Evidencias de Gestión N.º 2 | Año 2020

OTASS
ORGANISMO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Integración de prestadores: Oportunidades y procesos efectivos

Mensajes principales:

- La voluntad política de las autoridades locales ha permitido acuerdos de integración sostenible, sustentado por un compromiso técnico desarrollado por OTASS, siendo sustancial reducir el tiempo de los procesos de integración, de dos años a seis meses, lo que facilita la concreción de mejoras rápidas. Actualmente, 47 localidades, que suman una población de más de 459 mil habitantes de 16 regiones del país, incorporan sus servicios a 20 EPS.
- Incentivos eficientes permitieron medidas oportunas en plazos cortos y mayores beneficios, a través de mejoras operacionales y comerciales de áreas integradas, además, incrementaron la legitimidad de las EPS en sus regiones.
- Se transfirieron 41.8 millones de soles a 9 EPS para mejorar infraestructura y condiciones de saneamiento en 15 localidades integradas, en favor de 175 mil pobladores.
- Predomina un trabajo interdisciplinario junto a las EPS buscando la sostenibilidad de la ejecución de las transferencias, que minimizan riesgos e incertidumbres.
- Incentiva el trabajo articulado entre actores multinivel, con gobiernos locales, empresas prestadoras, entidades públicas (MVCS, SUNASS, ANA), habiéndose alineado objetivos y generado sinergias positivas que potenciaron los procesos de integración.
- Las ventajas y oportunidades de la integración, la planificación y toma de decisiones y la claridad en los canales de planificación y ejecución, fortalecen la institucionalidad de la integración para mejorar el saneamiento.
- La integración de prestadores visibiliza acciones y respuestas de la población, que tienden puentes, entre sus prácticas de cuidado colectivos y sus estrategias de cuidado y valoración del agua potable.

Una política pública es efectiva en la medida que se implementa. Al respecto una evaluación sobre esta efectividad puede considerar cuatro factores críticos: voluntad política y compromiso técnico, fortalecimiento institucional, articulación multinivel e incentivos[1]. Mediante estos factores se analiza la política de integración promovida por el Estado peruano. La finalidad del presente artículo es mostrar, de manera sumaria, las oportunidades y limitaciones que brinda la integración de prestadores o territorial[2], asimismo, demostrar algunos aprendizajes que contribuyan en la gestión de los servicios de saneamiento.

Alcances de la integración de prestadores

La Ley Marco (D.L. N° 1280 del 2016) y su reglamento (D.S. N° 019-2017-VIVIENDA) reconocen como modalidades de integración de prestadores a la incorporación de Unidades de Gestión Municipales u operadores especializados y a la incorporación de áreas atendidas por prestadores del ámbito rural[3] (a estas dos modalidades se les llama integración territorial), entre otros[4]; también en este marco legal considera la integración de operaciones y procesos entre las empresas prestadoras[5].

1 Corresponde al modelo sectorial de toma de decisiones.

2 Corresponde a las modalidades de integración de Unidades de Gestión Municipal (UGM), Áreas Técnicas Municipales (ATM) y Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), a empresas prestadoras de servicios de saneamiento.

3 A estas dos modalidades complementarias se ha denominado también integración territorial.

4 Como la integración de empresas prestadoras de servicios de saneamiento.

5 Sobre esta modalidad nos ocuparemos próximamente.

La fragmentación de prestadores existente en el mercado del saneamiento genera limitadas respuestas a los problemas de la producción y abastecimiento de agua potable y recolección y tratamiento de aguas residuales. En efecto, la integración ofrece a las EPS la posibilidad de incorporar a su ámbito de responsabilidad áreas atendidas por otros prestadores de servicios. Su finalidad es lograr la eficiencia empresarial que mejora los servicios de saneamiento de calidad, a nivel nacional, a través del aprovechamiento de economías de escala y alcance. En la actualidad, sobre los procesos de integración predomina un análisis de costo beneficio o costo oportunidad, pues sus dimensiones no son sólo económicas o financieras, son también sociales, políticas, ambientales, culturales, entre otros, que implican un esfuerzo técnico para generar condiciones para la integración.

Etapas de la integración de prestadores o integración territorial y la voluntad política

La promoción, planificación y ejecución de la integración está a cargo del OTASS, con actividades informativas para explicar a las autoridades locales sus ventajas y oportunidades, así como las responsabilidades, que implica dicho proceso. Esta promoción se desarrolla de manera presencial y/o virtual. El elemento fundamental que inicia la integración es la voluntad política de las autoridades y los actores locales para ser parte del ámbito de responsabilidad de una EPS.

En los procesos de integración de prestadores se pueden identificar cinco grandes momentos: a) acuerdos locales tanto distritales como provinciales; b) acuerdos en la estructura de la EPS (acuerdo de Junta General de Accionistas y modificación del contrato de explotación); c) identificación o diagnóstico de los sistemas para el establecimiento de mejoras (transversal a los acuerdos); d) implementación de los incentivos mediante transferencias financieras y otros, que mejoran los sistemas integrados; e) operación por parte de la EPS de los sistemas integrados, que implica la prestación del servicio y la retribución del mismo, a través de una tarifa asignada por el Regulador o cuando la EPS emite recibos por brindar los servicios de saneamiento.

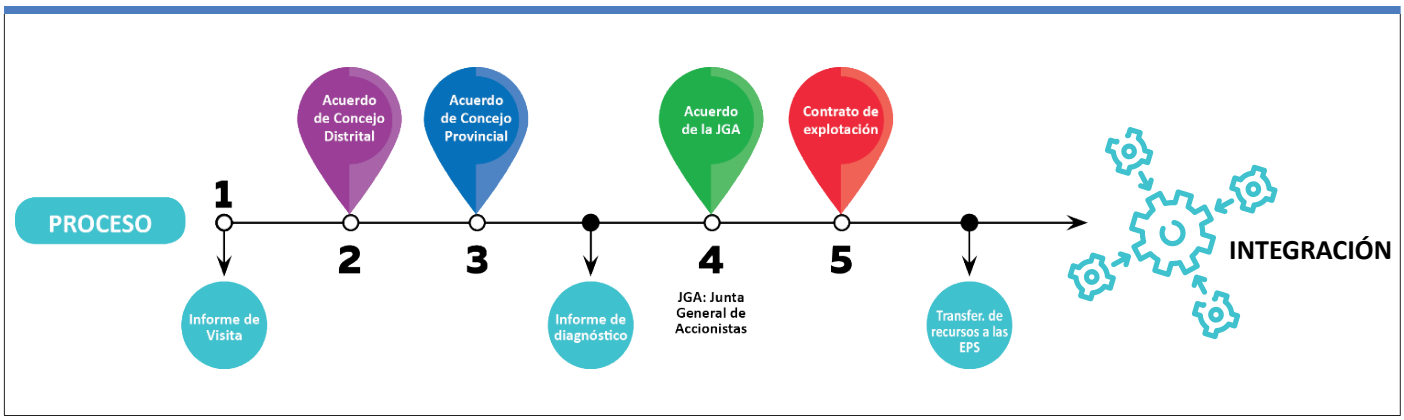
La construcción de la voluntad política

La voluntad política de las autoridades locales es fundamental en los procesos de integración, pues implica un proceso de construcción social. Desde el 2017, aproximadamente, 200 gobiernos distritales y/o provinciales tienen información, de manera presencial, sobre las ventajas y oportunidades que brinda la integración de prestadores. Desde el 2019, esta promoción ha sido reforzada a través de medios virtuales convocando a las autoridades y la población, que concluyen con la suscripción de acuerdos como en El Triunfo (Madre de Dios) o San Nicolás (Amazonas), entre otros.

En la emergencia sanitaria ha predominado un trabajo coordinado y reuniones virtuales conjuntas, obteniendo un alcance mayor en diversas regiones como Ayacucho, Cusco, Puno, Madre de Dios, Apurímac, Lima provincias y Amazonas, entre otras, en coordinación con las direcciones regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Centro de Atención al Cliente del MVCS, SUNASS y otros actores vinculados.

La voluntad política de los gobiernos locales se expresa en la suscripción de acuerdos de integración, producto de información, coordinaciones, reuniones y asistencia técnica de un equipo interdisciplinario constituido en OTASS como en las regiones de Cusco, Moquegua, Lima provincias, San Martín y Piura. Así, producto de una diversificación e intensificación de la asistencia técnica, prácticamente un 41% de los mismos se obtuvieron en el año 2019.

Diagrama 1. Etapas de la integración de prestadores



Fuente: TUO del Decreto Legislativo N.° 1280 y su reglamento.

Evidencias de Gestión

Tabla 1. Acuerdos de los procesos de integración

Acuerdos	2017	2018	2019	2020
Acuerdos de Concejo Distrital	12	16	12	5
Acuerdos de Concejo Provincial	1	4	12	1
Acuerdos de JGA o Consejo Directivo	6	3	7	
Total	19	23	31	6

Fuente: Dirección de Integración del OTASS (2020).

La coordinación intrasectorial, cuando existen proyectos que requieren factibilidad o ser financiados por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), contribuye a fortalecer la voluntad política, dado que los proyectos integrales buscan asegurar su operación y mantenimiento, en consecuencia, necesitan ser administrados por una EPS, por sus capacidades técnicas y financieras, así como por las opciones de sostenibilidad que brindan a estas inversiones.

La posición de una parte de la población sobre las tarifas y sus temores puede generar tensión, pero representan una oportunidad para desarrollar procesos de comunicación y concienciación locales, regionales y nacionales, a fin de lograr cambios sostenibles, que vienen siendo efectivos. Asimismo, mediante estos procesos se ha identificado que las poblaciones expresan acciones colectivas vinculadas a prácticas de cuidado y valoración del agua.

EPS como articulador de desarrollo local

Las EPS que implementan procesos de integración han identificado una oportunidad para expandirse o ampliar sus ámbitos de responsabilidad mediante la asistencia técnica del OTASS y coordinaciones con MVCS, SUNASS autoridades y población local; les ha permitido formular medidas y mejoras rápidas de los sistemas integrados; lo que implica desarrollar capacidades para una mayor vinculación a su entorno regional, jugando un rol articulador en el desarrollo y bienestar de las áreas integradas. Estos aspectos expresan las capacidades de las EPS para desarrollar articulación multinivel.

Institucionalización y gestión efectiva de los procesos de integración

Organizar el trabajo con enfoque de resultados, coordinar acciones de avance paralelo para superar etapas, así como una coordinación precisa con las EPS, definiendo claramente el alcance de las decisiones y con las autoridades, ha sido importante para avanzar y concretar estos procesos. Ha sido también, muy útil focalizarse en la cadena completa de la integración y no solo en la obtención de acuerdos, precisamente, concentrarse en el cumplimiento de los mismos para reducir incertidumbres. Así se han priorizado: desarrollo de acuerdos rápidos y sostenibles, seguimiento a transferencias para gastos efectivos (mostrar avances e intervención), coordinación para asignación pronta de tarifas y operación del área integrada, brindando asistencia técnica en cada etapa del proceso de integración, reforzado por la gestión del conocimiento, que ha fortalecido la institucionalidad de la integración a nivel nacional. Bajo este enfoque prácticamente vienen emitiendo recibos y brindando agua de calidad en áreas integradas las EPS Emapa San Martín S.A., Emapa Cañete S.A., Sedacusco S.A. y Sedalib S.A.

Gestión efectiva. EPS Sedacusco S.A. ya implementa mejoras en Saylla, localidad integrada a su ámbito de acción.

Mejoras a través de incentivos

Por la integración de prestadores se han transferido S/41,879,825 a nueve EPS en Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) o administradas por las municipalidades (fuera del RAT), que sirven para el desarrollo de medidas de impacto rápido, y permiten mejorar la infraestructura y las condiciones de las áreas integradas, beneficiando a 15 localidades, con una población de más de 175 mil habitantes.

En el 2019 se han transferido S/14,225,824.83, además, se reorientaron S/9,054,843.26 para generar condiciones de integración en la EPS Emapisco S.A. En este mismo año, el gasto efectivo de las transferencias tuvo un incremento considerable, transformándose en medidas operacionales y comerciales. De otro lado, su uso efectivo ha permitido utilizar saldos o remanentes en medidas que fortalecen intervenciones de integración como EPS Emapa San Martín S.A., que implementa una intervención vinculada al uso de energía fotovoltaica para el sistema de Picota por más de un millón de soles.

Tabla 2. Transferencias en procesos de integración de prestadores

Nº	Empresa prestadora	Localidad integrada	Población		no RAT	RAT	Total general
	2017		**52,545**	**hab**	**S/1,867,328.94**	**S/18,568,530.03**	
1	EMAPA SAN MARTIN S.A.	Picota, Pucacaca, Caspizapa, San Cristóbal	14,839	hab		S/9,513,686.77	
2	EPS EMAPISCO	San Clemente	22,888	hab		S/9,054,843.26	S/20,435,858.97
3	EPS SEDA JULIACA S.A.	Caracoto	6,818	hab	S/1,867,328.94		
4	EPS EMAPICA S.A.	C.P. San Martín/Ica	8,000	hab			
	2018		**68,333**	**hab**	**S/4,725,754.00**	**S/2,492,388.00**	
5	EPS BARRANCA S.A.	Supe Puerto	11,509	hab		S/2,492,388.00	
6	EPS GRAU S.A.	Sechura	39,440	hab	S/4,725,754.00		S/7,218,142.00
7	SEDALIB S.A.	C.P. Miramar/Moche	17,384	hab			
	2019		**54,333**	**hab**	**S/9,507,393.17**	**S/4,718,431.66**	
	EPS GRAU S.A.	Sechura			S/3,250,897.15		
8	SEDACUSCO S.A	Poroy	2,186	hab	S/364,325.00		
					S/167,000.00		
9	EMAPA CAÑETE S.A.	Nuevo Imperial	22,072	hab		S/1,452,381.00	
						S/233,920.00	
						S/339,067.00	S/14,225,824.83
10	EMAPA SAN MARTIN S.A.	Tocache	17,075	hab		S/1,516,032.00	
						S/1,118,787.00	
11	EMAPAT S.A.	C.P. El Triunfo/Las Piedras	12,000	hab	S/5,536,205.82		
12	SEDALIB S.A.	C.P. Cruce El Gallo/Moche	1,000	hab	S/188,965.20		
13	EMAPA SAN MARTIN S.A.	Picota, Pucacaca, Caspizapa, San Cristóbal				S/58,244.66	
	Total general	**15 localidades**	**175,211**	**hab**	**S/16,100,476.11**	**S/25,779,349.69**	**S/41,879,825.80**

Fuente: O-Transfer y Dirección de Integración del OTASS (2020)..

Incentivos concomitantes

- Implementación de estrategias de fortalecimiento desarrollados por OTASS como la limpieza de redes de alcantarillado mediante Operación Alcantarillado en Poroy 5.7 Km y en Saylla 5.8 Km (Cusco), Picota 15.6 Km (San Martín) o La Unión (Piura) con 11.4 km de redes de alcantarillado atendidas, entre otras áreas integradas; estrategia de distribución de agua potable mediante cisternas, actualización catastral, otros.
- Bienestar de la población de áreas integradas, a través de la mejora en su salud.
- Municipios pueden destinar sus recursos a mejorar otros servicios públicos y promoverlos.

Impactos progresivos

Los impactos principales en las EPS que operan áreas integradas son el incremento de la continuidad, micro-medición, restauración de sistemas, reparación e implementación de acciones operacionales y atención efectiva, que incrementa la provisión de agua potable de calidad; asimismo, para las EPS implica facturación y cobro de tarifas por el servicio brindado, entre otros beneficios que se expresan en los cuadros siguientes. Cabe resaltar, que cuando se evidencian estos resultados y mejoras, un efecto de réplica alienta a las poblaciones aledañas a gestionar solicitudes de integración, lo que está en proceso.

Tabla 3. Integración de la provincia de Picota a Emapa San Martín S.A.

Indicador	2019	2020
Prestador	**Municipalidad Provincial de Picota**	**Emapa San Martin S.A.**
Calidad	PTAP Picota	Fichas técnicas en proceso de modificación y actualización
Continuidad	Planta bombeo Picota	Fichas técnicas en proceso de modificación y actualización
Capacidad de almacenaje	2 reservorios para 13 localidades	2 reservorios prefabricados de 250 m^3 instalados. Actualmente cuenta con 4 reservorios
Componentes hidráulicos	Componentes hidráulicos inoperativos	Componentes hidráulicos renovados (cambio de válvulas de reservorios y PTAP)
Conexiones domiciliarias	Sin micro medición	En proceso de elaboración de proyecto (transferencia)
	Con fugas	Fugas reparadas
Tarifa	Cuota o tarifa plana	Con tarifa asignada por Sunass
Garantía de servicios	Corte de servicios por falta de pago al consumo de energía de planta de bombeo y falta de insumos químicos	Servicios garantizados, pagos puntuales de los recibos por energía y stock de insumos químicos en la PTAP

Fuente: Emapa San Martín S.A.(2020).

Evidencias de Gestión

Intervención en Picota. A la izquierda: Captación inhabilitada en el 2017. A la derecha: Captación operativa en el 2018

Aprendizajes

Mejorar la asistencia técnica en todo el proceso de integración, así como una coordinación efectiva con las EPS y otros actores, al igual que factores descritos en el presente artículo, han permitido acortar los tiempos de la integración de prestadores o territorial, siendo más efectivos.

Atributos de los incentivos de integración

Los atributos de los incentivos de integración son producto de todo el proceso desarrollado considerando la voluntad política y el compromiso técnico, la institucionalidad, articulación multinivel y las capacidades de la EPS, reforzado por una perspectiva interdisciplinaria.

Tabla 4. Integración del distrito Saylla a EPS Sedacusco S.A.

Indicador	2019	2020
Prestador	**Organización comunal y/o municipal**	**EPS Sedacusco S.A.**
Calidad	Captación del manante "Sorama". Agua no apta para consumo humano	Abastecimiento de pozos de "Piñipampa" (estación de bombeo "EB3 Collana), perteneciente al "Sistema Vilcanota". Consumo de agua potable
Continuidad	2 horas (interdiario)	22 horas (diario).
Conducción del agua potable	Ninguno	Línea de aducción desde el reservorio "San Jerónimo" hasta el reservorio "APV Ferroviarios-Saylla"
		Construcción de un pase aéreo
Conexiones domiciliarias	Sin micromedición	Con micromedición
	Con fugas	Fugas reparadas
Tarifa	Cuota o tarifa plana	Con tarifa asignada por Sunass

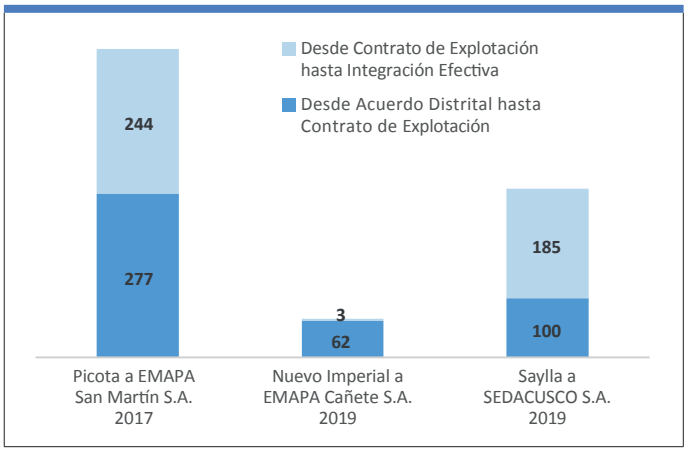
Fuente: EPS Sedacusco S.A. (2020).

Tabla 5. Integración de los centros poblados La Florida y Augusto B. Leguía a Emapa Cañete S.A.

Indicador	2019	2020
Prestador	**Municipalidad de Nuevo Imperial (JASS)**	**Emapa Cañete S.A.**
Calidad	Agua no apta para consumo humano	PTAP La Florida y PTAP Augusto B. Leguía Consumo de agua potable
Continuidad	Promedio de 3 horas (interdiario)	Promedio de 5 horas (interdiario)
Conexiones domiciliarias	Sin micromedición	Con micromedición
	Con fugas	Fugas reparadas
Tarifa	Cuota o tarifa plana	Con tarifa asignada en coordinación con SUNASS

Fuente: Emapa Cañete S.A. (2020).

Gráfico 1. Comparación de tiempos en días para integraciones efectivas



Fuente: Dirección de Integración del OTASS (2020).

Tabla 6. Principales atributos de los incentivos de integración

Atributos	Descripción
Impactos rápidos	Medidas oportunas en plazos cortos y alcance (IOARR)
Mejoras	Operacionales, comerciales y de capacidades, mejora prestación de los servicios (continuidad, presión, calidad)
Articulación de inversiones	Articulan, potencian o ponen en valor otras inversiones sectoriales como los proyectos integrales
Legitimidad	Fortalece la legitimidad a través de un trabajo articulado entre la EPS, autoridades locales, población y asistencia técnica de OTASS, entre otros actores sectoriales e intersectoriales, reforzando la coordinación y confianza
Innovación	Exigen desarrollo de innovación en tecnología, organización, procesos y tiempo
Efectividad	Reducen tiempo e incertidumbres
Enfoques integrales	Permite ampliar los enfoques de intervención, por ejemplo, el de economía circular para establecer propuestas sostenibles y eficiencia del prestador, como planificar y usar energías renovables
Gestión efectiva	Incrementa la eficiencia empresarial mediante la integración de procesos, otros

Fuente: Dirección de Integración del OTASS (2020).

Trabajo conjunto. La articulación entre autoridades, prestadores y la población es crucial para lograr la integración.

La integración se implementa en el marco de la Política Nacional de Saneamiento y la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, DL NO 1280 y modificaciones respectivas.

Es un proceso progresivo y gradual, que impulsa la participación de las autoridades locales y la población.

La economía de escala se expresa en la propiedad por la cual los costos por unidad producida disminuyen conforme aumenta la producción (Mankiw et al 2012: Principios de economía).

Jamil Alca Castillo
Director de Integración

Evidencias de Gestión N.º 2
Autor: Jamil Alca Castillo
Revisión: Rosario Mayorga Retuerto
Diagramación: Nancy Salazar Quisel
Fotografías: Archivo OTASS

Referencias:

FRÉROT, A. ,2014. *Economía circular y eficacia en el uso de los recursos: un motor de crecimiento económico para Europa.* Cuestión de Europa n° 331.

MANKIW, N. G., MEZA y STAINES, M. G., & CARRILL, M. d. P. (2012). *Principios de economía: N. Gregory Mankiw; traducido por Ma. Guadalupe Meza y Staines y Ma. del Pilar Carril Villarreal* (6a. ed. --.). México D.F.: Cengage Learning.

MEHTA, L., ADAM, H., SRIVASTAVA, S., 2019. *Unpacking uncertainty and climate change from 'above' and 'below'.* Regional Environmental Change (2019) 19:1529-1532

MVCS, 2018. *DATASS: Modelo para la toma de decisiones en Saneamiento.* Lima, Perú.

OTASS
ORGANISMO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Referencias:
Teléfono: (51) 500 2090
otass@otass.gob.pe
Calle Germán Schreiber 210, oficina 101, San Isidro, Lima, Perú
www.otass.gob.pe

Referencia: ALCA, J. 2020. *Integración de prestadores: Oportunidades y procesos efectivos.* Evidencias de Gestión N.° 2, Lima, Perú: OTASS.

Definiciones

- **Economía circular:** representa un cambio de paradigma cuyo principio es desvincular el crecimiento económico y el desarrollo del consumo de recursos finitos (modelo lineal). Requiere de una transición al uso eficiente de recursos renovables (residuos ahora son recursos) que permite cerrar el ciclo del agua y establecer una economía de recuperación, reutilización y recreación, menos residuos, mayor eficiencia productiva, mayor valor (Frérot 2014: Economía circular y eficacia en el uso de los recursos: un motor de crecimiento económico para Europa).
- **Incertidumbres:** Es una situación caracterizada por indeterminaciones y se refiere a lo que no podemos saber con certeza en términos de resultados, efectos o impactos de un evento particular, en el que las probabilidades no pueden calcularse (Metha et al 2019: Unpacking uncertainty and climate change from 'above' and 'below').
- **Modelo de toma de decisiones:** Se refiere a las abstracciones de la realidad que pueden expresar procesos que facilitan la toma de decisiones sobre aspectos de gestión pública. Ordenan y orientan la toma de decisiones, a través de evidencias y factores críticos a considerar.
- **Voluntad política:** Se expresa en la aprobación de políticas que permiten mejorar la gestión del saneamiento, así como, en las decisiones de los niveles de gobierno para desarrollar acciones sectoriales y, particularmente, desarrollar los procesos de integración. Puede incluir la disposición de diversos recursos para generar resultados sostenibles (MVCS: En DATASS: Modelo para la toma de decisiones en Saneamiento).