zonas en que existiese micromedición. El beneficiario deberá firmar una Declaración Jurada para verificar los datos que dio al comité de evaluación. Si los datos resultaran falsos, perderá el beneficio inmediatamente. Luego, el operador especializado asignará el beneficio de acuerdo con la relación oficial de la municipalidad.

5. Características de los contratos del nuevo Operador Especializado

El PPPL diseñó un formato de contrato único bajo la denominación genérica de contrato de gestión, para transferir diferentes riesgos al Operador Especializado, según las circunstancias. Luego de evaluar la situación de los servicios en las localidades y su demanda de inversiones, las capacidades financieras de los municipios, la disponibilidad de recursos no reembolsables para el sector y las posibilidades financieras de los potenciales operadores, y, por otro lado, dadas la percepción de riesgo de los potenciales operadores y la falta de experiencia municipal en la administración de contratos de muy larga duración, se concluyó que no era apropiado exigir a los futuros operadores que asumieran el riesgo de las inversiones en reposición, mejoramiento y ampliación. Además, se concluyó que se podían transferir los siguientes riesgos al operador:

- Riesgo de operación y mantenimiento.
- Riesgo comercial.
- Riesgo del capital de trabajo e inversiones menores.

Se estableció que la percepción de riesgo de los potenciales operadores y la falta de experiencia municipal en la administración de contratos de muy larga duración harían imposible que se les pida asumir el riesgo de las inversiones en reposición, mejoramiento y ampliación. Considerando que la cuota media se estableció



tomando en cuenta el costo medio de largo plazo con inversión y sin ella, se decidió establecer un fondo de inversiones que sería administrado por la municipalidad y el operador con la vigilancia de la JVS. El fondo se generaría por el aporte de un porcentaje de la facturación del operador.

Los recursos complementarios para atender las necesidades de ampliación y mejoramiento serán financiados con cargo a recursos municipales, donativos, transferencias y por los nuevos usuarios.

En términos generales, los contratos entre la municipalidad y el operador especializado tendrán una duración de siete a diez años. Las garantías del contrato se establecieron considerando la capacidad financiera exigible a los potenciales operadores, los instrumentos utilizados en la localidad y permitidos por el Código Civil Peruano, y tomando en cuenta la exigencia de tomar pólizas de seguros para los bienes vulnerables y daños a terceros. En algunos casos se acordó un régimen de transición de 120 días, durante el cual el operador iría asumiendo gradualmente todas las funciones de la prestación de los servicios. Este régimen fue diseñado para apoyar al Operador Especializado hasta que se cumplieran por lo menos dos ciclos de prestación-facturación-cobranza. Se observó que existían las siguientes situaciones combinadas:

- No se concretaban las obras de infraestructura que garantizaran un mejoramiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio, perceptible por la población.
- Localidades cuya población provenía de una larga tradición de provisión gratuita de los servicios, administrados por empresas cooperativas.
- No se establecía un proceso de recuperación de cuentas por cobrar de la municipalidad.
- La municipalidad venía subsidiando por lo menos el 70% de los costos del servicio.

- Existían casos de operadores cuya composición accionaria era de base social (asociación de usuarios, asociaciones de barrio), donde era necesario elevar la capacidad de gestión profesional de los servicios.
- Se había privilegiado la capacidad técnica del operador sobre su capacidad financiera al momento de la selección.

5.1. Base legal de los contratos entre el municipio y el Operador Especializado

Los contratos de gestión celebrados entre las municipalidades y los operadores especializados tienen su fundamento legal en los siguientes dispositivos:

- Constitución política del Estado.
- Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.
- Texto Único Ordenado (TUO) reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.
- Código Civil vigente.

5.2. Las garantías del contrato

La ley establece la necesidad de garantías sobre los bienes públicos que se entregan al sector privado. En un proceso de promoción de la inversión privada normalmente se estilan las siguientes garantías:

- Garantía de seriedad de la propuesta.
- Garantía de fiel cumplimiento del contrato.
- Garantía sobre el estado de conservación e integridad de los bienes entregados.
- Garantías de daños a terceros.

Estas garantías normalmente se constituyen mediante carta fianza o pólizas de seguro, lo cual supone que los postores tengan práctica y acceso a estos instrumentos.

En el PPPL las garantías del contrato se establecieron considerando la capacidad financiera exigible a los potenciales operadores, los instrumentos usualmente utilizados en la localidad y permitidos por el Código Civil Peruano y tomando en cuenta la exigencia de tomar pólizas de seguros para los bienes vulnerables y daños a terceros.

Lo más difícil del diseño del contrato fue el establecimiento de un sistema de garantías del contrato que tuviera sentido en el nivel local (dado el perfil objetivo del Operador Especializado), y cuyo costo de mantenimiento de las garantías no impactara significativamente sobre las cuotas que los usuarios pagarían.

Si bien la primera inclinación es la de acudir al mecanismo de cartas fianza y pólizas de seguros de fiel cumplimiento, la realidad local demuestra que los profesionales, técnicos y empresarios locales y regionales no tienen esta práctica. Además, la escala del mercado local para el rango de 2.001 a 20,000 habitantes no es suficiente para atraer la atención de aquellas firmas contratistas que sí pueden acreditar estas garantías. Ello conduce al establecimiento de otro tipo de garantías previstas en el Código Civil vigente, las cuales, si bien no son de realización inmediata, tienen el carácter disuasivo necesario.

Los montos de las garantías también tuvieron que establecerse de acuerdo con la realidad local, venciendo la natural tendencia al establecimiento de las mismas en función al valor de los sistemas entregados para la operación de los servicios. Cuando el valor de una vivienda ubicada en la plaza mayor de la localidad no supera los diez mil nuevos soles y la facturación anual del servicio no supera los doscientos mil nuevos soles, no tiene sentido local establecer una garantía de fiel cumplimiento del contrato mayor a diez mil nuevos soles.

El propósito de la garantía de fiel cumplimiento del contrato es cubrir las necesidades de capital de trabajo ante la eventualidad que la municipalidad tuviera que asumir temporalmente la presta-

ción de los servicios frente a una posible defección del Operador Especializado, sin contar con los recursos presupuestales para ello. En estos casos, para salvaguardar la continuidad del servicio, se espera que la garantía pueda ser de rápida realización (convertida en efectivo para cubrir los gastos vinculados con la prestación). Debido a que se estaba admitiendo el uso de garantías prendarias, se debía considerar un mecanismo que permitiera contar con estos recursos de contingencia. Con este propósito –entre otros– se diseñó la existencia de un fondo de inversiones que se constituyó a partir de un porcentaje de la facturación del Operador Especializado. Se estimó que el mismo tendría los recursos suficientes para cubrir estas contingencias a partir del segundo año del contrato de gestión.

5.3. La flexibilización de algunas condiciones

En las localidades de Tamshiyacu y Tabalosos, a pesar de que se había vendido un número considerable de bases del proceso de selección del Operador Especializado, los procesos se declararon desiertos. Esta situación obligó a WSP a evaluar lo actuado por la firma consultora encargada de brindar asistencia técnica a estas localidades. Se determinó así que existían barreras de acceso que imposibilitaban la participación de los postores potenciales según el perfil definido.

Para la segunda convocatoria, se recomendó a la firma consultora de asistencia técnica introducir las siguientes flexibilizaciones:

- Reducir el monto de las garantías de seriedad de la oferta y de las garantías de fiel cumplimiento de contrato.
- Sustituir el factor de competencia relacionado con la propuesta técnica para mejorar el servicio por el de solvencia gerencial y técnica en el sector agua y saneamiento del equipo presentado por el postor.
- Considerar como factor de competencia definitoria, una vez pasados los niveles mínimos exigibles de solvencia gerencial y técnica, el factor económico de aporte al fondo de inversiones.

- Otorgar un margen de preferencia a la condición de postor local asignándole un puntaje adicional en la evaluación de las propuestas.
- Modificar el proceso de apertura y de evaluación de las ofertas, considerando un esquema de dos sobres: el primero con los antecedentes técnicos y económicos de los postores y el segundo con la oferta económica.

Con ello se logró superar las barreras de entrada que se habían levantado en las bases en la primera convocatoria de los procesos de Tamshiyacu y Tabalosos.

Un tema que merece especial atención es el del plazo para que los postores preparen sus propuestas, ya que en general el plazo no estará gobernado por la elaboración u obtención física de los documentos, sino por el plazo que les demande establecer las alianzas entre técnicos y financistas.

5.4. Los derechos del Operador Especializado

Los derechos de los operadores especializados se encuentran establecidos en los siguientes instrumentos:

1. Contrato de gestión donde se establecen sus derechos legales, técnicos, administrativos y económicos en relación con la prestación de los servicios, formas, mecanismos de reajuste de cuotas y precios, e indemnizaciones frente a la resolución unilateral del contrato sin causal específica contemplada en los contratos.
2. Ordenanza de prestación de los servicios, que forma parte integrante del contrato de gestión. En ella se establecen los derechos y deberes del Operador Especializado y de los usuarios frente al servicio.
3. Ordenanza de cuotas y precios, que forma parte integrante del contrato de gestión. En ella se establecen las condiciones económicas de la prestación de los servicios y servicios colaterales.

4. Plan de desarrollo de los servicios, que forma parte integrante del contrato de gestión. En él se establecen los compromisos de inversión de los municipios y se diferencian las metas de

calidad, cobertura y gestión, que son de responsabilidad exclusiva del Operador Especializado, de aquellas que están supeditadas a las inversiones de la municipalidad.

Cuadro 12: Características del contrato de gestión entre la municipalidad de Sechura con el Operador Especializado PROGESTION

Tamaño de la localidad	Municipio Provincial de Sechura. Ciudad capital: Sechura <ul style="list-style-type: none"> • Población estimada: 27.000 habitantes • Número de conexiones: 5.000 • Facturación promedio mensual de S/. 12, solo agua • Facturación promedio mensual de S/. 15,60, agua y alcantarillado
Nombre del operador	Consortio PROGESTION, constituido por las empresas SERVIUNI SAC, AGALSER SAC y PIASA Consultores S. A. Representada por Francisco Caraciolo R.
Fecha de suscripción del contrato con la municipalidad y tiempo de duración	<ul style="list-style-type: none"> • Se firmó el 26 de noviembre de 2005 • Por diez años, a partir de la transferencia de los servicios al OE
Fecha de inicio de operaciones del OE	5 de abril de 2006
Objeto del contrato	La municipalidad cede en uso y disfrute de los bienes muebles e inmuebles, que, en su conjunto, conforman la infraestructura del sistema de prestación de los servicios de agua y alcantarillado de la ciudad de Sechura y sus caletas del eje Sechura-Parachique
Aporte de capital social inicial del operador	S/. 100.000
Fondo de inversión, ampliación y emergencia	Estará conformado por el 10.2% de la facturación mensual sin I.G.V. El OE hará el aporte, que será administrado por la municipalidad, de manera trimestral. El uso del fondo en casos de emergencia será autorizado por la municipalidad
Régimen económico del contrato	Los ingresos por recaudo mensual se destinarán a: <ul style="list-style-type: none"> • Pago de planillas de todos los trabajadores • Provisiones y previsiones • Costos y gastos del sistema de producción, almacenamiento y distribución del servicio de agua potable y alcantarillado • Costos y gastos generales de administración y mantenimiento • Pago de impuestos, tasas y contribuciones • Pago de garantías que el OE deberá tomar a favor de la municipalidad • Amortización de los créditos por concepto de inversiones y gastos • El operador no está autorizado para obtener créditos poniendo como garantía los bienes cedidos
Obligaciones del Operador Especializado	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar de manera eficiente los servicios basados en las cuotas aprobadas por la municipalidad • Presentar a la municipalidad su plan operativo anual • Efectuar las inversiones, a cargo de la municipalidad, para la extensión y ampliación de los sistemas • Al terminar el contrato, devolver a la municipalidad todos los bienes cedidos, con las nuevas inversiones y mejoras

6. La creación de un mercado para los Operadores Especializados

Como se sabe, un mercado es el lugar donde se encuentra la oferta con la demanda y se produce una transacción. No existe mercado cuando no existe oferta o demanda, o no se realiza la transacción por el elevado costo de la misma. Cuando en el PPPL se planteó el cambio de modelo de gestión municipal de los servicios de agua y saneamiento por un modelo en el que la gestión sería delegada a terceros, se debió abordar este tema: no existía en los municipios la demanda por este servicio, y no existían oferentes del sector privado. Esta ausencia de demanda y de oferta –es decir, la inexistencia de un mercado– planteó el reto de inducir o promover la creación de dicho mercado.

Para ello se hizo un análisis de la ausencia de demanda y de oferta, y se establecieron los lineamientos para nuevos modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento, en los que se manejaran los riesgos percibidos por los gobiernos locales y los inversionistas locales, proceso descrito en los acápites anteriores.

6.1. Factores que influenciaban la ausencia de la demanda

En la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley 26338, se establece que, en el área urbana, la prestación de los servicios está a cargo de entidades prestadoras (en un sentido amplio) que pueden ser públicas, privadas o mixtas²⁰. A su vez, en el Decreto Supremo 09-1995-PRES, que reglamentó la mencionada ley, se indica que la prestación de los servicios en el área urbana²¹ se realiza por medio de entidades prestadoras de servicios (EPS) públicas, privadas o mixtas, limitando así el concepto amplio de *entidad prestadora* contenido en la ley.

²⁰ Según la ley de la actividad empresarial del Estado, una empresa mixta es aquella en la que el Estado tiene capacidad de decisión determinante. Si su participación accionaria es minoritaria, no se considera como empresa mixta, sino, más bien, una empresa privada, con participación del Estado.

²¹ El decreto supremo 015-95-PRES establece que el área urbana comprende a las localidades de más de dos mil habitantes.

En este escenario, las localidades urbanas que no se encontraban bajo administración de una EPS municipal (más del 75% de las pequeñas ciudades) y que no se incorporaron a una EPS pasaron a tener una prestación informal de los servicios de agua y saneamiento. El costo de esta informalidad fue que la mayoría de ellas no tuvo acceso a los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)²² para ampliar sus servicios, y que las cuotas se mantuvieron en niveles por debajo de la recuperación de costos. Con respecto de la legislación que fomentaba la participación del sector privado, en el Decreto Supremo 059-96-PCM –que 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”– se indicó, por primera vez, que las municipalidades tenían atribuciones para otorgar la concesión de sus servicios públicos. Antes, la Ley 26338 había establecido que el titular del derecho de explotación era la municipalidad provincial. Por tanto, una municipalidad distrital tendría que coordinar con su municipalidad provincial, si en caso decidía dar en concesión los servicios públicos de su localidad.

Recién en el año 2003 se promulgó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), la cual ratificó la responsabilidad de las municipalidades en la prestación de los servicios públicos, pero sin diferenciar entre provinciales y distritales. Ese mismo año se promulga la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley 28059), que indicaba que las municipalidades pueden establecer cualquier forma de modalidad de participación del sector privado. Finalmente, en 2005 se promulga el Decreto Supremo 016-2005-VIVIENDA, en el cual se precisa que en las pequeñas ciudades la prestación de los servicios de agua y saneamiento puede estar a cargo de un Operador Especializado, y define a éste como una organización

²² Durante la década de 1990, el Fondo Nacional de Vivienda que fue la principal fuente de financiamiento de la ampliación de cobertura de servicios de saneamiento en el área urbana.



privada, contratada por una municipalidad, bajo cualquier tipo de contrato permitido por ley.

En resumen, se puede decir que, a pesar de que desde 1994 –en que se emitió la Ley General de Servicios de Saneamiento– es legalmente viable la participación de organizaciones privadas en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, ésta no se produjo debido a los siguientes factores:

- Marco legal confuso respecto a las posibilidades de las municipalidades de las pequeñas ciudades de contratar operadores especializados, que recién se clarifica con las disposiciones emitidas en los años 2003 y 2005.
- Falta de información o conocimiento de los gobiernos locales sobre los beneficios y mecanismos de la participación de operadores privados, o de otros modelos de gestión alternativos.
- Falta de voluntad de las autoridades municipales para elevar las cuotas a niveles de plena recuperación de costos.
- Ausencia de información sobre las ventajas de delegar a terceros, mediante un contrato, un servicio público que es políticamente sensible.

- Ausencia de información y desconfianza de las municipalidades distritales de subordinarse a las municipalidades provinciales (para las concesiones), en un tema que consideraban debía ser exclusivamente local.
- Percepción de que el costo de la promoción de la inversión privada era muy elevado, dada la comparación con los gastos de Proinversión²³.

6.2. Factores que influenciaban la ausencia de la oferta

Cuando se emiten las normas legales que viabilizan la participación del sector privado en los servicios públicos, los cuales pueden ser monopolios naturales, por lo general la iniciativa privada evalúa la posibilidad de generar la demanda. Sin embargo, en la década anterior no hubo tales condiciones favorables por:

- En el periodo 1996-2003 no hubo la decisión política del Gobierno de promover la PSP en saneamiento en las pequeñas ciudades.
- Para los interesados en ser operadores especializados se podía conseguir cooperación técnica internacional mediante las líneas de fomento a la PSP y PPP, pero consideraban que suscribir un contrato de largo plazo con una municipalidad era de alto riesgo por la ausencia de esta práctica en el Perú.
- Consideraban que las autoridades municipales nunca pondrían las cuotas a nivel de plena recuperación de costos por ser los incrementos de cuotas políticamente impopulares.
- La falta de cultura de pago por parte de la población demandaría una fuerte inversión en educación sanitaria. Se consideraba que la municipalidad no acompañaría ese proceso.
- La falta de disposición de la población de pagar más por un servicio de calidad mejorada, debido al desconocimiento de

²³ Agencia del Gobierno central encargada de promover la participación del sector privado en las empresas y proyectos del Estado.

los factores de calidad del servicio o a la resignación por el mal servicio recibido pero nunca pagado.

- El hecho de que la SUNASS sea un organismo ubicado en Lima haría imposible que pudiese regular cuotas y supervisar el contrato entre la municipalidad y el operador.
- Las municipalidades no podían conducir un proceso de PSP o PPP sin el apoyo de asistencia técnica de un nivel de gobierno regional o central, dados los costos en la promoción de la participación del sector privado.
- Las municipalidades no contaban con recursos financieros para acompañar las inversiones en ampliación y mejoramiento de los servicios. Al no haber apoyo del Gobierno Central, no se lograrían recursos.
- El marco legal que regulaba la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en las pequeñas ciudades presentaba vacíos normativos. Se tenía que acudir a interpretaciones cruzadas de las normas legales, lo cual incrementaba el riesgo de la operación frente a la banca y las compañías de seguros.

6.3. El éxito del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades y la replicabilidad

Para que exista un mercado no basta con que se encuentre la oferta y la demanda: es necesario que se produzca la transacción. Ésta sólo ocurrirá si los costos de la transacción son razonables para la escala de operación que se pretende realizar.

Desde esa perspectiva, el PPPL ha sido un éxito. Como proyecto piloto, ha realizado aportes al conocimiento sectorial acerca de la promoción y contratación de operadores especializados, en un entorno en el cual nunca antes se había intentado un proceso similar, sustentado en una alianza de tipo público-privado-social. El éxito en el aprendizaje es el resultado de un proceso en el cual se han elaborado estudios y desarrollado instrumentos que luego fueron validados. Por ese motivo, se puede afirmar hoy que el costo de la transacción se encuentra dentro de las capacidades

de cualquier municipalidad, con el apoyo de una organización no gubernamental (ONG) de desarrollo, toda vez que ahora se cuenta con:

- El Decreto Supremo 016-2005-VIVIENDA, que modifica sustancialmente el reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento. Este decreto norma la prestación de los servicios en las pequeñas ciudades, bajo un esquema diferente del aplicable a las ciudades medianas y grandes, que da un respaldo legal sólido al arreglo institucional del PPPL.
- Una versión validada del manual de referencia para el proceso de cambio de modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento en pequeñas ciudades, que contiene las líneas guía para apoyar estos procesos. Este texto se encuentra a nivel de documento de trabajo y viene sirviendo para la réplica del proceso en otras municipalidades, con la asistencia técnica de entidades asociadas al PPPL que hacen uso de consultores locales.
- Un conjunto de lecciones y experiencias compartidas con PRONASAR²⁴ y un seminario internacional con las autoridades del sector, realizado a comienzos de febrero de 2007, en Lima, en el cual se identificaron las experiencias que contribuyen a promover el mercado de los operadores especializados.

Con dichos instrumentos –que resumen los logros y desafíos para cambiar el modelo de gestión de los servicios–, con una sola política sectorial y una sola política financiera definida como herramienta de apoyo al proceso de cambio por parte del Gobierno Central, se espera que la replicabilidad en el cambio de la gestión pueda hacerse a gran escala, para generar un mercado consolidado de operadores especializados de los servicios de agua y saneamiento para pequeñas ciudades en el Perú.

²⁴ Véase: Servicios sostenibles con nuevos modelos de gestión para las pequeñas ciudades del Perú. Memoria del Taller PRONASAR-PPPL, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, WSP-LAC, Lima, enero de 2007, 78 páginas.

6.4. Los emprendedores y pioneros

El PPPL ha generado en el Perú una primera promoción de operadores especializados de servicios de agua y saneamiento para pequeñas localidades. Está conformada por seis operadores privados (Tamshiyacu, Nauta, Nueva Cajamarca, Tabalosos, Sechura y Tumán) y tres operadores mixtos con participación municipal (Urcos, Talavera y Laredo). Los nuevos Operadores Especializados son:

- Aguas del Amazonas SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Tamshiyacu, provincia de Maynas, región Loreto.
- Aguas del Oriente SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Nauta, provincia de Loreto, región Loreto.
- SEDALAMA SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Tabalosos, provincia de Lamas, región San Martín.
- Aguas Amazónicas SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Nueva Cajamarca, provincia de Rioja, región San Martín²⁵.
- ATALSAC (mixto comunidad-municipalidad), contratado para prestar servicios en la localidad de Talavera, provincia de Andahuaylas, región Apurímac.
- SEDAQU SAC (mixto privado-municipalidad), contratado para prestar servicios en la localidad de Urcos, provincia de Quispicanchi, región Cusco²⁶.
- PROGESTION SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Sechura, provincia de Sechura, región Piura.
- Aguas de Tumán SAC, contratado para prestar servicios en la localidad de Tumán, provincia de Chiclayo, región Lambayeque²⁷.

²⁵ Ver nota al pie número 14.

²⁶ Ver nota al pie número 15.

²⁷ Ver nota al pie número 16.

- AGUALAR SAC (mixto comunidad-municipalidad), contratado para prestar servicios en la localidad de Laredo, provincia de Trujillo, región La Libertad.

Se espera que estos operadores especializados, capacitados por el PPPL, puedan, en el mediano plazo, expandir sus operaciones a otras pequeñas localidades, considerando que la legislación peruana permite la presentación de iniciativas y que las modificaciones al reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento señalan que la prestación de los servicios en las pequeñas ciudades deben estar a cargo principalmente de Operadores Especializados.

En los casos en que la población decidió por un Operador Especializado con participación municipal, a fin de permitir el arranque de la participación local, se estableció una forma empresarial con la participación de potenciales accionistas locales. En tres localidades se decidió la conformación de operadores especializados con participación municipal (Talavera, Urcos y Laredo), a través de una Sociedad Anónima Cerrada (SAC), la cual es una forma de organización empresarial sencilla que prescinde de un directorio. Sin embargo, los tres casos son diferentes entre sí por lo siguiente:



- En Talavera la empresa operadora ha sido constituida mediante una sociedad entre la asociación de usuarios de la localidad (51%) y la municipalidad (49%).
- En Urcos la empresa operadora es resultado de una asociación entre un socio estratégico –que conoce de los servicios de agua y saneamiento (75%)– y la municipalidad (25%). El socio estratégico asume el compromiso de ofertar un 20% de sus acciones a entidades de la sociedad civil de la localidad, durante el primer año de operaciones.
- En Laredo la empresa operadora ha sido establecida como una sociedad de capitales. La municipalidad tiene un 10% de las acciones y los socios capitalistas locales y regionales tienen paquetes accionarios en la siguiente proporción: uno de 51%, tres de 10% y uno de 9%. Al no haber un socio estratégico vinculado con la prestación de los servicios, en Laredo el capital de la empresa operadora es considerablemente mayor que en los otros dos casos.



7. Las dificultades del proceso en el Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades

En la implementación del PPPL se han enfrentado distintos tipos de dificultades referidas a las municipalidades socias del proyecto, y también al proceso de intervención con las dos firmas de asistencia técnica. Se pueden resumir los problemas en los siguientes grupos: relacionados con la oferta de operadores, de carácter político y social, de carácter comunicacional, de expectativas por la infraestructura y de la transferencia de los servicios.

7.1. Ausencia de un mercado de operadores especializados

Uno de los principales problemas fue el carácter pionero en la creación de un mercado de operadores especializados de características locales o regionales. La ausencia de empresas operadoras locales o de profesionales interesados en incursionar en el mercado de los operadores fue una de las limitaciones iniciales del proyecto, situación que se hizo más compleja cuando en algunas localidades se aceptaba el cambio de modelo, pero, al mismo tiempo, se exigía que el operador a contratar sea local o regional. Esta limitación se logra superar con una estrategia de inducción, según las condiciones de cada localidad, con acciones de promoción desde la municipalidad y una estrategia de comunicación directa a los posibles interesados en constituirse como operadores.

7.2. Problemas de carácter político y social

Fueron los problemas de mayor desafío, especialmente en su primer año, dado que en la mayoría de la población existía un sentimiento de rechazo a la privatización. Esta situación fue aprovechada por los grupos políticos de oposición en las once localidades para cuestionar a los alcaldes y a los concejos municipales. El proyecto desarrolló una estrategia especial de comunicación y promoción para explicar a los usuarios las diferencias entre la privatización y la contratación de un Operador Especializado para profesionalizar el servicio. Se

garantizó que la propiedad de los activos se mantuviera en propiedad de los gobiernos locales. La actividad de los grupos de oposición determinó que en Laredo se postergase hasta en tres oportunidades la selección del Operador Especializado, mediante la subasta de opciones para formar la empresa operadora.

Sin embargo, la interferencia política no se pudo superar en dos localidades, lo cual determinó el retiro de las localidades de Santiago en la región Ica y Ayabaca en la región Piura, luego de ocho meses de intervención. En dichas localidades los grupos de oposición política movilizaron a algunas organizaciones de base creando un clima de inestabilidad social en contra del alcalde, antes que en contra del mismo proyecto. La decisión final fue el retiro de los municipios del proyecto. Por otro lado, los municipios de San Jerónimo y Saya se retiraron debido a que tenían el compromiso con una ONG de un mayor apoyo financiero para distintas actividades en sus localidades.

La prueba más difícil para este proceso se enfrentó durante las elecciones nacionales y regionales de 2006, y, luego, el inicio de la gerencia municipal, con nuevas autoridades, distintas a las que



habían llevado adelante los procesos de selección y contratación de los operadores especializados. Los cambios de autoridades afectaron de manera directa los procesos al comenzar 2007 en las localidades de Urcos (Cusco), Nueva Cajamarca (San Martín) y en Tután (Lambayeque). En los tres casos las nuevas autoridades municipales desconocían los procesos que llevaron a la firma de los contratos firmados con las empresas operadoras. En Urcos el PPPL puso fin a su intervención por decisión del nuevo alcalde; en los otros dos casos se ha iniciado una fase de renegociación con dichas autoridades, a fin de mantener los acuerdos y la estabilidad jurídica local, junto con la paz social, aunque con resultados heterogéneos.

7.3. Problemas referidos a las comunicaciones

Hubo dificultades iniciales para transmitir los mensajes sobre el nuevo modelo de gestión, debido al nivel complejo de los componentes y contenidos conceptuales del modelo de gestión y sus opciones de cambio. En la estrategia de promoción y comunicación para operadores también hubo dificultades. La consecuencia principal fue la declaración de desierto a las convocatorias iniciales de licitaciones en Tamshiyacu y Tabalosos, en el primer semestre de 2005. Las debilidades en las comunicaciones se debieron a que:



- Se disminuyó la información para evitar la fatiga de la población y la pérdida de credibilidad, debido a los retrasos en el inicio de la obra de impacto.
- Se subestimó la importancia de la comunicación del proceso de licitación, asumiendo que era innecesario comunicar esta fase a la población, por la complejidad del proceso.
- No se fortalecieron los flujos adecuados de información y condiciones de confianza desde el municipio y la sociedad civil hacia los potenciales operadores.

7.4. Problemas por la expectativa de la infraestructura

De manera corriente los proyectos de agua y saneamiento se tienden a asociar con obras de infraestructura. Esta es una concepción muy arraigada en los distintos niveles de la sociedad y de la administración pública. De allí que fue difícil al comienzo del proyecto transmitir el mensaje conceptual de la propuesta, enfatizando que el objetivo del proyecto era mejorar la gestión, la administración o, en el mejor de los casos, contribuir a la profesionalización en la operación, mantenimiento y reposición de los servicios. Además, que sólo de manera secundaria se apoyaría con la implementación de una “obra de impacto”, para mejorar los servicios. Ello no significaba de ninguna manera resolver la crisis de los servicios de manera inmediata. Para superar esta expectativa en la infraestructura se realizó un intenso trabajo de comunicación. Finalmente se logró que la mayoría de la población comprendiera y aceptara el proyecto PPPL. Desde entonces la población participó de manera democrática en la selección del modelo que más se adecuaba a su realidad económica y social.

Sin embargo, los diagnósticos socio-económicos y técnicos y los planes de desarrollo de los servicios hicieron advertir que en algunas localidades la sola inversión en las obras de impacto, con las que apoyaba el proyecto, era insuficiente para mejorar de manera sustantiva los servicios.

Era necesario entonces apoyar a los municipios a identificar otras fuentes financieras para completar dicho proceso. De esa manera se apoyó la realización de estudios de preinversión en las localidades de Laredo, Tumán, Tabalosos y Tamshiyacu, además de apoyar al gobierno regional de Loreto en los estudios para Nauta. Los resultados de estas acciones deberán ser puestos en marcha en los años siguientes, con el apoyo del Operador Especializado contratado en cada localidad.

7.5. El proceso de transferencia

Luego de firmar los contratos de gestión entre los municipios y los operadores especializados se inició el proceso de transferencia de los servicios, el mismo que demandó de tres a seis meses, según las características de cada localidad. En algunos casos se ha tenido que esperar a que la obra de impacto estuviera culminada debido a la imposibilidad de mejorar la calidad del servicio sin ella o la ausencia del servicio sin ésta (Tamshiyacu). En otros casos, como en Nueva Cajamarca y Sechura, la transferencia se realizó en menor tiempo.

Durante este periodo, la municipalidad y el Operador Especializado deben acordar, instrumentar y ejecutar acciones sobre los siguientes temas que presentan particular dificultad:

- La transferencia de los recursos humanos de la municipalidad a la planilla del Operador Especializado.
- La actualización del catastro de redes de los sistemas de distribución de agua potable y recolección de aguas residuales.
- El inventario valorizado de los activos que se le transferirán al Operador Especializado para su administración y custodia.
- La calificación de las cuentas por cobrar del municipio que le serán encomendadas para su recuperación al Operador Especializado.
- La transferencia de los derechos, licencias y permisos del municipio vinculados con la prestación de los servicios de agua y saneamiento.
- La depuración y actualización del padrón de usuarios del municipio y, de existir, del catastro de usuarios.
- El saneamiento físico-legal de los activos de propiedad del municipio y la conciliación de los asuntos judiciales pendientes.

Cuadro 13: Resumen de los problemas identificados en el PPPL y sus soluciones

Ausencia de un mercado de operadores especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenanzas del gobierno local, estableciendo las reglas de juego para mejorar la gestión de los servicios • Invitación directa a los potenciales interesados a nivel local, regional y nacional • Acompañamiento permanente desde la compra de las bases hasta la asignación del ganador
Problemas de carácter político y social	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad en la estrategia de intervención: dejar que sean los actores locales los que tomen las decisiones en última instancia • Aceptar la opción de regresar a etapas anteriores, para afianzar los acuerdos
Problemas referidos a las comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar un plan de comunicación permanente en las distintas fases de la intervención • El municipio local debe liderar el plan de comunicaciones, a través de una comisión con actores locales • Absolver todas las preguntas y consultas de la población
Problemas por la expectativa de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la estrategia de comunicaciones para difundir los objetivos del proyecto: mejorar la gestión • Apoyar a los gobiernos locales con estudios de preinversión y de inversión, orientados a conseguir recursos financieros para mejorar la infraestructura

Lecciones aprendidas

1. La promoción de los nuevos operadores y los modelos de gestión de servicios de agua y saneamiento necesita de una estrategia de comunicación e información permanente a la población o a los usuarios del servicio. Antes del inicio del proceso, durante el mismo y en la fase posterior se debe mantener una continua información a la población.

- Las condiciones de un buen nivel de información previa de la población y de los líderes de las localidades alrededor del PPPL permitió una transición adecuada hacia la etapa de promoción y empoderamiento, así como un mayor interés, expectativa y compromiso de los actores sociales involucrados por avanzar en el proyecto.
- La fortaleza principal del proceso de promoción reside en que surge anclado en la voluntad política y transparencia del gobierno local, en la fortaleza de la comisión de difusión con alta participación de la sociedad civil, y en la formación de un núcleo endógeno local de líderes sociales y de opinión.
- La metodología general informativa-comunicativa-educativa-participativa en la producción de materiales de información y difusión es un instrumento eficaz para discutir y analizar los nuevos retos conceptuales y de comprensión en la toma de decisiones del cambio de modelo de gestión.
- Las acciones de información y difusión a través de planes de comunicación de los avances del PPPL hacia la sociedad civil y las organizaciones sociales fue la garantía para la sostenibilidad del proceso social y para evitar sus distorsiones o su reversión por causas de interferencia política.
- Se requiere una estrategia de vinculación entre el municipio y el sector privado local que se sustente en un diagnóstico de sus capacidades reales y sus percepciones sobre la posibilidad de invertir en el sector agua y saneamiento local.

2. La contratación de operadores especializados de los servicios en las pequeñas localidades se deberá sustentar en la

adopción de reglas claras y sencillas que le den sustento al proceso, y en la definición del perfil apropiado del operador para cada localidad.

Ante el vacío legal que había al inicio del proyecto en determinados temas de la contratación del operador, las nueve municipalidades establecieron las reglas del proceso mediante cuatro ordenanzas: ordenanza de prestación de servicios, ordenanza de la junta vecinal comunal de supervisión, ordenanza de atención de reclamos y ordenanza del régimen cuotario.

Considerando que la ordenanza de prestación de servicios y la ordenanza de atención de reclamos se refieren a derechos y deberes de los usuarios y de los prestadores, el Ente Rector debería emitir la normativa necesaria que estandarice estos derechos y deberes.

3. Los beneficios del nuevo modelo para las municipalidades son:

- Se logra establecer cuotas reales asociadas a niveles de calidad del servicio y consentidas por la población.
- Libera recursos municipales, permitiendo una mayor focalización del subsidio municipal en beneficio de aquellos que realmente lo necesitan.
- Permite establecer y explicitar metas de calidad del servicio que son exigibles al Operador Especializado.
- Se fijan y explicitan metas de eficiencia evitando trasladar las ineficiencias de la gestión a los usuarios y manteniendo cuotas por el servicio más accesibles para los usuarios.
- Permite que la sociedad civil apoye a la municipalidad en la observancia de la calidad del servicio.

4. El cambio del modelo de gestión en los servicios de las pequeñas ciudades se puede iniciar con un fuerte componente de promoción y participación social. El compromiso de la municipalidad, de los usuarios y del operador especializado puede sustentar las bases de un nuevo arreglo institucional,



que defina una estrategia de trabajo de mediano plazo para mejorar los servicios, incrementar las inversiones y garantizar la sostenibilidad de los servicios.

La participación social en el proceso de selección del operador especializado brinda transparencia al proceso y disminuye el riesgo percibido de los potenciales postores frente a contratos de larga duración con los municipios.

5. La contratación de un Operador Especializado en una pequeña ciudad no requiere de una escala mínima de mercado. Serán las características sociales, económicas y técnicas de cada localidad las que determinarán el tipo de Operador Especializado.

6. Con la debida capacitación sobre temas de calidad del servicio y sus costos asociados, la población puede tomar decisiones adecuadas en su propio interés que involucren incrementos cuotarios hasta llegar a cuotas de plena recuperación de costos asociadas a metas de calidad del servicio.

7. Se pueden establecer en las pequeñas ciudades cuotas que cuiden la economía de los más pobres. Las cuotas se basarían en la presencia de operadores especializados adecuados para la escala de operaciones que no perturban el mercado laboral local y bajo la guía de un estudio socio-económico consistente.

8. Para tener un proceso exitoso de selección de operadores especializados se deben diseñar las bases del concurso y el contrato de gestión de tal manera que tengan sentido en las condiciones locales, sin poner barreras de acceso infranqueables para el perfil del operador objetivo.

9. Es importante promover la presencia en los postores de por lo menos una persona que haya estado vinculada a la prestación de los servicios de agua y saneamiento en una EPS, JASS o municipalidad, pues de este modo se permite al postor poder evaluar los riesgos de la operación con mayor conocimiento de causa, sobre todo para vencer el temor de la evasión de pago.

10. Se debe acompañar a los postores durante todo el proceso, para que puedan evaluar adecuadamente los riesgos y los flujos de caja de la operación. Los procesos deben tener el tiempo necesario para que se junten la parte técnica con la financiera y así proceder a la postulación.

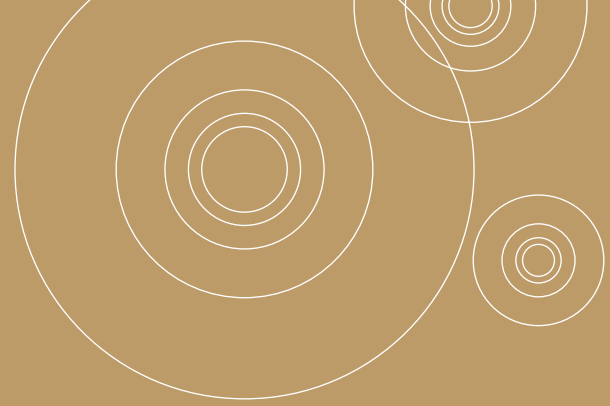
11. El mercado nacional de las pequeñas ciudades puede permitir que los operadores asuman el riesgo de la operación y mantenimiento de los sistemas, así como el riesgo comercial y el riesgo de las inversiones de capital de trabajo. Es difícil por el momento que asuman el riesgo de las inversiones, debido a la ausencia de créditos de largo plazo adecuados en el mercado financiero nacional y al impacto sobre las cuotas del retorno sobre sus inversiones.

12. La capacidad de pago de la población en las pequeñas ciudades no permite cargarle a las cuotas la ampliación de la cobertura de los servicios, que debe ser de responsabilidad de los municipios, con apoyo de transferencias de los gobiernos central y regional.

13. La creación de un mercado para los operadores especializados en las pequeñas localidades del Perú tiene actualmente una gran potencialidad en la medida que:

- El Ente Rector, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, facilite los procesos a las municipalidades distritales.
- Los gobiernos locales tengan información apropiada y conozcan las ventajas de la contratación de operadores especializados.
- El gobierno central promueva incentivos para la ampliación de coberturas, con participación de operadores especializados.
- Los usuarios tengan acceso a información, sean convocados a procesos participativos –para tomar las decisiones sobre calidad-precio por el servicio– y asuman el compromiso de apoyar la sostenibilidad de sus servicios.





**Programa de Agua y Saneamiento
Región América Latina y el Caribe**

Oficina Banco Mundial, Lima.
Alvarez Calderón N° 185,
San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfono: (511) 615-0685

Fax: (511) 615-0689

E-mail: wspac@worldbank.org

Sitio Web: <http://www.wsp.org>