

DEL TANGO A LA CUMBIA: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DEL RESCATE DE LA CONCESIÓN DE AGUA EN TUMBES

Sergio Salinas Rivas¹

Resumen

En el año 2005 el Estado Peruano convocó al sector privado para la entrega en concesión del desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios de saneamiento en la Región de Tumbes, Perú, otorgando la buena pro al consorcio conformado por la empresa argentina Latinguas Internacional S.A. y la empresa peruana Concyssa S.A., en lo que ha representado la primera experiencia de participación del sector privado en la prestación de servicios de saneamiento en el Perú.

Este importante hito en la prestación de servicios de saneamiento en el Perú pudo tener un desenlace corto y desalentador. Los resultados obtenidos tras finalizar el primer quinquenio de la concesión fueron poco satisfactorios, llegando inclusive a poner en riesgo su sostenibilidad, al punto de originar una controversia que fue resuelta en vía arbitral. Fue necesario “rescatar” la Concesión a través del ingreso de la empresa colombiana Aguas de Manizales S.A. como nuevo operador de la concesión desde el año 2010. A la fecha, los resultados de la Concesión han mejorado significativamente, dejando atrás el fantasma de la reversión de la concesión.

Este ensayo pretende analizar los resultados obtenidos por la Concesión en la Etapa Inicial, con el objeto de identificar los principales problemas y/o riesgos que tuvo que afrontar dicha concesión. Asimismo, se analizan los resultados obtenidos por el nuevo operador colombiano para identificar los cambios y mejoras obtenidas en la prestación de los servicios de saneamiento en la Región Tumbes. De esta manera, a partir de la experiencia adquirida y lecciones aprendidas, el presente trabajo tiene como resultado la formulación de un conjunto de recomendaciones específicas de mejoras en el diseño y estructuración de concesiones de agua, de cara al desarrollo de futuros esquemas de participación del sector privado en la prestación de los servicios de saneamiento en el Perú.

Keywords: Concesión, contrato de concesión, servicios de saneamiento, ente regulador.

I. Introducción

De acuerdo a estimaciones privadas, la brecha de infraestructura en agua potable y alcantarillado en el Perú asciende a más de US\$ 5,335 millones, a

¹ Socio del Estudio Sergio Salinas Rivas Abogados SCRL. Abogado de la PUCP. Master en Economía, Universidad del Pacífico, 1993. Master en Leyes, Universidad de Yale, 1995. Profesor de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico.

fin de alcanzar un nivel de cobertura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas similar a la que tiene Chile, país que actualmente lidera la región en esta materia (AFIN, 2012). Los indicadores de cobertura de agua y alcantarillado muestran un estancamiento en los últimos cinco años, luego de un considerable aumento de la inversión pública durante los años 2005 al 2007 (ver Anexo I).

En el año 2005 el Estado Peruano, a través de su agencia de promoción de la inversión privada (PROINVERSIÓN), convocó al sector privado para el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios de saneamiento en la ciudad de Tumbes, Perú (la Concesión), otorgando la buena pro al consorcio conformado por la empresa argentina Latinguas Internacional S.A. y la empresa peruana Concyssa S.A., en lo que ha representado la primera experiencia de participación del sector privado en la prestación de servicios de saneamiento en el Perú.

El presente ensayo analiza los resultados de la referida concesión (Concesión de Agua Tumbes o Concesión) para su primer quinquenio (Etapa Inicial), con el objeto de identificar aciertos e insuficiencias, y realizar recomendaciones de mejoras de cara al desarrollo de futuros esquemas de participación del sector privado en la prestación de servicios de saneamiento en el país.

En la primera parte del artículo, se explican el diseño económico y legal de la Concesión; en la segunda parte se describen los resultados alcanzados por la empresa concesionaria durante la Etapa Inicial de la Concesión; en la tercera parte se analiza el desempeño realizado por el concesionario, de acuerdo a los informes de la SUNASS² y los descargos realizados por aquel; en la cuarta parte se analiza y explica el nuevo Plan Maestro Optimizado³ (PMO) de la concesión aplicable al nuevo concesionario para el quinquenio 2011-2016, evaluando los resultados obtenidos en el primer año de gestión; y, finalmente, en la quinta parte, se esbozan algunas conclusiones y consideraciones finales.

II. Diseño de la Concesión de Agua Tumbes

1. Antecedentes

2 Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (SUNASS), Organismo regulador de los servicios de saneamiento en el Perú.

³ El PMO es una herramienta regulatoria que se utiliza a fin de calcular las tarifas quinquenales para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento para cada EPS. Esta herramienta permite determinar simultáneamente las metas de gestión a alcanzar, en un quinquenio, las inversiones necesarias para lograrlo, y las tarifas requeridas para financiar las inversiones previstas. Para una ampliación de las funciones que cumple el PMO y de su estructura de funcionamiento, se recomienda revisar SALINAS, Sergio. "Nuevas Rutas para una mejor Regulación: Fortalecimiento de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú". Capítulo 3, p. 113 y ss.

En junio de 2004, las municipalidades provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, a través de PROINVERSIÓN, convocaron a Licitación Pública Especial a fin de otorgar la explotación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario dentro del ámbito de sus jurisdicciones, así como la operación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura. La adjudicación de la buena pro fue otorgada el 22 de julio del 2005 por el Comité de PROINVERSIÓN en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos al consorcio integrado por las empresas Latinaguas Internacional S.A. y Concyssa S.A. (el Consorcio), los cuales constituyeron la empresa Aguas de Tumbes S.A. (ATUSA o el Concesionario) a fin de que ésta se encargue de desarrollar los servicios concesionados.

2. Características Principales

a) Cuadro Resumen de las Principales Características de la Concesión

El diseño de la Concesión presenta las sgtes. características:

Tabla 1: Principales Características de la Concesión de Agua de Tumbes

Concedentes:	Municipalidades Provinciales (Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar)
Modalidad de Concesión	Gratuita
Compromiso de Inversión	S/. 94'502,000 (Etapa Inicial) ⁴
Plazo	30 años
Factor de Competencia	Mínimo IAG
Cofinanciamiento	Préstamo Internacional al Estado Peruano de KfW (Estado asume Inversión)
Garantía del Estado	Ingreso Anual Garantizado (Estado asume riesgo comercial)
Tarifas	Incrementos 6% (año 3 y 5) sujetos a cumplimiento de metas
Revisión Tarifaria Quinquenal	Sí. Concesionario debe proponer nuevo PMO cada 5 años
Revisiones Extraordinarias de Tarifas	En caso de rompimiento de EEF
Equilibrio Económico de la Concesión	Actos del Estado (no sólo cambios normativos); más de 5% de variación respecto a PMO
Remuneración Fija	Sí. € 1'350.000 en 5 años,
Garantía de Fiel Cumplimiento a favor del Estado	US\$ 1'000,000 (Primera Etapa) US\$ 2'000,000 (Segunda Etapa)

Fuente: Contrato de Concesión

Elaboración: Propia

b) Concesión Cofinanciada

⁴ De acuerdo al Estudio Tarifario de SUNASS para la Concesión (mayo de 2005).

El siguiente cuadro presente el esquema de financiamiento total de las inversiones que debía realizar el Concesionario para el primer quinquenio de la Concesión:

Tabla 2: Fuentes de Financiamiento de las Inversiones

Fuente de Fondos		Monto (en S/.)	
1	KfW Préstamo	32'141,000	34%
2	KfW Donación	32'104,000	34%
3	MEF	13'200,000	14%
4	Recursos Propios	17'057,000	18%
Total		94'502,000	100%

Fuente: Estudio Tarifario SUNASS para la Concesión
Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, el monto total estimado de las inversiones a realizarse durante la Etapa Inicial asciende a la suma de S/. 94'502,000. Además, de acuerdo al Contrato de Concesión el Concesionario tuvo derecho a recibir un pago por concepto de Remuneración Fija ascendente a S/. 5'357,000 por el cumplimiento de ciertas obligaciones de gestión y gerenciamiento de la Concesión.

El monto de las inversiones y de la remuneración fija fue financiado mediante un préstamo⁵ y una donación gestionados por el Estado Peruano con KfW de Alemania por las sumas de US\$ 9'740,000 y U.S. \$ 12'352,000 respectivamente⁶. Asimismo, el Estado aportó una contrapartida local, no reembolsable, ascendente a 4 millones de dólares, aproximadamente. El resto del financiamiento (US\$ 5'169,000) fue asumido por el Concesionario, mediante los ingresos que genere la Concesión.

En este sentido, se puede apreciar que la estructura de financiamiento de la Concesión es una de tipo parcialmente cofinanciada, en donde el Estado Peruano gestiona o asume parte de las inversiones necesarias para la Etapa Inicial, con el fin de viabilizar financieramente la operación. Así, teniendo en cuenta las contrapartidas no

⁵ Cabe señalar que de acuerdo al Contrato de Concesión, las condiciones del préstamo serán trasladadas al Concesionario.

⁶ Se incluye la Remuneración Fija debido a que de acuerdo al Anexo 5-A "Contrato de Préstamo y Aporte Financiero" del Contrato de Concesión, ésta forma parte del segundo tramo de donación del KfW, a pagar al Concesionario por el cumplimiento de ciertas metas de gestión.

reembolsables (Donación, Remuneración Fija y aporte del Estado) se puede apreciar que el nivel de cofinanciamiento de la Concesión alcanza el 51% del monto total de las inversiones.

c) Ingreso Anual Garantizado

El Estado garantiza al Concesionario, durante la Etapa Inicial de la Concesión, un mínimo ingreso anual de dinero, denominado Ingreso Anual Garantizado (IAG), que le permita asumir los costos de explotación, mantenimiento e inversiones de la Concesión.

El pago del IAG se realizará semestralmente, y se le descontará los ingresos obtenidos por la explotación de los servicios concesionados. La fórmula para el cálculo de los pagos por el IAG está ubicada en el Anexo II.

Si la diferencia de ingresos es positiva, es decir, si el Ingreso Semestral Garantizado es mayor al ingreso efectivo de la concesión, entonces el Concedente paga al Concesionario la diferencia. Por el contrario, si la diferencia de ingresos es negativa, es decir, el Ingreso Semestral Garantizado es menor que el ingreso efectivo de la Concesión, entonces el Concesionario deberá depositar el 50% de dicha diferencia en una cuenta intangible para inversiones, mientras que el otro 50% se queda con él.

La racionalidad del esquema es clara. Mediante el IAG se asegura un ingreso mínimo al Concesionario para que pueda asumir los costos de la Concesión y de esta forma se reducen parte de los riesgos comerciales a los que podría verse expuesto al inicio de la operación, los que son asumidos por el Estado peruano hasta el límite del IAG.

Sin embargo, y a fin de evitar incentivos perversos en el Concesionario (riesgo moral)⁷, en la medida que una garantía, como cualquier seguro, reduce el beneficio de destinar esfuerzos a la generación de ingresos operativos (vía mayor eficiencia), el esquema diseñado permite al Concesionario retener el 50% de los ingresos que obtenga por encima del IAG, sea por vía de la mejora de las cobranzas, la reducción de conexiones clandestinas o por cualquier otro medio, incrementando el retorno para su inversión.

d) La Remuneración Fija del Concesionario

El contrato contempla un pago de € 1'350,000 al concesionario por la Etapa Inicial de la Concesión, el cual se financiará con los recursos obtenidos de la donación del KfW de Alemania. Dicho pago es independiente de los ingresos tarifarios que obtenga el concesionario;

⁷ Para una mayor explicación sobre el particular, revisar MILGROM, Paul & ROBERTS, John. Economics, Organization & Management. Capítulo 6. Prentice–Hall Inc., 1992.

sin embargo, se encuentra sujeto al cumplimiento de algunas obligaciones menores de gestión.

Tabla 3: Metas a cumplir para la Retribución Fija

Actividades	Monto
1. Implementar un sistema de gestión y de catastro de usuarios	€ 270,000
2. Actualización de Catastro de Instalaciones Exteriores	€ 270,000
3. Plan de Capacitación de trabajadores y de usuarios	€ 270,000
4. Plan Integral de Comunicaciones	€ 270,000
5. Sistema de gestión de mantenimiento de redes	€ 270,000
Total	€ 1'350,000

Fuente:
Contrato de
Concesión

Elaboración: Propia

3. Metas de Gestión e Incrementos Tarifarios

a) Metas de Gestión de la Concesión

De acuerdo al Estudio Tarifario EMAPA Tumbes del año 2005 realizado por la SUNASS, las metas que se contemplaban para la Etapa Inicial de la Concesión se aprecian en el siguiente cuadro:

Tabla 4: Metas de Gestión de la Concesión 2005-2010

Metas de Gestión	Unid	Año 05	Año 06	Año 07	Año 08	Año 09	Año 10
Número de conexiones domiciliarias de agua potable	Nº	33,465	+2,422	+1,465	+1,611	+1,343	+1,809
Número de conexiones de alcantarillado	Nº	22,268	+1,069	+2,234	+2,417	+1,995	+2,252
Continuidad del Servicio	Horas/día	7.29	9	15.6	20.4	21.6	23.5
Micromedición	%	1.45	10.7	25.9	48.1	65.9	86.1
Relación de Trabajo	%	99	84.5	72.7	60.6	58.2	49.4
Nuevas Piletas Públicas	Nº	150	0	+40	+127	+133	+135
Tratamiento de aguas servidas recolectadas	%	12.9	13.8	14.4	22.4	75.2	81.0
Agua No Contabilizada (No	%	68	75.8	66.9	56.9	42.5	29.1

Facturada)							
Conexiones activas de Agua Potable	%	56	57.6	66.8	76.0	85.5	95.0
Presión Mínima de Agua	Metros/Columna de Agua	1.85	-	-	10	10	10

Fuente: Estudio Tarifario SUNASS (mayo 2005) e informe N° 005-2007-SUNASS-120

Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, el Concesionario se obligaba al finalizar el quinto año de la Concesión a cumplir con lo siguiente:

- i. Incrementar en más 8,600 el número de conexiones domiciliarias de agua potable;
- ii. Incrementar en aproximadamente 10,000 el número de conexiones de alcantarillado;
- iii. Llegar a una continuidad de servicio de casi 24 horas;
- iv. Elevar el porcentaje de tratamiento de aguas servidas de 12.9% a 81%;
- v. Elevar el porcentaje de micromedición de 1.45% a 86.1%; y,
- vi. Reducir el porcentaje de agua no facturada de 76% a 29%.

b) Incrementos Tarifarios

Como se ha señalado anteriormente, los incrementos tarifarios de la Concesión se encuentran asociados al cumplimiento de las metas de gestión establecidas en el PMO. Asimismo, el nivel de cumplimiento de las metas de gestión por parte del Concesionario se mide a través del Índice de Cumplimiento Global. Para el primer quinquenio de la Concesión se contemplan los siguientes incrementos tarifarios:

Tabla 5: Incremento Tarifario Etapa Inicial

Período	Incremento
Año 1	0%
Año 2	0%
Año 3	6.1%
Año 4	0%
Año 5	6.5%

Fuente: Estudio Tarifario
SUNASS (mayo 2005) e informe
N° 005-2007- SUNASS-120
Elaboración: Propia

4. Rol del Regulador

El Órgano Regulador técnico de la Concesión es la SUNASS.

El Regulador tiene dos funciones principales: (i) supervisar la ejecución del Contrato de Concesión así como el cumplimiento de las obligaciones del Concesionario (programas de inversión, estructura tarifaria, niveles de cobertura y calidad en la prestación de los servicios); y, (ii) aprobar la Fórmula y Estructura Tarifaria presentadas en forma periódica o extraordinaria por el Concesionario, así como sus metas de gestión.

SUNASS aprobó el Contrato de Concesión y la cláusula tarifaria del mismo, así como las metas de gestión, fórmulas y estructuras tarifarias de la concesión mediante los Informes 023-2005-SUNASS/11, y 024-2005-SUNASS/110.

III. Resultados de la Concesión

De acuerdo a los informes de supervisión elaborados por la SUNASS, el cumplimiento consolidado de las Metas de Gestión durante los primeros cuatro años de la Concesión son los que se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 6: Cumplimiento Consolidado de las Metas de Gestión

Metas de Gestión	Metas Consolidadas al 4° Año de la Concesión	ATUSA 4° Año de la Concesión	% de Cumplimiento de Metas
Incremento del número de conexiones domiciliarias de agua potable	6841	3059	44.72%
Incremento del número de conexiones de alcantarillado	7715	488	6.33%
Incremento del número de piletas	300	69	23%
Continuidad del servicio	21.6 horas/día	15.98 horas/día	73.97%
Presión mínima en la red	10 mca	9.03 mca	90.27%
Tratamiento de aguas servidas recolectadas	44.25%	33.19%	75%
Micromedición	66%	29.31%	44.4%
Agua no contabilizada	44%	67.89%	64.91%
Relación de trabajo	58%	90%	64.22%
Conexiones activas de agua potable	86%	79.62%	92.58%

Fuente: Informe N° 005-2007-SUNASS-120,
Informe N° 007-2009-SUNASS-120, Informe N°
016-2010/SUNASS-120-F
Elaboración: Propia

Los resultados que se pueden apreciar no son alentadores, observándose que el Concesionario no cumplió con ninguna de las metas establecidas para la Concesión. Más aún, para el caso de las metas sobre incremento de conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, incremento de número de piletas y micromedición, el porcentaje de cumplimiento se encuentra muy por debajo de las metas establecidas.

Asimismo, cabe resaltar que el Índice de Cumplimiento Global (ICG) de las metas de la Concesión es decreciente: para el primer año el ICG es de 68%⁸, mientras que para el tercer y cuarto año el ICG es de 55.3%⁹ y 44.72%¹⁰, respectivamente.

IV. Análisis del desempeño de la Concesión

A continuación procedemos a evaluar los resultados de la Concesión en sus primeros 4 años. Para ello, analizamos los principales descargos que realiza el Concesionario por el incumplimiento de las metas de gestión de la Concesión, centrándonos particularmente en 2 de ellas, que estimamos de alta relevancia para el desempeño general del servicio: i) el incremento de conexiones de agua potable y alcantarillado; y, ii) la reducción del agua no contabilizada; ambas asociadas a componentes de inversión sustantivos.

1. Evaluación del cumplimiento de las metas de gestión

El análisis desarrollado en este apartado toma como referencia el Informe N° 016-2010/SUNASS-120-F sobre cumplimiento de metas para el cuarto año de la Concesión.

a) Incumplimiento de las metas de gestión relativas al incremento del número de conexiones de agua potable y alcantarillado

Sobre el incumplimiento de estas metas de gestión, el Concesionario argumenta en su defensa lo siguiente:

- i. La razón principal por la cual no se ha podido cumplir con esta meta en todas las localidades de la Concesión, es que no existe un mercado hacia donde crecer con conexiones nuevas.

⁸ Informe N° 005-2007-SUNASS-120

⁹ Informe N° 007-2009-SUNASS-120

¹⁰ Informe N° 016-2010/SUNASS-120-F

- ii. Se debe tomar en cuenta las conexiones ejecutadas por obras de terceros (entidades gubernamentales) y las conexiones clandestinas recuperadas¹¹. En relación con éstas últimas, ATUSA sostiene que al encontrarse en buen estado y aceptable condición técnica, no tiene sentido realizar nuevas conexiones.

SUNASS desestima los argumentos de ATUSA por las siguientes razones:

- i. Según el Contrato de Concesión y el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, la formalización de conexiones clandestinas por parte de ATUSA no pueden considerarse como “nuevas conexiones”.
- ii. Las nuevas conexiones domiciliarias deben haber sido ejecutadas por ATUSA, ya que, conforme al Contrato de Concesión, dicha empresa se obligó a instalar un número determinado de conexiones domiciliarias en la Etapa Inicial de la concesión, por lo que no pueden contabilizarse las conexiones ejecutadas por obras de terceros, al no haber sido ejecutadas por ATUSA.

A criterio nuestro, una forma de dilucidar el alcance de la Meta de Gestión pactada, es determinar si la inversión asociada a dicha meta ha sido incluida o no en el PMO, incorporado al Contrato de Concesión mediante la resolución tarifaria que aprueba las metas de gestión. Si está incluida, es indubitable que la intención de las partes fue que se realizaran conexiones nuevas y no recuperadas, y que sean efectuadas por el propio Concesionario y no por un tercero.

Al respecto, el Estudio Tarifario aplicable a la Etapa Inicial de la Concesión señala expresamente en su Resumen Ejecutivo, página v, nota al pie del cuadro denominado Metas de Gestión del Primer Quinquenio que las metas, tanto de agua potable como de alcantarillado, se refieren a conexiones “nuevas”, en contraposición a las existentes. En la misma línea, en la sección 3.4.1.6. del Estudio Tarifario, página 83, se reconoce expresamente como costo unitario por conexión de agua potable la suma de S/. 630.00, para un total de más de S/. 6'000,000 para el periodo. Del mismo modo, en la sección 3.4.2.6 del Estudio Tarifario, página 87, se reconoce expresamente como costo unitario por conexión de alcantarillado la suma de US\$ 120.00.

Es, pues, claro que el PMO sí reconoció el costo de la instalación de conexiones nuevas, y no el de la recuperación de conexiones clandestinas, tanto para agua potable como para alcantarillado.

¹¹ De acuerdo a este criterio ATUSA habría cumplido con la meta de conexiones de agua potable logrando un 134.8% acumulado en los cuatro años de la Concesión, mientras que para el caso de conexiones de alcantarillado habría alcanzado un cumplimiento acumulado de 81%.

b) Incumplimiento de la meta de gestión relativa al Agua no Contabilizada.

Sobre el incumplimiento de esta meta de gestión, ATUSA señala que la obsolescencia de las redes de agua potable en que recibió los servicios, genera altos volúmenes de pérdidas.

SUNASS sostiene que la participación de ATUSA en el proceso de concesión supone una evaluación diligente y suficiente sobre los alcances del compromiso de inversión a asumir.

A juicio nuestro, si bien el estado de las redes de agua y desagüe no son aparentes a simple vista, pues están enterradas, sí es factible estimar su antigüedad y estado de conservación a través de otras fuentes o, en el peor de los casos, asumir un estado de deterioro acelerado acorde con la situación general de la empresa. Nuevamente, el PMO ayuda a determinar los alcances del compromiso asumido.

De la revisión del PMO se desprende que existía una importante inversión en reposición y mantenimiento de redes, que es de conocimiento del Concesionario. No resulta razonable, *ex post*, pretender liberarse de una obligación libremente asumida aduciendo un error en la estimación de la infraestructura concesionada.

Cabe destacar que mediante Resolución GSF N° 006-2007-GSF la SUNASS inicio un procedimiento sancionador contra ATUSA por incumplimiento de las metas de gestión del primer año de la Concesión, referidas al incremento de conexiones de agua potable y alcantarillado y de relación de trabajo. En primera instancia SUNASS impuso a ATUSA una multa ascendente a S/. 115,161, la cual fue posteriormente reducida a S/. 105,225.

Sobre el procedimiento en referencia, cabe señalar que los argumentos esgrimidos por ATUSA en su defensa fueron sustancialmente similares a los ya comentados anteriormente, salvo en lo relacionado con la meta de gestión relación de trabajo, extremo en el cual sostuvo que dicho incumplimiento se debió al retraso en la entrega del financiamiento disponible para la Concesión y a la falta de conformación de la Unidad Coordinadora Municipal (UCM)¹².

V. El “Rescate” de la Concesión

1. Adquisición del control de ATUSA por parte de Aguas de Manizales S.A.

¹² De acuerdo al Contrato de Concesión, la UCM es una entidad constituida como mecanismo de representación conjunta del Concedente frente al Concesionario, la SUNASS, las Autoridades Gubernamentales y terceros.

En el mes de setiembre del 2011, la empresa colombiana Aguas de Manizales S.A., de propiedad del municipio de Manizales, Colombia, con quince años de experiencia en la ciudad de Manizales adquirió el 80% del capital social de ATUSA a la empresa argentina Latinaguas Internacional S.A., ingresando como nuevo operador técnico del Concesionario.

Cabe destacar que, de acuerdo al Contrato de Concesión, la operación de compra venta de acciones del capital social de ATUSA se encuentra permitida, ya que la restricción a la libre transferencia o disposición de acciones de más del 20% por parte de los operadores era aplicable únicamente durante la Etapa Inicial de la Concesión (5 primeros años):

Mediante Informe N° 067-2011-VIVIENDA/VMCS-DNS-JJVR de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se emitió opinión favorable para la transferencia, en la medida que dicha operación no representó una trasgresión a la normativa vigente, siendo el nuevo adquirente responsable, en su condición de operador de la Concesión, del cumplimiento de todas las obligaciones asumidas por el Concesionario.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 007-2011-VIVIENDA, de fecha 20 de julio de 2011 y refrendado por el Presidente de la República, se autorizó la realización de la operación, en la medida de que parte de los activos comprendidos en la prestación de los servicios de saneamiento de la Concesión se encontraban ubicados dentro de los 50 kilómetros de la frontera del país.

2. El nuevo PMO

Las nuevas Metas de Gestión para el periodo 2011 – 2015 (Segundo Quinquenio), exigibles al nuevo operador de la Concesión están contempladas en el nuevo PMO aprobado por la SUNASS mediante resolución tarifaria RCD N° 014-2011-SUNASS-CD. Las nuevas Metas de Gestión son las siguientes:

Tabla 7: Metas de Gestión Segundo Quinquenio 2011 – 2015

Metas de Gestión	Unidad de Medida	Año 0 (setiembre 2009)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Incremento de conexiones domiciliarias de agua	Conexiones	3,059	+1,769	+1,769	+1,383	+1,479	+1,093
Incremento de conexiones domiciliarias de alcantarillado	Conexiones	488	+1,051	+1,051	+1,080	+1,165	+1,194

Número de medidores instalados	Medidores	-	16,161	-	-	-	-
Conexiones activas de agua potable	%	79.62	82%	85%	87%	88%	90%
Agua no facturada	%	67.89 %	65.9 %	62.4 %	57.1 %	56.4 %	54.7 %
Continuidad	Horas/días	15.98	16.3	16.8	18.1	19.2	20.7
Presión Mínima	mca	9.03	-	-	10	10	10
Relación de Trabajo	%	90.31	84%	76%	75%	75%	73%
Tratamiento de Aguas Servidas	%	33.19	33%	42%	80%	80%	80%

Fuente: PMO 2010-2039 de la Concesión e Informe N° 016-2010/SUNASS-120-F
Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, para el segundo quinquenio, el Concesionario se encuentra obligado a incrementar en 7,493 y 5,541 las conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, respectivamente. Además de instalar 16,161 medidores durante el primer año del nuevo quinquenio, a fin de reducir la cantidad de agua no facturada.

Sin embargo, algunas Metas de Gestión han sido reducidas en comparación de las que se establecieron para el primer quinquenio de la Concesión (Etapa Inicial), de acuerdo al siguiente detalle:

- i. Como meta de continuidad de servicio para el quinto año del segundo quinquenio se ha establecido la meta de 20.7 horas cuando la meta para el mismo año para el primer quinquenio de la Concesión fue de 23.5 horas.
- ii. Como meta de relación de trabajo para el quinto año del segundo quinquenio se ha establecido la meta de 73% cuando la meta para el mismo año para el primer quinquenio de la Concesión fue de 49.4%.
- iii. Como meta de agua no facturada para el quinto año del segundo quinquenio se ha establecido la meta de 54.7% cuando la meta para el mismo año para el primer quinquenio de la Concesión fue de 29.1%.

Para el cumplimiento de las Metas de Gestión, el PMO contempla los siguientes incrementos tarifarios para el segundo quinquenio:

Tabla 8: Incrementos Tarifarios Segundo Quinquenio

Periodo	Agua Potable	Alcantarillado
Año 1	20%	20%
Año 2	5%	5%
Año 3	5%	5%

Año 4	0%	0%
Año 5	0%	0%

Fuente: PMO 2010-20309 de la Concesión
Elaboración: Propia

Asimismo, el esquema de financiamiento de las inversiones para el segundo quinquenio de la Concesión son las siguientes:

Tabla 9: Esquema de Financiamiento Segundo Quinquenio

Fuente	Monto (S/.)	
Préstamo KfW	21'089,873	%
Recursos Propios	5'399,876	18%
Donaciones	91'106,855	5%
Donaciones KfW ¹³	25'532,892	77%
Donaciones Gobierno	65'573,963	22%
TOTAL	117'594,604	55%

Fuente: PMO 2010-2039 de la Concesión
Elaboración: Propia

La estructura de financiamiento de la Concesión para el segundo quinquenio es, al igual que para el primer quinquenio, una de tipo parcialmente cofinanciada, en donde el Estado Peruano, los gobiernos regionales o municipales gestionan la obtención o subsidian parte de las inversiones necesarias con el fin de viabilizar financieramente la operación. Sin embargo, el porcentaje de cofinanciamiento en esta Segunda Etapa ha aumentado a 77%. Cabe señalar que tanto el préstamo como la donación del KfW comprenden parte de los recursos que no fueron utilizados por el Concesionario durante la Etapa Inicial.

3. Resultados de la Concesión en el Segundo Quinquenio

No se encuentra disponible todavía el Informe de Cumplimiento de Metas de Gestión que elabora la SUNASS para el primer año regulatorio, por lo que se ha tomado como referencia el "Reporte de variables de gestión de ATUSA a setiembre de 2012"¹⁴. De acuerdo a dicho Reporte, los resultados durante los primeros meses del segundo quinquenio de la Concesión se detallan en el Anexo III.

A un año del ingreso de la nueva empresa concesionaria (setiembre de 2011), se aprecia que los resultados son superiores a los del operador anterior, aunque todavía no se han alcanzado las metas de gestión

¹³ Incluye donaciones del programa Agua para Todos, Gobierno Regional, Municipalidades y contrapartida nacional para los proyectos de KfW con el Fondo Perú Cana.

¹⁴ Ver: [<http://intranet.sunass.gob.pe:81/indicadores/index.php/recursos/descargas/func-startdown/287/>] Consulta: 2 de enero de 2013.

previstas en el PMO vigente. En comparación con los resultados del año 2011, se aprecia un incremento en los indicadores analizados (conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado, volumen facturado y continuidad horas/día).

Así, por ejemplo, se ha producido un incremento en las conexiones domiciliarias de agua potable (de 38,405 a diciembre del año 2011 se ha incrementado a 39,767 a setiembre del 2012), al igual que en las conexiones de alcantarillado (de 24,583 a diciembre del año 2011 se ha incrementado a 25,391 a setiembre del 2012), y en el volumen facturado (de 493 en setiembre de 2011 a 521 a setiembre de 2012). Más aún, resalta el incremento de conexiones con medidor leído (de 7,525 a diciembre del año 2011 se ha incrementado a 10,008 a setiembre del 2012).

Tabla 10: Comparativo de Cumplimiento de Metas al 1er Año

Meta	% de Cumplimiento Segundo Quinquenio	% de Cumplimiento Etapa Inicial
Conexiones de agua potable	77 % (1362/1769)*100	5% (121/2422)*100
Conexiones de alcantarillado	77% (808/1051)*100	5.6% (60/1069)*100
Continuidad (Horas/día)	104% (17/16.3)*100	132% (11.92/9)*100

Fuente: PMO 2010-2039 de la Concesión; Informe N° 016-2010/SUNASS-120-F; Reporte de variables de gestión de ATUSA a setiembre de 2012 (SUNASS); Estudio Tarifario SUNASS (mayo 2005) e informe N° 005-2007-SUNASS-120

Elaboración: Propia

El cuadro previo nos muestra el porcentaje de cumplimiento de algunas metas de gestión en el primer año¹⁵ del Segundo Quinquenio de la Concesión, en comparación con lo obtenido en el primer año regulatorio en la Etapa Inicial.

Al respecto, el nivel cumplimiento en el número de conexiones de agua potable y alcantarillado en el primer año del segundo quinquenio (77% en ambos casos), en comparación con el mismo período de la Etapa Inicial (5% y 5.6%, respectivamente).

4. Análisis del desempeño de la Concesión en el segundo quinquenio

¹⁵ Los resultados obtenidos son a setiembre de 2012.

Los mejores resultados en la Concesión en lo que va del segundo quinquenio pueden explicarse por las siguientes razones:

a) Mejora en el diseño del Contrato de Concesión

Para el segundo quinquenio de la Concesión no se contempla el establecimiento de un IAG a cargo del Estado peruano ni el pago de una Remuneración Fija a favor del Concesionario. Vale decir, se ha eliminado el componente de remuneración por gerenciamiento aplicado en la Etapa Inicial. Asimismo, se mantiene el esquema de cofinanciamiento parcial de la Concesión.

Tabla 11: Esquema de Financiación y Asignación de Riesgos

	Etapa Inicial		Etapa Final	
	Mecanismo	Responsabilidad	Mecanismo	Responsabilidad
Riesgo Comercial	IAG	Estado	No se contempla IAG	Concesionario (hasta el monto de inversión reembolsable)
Inversiones	Préstamo (KfW) Donación (KfW) Aporte (Estado) Recursos Propios (Concesionario)	Estado / Concesionario	Préstamo (KfW) Donación (KfW) Subsidios (Estado) Recursos Propios (Concesionario)	Estado / Concesionario
Gestión de la Concesión	Remuneración Fija (Donación)	Privado	No se contempla Remuneración Fija	Privado

Fuente: Contrato de Concesión

Elaboración: Propia

En este sentido, la Segunda Etapa de la Concesión se aproxima a una modalidad de Concesión Cofinanciada parcial. La ausencia de IAG significa que es el propio Concesionario quien asume el riesgo comercial de la Concesión, particularmente en relación con el compromiso de inversión con cargo a recursos propios y préstamos reembolsables. Finalmente, la ausencia de Remuneración Fija nos aleja de la figura del gerenciamiento..

El Contrato de Concesión propuesto para la Etapa Inicial tuvo una naturaleza híbrida, presentando características de un esquema de concesión cofinanciada con un componente de gerenciamiento, diseño que generó distorsiones y confusiones y redujo los incentivos para la eficiencia del Concesionario. Cabe agregar que a dicha fecha no se había dictado todavía la Ley de Asociaciones Público – Privadas¹⁶. Este diseño fue modificado en el Segundo Quinquenio.

¹⁶ La Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, Decreto Legislativo N° 1012, que se dictó en mayo del 2008.

b) Mejor definición de incentivos al Concesionario

En primer lugar, entendemos que la eliminación del componente de Remuneración Fija por gerenciamiento a favor del Concesionario y del IAG a cargo del Estado, aplicados en la Etapa Inicial, han perfilado con mayor claridad la naturaleza del Contrato y de la Concesión suscrita.

Así, pues, queda claro que no estamos frente a un contrato de gerenciamiento, sino frente a un contrato de Concesión Cofinanciada que regula la operación integral del negocio. En la medida que el beneficio para el Concesionario depende de los resultados que genere la Concesión (dado que el cofinanciamiento no incluye pagos por operación y mantenimiento), los incentivos para realizar una gestión eficiente en cabeza del operador son más claros y eficaces. .

c) Mayor cofinanciamiento de las inversiones

En línea con lo anterior, se ha incrementado el cofinanciamiento de las inversiones previstas en el Segundo Quinquenio por parte de terceros (Gobierno Central y KfW) hasta llegar al 95% del monto total de la inversión, de manera que sólo el 5% son recursos propios del Concesionario (comparado con 18% en la Etapa Inicial).

Esta recalibración del aporte no reembolsable también define mejor la viabilidad económica de la Concesión, dejando en claro que no se trata de una concesión autosostenible. Tratándose de una concesión cofinanciada, los incrementos tarifarios aplicados por el Concesionario no están destinados a recuperar las inversiones, sino principalmente a cubrir costos operativos y de mantenimiento de la Concesión.

d) Mejor información para elaboración de Línea de Base

La experiencia en la Etapa Inicial de la Concesión ha permitido que en la actualidad se cuente con información que permite establecer metas de gestión viables. La línea de base del Segundo Quinquenio es más confiable y permite “sincerar” la real situación de la empresa, de manera que se pueda medir mejor el verdadero avance del Concesionario en cada año regulatorio y en el consolidado.

A consecuencia de ello, por ejemplo, el PMO aplicable al Segundo Quinquenio ha reducido algunas metas en comparación de las que se establecieron para la Etapa Inicial, tales como la meta de continuidad de servicio; la meta de relación de trabajo; y la meta de agua no facturada.

VI. Conclusiones y recomendaciones finales

1. Alineación de Objetivos de las entidades públicas a cargo de la Concesión.- La agencia de promoción de la inversión privada tiene incentivos para licitar con la mayor rapidez posible los procesos que le encargan, y para “bajar la valla” para la admisión de participantes en la licitación, a fin de fomentar una adecuada competencia ex ante por el mercado a entregar en concesión. Sin embargo, ello puede generar problemas posteriores en caso el concesionario seleccionado no cuente con los recursos técnicos o económicos necesarios para hacer frente a las obligaciones asumidas.

Por otro lado, el organismo regulador prefiere un mayor esfuerzo en la selección del concesionario a fin de evitar posteriores problemas durante la vida de la concesión, lo que puede frenar o complicar el proceso de concesión. En tal sentido, es conveniente plantear mecanismos institucionales de alineación de objetivos entre tales entidades, respetando sus planes y funciones, a fin de mejorar la coordinación entre ellas, mejorar los contratos de concesión y acelerar los procesos futuros.

2. Diseño institucional claro de la Concesión.- El diseño de la Concesión debe proporcionar señales muy claras respecto de lo que se espera que haga cada uno de los actores que participan en el proceso, especialmente para el Concesionario. El diseño debe contemplar una estructura de incentivos adecuada que oriente al Concesionario hacia el cumplimiento de las Metas de Gestión previstas en el Contrato de Concesión. Combinar elementos de un contrato de gerenciamiento con elementos de una concesión puede generar incentivos desalineados o, incluso, incompatibles en el operador.

En tal sentido, la definición clara de la naturaleza del contrato es fundamental: gerenciamiento es diferente a concesión, y esto deben entenderlo todos los actores a fin de no generar expectativas y desalineamientos que perjudiquen el desempeño de la concesión.

3. Construcción de una Línea de Base confiable.- La medición del cumplimiento de las Metas de Gestión, y por ende, del resultado de la Concesión, depende de manera directa de la existencia de una línea de base adecuada, que nos permita identificar el punto de partida de la Concesión. De lo contrario, se corre el riesgo de generar conflictos o contradicciones durante la vida de la Concesión que pueden afectar su eficacia y viabilidad. Cuando no exista información confiable respecto de los indicadores a tomar en cuenta para las Metas de Gestión, es preferible ser conservador y tomar como referente el escenario más “pesimista” (el de mayor retraso de los indicadores).

En el peor de los casos, el error se puede corregir en la siguiente revisión tarifaria, una vez que se cuente con mayor data disponible. La

consecuencia de tomar como base el escenario agresivo es poner en riesgo la sostenibilidad misma de la Concesión.

4. Perfeccionar el mecanismo de arbitraje.- El Arbitraje independiente e imparcial es un mecanismo esencial para la viabilidad de largo plazo de esquemas de concesión o APP. Sin embargo, para su eficacia se requiere contar con Tribunales Arbitrales integrados por personas especialistas en regulación, para garantizar la solvencia técnica del laudo a emitir.

El desconocimiento de los principios y conceptos centrales de una buena regulación pueden llevar a resultados negativos no sólo para el sistema regulatorio en general, sino para la institución arbitral misma.

En tal sentido, es conveniente revisar el procedimiento arbitral en materia regulatoria para garantizar esta tecnicidad y especialidad, y además, para permitir la participación de los organismos reguladores en el proceso arbitral, por ejemplo como *amicus curiae* cuando no son partes en el contrato, en la medida que su experiencia y opinión técnica, si bien no vinculante, es esencial para alcanzar una resolución informada y adecuada de la controversia en cuestión.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ✓ Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN). “Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021”. Lima, 2012. Prefacio.
- ✓ Contrato de Concesión suscrito por las Municipalidades Provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar y la empresa Aguas de Tumbes en el 2005.
- ✓ Decreto Supremo N° 007-2011-VIVIENDA, que autoriza a la empresa Agua de Manizales S.A. la adquisición del 80% del capital social de la empresa Agua de Tumbes S.A.
- ✓ Estudio Tarifario para la Concesión emitido por la Gerencia de Regulación Tarifaria de SUNASS en mayo de 2005.
- ✓ Informe N° 005-2007-SUNASS-120 emitido por SUNASS sobre la Evaluación del Cumplimiento de Metas de Gestión del primer año regulatorio de Aguas de Tumbes S.A.
- ✓ Informe N° 007-2009-SUNASS-120, emitido por Sunass sobre La Evaluación de cumplimiento de metas de gestión del tercer año regulatorio de Aguas de Tumbes S.A.
- ✓ Informe N° 016-2010/SUNASS-120-F, emitido por SUNASS sobre la Evaluación del Cumplimiento de Metas de Gestión del cuarto año regulatorio de Aguas de Tumbes S.A.
- ✓ Informe N° 023-2005-SUNASS/110, mediante el cual Sunass emite opinión del Contrato de Concesión de Aguas de Tumbes S.A.
- ✓ Informe N° 024-2005-SUNASS/110, Propuesta de Capítulo 8 y los Anexos correspondientes a la cobertura del servicio y el Plan Maestro Optimizado del Contrato de Concesión.
- ✓ Informe N° 067-2011-VIVIENDA/VMCS-DNS-JJVR de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que emite opinión favorable sobre la transferencia del capital social de la empresa Agua de Tumbes S.A. a la empresa Agua de Manizales S.A.
- ✓ Ley Marco de Asociaciones Público Privadas, Decreto Legislativo N° 1012, de mayo del 2008.
- ✓ MILGROM, Paul & ROBERTS, John. Economics, Organization & Management. Capítulo 6. Prentice –Hall Inc. 1992.
- ✓ Plan Maestro Optimizado de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Aguas de Tumbes S.A. para el período 2010-2039, emitido en enero de 2010.
- ✓ Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 006-2007-GSF, de 15 de mayo de 2007, mediante el cual Sunass inicia procedimiento administrativo sancionador en contra de Aguas de Tumbes S.A. por incumplimiento de las Metas de Gestión en el primer año regulatorio.
- ✓ Resolución de Gerencia General 107-2007-SUNASS-GG, de 23 de agosto de 2007, mediante el cual Sunass declara responsable y la sanciona por el incumplimiento de las Metas de Gestión en el primer año regulatorio.
- ✓ Resolución de Consejo Directivo N° 014-2011-SUNASS-CD, que aprueba el Plan Maestro Optimizado de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Aguas de Tumbes S.A.

- ✓ SALINAS, Sergio. "NUEVAS RUTAS PARA UNA MEJOR REGULACIÓN: Fortalecimiento de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú", Capítulo III, p. 113.

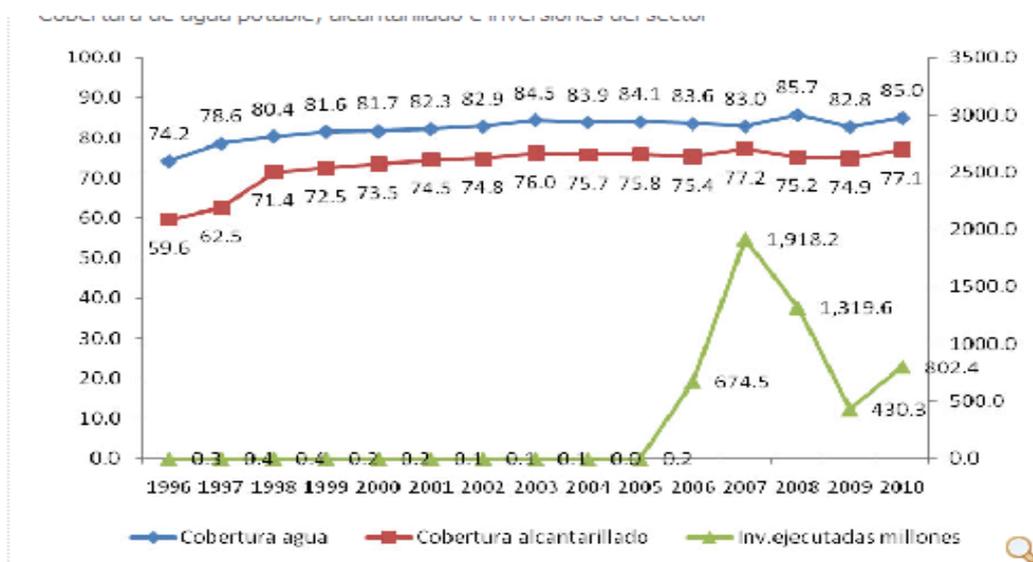
Páginas Web

- ✓ SUNASS
2012 Reporte de variables de gestión a septiembre de 2012. Aguas de Tumbes
Consulta: 02 de enero de 2013.

<http://intranet.sunass.gob.pe:81/indicadores/index.php/recursos/descargas/funcstartdown/287/>

ANEXO I

Evolución de los Indicadores Promedio Nacional 1996-2010



Fuente: Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento
Elaboración: SUNASS

ANEXO II
Fórmula para el cálculo del Ingreso Anual Garantizado (IAG)

$$Z = (ISG - E) - IGV * Z$$

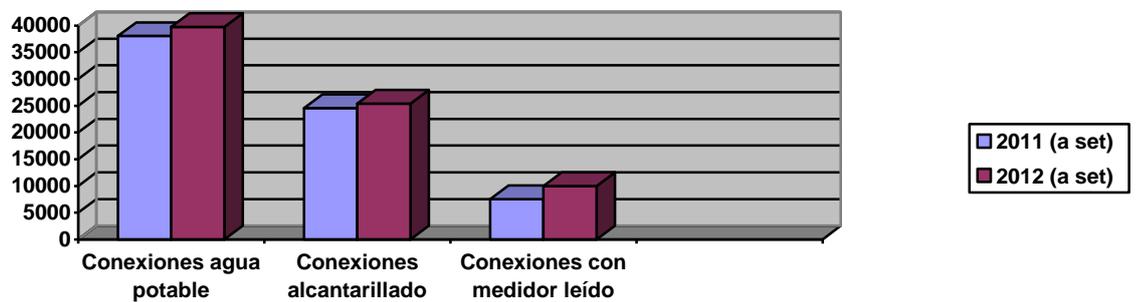
Donde:

- Z = Pago Semestral al Concesionario
- ISG es el Ingreso Semestral Garantizado (IAG / 2)
- E son los ingresos efectivos de la concesión
- IGV es el Impuesto al Valor Agregado en el Perú

Fuente: Contrato de Concesión

ANEXO III

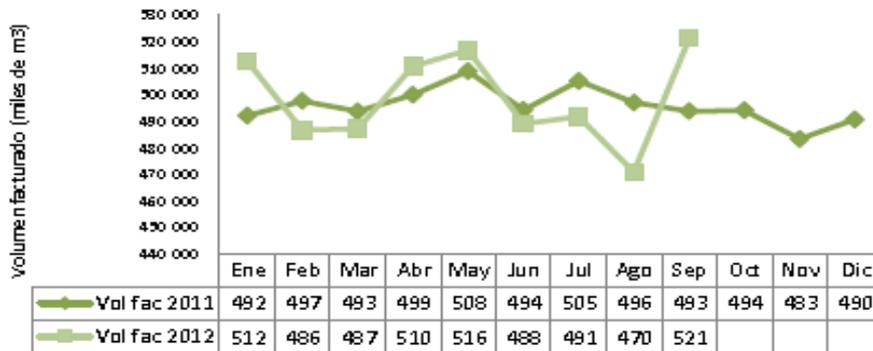
Gráfico 1
Resultados de gestión del nuevo Concesionario vs. Anterior Concesionario



Fuente: SUNASS – Reporte de variables de gestión de ATUSA a setiembre de 2012

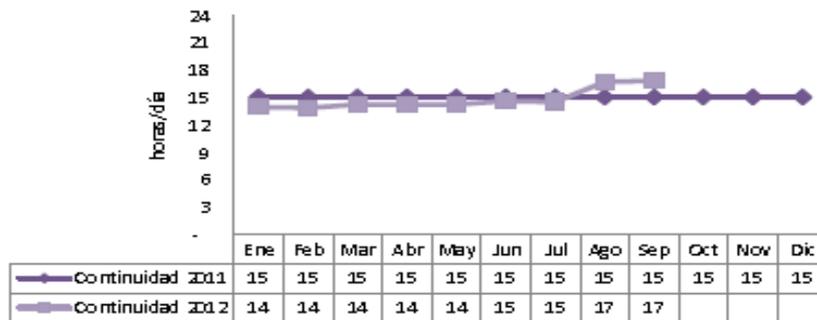
Elaboración: Propia

Gráfico 2
Volumen facturado años 2011 y 2012



Fuente: SUNASS – Reporte de variables de gestión de ATUSA a setiembre de 2012
Elaboración: SUNASS

Gráfico 3
Continuidad del servicio de agua potable por horas/día
Años 2011 y 2012



Fuente: SUNASS – Reporte de variables de gestión de ATUSA a setiembre de 2012
Elaboración: SUNASS