Desarrollo de la Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento en el Perú: Enfoque de los Recursos Humanos y las Instituciones

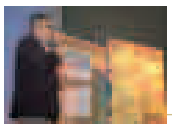
Indice

Presentación 5

Introducción 7

Capítulo 1. Objetivos e Hipótesis 10

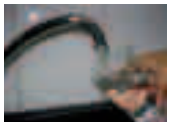
Capítulo 2. Marco Conceptual 12



Capítulo 3. Metodología 22
3.1 Tipos de Análisis
3.2 Fuentes de información

Capítulo 4. Ambiente instrumental para el desarrollo de capacidades 28
4.1 Actuación internacional
4.2 Actuación del Estado y de las instituciones públicas

Capítulo 5. Antecedentes 40
5.1 Marco legal de la prestación de servicios
5.2 Marco institucional de la prestación de servicios



Capítulo 6. Hallazgos y análisis de la situación de los recursos humanos en las EPS y de la interacción institucional – funcional 44
6.1 Los recursos humanos de las EPS
6.1.1 Análisis de la cantidad de personal en las EPS
6.1.2 Análisis del personal en base a la estructura orgánica y funcional de la EPS
6.2 Aplicación de un modelo de gestión de recursos humanos en las EPS
6.3 Interacción Institucional – Funcional
6.3.1 Interacción Institucional
6.3.2 Interacción Funcional

Conclusiones 135

Propuestas 138

Anexos 139

Siglas y Abreviaturas 147

Referencias Bibliográficas 151

Presentación

El fortalecimiento de capacidades del sector saneamiento es una de las estrategias de GIZ/PROAGUA para el desarrollo sostenible de los servicios de agua y saneamiento. Prueba de ello es el apoyo al gobierno peruano, a través del Vice-ministerio de Construcción y Saneamiento, para la implementación del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (SFC). La finalidad de esta estrategia sectorial es promover y consolidar capacidades de manera estructural y sostenida, teniendo como premisa que el recurso humano es el factor clave para mejorar la gestión institucional y generar un impacto positivo en la competitividad del sector saneamiento.

Continuando su compromiso de colaboración con el sector saneamiento, GIZ/PROAGUA desarrolló el presente estudio entre octubre de 2010 y abril de 2011, con el propósito de evaluar el estado de los recursos humanos en las EPS y definir su interacción con otras instituciones y las funciones que cumplen con respecto a la prestación de servicios de agua y saneamiento en el ámbito urbano.

Los resultados muestran dos aspectos importantes. En cuanto a la gestión de recursos humanos, se observa un exceso de trabajadores en las EPS, en su mayoría poco calificados y contratados para labores permanentes, que perciben bajas remuneraciones y no cuentan con incentivos ni políticas de formación que permitan mejorar su rendimiento. Respecto a la gestión institucional, se revela la considerable cantidad de instituciones, tanto de la gestión pública como de la sectorial, que mantienen vínculos y relaciones institucionales con las EPS, lo que ocasiona duplicidad de funciones y hace más compleja la coordinación entre actores.

Se espera que el estudio sirva de insumo para la aplicación de estrategias y políticas sectoriales orientadas a mejorar la gestión de los recursos humanos en las EPS, reforzar los vínculos y cristalizar alianzas entre las instituciones vinculadas con la gestión del recurso hídrico.

Lic. Michael Rosenauer

Director de GIZ/PROAGUA

Introducción

Durante muchos años, en el Perú se han priorizado las inversiones en obras para ampliar la cobertura de agua y saneamiento (AyS),[1] y se ha relegado el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades personales e institucionales, que garantizan una eficiente prestación de los servicios.

Tomando en consideración los conceptos sobre los tres componentes de infraestructura (Jochimsen 1966, Buhr 2009, Bauer y Villaverde 2011) –infraestructura material (IM), infraestructura personal (IP) e infraestructura institucional (II)–, se puede deducir que las inversiones en el sector saneamiento no se han orientado al financiamiento de dichos componentes en forma integral porque se han focalizado en la infraestructura más visible y la que aporta rendimientos más inmediatos: la IM, a través de la construcción, mejoramiento o ampliación de los sistemas de AyS (Bauer y Villaverde 2011). Por ello, gran parte de las inversiones realizadas en décadas pasadas no lograron generar el impacto esperado en la población a través del tiempo, lo cual se vio reflejado en la baja calidad de los servicios.

De esta manera, el desarrollo de capacidades es un factor clave para lograr la sostenibilidad en la prestación de servicios de AyS por tres motivos principales: en primer lugar, el recurso humano debidamente cualificado incrementa el valor social y los beneficios económicos de las inversiones en IM. En segundo lugar, el fortalecimiento de la capacidad institucional contribuye a mejorar el rendimiento de los prestadores de servicios de AyS y su interacción con otras instituciones involucradas. En tercer lugar, fomenta la creación de un entorno favorable basado en reformas y políticas sectoriales orientadas al desarrollo sostenible, a mejorar la gestión de servicios y a priorizar la creación de conocimientos con el apoyo de un marco legal y político bien establecidos (Lopes y Theisohn 2003, Van Hofwegen 2004, UNESCO 2006).

Por ello, resulta necesario considerar estos tres niveles requeridos para el desarrollo de capacidades porque la IM es insuficiente para garantizar la sostenibilidad y la calidad de los servicios. En ese sentido, durante los últimos años se han llevado a cabo algunos avances para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades personales e institucionales en el sector saneamiento del Perú. Prueba de ello son: el Plan Nacional de Saneamiento (PNS), el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (SFC), el Plan de Acción para el Fortalecimiento de Capacidades en el contexto del Programa Agua para Todos (PAPT) y el Shock de Inversiones (Plan FOCAS), entre otros. Sin embargo, a pesar de los avances efectuados, se requiere la aplicación de políticas que consideren la importancia de equilibrar los conocimientos y las capacidades institucionales e individuales (II e IP) con las inversiones en construcción, ampliación y mejoramiento de los sistemas de AyS (IM).

Por otro lado, si bien las inversiones que incluyan los tres componentes de infraestructura serán fundamentales para reducir la brecha en la cobertura de AyS y lograr la sostenibilidad en la prestación de servicios, es sumamente necesario que se lleven a cabo otras acciones complementarias para garantizar estos resultados. En ese sentido, debe existir una planificación con respecto a la organización del espacio territorial y al desarrollo urbano por parte de las autoridades municipales para evitar (como sucede en la actualidad) que los pobladores se sitúen en zonas de alto riesgo y de difícil acceso, producto del crecimiento demográfico desordenado en diversas ciudades del país, lo cual encarece los costos para dotar a la población de servicios básicos como el AyS.

[1] Para fines del estudio, el término AyS hace referencia al agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Ante este escenario y considerando la escasez de investigaciones sobre estos temas aplicados al sector saneamiento, el presente estudio analiza la situación actual de los recursos humanos en las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) y define su interacción con las demás instituciones y las funciones que cumplen con respecto a la gestión de servicios de AyS en el ámbito urbano. Se espera que los resultados del estudio puedan servir de insumo para la aplicación de estrategias y políticas sectoriales orientadas a mejorar la gestión de los recursos humanos en las EPS y a fortalecer las sinergias y los vínculos con las instituciones involucradas a fin de mejorar la competitividad del sector saneamiento.

1

Objetivos e hipótesis

El estudio tiene como objetivos principales:

- Analizar cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos de las EPS así como las acciones que éstas han efectuado con respecto al desarrollo personal y profesional de sus trabajadores.

- Identificar los principales actores que mantienen un vínculo con las EPS, para luego definir el grado de influencia que ejercen sobre ellas y establecer en qué aspectos y con qué frecuencia se relacionan.

- Describir las funciones que deben cumplir los actores identificados en el punto anterior u otros involucrados con la gestión de servicios de AyS en el ámbito urbano, para luego establecer el grado de cumplimiento de sus labores funcionales considerando el marco legal, institucional y normativo.

Asimismo, el estudio plantea las siguientes hipótesis:

- El recurso humano debidamente cualificado constituye un factor clave para mejorar la capacidad de gestión institucional y generar un impacto positivo en la competitividad del sector saneamiento.

- El cumplimiento adecuado de las funciones de los actores que pertenecen a la gestión sectorial y a la gestión pública, así como la efectiva interacción, coordinación y concertación que debe existir entre ellos permite lograr una gestión sostenible de la prestación de los servicios de AyS.

2

Marco Conceptual

Con la finalidad de lograr el acceso universal a los servicios de AyS y cumplir las metas estipuladas en diversos acuerdos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), diversos países han invertido cuantiosas sumas de dinero para incrementar la cobertura de dichos servicios. Sin embargo, estas inversiones no han logrado obtener los resultados y efectos esperados en la prestación de servicios porque las bases del conocimiento son inadecuadas y las capacidades insuficientes, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por los organismos internacionales (UNESCO 2006). Tales son los casos de algunos países en vías de desarrollo como el Perú, caracterizados por la falta de capacidad para administrar y gestionar dichas inversiones.

Por ello, el desarrollo de capacidades constituye un aspecto fundamental para lograr el manejo sostenible de la prestación de servicios de AyS, lo cual implica mejorar la calidad de los recursos humanos y la gestión de las instituciones dentro de un marco legal y regulatorio adecuado.

En ese sentido, el marco conceptual del presente estudio se basa en el modelo de Lopes y Theisohn (2003) y Van Hofwegen (2004) sobre el enfoque de desarrollo de capacidades, definido como "el proceso por el cual las personas, las organizaciones, las instituciones y las sociedades desarrollan las habilidades (individuales y colectivas) para realizar una serie de funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos" (PNUD 1997, Lopes y Theisohn 2003).

Dichos autores establecen tres niveles de desarrollo de capacidades: nivel individual, nivel institucional y entorno favorable, los que han sido tomados como referencia al presentar los hallazgos y analizar los resultados del presente estudio.

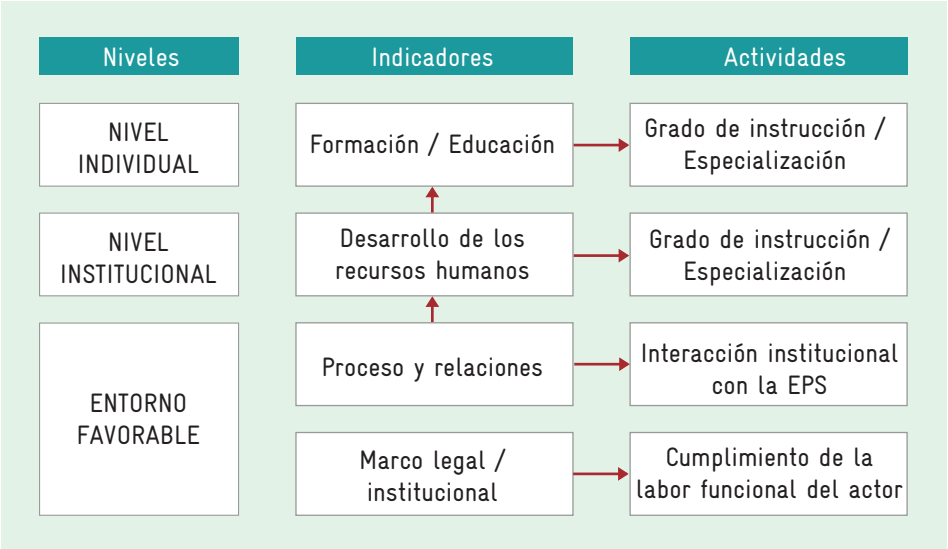


Ilustración 1. Niveles de desarrollo de capacidades

Fuente: Adaptado de Van Hofwegen (2004).

La ilustración presenta una adaptación del enfoque de desarrollo de capacidades basado en las actividades que serán analizadas en el estudio de acuerdo con los indicadores identificados para cada nivel.

Nivel individual

Se refiere al desarrollo de los recursos humanos a través de las habilidades, experiencias y conocimientos que las personas adquieren a través de la capacitación formal y la educación, así como del aprendizaje y la experiencia. Lopes y Theisohn (2003) señalan que el primer

nivel y la unidad básica de la capacidad es la persona porque en ella se crean las habilidades y los conocimientos. Además, si bien es cierto que los tres niveles tienen la misma importancia, contar con un personal suficientemente cualificado para desarrollar políticas y marcos legales y con las instituciones necesarias es el punto de partida de cualquier empresa de éxito (UNESCO 2006).

Por ello, el recurso humano es un factor determinante para el cumplimiento de los objetivos trazados por las instituciones encargadas del diseño de políticas y de la prestación de servicios. En ese sentido, resulta necesario desarrollar habilidades, conocimientos y actitudes que permitan elevar el nivel de profesionalización y formación de los trabajadores, de tal modo que puedan mejorar las capacidades institucionales necesarias para el desarrollo del sector saneamiento.

Tomando en consideración la dificultad para medir las habilidades y las actitudes de los recursos humanos, el presente estudio se centra en el análisis de la formación y educación de los trabajadores de las EPS a través de la evaluación del grado de instrucción y de las especializaciones en los cargos gerenciales. Se complementa dicha información con la cantidad total del personal en las EPS, con la finalidad de cuantificar el tamaño de mercado de la fuerza laboral para la aplicación de estrategias sectoriales orientadas al fortalecimiento de capacidades.

Nivel institucional

Abarca las políticas internas, las disposiciones, procedimientos y marcos que permiten a una organización operar y cumplir su mandato, y que posibilitan la unión de esfuerzos con las capacidades individuales para trabajar juntos en lograr los objetivos (PNUD 2008). En ese sentido, el fortalecimiento de capacidades no es un proceso aislado ya que necesita responder a una gestión de recursos humanos como parte de la capacidad de gestión institucional.

Respecto al último punto es necesario aplicar un adecuado proceso de desarrollo de recursos humanos con el propósito de atraer personal debidamente cualificado y alineado con los objetivos de la institución. Si el personal cuenta con esas características, la capacidad de una organización para desempeñarse y cumplir sus funciones será mayor que la suma de sus partes.

El presente estudio aplica el modelo de gestión de recursos humanos (GRH) propuesto por Longo (2002), con la finalidad de realizar un diagnóstico de la situación respecto a la GRH en las EPS. Dicho modelo está diseñado como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas que se conectan e interrelacionan entre ellos. A continuación se puede observar el sistema gráficamente:

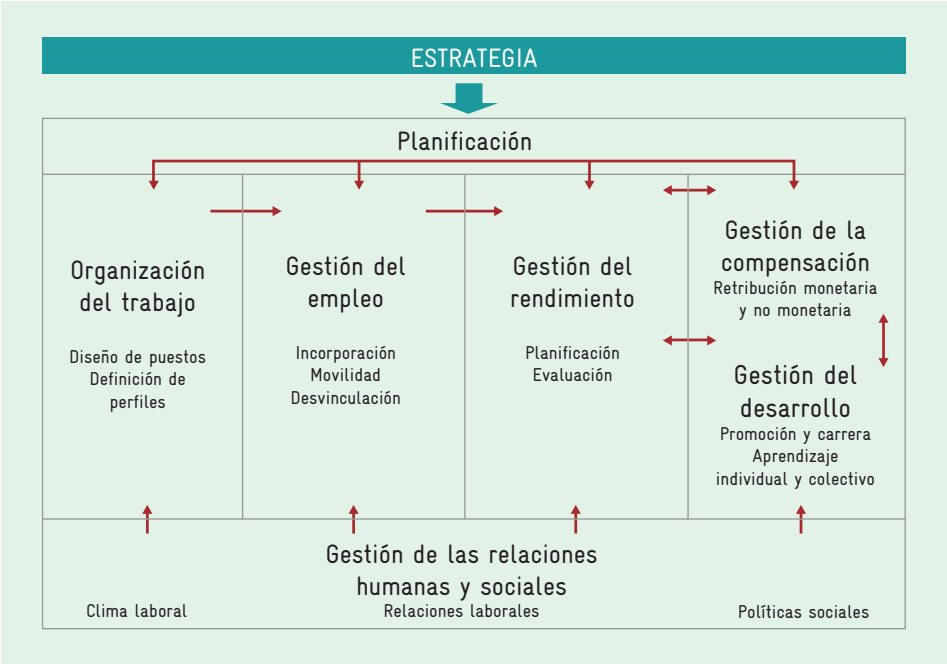


Ilustración 2. Subsistemas de la gestión de recursos humanos

Fuente: Extraído de Longo, F. (2002).

La GRH actúa como un nexo entre la estrategia empresarial y las personas, ya que su finalidad es la adecuación de éstas a la estrategia de la organización para lograr resultados acordes con las finalidades planteadas. Así, la GRH no genera valor si no está alineada con las prioridades y finalidades organizativas.

Como se puede observar en la ilustración, la GRH está influenciada por una estrategia de recursos humanos que abarca diversos subsistemas y representa un subproducto o derivación de la estrategia organizativa y se define como un "conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa" (Longo 2002).

Su existencia es de gran importancia y necesaria para los siguientes aspectos:

- Lograr el alineamiento entre las políticas y prácticas de personal y las prioridades de la organización.
- Dotar de sentido y valor a las políticas y prácticas de la GRH
- Hacer posible la innovación de las políticas y prácticas de la GRH.

Además, para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado que aporte valor y contribuya al logro de los objetivos de la organización es necesario que los subsistemas estén operativos, que se produzcan las interconexiones necesarias entre ellos y que exista una coherencia estratégica. A continuación se realiza una descripción de los subsistemas y procesos que conforman el modelo de GRH:

SUBSISTEMAS DEL MODELO DE GRH

1. Planificación de recursos humanos

Permite estudiar las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en el corto, medio y largo plazo, contrastar dichas necesidades con las capacidades internas e identificar las acciones para cubrir dichas diferencias. La planificación de recursos humanos facilita la coherencia estratégica mencionada anteriormente, ya que conecta las políticas y prácticas de la GRH con las prioridades de la organización. Este subsistema es muy importante, pues representa la "puerta de entrada" al sistema integrado de GRH y se relaciona con los demás subsistemas.

La planificación de recursos humanos cuenta con los siguientes procesos:

a) Análisis de necesidades brutas de recursos humanos

Permite prever las necesidades cuantitativas (cantidad de personas o el tiempo necesario de trabajo) y las necesidades cualitativas (competencias) que se precisarán para hacer ciertas tareas en el momento oportuno.

b) Análisis de las disponibilidades actuales y futuras

Busca identificar la situación actual y previsible de los recursos humanos.

c) Análisis de las necesidades netas de recursos humanos

Es el resultado del contraste de los dos análisis anteriores, del cual se obtendrá una diferencia, ya sea por exceso o defecto.

d) Programación de medidas de cobertura

Este proceso busca identificar y prever las acciones para cubrir las necesidades netas detectadas, las cuales pueden afectar a cualquiera de los subsistemas de la GRH.

2. Organización del trabajo

Este subsistema integra el conjunto de políticas y prácticas de la GRH destinadas a definir las características y condiciones de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. La organización del trabajo se conecta con la planificación ya que recibe los insumos de ella, y con la gestión del empleo debido a que el diseño adecuado de puestos y perfiles es un requisito para la correcta gestión de los procesos de incorporación de las personas.

La organización del trabajo cuenta con los siguientes procesos:

a) Diseño de los puestos de trabajo

Implica describir las actividades, funciones, responsabilidades y finalidades que la organización asigna al puesto. Este diseño de puestos debe especificar también el grado de especialización horizontal y vertical del puesto, así como el grado de formalización del comportamiento.

b) Definición de los perfiles

Implica definir los perfiles de los ocupantes de los puestos, los cuales deben identificar las **competencias** básicas que ellos deben cumplir.

3. Gestión del empleo

Es un subsistema complejo que incorpora el conjunto de políticas y prácticas del personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas ingresan, rotan y se retiran de la organización. La gestión del empleo permite poner en contacto a las personas, a lo largo de toda la trayectoria laboral, con las tareas que les son asignadas en cada momento. Es por esta razón que se relaciona principalmente con el subsistema de organización del trabajo. Además, se conecta con la gestión del rendimiento, de la que obtiene información relevante para tomar decisiones que afectan la movilidad de las personas o su eventual salida de la organización.

La gestión del empleo cuenta con las siguientes áreas principales:

a) Gestión de la incorporación

Comprende las políticas y prácticas referentes al acceso de las personas al puesto de trabajo. Esta área cuenta con tres procesos:

i) Reclutamiento: comprende las políticas y prácticas dirigidas a buscar y atraer candidatos a los puestos de trabajo que necesitan cubrirse.

ii) Selección: comprende la elección y aplicación de instrumentos precisos para elegir bien a los contratados.

iii) Recepción o inducción: comprende las políticas y prácticas destinadas a recibir adecuadamente a los seleccionados y acompañarlos, en sus inicios, en el puesto y en su entorno organizacional.

b) Gestión de la movilidad

Afecta los movimientos de las personas entre puestos de trabajo de la organización. Existen dos tipos de movilidad:

i) Movilidad funcional: implica cambiar de área.

ii) **Movilidad geográfica:** implica además un traslado del lugar de trabajo, con cambio de residencia.

c) **Gestión de la desvinculación**

Integra las políticas y prácticas de la GRH relacionadas con la culminación de la relación de empleo, por cualquier razón, ya sea por bajo rendimiento o razones económicas, entre otras.

4. Gestión del rendimiento

Este subsistema tiene como propósito influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlo con las prioridades de la organización y así mantenerlo en el nivel más alto posible. Permite una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizacionales, así como obtener información valiosa para tomar decisiones de la GRH en diferentes campos.

La gestión del rendimiento se relaciona principalmente con la gestión de la compensación, ya que el pago de remuneraciones debe estar vinculado al rendimiento, y con la gestión del desarrollo porque provee información para los procesos de promoción y carrera, y además detecta las necesidades de desarrollo de competencias de las personas, que se ven reflejadas en políticas eficaces de formación.

La gestión del rendimiento es un ciclo que presenta los siguientes procesos:

a) **Planificación del rendimiento**

Define las pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización, así como la correcta comunicación de dichas expectativas a los empleados y su compromiso para adaptar su rendimiento a estas.

b) **Seguimiento activo del rendimiento**

Se debe observar y apoyar el desempeño de las personas a lo largo del ciclo de gestión.

c) **Evaluación del rendimiento**

La evaluación se logra al comparar las pautas y objetivos del rendimiento con los resultados de los empleados.

d) **Retroalimentación al empleado**

También conocida como *feedback*, implica informar al empleado sobre los resultados de la evaluación, lo que debe acompañarse con la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que se incluirán en la etapa de planificación del siguiente ciclo.

5. Gestión de la compensación

Este subsistema implica la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y de compensaciones no retributivas que la organización otorga a sus empleados, como contraprestación de su trabajo y contribución a los fines de la organización. La gestión de la compensación se vincula principalmente con la organización del trabajo, específicamente con el diseño de los puestos de trabajo que constituyen la base de las estructuras salariales, y con la gestión del rendimiento, ya que la evaluación del personal permite aplicar retribuciones variables ligadas al rendimiento y a mecanismos de reconocimiento no monetario.

La gestión de la compensación presenta los siguientes procesos:

a) Diseño de estructuras salariales

El diseño de la estructura remunerativa se basa, en la mayoría de casos, en el diseño de los puestos de trabajo. Con el fin de lograr la equidad salarial interna y externa es necesario aplicar los siguientes subprocesos:

i) Valoración de los puestos: se debe atribuir a cada puesto una ponderación acorde con su contribución relativa a los resultados organizacionales, y coherente con los referentes salariales del mercado laboral.

ii) Clasificación de puestos por niveles o bandas salariales: deben ser consistentes con la valoración anterior y deben permitir una progresión salarial adecuada y una gestión racional de las retribuciones.

b) Beneficios extrasalariales

Estos beneficios representan las compensaciones no monetarias, como seguros de vida o accidentes; deben ser parte de una política que los vincule con una estrategia retributiva global.

c) Diseño de mecanismos de evolución

Establece políticas de compensación en dos campos:

i) Evolución global: implica vincular las decisiones de compensación con temas macro o empresariales, como la inflación prevista o los resultados de la empresa.

ii) Evolución individual: implica vincular las decisiones de compensación con aspectos individuales, como la antigüedad o el rendimiento de la persona.

d) Administración de salarios

Define las políticas que afectan el grado de centralización o descentralización de las decisiones sobre retribuciones y el grado de transparencia u opacidad de los salarios.

e) Reconocimiento no monetario

Incluye las políticas e instrumentos que aplica la organización para reconocer los logros de las personas, sin efectos salariales.

6. Gestión del desarrollo

Este subsistema tiene como propósito estimular el crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizacionales con los diferentes perfiles individuales. La gestión del desarrollo interactúa con la gestión del empleo al definir articuladamente los flujos de movimiento de las personas en la organización, con la gestión del rendimiento al recibir información para definir las necesidades de aprendizaje como las oportunidades de promoción, y con la gestión de la compensación ya que deben coordinar los mecanismos de progresión salarial, ligados a los diseños de carrera.

La gestión del desarrollo engloba las siguientes dos áreas básicas:

a) Políticas de promoción y carrera

Articulan los procesos por los cuales las personas progresan a medida que aportan a la organización, como un reconocimiento de la organización a dicho aporte.

b) Políticas de formación

Buscan garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizacionales, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progreso profesional.

7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema gestiona las relaciones establecidas entre la organización y sus empleados, en torno a las políticas y prácticas de personal, cuando adquieren una dimensión colectiva. Esto ocurre cuando el interlocutor de la dirección es la totalidad del personal, o uno o varios grupos de empleados vinculados entre sí por identidades laborales o profesionales, que trascienden un ámbito funcional específico de trabajo. Así, la gestión de las relaciones humanas y sociales se relaciona con todos los subsistemas de la GRH.

La gestión de las relaciones humanas y sociales cuenta con las siguientes tres áreas:

a) Gestión del clima organizativo

Incluye las políticas y prácticas de comunicación, en sentido ascendente y descendente en la organización, así como las políticas de personal orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados.

b) Gestión de las relaciones laborales

Incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo del personal, así como el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los actores sociales, como los sindicatos, gremios y asociaciones, que representan a los empleados o a grupos de los mismos.

c) Gestión de las políticas sociales

Incluye las políticas y prácticas cuyo objetivo es facilitar beneficios colectivos y ayudar a individuos o grupos especialmente necesitados, dentro del colectivo de empleados, como las políticas de salud laboral por ejemplo.

Entorno favorable

Si bien los esfuerzos del desarrollo de capacidades han estado enfocados, principalmente, en las habilidades individuales y las instituciones, implícitamente se asumía que los demás factores, como las externalidades y el entorno, podrían resolverse por sí mismos. Sin embargo, las experiencias han demostrado que las externalidades como la corrupción, los sistemas de gobierno o las actitudes propensas al conflicto son muy resistentes al cambio e impiden muchas iniciativas de desarrollo de capacidades (Lopes y Theisohn 2003: 24). Por ello, el entorno favorable ha cobrado mayor relevancia con respecto a este último punto porque actúa como un sistema donde los individuos y las instituciones cumplen sus funciones basado en las reglas de juego establecidas para su interacción.

Dichas reglas de juego están compuestas por los marcos normativos, legales, políticos, reguladores y administrativos en el que las personas y las instituciones operan e interactúan con el entorno externo y donde se establecen las condiciones para la ejecución de las funciones organizativas y operativas de las instituciones (UNESCO 2006: 452, 456). Sobre la base del marco establecido, el cual será detallado en el capítulo 5, el presente estudio realiza una evaluación de la interacción entre la EPS y las instituciones vinculadas con la prestación de servicios de AyS, además de verificar el cumplimiento de sus labores funcionales.

3

Metodología

Para cumplir con los objetivos y sustentar las hipótesis planteadas se diseñó y aplicó la siguiente metodología:

3.1 Tipos de análisis

a) Situación actual de los recursos humanos en las EPS – nivel individual

En primer lugar se determinó la cantidad total de personal según la modalidad de contrato y la proporción de trabajadores por cada 1.000 conexiones para las 50 EPS reguladas por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) en el año 2010.[2] Luego se contrastó dicha información con aquella obtenida del estudio "Acerca de la Gestión de las Empresas de Agua Potable y Alcantarillado" elaborado por Ciudadanos al Día (CAD) para las 45 EPS reguladas por SUNASS en el año 2000.

En segundo lugar, se realizó un análisis más exhaustivo de los recursos humanos según la estructura orgánica y funcional de la empresa, considerando los siguientes criterios: grado de instrucción, especialización y rotación de cargos gerenciales, remuneraciones y género, para una muestra de 17 EPS.[3]

b) Modelo de desarrollo de recursos humanos – nivel institucional

En esta parte se realizó una aplicación del modelo de GRH, elaborado por Longo (2002), basado en las entrevistas efectuadas a los presidentes de directorio, gerentes generales, gerentes de línea y jefes de planificación de 15 EPS, con la finalidad de corroborar si las empresas analizadas cumplen con una serie de indicadores que contribuyen a un mejor desarrollo personal y profesional de sus trabajadores.

c) Interacción institucional y funcional – ambiente instrumental

En primer lugar, se identificó a los principales actores con los que la EPS mantiene algún vínculo ligado a la prestación de servicios de AyS. Luego, con las entrevistas realizadas a los presidentes de directorio, gerentes generales, gerentes de línea y jefes de planificación de 14 EPS se elaboró un mapa de actores y se determinó el nivel de influencia que éstos ejercen sobre la empresa, con qué frecuencia se relacionan y en qué aspectos. Finalmente, se definió la calidad de los vínculos y las funciones que deberían realizar, mejorar o corregir los actores involucrados para propiciar una adecuada interacción con la EPS.

En segundo lugar, se estableció una serie de funciones agrupadas en ocho tipos de gestión que deben ser aplicadas por diversos actores según el marco legal, institucional y normativo existente con el propósito de lograr una gestión sostenible en la prestación de servicios de AyS. Posteriormente, se determinó el nivel de cumplimiento de las funciones identificadas para cada actor con base en las entrevistas realizadas a 14 EPS, a ocho autoridades municipales y según la información obtenida de diversos estudios de investigación.

Cabe mencionar que para analizar a los actores identificados se los agrupó de la siguiente manera:

[2] Para cinco EPS la información está disponible hasta el año 2009.

[3] SEDAPAL, SEDAPAR, SEDALORETO, SEDACUSCO, SEDAJULIACA, EMAPAT, EMAPA Cañete, EMAPACOP, EMUSAP Abancay, EPS Chavín, SEMAPA Barranca, EMSAPUNO, EMUSAP Amazonas, EMAPAVIGSSA, EMAPAB, EPS Huancavelica y EMSAPA Yauli.

Gestión sectorial

Una buena gestión sectorial significa garantizar la continuidad, regularidad y calidad del servicio, promoviendo su eficiencia y eficacia, y respetando la normatividad y el marco institucional del ente rector y regulador. Asimismo, implica administrar, operar y mantener la infraestructura sanitaria así como crear y fortalecer continuamente las capacidades personales e institucionales en aspectos técnicos, de gestión y administración (GIZ/PROAGUA 2010).

Los actores incluidos en esta gestión son: las EPS, SUNASS, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) a través de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS), del Programa Agua Para Todos (PAPT) y de la Oficina de Medio Ambiente (OMA).

Asimismo, se incluye en esta gestión a las instituciones de apoyo o soporte como la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú (ANEPSSA), los organismos internacionales, los medios de comunicación, la cooperación técnica y financiera, las universidades e institutos, entre otros, porque establecen convenios con algunos de los actores mencionados en el párrafo anterior para el financiamiento de obras de infraestructura o la implementación de programas de educación sanitaria, fortalecimiento sectorial, asistencia técnica y capacitación.

Gestión pública

Una buena gestión pública significa que las entidades del Estado en sus distintos niveles (nacional, regional y local) deben cumplir un rol estratégico, facilitando los procesos de planificación, gestión y desarrollo eficiente. Asimismo, implica asumir la responsabilidad de integrar los servicios de AyS en los mecanismos de gestión pública, dotando a las EPS de autonomía funcional, técnica y administrativa y asegurando la interrelación de la prestación de servicios con los procesos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y gestión ambiental.

Los actores incluidos en esta gestión son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los gobiernos regionales (GR), las municipalidades provinciales y distritales, el Ministerio del Ambiente (MINAM), la Dirección Nacional de Urbanismo (DNU) del MVCS, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) que pertenece al Ministerio de Agricultura (MINAG), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) adscrita al Ministerio de Salud (MINSA), entre otros.

La siguiente ilustración muestra gráficamente lo descrito anteriormente:

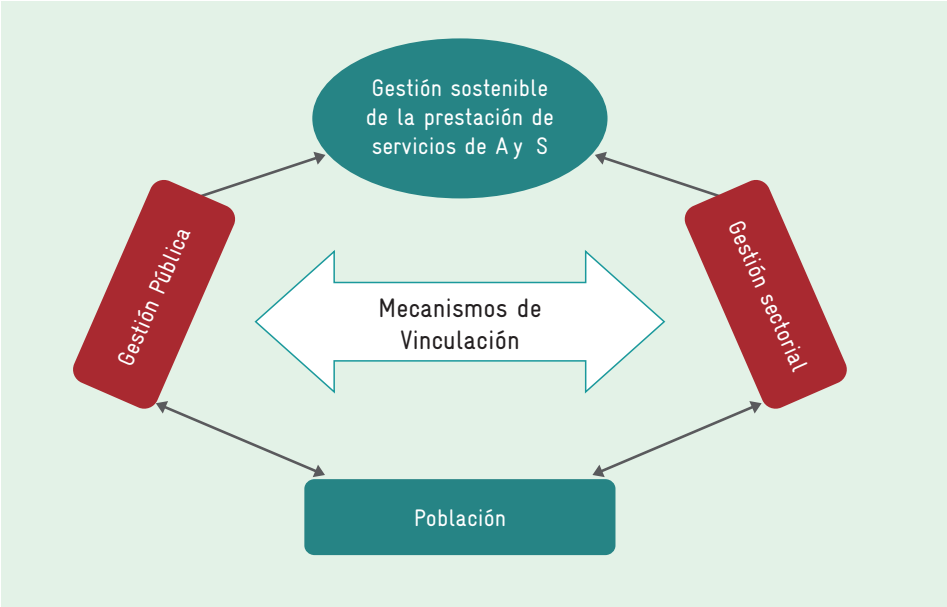


Ilustración 3. Gestión sostenible de la prestación de servicios de AyS

Fuente: GIZ/PROAGUA (2010).

Como se puede observar, una gestión sostenible de servicios de AyS es el producto de la concertación y la debida interacción entre la población y las instituciones involucradas con la gestión pública y la gestión sectorial.

Para fines del presente estudio y de acuerdo con los objetivos planteados, la población no es materia de análisis; sin embargo, es necesario mencionar que los usuarios constituyen una pieza fundamental porque son quienes supervisan la prestación de los servicios y exigen la rendición de cuentas.

3.2 Fuentes de información

Para el sustento de las hipótesis y el cumplimiento de los objetivos planteados se utilizaron las siguientes fuentes de información:

Información primaria

Para recopilar información detallada sobre el personal de las EPS, se enviaron solicitudes a los jefes de planificación o jefes del área de recursos humanos de las empresas asociadas a ANEPSSA. Al final, 17 EPS remitieron la información correspondiente para realizar el análisis respectivo.

Asimismo, se realizaron las siguientes entrevistas estructuradas, las cuales fueron de utilidad para la elaboración del presente estudio:

- Presidentes de directorio, gerentes generales, gerentes de línea, jefes de planificación y jefes de recursos humanos de las siguientes EPS: Tacna SA, Ilo SA, Moyobamba SRLtda, EMAPAB SRLtda, Grau SA, Moquegua SA, SEDAJULIACA SA, EMAPA Huancavelica SAC, SEDAPAR SA, EMAPACOP SA, EMAPA Huaral SA, SEDABARRANCA SA, EPS Chavín SA, EMSA Puno y SEDAPAL SA.

La distribución de los funcionarios entrevistados es la siguiente:

EPS / Cargo	Tamaño de EPS		
	Grande	Mediana	Pequeña
Presidentes de directorio	2	3	0
Gerentes generales	3	4	1
Gerentes de línea / jefes de oficina o departamento	7	3	1
To tal entrevistados	12	10	2
	24		

Cuadro 1. Distribución de funcionarios entrevistados

- Alcaldes provinciales de ocho jurisdicciones que pertenecen a los siguientes departamentos: Amazonas, Áncash, Huánuco, Moquegua, Puno, San Martín y Ucayali.

- Autoridades del MVCS-DNS, SUNASS, cooperación técnica y financiera, DNU, MINAM y especialistas del sector saneamiento.[4]

Información secundaria

Recopilación, sistematización y análisis de información bibliográfica, normatividad y marco legal vigente y documentos afines con el tema de estudio.

[4] Ver el Anexo 1: Lista de entrevistados

4

Ambiente instrumental para el desarrollo de capacidades

En este capítulo se detallan cuáles han sido las principales medidas adoptadas por las organizaciones internacionales, el Estado y las instituciones públicas en temas relacionados con el desarrollo de capacidades.

4.1 Actuación internacional

El fortalecimiento de capacidades es reconocida mundialmente como una de las principales estrategias para alcanzar objetivos asociados al AyS (SFC s.a.). Prueba de ello son las diversas conferencias, consultas, foros y cumbres internacionales realizadas en las dos últimas décadas, en las que se enfatiza la necesidad de aplicar políticas orientadas a desarrollar las capacidades institucionales y los recursos humanos.

- **Declaración de Nueva Delhi (1990)**

En 1990 se efectuó la Consulta Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental plasmada en la Declaración de Nueva Delhi, documento aprobado por participantes de 115 países quienes hacían un llamado a todas las naciones para que adopten medidas concertadas con el propósito de que la población pueda satisfacer dos de las necesidades humanas más básicas: el agua potable y el saneamiento ambiental. En dicha declaración se establecieron cuatro principios rectores para aquellos países comprometidos con el desafío de "compartir el agua en forma más equitativa". Se resaltó el principio relacionado con las personas y las instituciones, que enfatiza la necesidad de brindar una mayor atención a las capacidades con el objetivo de lograr servicios sostenibles que los beneficiarios puedan utilizar eficazmente.

- **Conferencia de Dublín (1992)**

En 1992 se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) en Dublín, Irlanda, donde se resaltó la necesidad de aplicar un nuevo enfoque a la evaluación, aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos a través de un compromiso político y una participación que involucre tanto a las diversas instituciones del Estado como a las comunidades más elementales. Dicho compromiso debe estar apoyado por cuantiosas inversiones en campañas de sensibilización, modificaciones en el campo legislativo e institucional, desarrollo tecnológico y programas de creación de capacidades. Precisamente, con respecto a este último punto se menciona lo siguiente:

> "Los países deben identificar, como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo, las necesidades de formación profesional en materia de evaluación y gestión de recursos hídricos y adoptar a nivel nacional las medidas oportunas, de ser necesarias, en colaboración con organismos de cooperación técnica, a fin de proporcionar la formación necesaria y las condiciones de trabajo oportunas para ayudar a conservar el personal capacitado. Los gobiernos deben también evaluar su capacidad para que sus especialistas en el campo del agua y en otras esferas conexas puedan llevar a cabo las múltiples actividades que requiere la gestión integrada de los recursos hídricos. Para ello será necesario un medio ambiente favorable gracias a disposiciones institucionales y legales, entre ellas las relativas a la gestión eficaz de la demanda de agua".

- **Agenda 21 (1992)**

En ese mismo año, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro, 179 países acordaron adoptar la Agenda 21 como plan de acción para promover el desarrollo sostenible a través del uso eficiente y racional de los recursos naturales y la distribución equitativa de los beneficios, de tal modo que se evite

comprometer las satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Con respecto al abastecimiento de AyS, en la Agenda 21 (Organización de las Naciones Unidas s.a., capítulo 18, apartado D) se menciona que los países deben elaborar planes de desarrollo de los recursos humanos en función de sus requerimientos e impulsar el desarrollo de las instituciones para la creación de una capacidad institucional como algunos de los medios de ejecución necesarios para garantizar el acceso universal a los servicios de AyS.

- Foro Mundial del Agua (2006)

En el año 2006 se realizó el IV Foro Mundial del Agua: *Acciones Locales para un Reto Global*, organizado por el Consejo Mundial del Agua (CMA) en Ciudad de México, con el objetivo de despertar conciencia sobre los asuntos del agua en el mundo. En su cuarta edición se destaca al desarrollo de capacidades como uno de los desafíos más importantes que enfrenta la gestión del agua debido a que las inversiones destinadas a financiar estos procesos no han recibido la importancia adecuada, convirtiéndose en un problema que obstaculiza el cumplimiento de las metas trazadas para mejorar la cobertura de servicios de AyS, tales como las señaladas en los ODM.

- Informe de Desarrollo Humano (2006)

Asimismo, el AyS también ha sido materia de análisis en el informe sobre desarrollo humano *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua,* elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2006. Dicho documento aborda el tema de la crisis del AyS como un factor que desvía el progreso hacia los ODM e impide el desarrollo humano; al respecto, una de las propuestas planteadas para cumplir con las metas de los ODM y conseguir el acceso universal al AyS es la elaboración de un plan global de acción con el objetivo de "proporcionar un punto focal institucional para el desarrollo de medidas internacionales destinadas a la movilización de recursos, la generación de capacidades y el impulso de la acción política mediante la asignación de una posición central al agua y al saneamiento en la agenda de desarrollo" (PNUD 2006: 70). El informe señala que se debe brindar apoyo al desarrollo de capacidades con un mayor énfasis en los países menos desarrollados, caracterizados por el débil desarrollo institucional y la inversión insuficiente en la creación de capacidades. En ese sentido, el plan global de acción ayudará a la planificación de todo el sector y movilizará los recursos para cumplir con este propósito.

- Informe de Naciones Unidas para el desarrollo de los recursos hídricos

Finalmente, en el año 2006 se presentó el segundo informe de las Naciones Unidas (ONU) sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: *El agua, una responsabilidad compartida*. En dicho informe hay un capítulo denominado *Mejorar el conocimiento y las capacidades*, en el cual se señala que la razón principal del fracaso de las inversiones realizadas en el sector hídrico durante las últimas décadas se dio por la poca atención prestada a la mejora del conocimiento y de las capacidades. Por ello se plantea que, para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura en saneamiento, se requieren recursos humanos adecuados y el fortalecimiento de la capacidad institucional en un entorno favorable. En ese sentido, el estudio propone como principales recomendaciones lo siguiente:

- Inversiones continuas en la mejora de los conocimientos y de las capacidades.

- Aumentar la capacidad de las instituciones de gestión hídrica para garantizar que tengan un mandato claro, un sistema organizativo eficaz y más apoyo en la toma de decisiones.

4.2 Actuación del Estado y de las instituciones públicas

Luego de presentar los avances a nivel internacional, a continuación se detallan los principales esfuerzos traducidos en políticas nacionales, planes o programas vinculados al fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel de gestión pública como de gestión sectorial.

A nivel de la gestión pública:

- Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Dicho Acuerdo, en su décimo tercera política de Estado, señala que el Estado se compromete a ampliar el acceso a los servicios de agua y al saneamiento básico y controlar los principales contaminantes ambientales (http://www.acuerdonacional.pe/AN/matrices/Equidad/Matriz13.pdf).

- Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza

Considera como un eje estratégico el desarrollo de capacidades humanas y el respeto a los derechos fundamentales; plantea como objetivo asegurar el capital humano y social especialmente de los grupos de riesgo y vulnerables. Una de las áreas de intervención es el acceso al agua y al saneamiento.

- Plan Nacional de Competitividad (PNC)

El PNC tiene el propósito de mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado global y el desarrollo social. El tema central para lograr la competitividad en las empresas es el incremento de la productividad de todos los recursos humanos y físicos.

Las políticas asociadas al sector saneamiento se enmarcan en el objetivo estratégico 3 vinculada a la infraestructura. Dichas políticas son:

- Establecer una política financiera para el sector saneamiento.

- Reforzar el proceso de participación del sector privado (PSP).

- Redefinir los roles y competencias de los gobiernos regionales y locales, en materia de servicios públicos e infraestructura.

- Revisar la organización del sector saneamiento, incluidos los niveles nacional, regional y local.

- Definir las políticas para mejorar la gestión empresarial en las EPS.

- Redefinir la política tarifaria del sector saneamiento.

- **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**

SERVIR es un organismo técnico especializado con competencia a nivel nacional, creado en el 2008 con la finalidad de implementar el proceso de reforma del servicio civil. Dentro de las funciones que cumple se pueden destacar las siguientes (Governa 2008: 6): (a) formular políticas nacionales en la gestión de los recursos humanos del Estado, (b) capacitar las oficinas de los recursos humanos, (c) nombrar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos, (d) dictar normas técnicas para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas, (e) organizar, convocar y supervisar los concursos públicos de selección de personal, entre otros.

De esta manera se pretende atraer la presencia de profesionales capacitados y con gran nivel de preparación a la administración pública, con la finalidad de que ocupen cargos gerenciales y directivos en los ministerios, instituciones públicas, GR y GL.

Asimismo, se busca generar incentivos para mejorar el desempeño del servicio civil a través de capacitaciones a nivel de posgrado y en formación laboral con la finalidad de que los conocimientos adquiridos influyan positivamente en el desarrollo profesional de las personas capacitadas y que, por lo tanto, mejoren la calidad de los servicios que recibe la población. Esto último debe ir acompañado de una evaluación del desempeño del personal que integra el servicio civil en función de los resultados obtenidos.

- **Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública (PNDC)**

El PNDC tiene como objetivo general "mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado" (PCM 2008: 54).

El proceso de descentralización consiste en la transferencia de competencias y recursos a los GR y GL con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral y sostenible del país. Esto implica brindar autonomía tanto a nivel político, económico y administrativo en los tres niveles del gobierno, respetando los principios de subsidiariedad y complementariedad.

Una de las políticas nacionales en materia de descentralización consiste en capacitar sectorialmente a los GR y GL, de tal modo que esto contribuya a una articulación y coordinación en las políticas de los tres niveles del gobierno para una adecuada atención a la demanda del desarrollo de capacidades.

En ese sentido, el PNDC propone como ejes estratégicos (PCM 2008: 71): (a) los orientados al cambio, es decir, aquellos que buscan alcanzar los logros de la intervención y (b) los orientados a generar las condiciones que favorezcan el cambio, es decir, aquellos que buscan

brindar un ambiente propicio para el desarrollo de las acciones implicadas en las primeras estrategias.

Las estrategias planteadas están estrechamente vinculadas con los componentes del PNDC: capacitación, acompañamiento y asistencia técnica, intercambio de experiencias, plataforma integral virtual y *ranking* de instancias subnacionales, los cuales permiten asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Finalmente, para la implementación del PNDC se propone la creación de un sistema de acreditación y certificación, el cual consiste en acreditar a aquellas instituciones o consultores encargados de la ejecución del plan y otorgar certificados a los participantes, con el propósito de brindar garantía y transparencia de los servicios de capacitación y asistencia técnica estipulados en los componentes del PNDC.

- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2008-2015 del sector vivienda, construcción y saneamiento

El PESEM es un instrumento de gestión de mediano plazo que servirá de guía para el accionar de las unidades orgánicas pertenecientes al MVCS (ver el cuadro 1) en el marco del cumplimiento de los ODM en el año 2015.

Cuadro 2. Composición del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

MVCS	Viceministerio de Urbanismo y Vivienda	Dirección Nacional de Urbanismo
		Dirección Nacional de Vivienda
	Viceministerio de Construcción y Saneamiento	Dirección Nacional de Construcción
		Dirección Nacional de Saneamiento

El Plan está diseñado sobre la base de cinco objetivos estratégicos y en función de la identificación de cinco macroproblemas centrales que adolece el sector vivienda, construcción y saneamiento, los cuales se detallan a continuación:

Cuadro 3. Macroproblemas y objetivos estratégicos del sector vivienda,

Dirección	Macroproblemas	Objetivos Estratégicos
Urbanismo	Ocupación irracional, desordenada y no sostenible del territorio nacional	Promover la ocupación racional, ordenada y sostenible del territorio nacional
Vivienda	Limitado acceso de la población a una vivienda adecuada, en especial de los sectores medios y bajos	Promover el acceso de la población a una vivienda adecuada, en especial en los sectores medios y bajos
Saneamiento	Limitado acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad	Promover el acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad
Construcción	Inadecuado e insuficiente desarrollo sostenible del mercado de edificaciones, infraestructura y equipamiento urbano	Normar y promover el desarrollo sostenible del mercado de edificaciones, infraestructura y equipamiento urbano
MVCS/GR/GL	Débil capacidad institucional en el Sector y en los Gobiernos Subnacionales	Fortalecer las capacidades del Sector y su articulación con las entidades dentro de su ámbito con los Gobiernos Subnacionales

Basado en: MVCS (2008).

Algunos de los macroproblemas son originados por las débiles capacidades institucionales y del personal encargado de llevar a cabo los procesos de gestión orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados por cada Dirección Nacional perteneciente al MVCS.

Así, por ejemplo, el macroproblema identificado para la DNU es explicado, principalmente, por (MVCS 2008: 17-18): (a) débil gestión del territorio, a causa de la inexistencia de un sistema de información urbano territorial y las debilidades de los gobiernos regionales y locales en la elaboración de planes urbano territoriales, lo que limita la planificación adecuada del desarrollo urbano; (b) pobre gestión ambiental, provocado por los insuficientes instrumentos de gestión ambiental.

Con respecto a la DNS, una de las causas del macroproblema detectado es la frágil sostenibilidad de los servicios originada en las débiles capacidades del personal de los prestadores de servicios, la deficiente gestión operacional y comercial y la limitada prevención de riesgos (MVCS 2008: 19).

Finalmente, la falta de capacidad institucional en el sector y en los gobiernos subnacionales es explicado por los siguientes factores (MVCS 2008: 20): (a) débil normatividad sectorial debido al desconocimiento del marco normativo y a la existencia de normas desactualizadas;

(b) escasa capacidad operativa por la ineficiente coordinación intra e inter institucional y sectorial, las débiles capacidades del personal y la infraestructura obsoleta; (c) poca capacidad en los GR y GL originado por la ausencia de capacidades en gestión urbana, gestión del saneamiento, gestión del ambiente, entre otros.

El desarrollo de estrategias para la solución de los problemas identificados son abordados con mayor detalle en los correspondientes planes de cada sub sector: Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y Plan Nacional de Saneamiento (PNS).

A nivel del sector de saneamiento:

- Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2006-2015 "Agua es Vida"

El PNS propone estrategias de mediano y largo plazo que deben ser aplicadas por el órgano rector (DNS) y los prestadores de servicios de AyS, tanto en el ámbito urbano como rural, con el propósito principal de ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de dichos servicios. El horizonte de tiempo establecido en el PNS guarda relación con lo señalado en la Meta 10 del Objetivo 7 de los ODM que propone reducir, en el 2015, la mitad del porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al AyS. Asimismo, es concordante con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006, que define como un eje estratégico el desarrollo de capacidades humanas.

Uno de los objetivos específicos planteados en el PNS es modernizar la gestión del sector saneamiento a través del acceso a la información para el seguimiento de indicadores que contribuyan a la toma de decisiones, y de la disponibilidad de recursos humanos calificados para implementar acciones, proyectos y obras (MVCS 2006a: 49). Por ello propone como ejes transversales el diseño e implementación del Sistema de información en AyS y del Sistema Nacional de Capacitación.

Con respecto al Sistema Nacional de Capacitación plantea la creación de un instituto a nivel nacional que brinde programas de asistencia técnica y de capacitación al sector saneamiento, cuyas funciones se detallan a continuación (MVCS 2006a: 61):

Programa de Asistencia Técnica

"Se busca fortalecer al sector mediante actividades de asesoría técnica, facilitando el aumento de sus capacidades de gestión para formular los planes maestros optimizados, estudios de preinversión, diseños definitivos, preparación de expedientes técnicos y otros. Se analizará la alternativa de implementar este mecanismo de manera descentralizada".

Programa de Capacitación

"Promover la capacitación de los recursos humanos que conforman el sector considerando como actividad básica la elaboración de un inventario de las necesidades de formación del personal que labora en actividades vinculadas al sector, fundamentalmente el de las EPS. Esta información permitirá evaluar las posibilidades de una transferencia de conocimientos entre las EPS mediante una cooperación horizontal. Se prevé una actividad muy dinámica de los donantes para la implementación de este plan sobre todo con la cooperación técnica internacional".

Si bien la creación de un instituto, tal cual fuera planteado en el PNS, no se ha realizado, ello ha evolucionado hacia un concepto mayor que une el esfuerzo público y privado en lo que refiere al desarrollo de ofertas de servicios de capacitación y asistencia técnica. Esto se ve reflejado en lo que ahora conocemos como el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (SFC), el cual se detalla en el siguiente ítem.

Cabe indicar, sin embargo, que hasta la fecha el PNS se encuentra en un proceso de actualización, el cual prevé incorporar el fortalecimiento de capacidades como una estrategia medular para lograr la sostenibilidad de los servicios, con el debido correlato de metas y recursos necesarios.

- Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (SFC)

El SFC tiene como misión principal fortalecer las capacidades de las personas e instituciones vinculadas al sector saneamiento a través de una red de integración de instituciones públicas y privadas para contribuir al desarrollo sostenible de los servicios de saneamiento en el Perú (SFC s.a.), considerando que las inversiones orientadas a mejorar los sistemas de agua potable y alcantarillado son insuficientes para garantizar la sostenibilidad de dichos servicios.

El SFC, liderado por la DNS, cumple las funciones establecidas en el PNS con respecto al Sistema Nacional de Capacitación ya que incluye la aplicación de programas de capacitación, asistencia técnica e innovación y transferencia tecnológica.

Los objetivos del SFC son los siguientes (MVCS 2010: 356):

- Contribuir a la formación, capacitación y especialización de recursos humanos del sector para que desarrollen una excelente gestión de servicios con un enfoque integral de recursos hídricos.
- Desarrollar capacidades técnico-científicas para promover investigaciones orientadas al desarrollo de alternativas tecnológicas apropiadas.
- Fortalecer las capacidades institucionales, modernizando la gestión de las distintas instituciones del sector.
- Promover una cultura del agua, a través de la educación sanitaria ambiental y la participación social.

En la actualidad, el SFC se encuentra en la fase de implementación y cuenta con el compromiso de los actores sectoriales y la asignación de recursos para el cumplimiento de las estrategias planteadas y las actividades previstas. Asimismo, se cuenta con la información sobre la demanda de fortalecimiento de capacidades de las EPS plasmados en los Planes de Fortalecimiento de Capacidades, elaborados por 27 EPS de un total de 50 existentes en el Perú (López (2010a). En función de dichas demandas, el SFC ha desarrollado un conjunto de servicios de FC enmarcados en las siguientes líneas de trabajo:

CAPACITACIÓN

a) Programa de Actualización de Competencias en AyS (PACAS): Mecanismo que le permite al SFC ofrecer un conjunto de cursos cortos, integrados y estructurados en torno a una temática específica. De este modo se espera dar respuesta en forma

rápida, práctica y flexible a las demandas de capacidades de los participantes para un mejor desempeño en el sector saneamiento.

b) Programa de Especialización en AyS (PEAS): Es un mecanismo que posibilita el perfeccionamiento de profesionales en temas de AyS con el propósito de mejorar sus competencias para un óptimo desempeño en el sector.

ASISTENCIA TÉCNICA

a) Programa de Asistencia Técnica en Gestión Comercial: Busca contribuir al funcionamiento comercial eficiente y eficaz de las EPS de tal manera que puedan incrementar el flujo de ingresos en la facturación y cobranza por la prestación de servicios.

b) Programa de Asistencia Técnica en Gobernabilidad y Gobernanza: Tiene como objetivo fortalecer las capacidades de las EPS en la aplicación de instrumentos para que alcancen la armonía y equilibrio con las instituciones públicas y la sociedad civil (gobernabilidad), así como el equilibrio interno de sus relaciones y los procesos de gestión empresarial (gobernanza).

c) Programa de Intercambio y Desarrollo de Capacidades Horizontales (PIDECAHO): Es un mecanismo del SFC para fortalecer capacidades en las EPS que tienen situaciones similares y que pueden compartir entre ellas sus aprendizajes. De esta manera se busca fomentar entre las EPS el intercambio de conocimientos, aprendizajes y experiencias exitosas en los diferentes procesos de gestión empresarial.

INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

a) Programa de Transferencia Tecnológica a las EPS: Busca que los prestadores de servicios desarrollen sus capacidades institucionales a través de la incorporación de tecnologías de avanzada que les permita ser más eficientes en la prestación de servicios de Agua y Saneamiento. En el marco de este programa, la GIZ en cooperación con empresas privadas alemanas desarrollan 3 proyectos pilotos en un grupo de EPS.

b) Programa de Innovación y Desarrollo Tecnológico: Busca implantar una cultura y un sistema de innovación en los prestadores de servicios además de fomentar soluciones tecnológicas a las necesidades del sector.

Si bien los avances[5] del SFC en cuanto al desarrollo de capacidades son considerables para los tres años que lleva de implementación, aún resta mucho por hacer en este campo tanto a nivel de las capacidades personales como institucionales.[6] En este sentido, el presente estudio se convierte en un insumo que contribuye a dichas tareas.

[5] Ver el Anexo 2: Avances del SFC.
[6] Ver el Anexo 3: Retos del SFC.

5

Antecedentes

5.1 Marco legal de la prestación de servicios

La siguiente ilustración muestra las tres principales leyes que rigen la prestación de servicios de AyS, las cuales han sido agrupadas por tipo de legislación: sectorial, gestión pública y gestión empresarial.

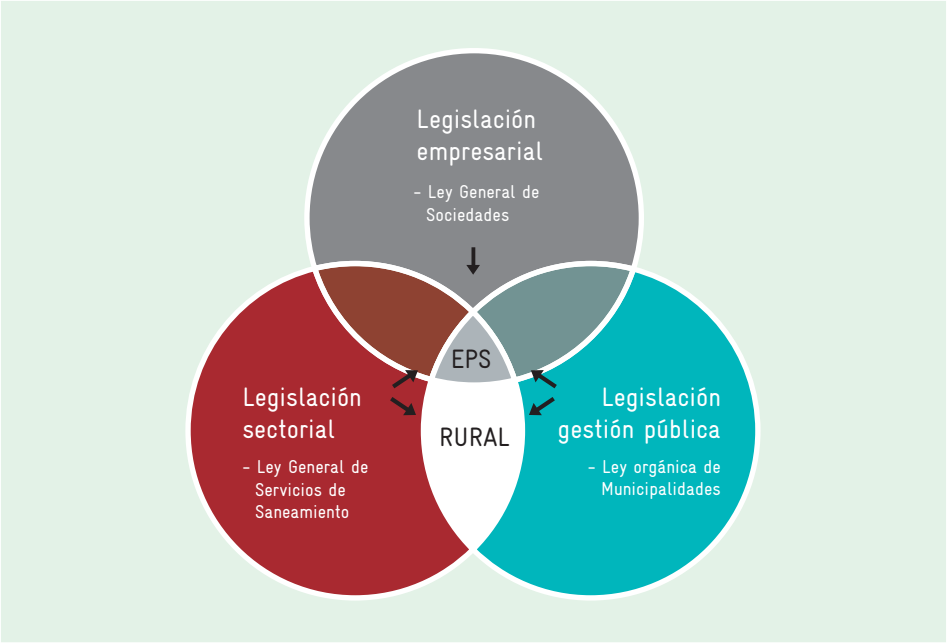


Ilustración 4. Principales leyes relacionadas con la prestación de servicios

En el ámbito urbano se puede observar que el marco legal por el cual se rigen las EPS involucra diversos tipos de legislación. Así, en la legislación sectorial se tiene a la Ley General de Servicios de Saneamiento, que establece las normas que rigen la prestación de los servicios de AyS; en la legislación de la gestión pública se cuenta con la Ley Orgánica de Municipalidades, que define las funciones en materia de saneamiento para las autoridades municipales; mientras que en la legislación empresarial se tiene a la Ley General de Sociedades, que establece diversas pautas y requisitos que deben cumplir todas las empresas, en este caso las EPS.

La situación en el ámbito rural es más simplificada y menos compleja que en el ámbito urbano, ya que el marco legal por el cual se rigen los prestadores de servicios involucra solamente a la legislación sectorial y a la legislación de la gestión pública con las leyes que ya han sido explicadas en el párrafo anterior.

Retomando el análisis para el ámbito urbano, que es materia del presente estudio, a continuación se presenta una ilustración con las principales leyes que regulan a las EPS.

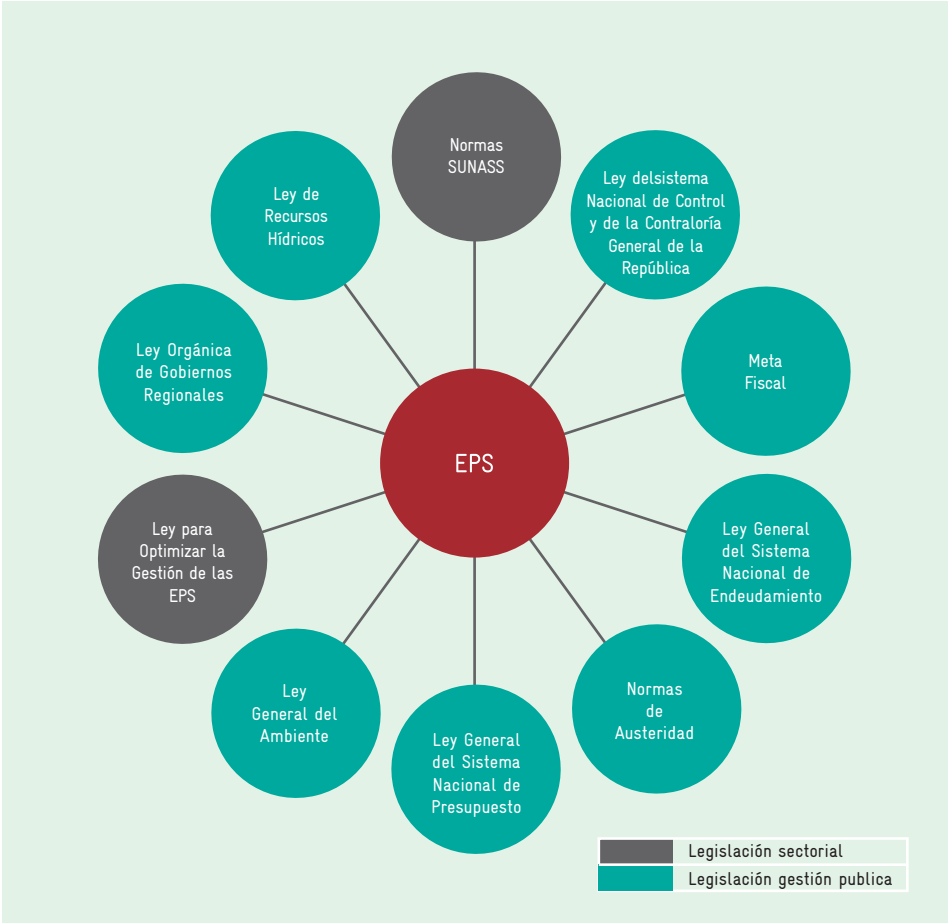


Ilustración 5. Marco legal-regulatorio de las EPS

Basado en Céspedes (2010): 197.

Se puede observar la excesiva carga legal y regulatoria que afecta a las EPS por ser empresas municipales. Como señala Céspedes (2010: 93), muchas de estas imposiciones legales no son exigibles a las empresas privadas, lo cual ha determinado severos costos adicionales para las empresas municipales, los mismos que se ven reflejados en sus estados financieros. Por ello, lo poco o mucho que se puede haber avanzado en materia de legislación sectorial (conformación del directorio, contrato de explotación, código de buen gobierno corporativo, entre otros) resulta insuficiente para permitir una mejor gestión de las EPS ante un escenario con un excesivo marco legal-regulatorio que involucra a diversos tipos de legislación.

En el anexo 4 se presentan, en orden cronológico, algunos Decretos Supremos (DS) y Resoluciones Ministeriales (RM) aprobados por el ente rector (MVCS) y otros ministerios, donde se establecen directivas más específicas en materia de saneamiento y en otros temas vinculados con la prestación de servicios.

5.2 Marco institucional de la prestación de servicios

El marco institucional referido a la prestación de servicios de AyS está compuesto por entidades, tanto públicas como privadas. Dentro de este marco se pueden dividir a las instituciones en tres roles principales: la rectoría de la prestación, la regulación de la prestación y la prestación del servicio en sí misma, todo ello dentro de lo que compete a la propia gestión sectorial. Adicionalmente, dentro de este mismo encontramos instituciones de soporte y cooperación vinculadas a la gestión sectorial y finalmente las instituciones de gestión pública, cuyo relacionamiento múltiple también converge en la prestación de los servicios como una de sus tareas.

La rectoría está a cargo del MVCS, a través del VMCS-DNS; la SUNASS es el ente regulador de los servicios prestados por las EPS, quienes se desempeñan como prestadoras del servicio dentro del ámbito urbano.

Las instituciones de apoyo y cooperación vinculadas con la gestión sectorial comprenden distintas organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades e institutos, agencias de cooperación internacional (ACI) técnica y financiera, entre otros; se desempeñan, especialmente, en el financiamiento de obras de infraestructura y en la implementación de programas de fortalecimiento sectorial, asistencia técnica y capacitación.

A continuación se presenta un cuadro con los principales actores vinculados a la prestación de servicios de AyS en el ámbito urbano, según el tipo de institución y el nivel de influencia que ejercen sobre dicha prestación.

Tipos de Roles o Funciones	Instituciones	
	Primer Nivel	Segundo Nivel
Rectoría	MVCS - DNS	MVCS - OMA
Regulador	SUNASS	
Prestadores de Servicios	EPS	
Gestión Pública	Municipalidades GR MEF	MINAM ANA DIGESA Contraloría MVCS - DNU
Soporte o Apoyo		Cooperación Técnica Cooperación Financiera Organismos Internacionales ONG ANEPSSA Universidades /Institutos

Cuadro 4. Marco institucional de la prestación de servicios en el ámbito urbano

Al observar el cuadro, se puede deducir que existe una gran cantidad de actores participantes, lo cual, además de incrementar la complejidad del análisis de las funciones que cada uno debe realizar, podría propiciar duplicidad de las mismas entre dos o más actores. El análisis de las funciones se analizará con mayores detalles en el siguiente capítulo.

A fin de evidenciar la complejidad del marco institucional vinculado a la prestación de servicios de AyS, los actores y sus múltiples influencias sobre el prestador de servicio, a continuación se presenta un mapa de actores para el ámbito urbano desde un enfoque de responsabilidades legales en cuanto a la prestación, donde los actores que se encuentran más ubicados al centro cuentan con mayor influencia sobre la EPS.

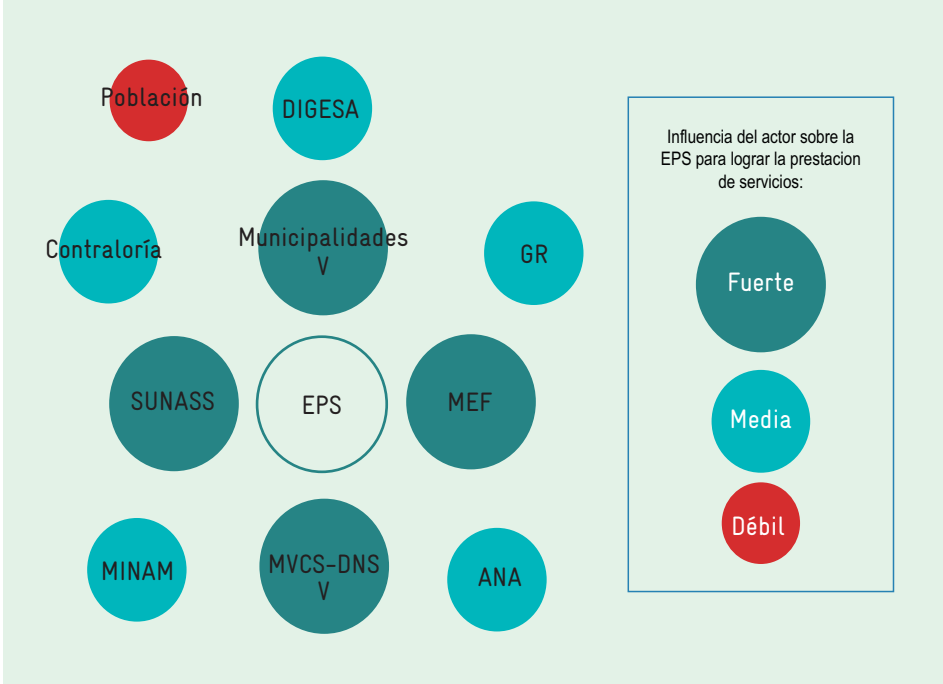


Ilustración 6. Mapa de actores en el ámbito urbano
Enfoque legal e institucional

Algunas breves apreciaciones al respecto:

- La SUNASS, el MVCS-DNS, el MEF y las municipalidades son las entidades que se relacionan directamente con la gestión de la EPS, de acuerdo con el marco legal.
- Las municipalidades cuentan con capacidad de veto7 sobre la EPS al contar con el poder de decisión sobre la prestación de servicios. En ese sentido, las municipalidades otorgan el derecho de explotación de los servicios de AyS a las EPS por medio del contrato de explotación.

[7] La V en los actores ubicados en el mapa corresponde a la capacidad de veto sobre la EPS, entendida como la capacidad de bloquear o impedir una toma de decisión gerencial o directiva.

- Al igual que las municipalidades, el MVCS a través de la DNS, cuenta con capacidad de veto sobre la EPS y la prestación de los servicios, ya que tiene la facultad normativa para realizar cambios estructurales en el sector.

Los vínculos entre los actores presentados serán analizados con mayores detalles en el siguiente capítulo.

6

Hallazgos y análisis de la situación de los recursos humanos en las EPS y de la interacción institucional-funcional

En el ámbito urbano, las EPS son las encargadas de suministrar los servicios de AyS a 18,1 millones de habitantes, cifra que representa 85% de la población urbana y 62% de la población total del Perú, según datos de 2009 (SUNASS 2010: 12). Considerando la magnitud y el alcance de las 50 empresas en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, es sumamente trascendental que éstas realicen una óptima gestión en la prestación de servicios con la finalidad de satisfacer las necesidades de los usuarios. En ese sentido, una buena gestión implica lo siguiente (GIZ/PROAGUA 2010):

- Garantizar la continuidad, regularidad y calidad de los servicios en cumplimiento de las normas regulatorias.

- Alcanzar la eficiencia y eficacia en el servicio a través de incrementos en la cobertura de AyS dentro del ámbito de acción de la EPS, con tarifas que garanticen la calidad y la sostenibilidad de los sistemas de AyS.

- Administrar, operar y mantener la infraestructura sanitaria.

- Crear y fortalecer continuamente las capacidades personales y organizacionales en aspectos de gestión y administración.

Con respecto al último punto es preciso mencionar que los recursos humanos capacitados contribuyen a mejorar la gestión de las instituciones para llevar a cabo todos los puntos señalados previamente. Por ello, en este capítulo se presentan los hallazgos y los análisis de la situación actual de los recursos humanos de las EPS, la interacción que las EPS mantienen con otras instituciones y las funciones que deben cumplir para garantizar el desarrollo del sector saneamiento.

6.1 Los recursos humanos de las EPS

6.1.1 Análisis de la cantidad de personal en las EPS

Según el PNS 2006-2015, la situación del sector saneamiento con respecto a los recursos humanos es la siguiente: "Recursos humanos en exceso, poco calificados y con alta rotación en las EPS" (MVCS 2006a: 35). En este contexto, el PNS plantea como posibles requerimientos en el marco del proceso de modernización de la gestión del sector saneamiento, la disponibilidad de recursos humanos calificados para la implementación de las acciones, proyectos y obras.

En ese sentido, en los últimos años se han establecido diversos mecanismos orientados a mejorar la calidad de los recursos humanos en las EPS. Prueba de ello es que, en la actualidad, 27 empresas cuentan con un plan de FC aprobado y 14 ya han iniciado el proceso de elaboración del mismo, en el marco del SFC.

La importancia de contar con un plan de FC es que los propios trabajadores de las EPS al ser los encargados de su elaboración, analizan sus fortalezas y debilidades a nivel individual e institucional para luego determinar sus necesidades de FC. A partir de dicho proceso reflexivo, definen objetivos, metas y priorizan acciones que constituyen la demanda de FC, la cual está estructurada de acuerdo con los procesos y subprocesos básicos de gestión en una EPS. Dicha demanda, identificada por los propios interesados, es fundamental para canalizar los diversos esfuerzos sectoriales hacia la generación de ofertas de servicios de FC que conduzcan a mejorar el desempeño de los trabajadores (López 2010a).

A pesar de los avances realizados, aún se desconoce el tamaño de mercado de la fuerza laboral en las EPS; esta información podría servir como referencia para la aplicación de estrategias

sectoriales orientadas a atraer ofertantes de servicios de capacitación para satisfacer la demanda de capacidades, entre otros. Asimismo, la información sobre la cantidad de personal en función a una serie de indicadores y según la estructura orgánica de la empresa y el cargo del trabajador permitirá conocer la situación actual de los recursos humanos en las EPS, para luego establecer metas de mediano y largo plazo con respecto a la cantidad de personas capacitadas en el marco del SFC.

Por ello, en esta sección se presenta la cantidad total de trabajadores en las 50 EPS reguladas por la SUNASS. Para efectos comparativos y considerando la cantidad de conexiones de agua potable resulta conveniente elaborar una clasificación por tamaño de las EPS. De esta manera, se cuenta con los siguientes grupos (SUNASS 2010: 13):

a) SEDAPAL: Por ser la EPS que abastece a la ciudad de Lima y a la Provincia Constitucional del Callao, la dimensión de la empresa implica que sea considerada como un grupo en sí misma ya que cuenta con 1,28 millones de conexiones de agua potable.

b) EPS grandes: Son las que abastecen a las ciudades grandes; tienen entre 40 mil y 200 mil conexiones de agua potable.

c) EPS medianas: Se sitúan dentro del rango de 10 mil a 40 mil conexiones de agua potable.

d) EPS pequeñas: Son las que abastecen a poblaciones urbanas pequeñas, por lo que tienen menos de 10 mil conexiones de agua potable.

Asimismo, la cantidad de trabajadores está distribuida según la modalidad de contrato ya que permite establecer el nivel de vinculación y posibilidad de desarrollo de carrera en la empresa, así como estimar las obligaciones y cargas laborales actuales o futuras en el caso de un cambio de modelo de GRH. Además, fue más factible conseguir dicha información para todas las EPS, a excepción de la EPS Ilo.

De este modo, se tiene la siguiente clasificación:

a) Contrato de plazo indeterminado: Contrato por un período no definido para labores permanentes.

b) Contrato sujeto a modalidad o de plazo fijo: Contrato que se da por un período determinado para realizar actividades específicas y transitorias con un plazo máximo de 5 años. Cabe mencionar que este tipo de contrato se convierte en un contrato a plazo indeterminado si el trabajador fue contratado por plazos que, sumados en su conjunto, superan la duración de 5 años.

En ambos casos, los trabajadores perciben los mismos beneficios laborales definidos por la ley tales como estar en planilla, contar con seguro de salud, entre otros.

c) Servicios no personales o locación de servicios: Contrato estipulado para un trabajo o servicio determinado, el cual no genera derechos ni obligaciones laborales a los trabajadores ni empleadores. A diferencia de los otros dos tipos de contrato mencionados, los trabajadores bajo esta modalidad no están en planilla ni perciben los beneficios laborales establecidos por la ley. En estos casos, la retribución económica se da a través de la emisión del recibo por honorarios profesionales.

Cabe precisar que, según la información obtenida, algunas EPS excluyen a los funcionarios de confianza de la clasificación del personal según la modalidad de contrato; por lo tanto, no es posible precisar bajo qué modalidad están contratados. Los funcionarios de confianza son aquellos trabajadores que ocupan los cargos más importantes y de mayor responsabilidad en la EPS, tales como el gerente general, los gerentes de línea y, en algunos casos, los jefes de los órganos de apoyo y asesoramiento. La duración del cargo de gerente general es por tiempo indefinido y solo el directorio tiene la facultad de designarlo o removerlo, mientras que la elección de los demás funcionarios de confianza sí está a cargo del gerente general.

A continuación se presenta un cuadro con la cantidad total de trabajadores en las EPS para el año 2010, elaborada con la información obtenida del portal web o remitida por los jefes del área de planificación y presupuesto, recursos humanos y logística de 45 EPS. La información del personal para las cinco empresas[8] restantes se obtuvo de los planes de FC, los cuales están actualizados hasta el año 2009.

[8] Dichas EPS son: SEDALIB, EPSEL, SEDACHIMBOTE, EMPSSAPAL y MANTARO.

Cuadro 5. Cantidad de personal en las EPS según el tamaño y la modalidad de contrato, 2010

Nº	Empresa	Modalidad de Contrato					
		Departa mento	Funcio narios de Confianza	Plazo Indeter minado	Plazo Fijo	SNP	Total
1	SEDAPAL S.A.	Lima		2,201	5	0	2,206
1	EPS SEDACUSCO S.A.	Cusco	5	167	39	0	211
2	EPSASA	Ayacucho		108	56	0	164
3	EPS TACNA S.A.	Tacna	18	137	29		184
4	SEDAPAR S.A.	Arequipa		603	10	0	613
5	SEDALIB S.A.	La Libertad		344	118		462
6	EPSEL S.A.	Lambayeque		621	78		699
7	SEDACHIMBOTE S.A.	Ancash		250	97		347
8	SEDAM HUANCAYO S.A.	Junín	17	150	93	56	316
9	SEDAJULIACA S.A.	Puno	2	53	23	51	129
10	EPS GRAU S.A.	Piura	10	587	26	0	623
11	EMAPICA S.A.	Ica		190	6		196
12	EPS SEDALORETO S.A.	Loreto		307	57	8	372
	TOTAL EPS GRANDES		52	3,517	632	115	4,316
1	SEDACAJ S.A.	Cajamarca		155	0	6	161
2	EMUSAP ABANCAY	Apurímac	3	41	14	3	61
3	EPS ILO S.R.LTDA.	Moquegua					127
4	EMSA PUNO S.A.	Puno	3	74	27	63	167
5	SEDA HUANUCO S.A.	Huánuco		114	26	73	213
6	EMAPAT S.R.LTDA.	Madre de Dios	4	35	35	3	77
7	EMAPA MOYOBAMBA S.R.LTDA.	San Martín		43	2	40	85
8	EMAPA SAN MARTIN S.A.	San Martín	9	113	43	84	249
9	EMPSSAPAL S.A.	Cusco		30	6	10	46
10	EPS MOQUEGUA S.R.LTDA.	Moquegua		52	11	0	63
11	EMAPA HUARAL S.A.	Lima		29	42	9	80
12	EPS CHAVIN S.A.	Ancash	9	73	24	37	143
13	SEMAPACH S.A.	Ica	1	70	24	62	157
14	EPS MANTARO S.A.	Junín		35	23	4	62
15	EPS SELVA CENTRAL S.A.	Junín		64	22	10	96
16	EMAPISCO S.A.	Ica	5	57	59	0	121
17	EMAPA HUACHO S.A.	Lima	6	99	9		114
18	EMAPA CAÑETE S.A.	Lima		67	48	40	155
19	SEMAPA BARRANCA S.A.	Lima		45	18	22	85
20	AGUAS DE TUMBES	Tumbes		58	104	0	162
21	EMAPACOP S.A.	Ucayali		86	31	36	153
22	EMAPA PASCO S.A.	Pasco		35	0	5	40
	TOTAL EPS MEDIANAS		40	1,375	568	507	2,617
1	EMUSAP AMAZONAS	Amazonas		22	7	0	29
2	EMAPA HUANCAVELICA S.A.C.	Huancavelica		19	11	15	45
3	EMSAPA YAULI	Junín		5	9	1	15
4	NOR PUNO S.A.	Puno	1	10	4	5	20
5	EMAPAVIGSSA	Ica		34	2	5	41
6	EPS MARAÑON	Cajamarca		27	4	4	35
7	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	Junín		11	46	22	79

8	EMAQ S.R.LTDA.	Cusco		15	12	0	27
9	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	Puno		9	1	26	36
10	EMSAP CHANKA	Apurímac	1	16	0	2	19
11	SEDAPAR (RIOJA)	San Martín		0	18	9	27
12	EPS CALCA	Cusco	1	7	0	2	10
13	EMAPAB S.R.LTDA.	Amazonas		11	8	7	26
14	EMAPAY	Puno		5	0	6	11
15	EPSSMU S.R.LTDA.	Amazonas		19	7	0	26
TOTAL EPS PEQUEÑAS			3	210	129	104	446
TOTAL DE EPS			95	7,303	1,334	726	9,585

Fuente: EPS.

Antes de analizar los resultados es necesario precisar lo siguiente:

- El orden de clasificación de las EPS obedece al último ranking de desempeño elaborado por la SUNASS en 2009.
- Los espacios vacíos en la columna Funcionarios de Confianza indican que dichos trabajadores ya están incluidos en alguna de las tres modalidades de contrato.
- Los espacios vacíos en la columna SNP indican la ausencia de datos para dicha variable.
- En el caso de la EPS ILO solo se pudo contar con la información sobre la cantidad total de trabajadores sin la clasificación por modalidad de contrato.

Se puede observar que la cantidad de personal en las EPS equivale a 9.585 trabajadores. Del total de empresas, SEDAPAL (Lima) con 2.206 trabajadores y EPSEL (Lambayeque) con 699 trabajadores son las empresas con mayor cantidad de trabajadores. En el otro extremo, EPS Calca (Cusco) y EMAPAY (Puno) son las que registran el menor número de personal con apenas 10 y 11 trabajadores, respectivamente.

A continuación se presentan un *ranking* con las cinco empresas que cuentan con el mayor y menor número de trabajadores:

Cuadro 6. Empresas con más cantidad de trabajadores

Nº	Empresa	Departamento	Trabajadores
1	SEDAPAL	Lima	2,206
2	EPSEL	Lambayeque	699
3	EPS GRAU	Piura	623
4	SEDAPAR	Arequipa	613
5	SEDALIB	La Libertad	462

Fuente: EPS.

Cuadro 7. Empresas con menos cantidad de trabajadores

Nº	Empresa	Departamento	Trabajadores
1	EPS CALCA	Cusco	10
2	EMAPAY	Puno	11
3	EMSAPA YAULI	Junín	15
4	EMSAPA CHANKA	Apurímac	19
5	EPS NOR PUNO	Puno	20

Fuente: EPS.

Las EPS con más cantidad de trabajadores tienen la particularidad de ser empresas de carácter regional, cuyo ámbito de atención abarca a más de una provincia, razón por la cual cuentan con jefaturas zonales ubicadas en distintos puntos de la región, lo que promueve la existencia de economías de escala.

En cambio, las empresas con menos cantidad de personal (que no sobrepasan los 20 trabajadores) tienen como ámbito de atención distritos que conforman una sola provincia. Incluso se puede ver en el último cuadro que dos de las cinco EPS con menos cantidad de trabajadores pertenecen a una misma región, situación que se repite en EPS como EMUSAP AMAZONAS, EMAPAB y EPSSMU ubicadas en Amazonas, entre otros casos, aspecto que refleja claramente la atomización de los servicios en algunas regiones del Perú.

La distribución por tamaño de empresa muestra que 45% del total de trabajadores pertenecen a las EPS grandes (12), seguido de 27% que son de las EPS medianas (22), mientras que apenas 5% están ubicados en las EPS pequeñas (15). Asimismo, SEDAPAL reúne cerca de la cuarta parte del total de trabajadores, justificado por los 1,28 millones de conexiones de AyS en Lima y Callao.

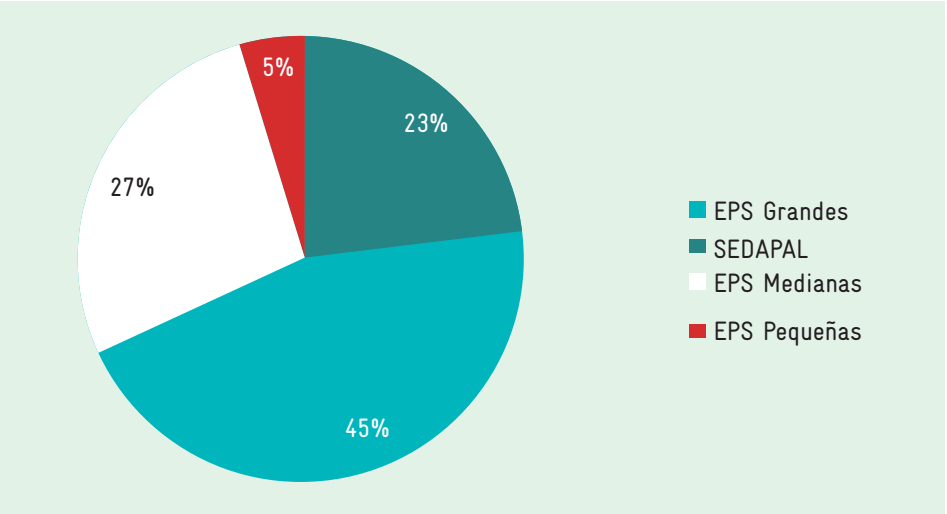


Ilustración 7. Clasificación del personal según el tamaño de la EPS

Fuente: EPS.

Por otro lado, la distribución de los recursos humanos por modalidad de contrato muestra que 77% del total de trabajadores en las EPS (a excepción de Ilo) están contratados bajo la modalidad de plazo indeterminado, seguido de 14% bajo la modalidad de plazo fijo y 8% bajo la modalidad de SNP. El 1% son funcionarios de confianza que no están incluidos en dicha clasificación.

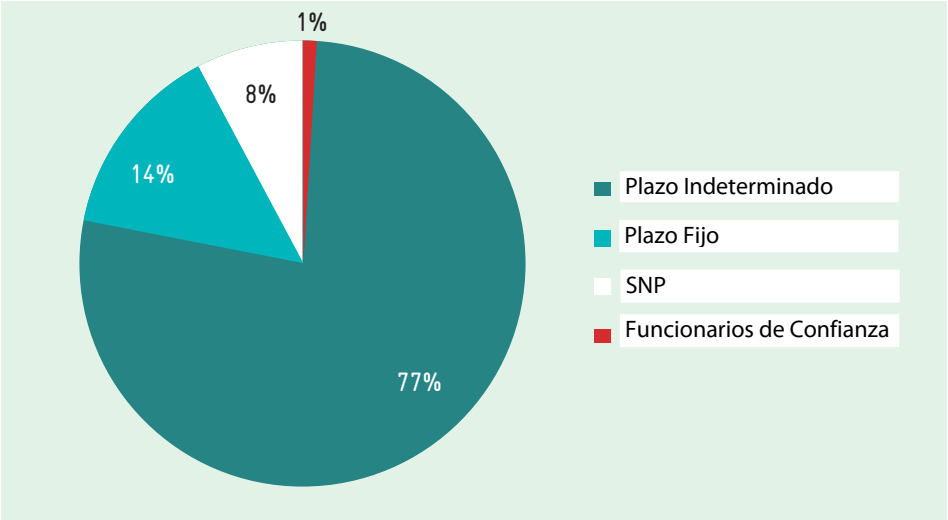


Ilustración 8. Clasificación del personal según la modalidad de contrato

Fuente: EPS.

Los resultados sobre la cantidad total de trabajadores muestran que las EPS son una importante fuente de empleo, lo cual podría ser mal aprovechado por la injerencia política que aún persiste, considerando que de las 50 empresas de AyS existentes en el Perú, 48 son de propiedad municipal.[9]

Según el informe elaborado por CAD (2002), en el año 2000 las EPS empleaban en total 7.485 trabajadores entre personal contratado para labores permanentes y para labores específicas, sin incluir aquellos trabajadores contratados bajo la modalidad de SNP, lo cual representa una cantidad considerablemente menor con respecto al año 2010.

Asimismo, cabe mencionar que en 10 años se ha registrado un aumento de 40% en la cantidad de trabajadores contratados a plazo indeterminado (de 5.234 a 7.303), mientras que en el caso de aquellos contratados a plazo fijo o para labores específicas la cantidad se ha reducido 41% (de 2.251 a 1.334), tal como se muestra a continuación:

[9] Las otras dos EPS son SEDAPAL, que es de propiedad del gobierno central, y Aguas de Tumbes que ha sido concesionada a un operador privado.

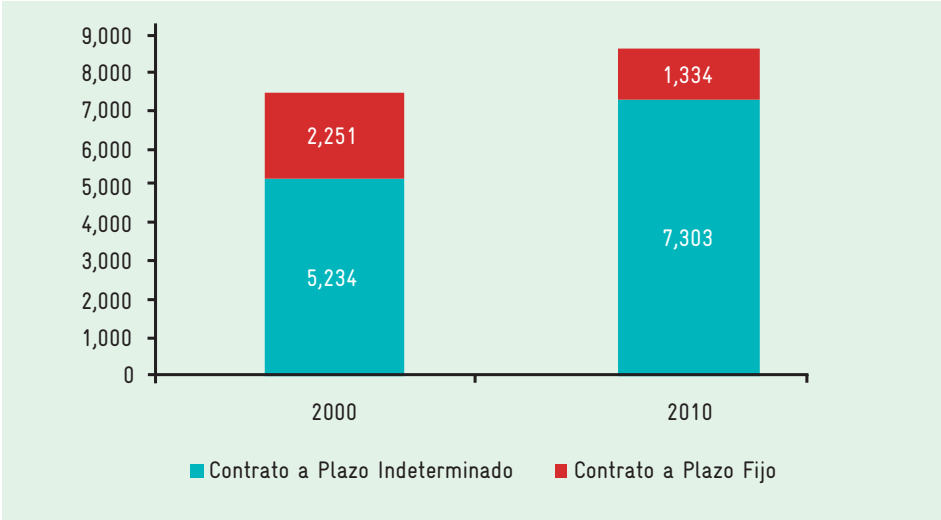


Ilustración 9. Personal según la modalidad de contrato

Fuente: CAD (2002), EPS.

De esta manera, al contar con mayor personal contratado para labores permanentes, las EPS han incrementado su carga laboral, lo cual refleja que no han realizado un adecuado manejo de los recursos humanos porque aquellos trabajadores contratados bajo la modalidad de plazo fijo lograron mantenerse en la empresa a pesar de haber sido incorporados para realizar labores específicas, y porque, como se verá más adelante, existe una gran cantidad de trabajadores que cuentan solamente con educación secundaria.

Esta situación genera una disminución de la productividad de la EPS y revela que en algunas empresas no existe o no se ha implementado adecuadamente un cuadro de asignación de personal (CAP) que permita definir el número de cargos o puestos de trabajo según la estructura orgánica de la empresa, complementada con un reglamento de operación y funciones (ROF) y un manual de operación y funciones (MOF), en donde se establezcan detalladamente las funciones y las obligaciones del trabajador.

Por otro lado, a fin de establecer la productividad de la EPS y determinar su eficiencia y la existencia de economías de escala, se ha calculado un indicador que muestra la cantidad de trabajadores por cada 1.000 conexiones de agua potable.

Cuadro 8. Productividad por trabajador en las EPS, 2010

Orden	Empresa	Departamento	Trabajadores	Conexiones	Trabajadores por mil conexiones
1	SEDAPAL S.A.	Lima	2,206	1,258,801	1.75
2	EMAPAY	Puno	11	4,117	2.67
3	NOR PUNO S.A.	Puno	20	7,172	2.79
4	SEDAPAR S.A.	Arequipa	613	215,238	2.85
5	EPS TACNA S.A.	Tacna	184	61,874	2.97
6	SEDALIB S.A.	La Libertad	462	146,097	3.16
7	SEDAJULIACA S.A.	Puno	129	40,701	3.17
8	EPS SEDACUSCO S.A.	Cusco	211	59,671	3.54
9	EPS MOQUEGUA S.R.LTDA.	Moquegua	63	17,610	3.58
10	EMAPA PASCO S.A.	Pasco	40	11,002	3.64
11	EPS GRAU S.A.	Piura	623	170,914	3.65
12	EPSASA	Ayacucho	164	43,540	3.77
13	EPS CALCA	Cusco	10	2,544	3.93
14	EPS MARAÑON	Cajamarca	35	8,844	3.96
15	EMPSSAPAL S.A.	Cusco	46	11,544	3.98
16	EPSSMU S.R.L.TDA.	Amazonas	26	6,126	4.24
17	EPS MANTARO S.A.	Junín	62	14,593	4.25
18	SEMAPACH S.A.	Ica	157	36,513	4.30
19	AGUAS DE TUMBES	Tumbes	162	36,774	4.41
20	EMAPICA S.A.	Ica	196	42,292	4.63
21	EMSA PUNO S.A.	Puno	167	35,515	4.70
22	SEDACHIMBOTE S.A.	Ancash	347	73,783	4.70
23	EPSEL S.A.	Lambayeque	699	140,856	4.96
24	SEDACAJ S.A.	Cajamarca	161	31,823	5.06
25	EMUSAP AMAZONAS	Amazonas	29	5,708	5.08
26	EPS SELVA CENTRAL S.A.	Junín	96	18,681	5.14
27	SEDAM HUANCAYO S.A.	Junín	316	61,132	5.17
28	EMSAP CHANKA	Apurímac	19	3,674	5.17
29	SEMAPA BARRANCA S.A.	Lima	85	16,313	5.21
30	EMAQ S.R.LTDA.	Cusco	27	5,099	5.30
31	EMAPA HUACHO S.A.	Lima	114	21,434	5.32
32	SEDAPAR (RIOJA) S.R.LTDA.	San Martín	27	4,996	5.40
33	EMAPA CAÑETE S.A.	Lima	155	28,097	5.52
34	EMAPAB S.R.LTDA.	Amazonas	26	4,710	5.52
35	EPS SEDALORETO S.A.	Loreto	372	66,272	5.61
36	EMUSAP ABANCAY	Apurímac	61	10,725	5.69
37	EMSAPA YAULI	Junín	15	2,603	5.76
38	EMAPAVIGSSA	Ica	41	7,030	5.83
39	EPS ILO S.R.LTDA.	Moquegua	127	21,667	5.86
40	EMAPA HUARAL S.A.	Lima	80	13,442	5.95
41	SEDA HUANUCO S.A.	Huánuco	213	35,082	6.07
42	EMAPISCO S.A.	Ica	121	18,879	6.41
43	EPS CHAVIN S.A.	Ancash	143	21,942	6.52
44	EMAPACOP S.A.	Ucayali	153	22,861	6.69
45	EMAPA HUANCAVELICA S.A.C.	Huancavelica	45	6,695	6.72
46	EMAPA MOYOBAMBA S.R.LTDA.	San Martín	85	12,349	6.88
47	EPS AGUAS DEL ALTIPLANO	Puno	36	5,191	6.94
48	EMAPA SAN MARTIN S.A.	San Martín	249	34,380	7.24
49	EMAPAT S.R.LTDA.	Madre De Dios	77	10,575	7.28
50	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	Junín	79	9,303	8.49
	Total/Promedio EPS		9,585	2,946,784	4.95

Fuente: SUNASS (2010), EPS.

La EPS que tiene la menor cantidad de trabajadores por número de conexiones es SEDAPAL con un índice de 1,75 trabajadores por cada 1.000 conexiones de agua potable, seguido de EMAPAY y NOR PUNO que cuentan con 2,67 y 2,79 trabajadores por cada 1.000 conexiones de agua potable, respectivamente. Las EPS menos eficientes con respecto a la productividad del personal son SIERRA CENTRAL y EMAPAT con 8,49 y 7,28 trabajadores por cada 1.000 conexiones de agua potable, respectivamente.

Según la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA)[10], el promedio regional con respecto a la proporción de trabajadores por 1.000 conexiones es de 3,13 en las empresas de saneamiento (Banco Mundial 2007: 9 y BID 2008). Si observamos el cuadro presentado, apenas cinco empresas se ubican por debajo del promedio regional, lo cual refleja el exceso de trabajadores y, por tanto, una reducción en la productividad y en la eficiencia de las EPS.

La proporción promedio para las 50 EPS es de 4,95 trabajadores por cada 1.000 conexiones, resultado ligeramente superior a los 4,93 registrado en el año 2000, lo cual muestra que la productividad de las EPS no ha mejorado en los últimos años.

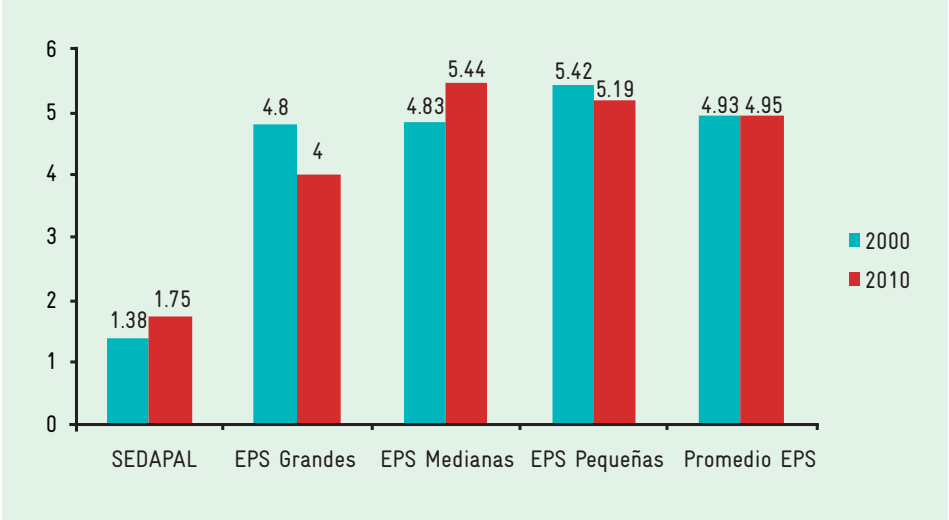


Ilustración 10. Evolución de la proporción de trabajadores por cada mil conexiones según el tamaño de la empresa

Fuente: CAD (2002), SUNASS (2010), EPS.

En los últimos 10 años, las EPS grandes son las que más han reducido la proporción de 4,8 a 4 trabajadores por cada 1.000 conexiones, mientras que en las EPS medianas es donde se ha llevado a cabo el mayor incremento, de 4,83 a 5,44 trabajadores por cada 1.000 conexiones.

[10] ADERASA agrupa a los entes reguladores de ocho países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú.

6.1.2 Análisis del personal basado en la estructura orgánica y funcional de las EPS

Luego de presentar la información sobre la cantidad total de trabajadores según modalidad de contrato y la proporción de trabajadores por cada 1.000 conexiones para las 50 EPS, es necesario realizar un análisis exhaustivo de los recursos humanos. Por ello, se va a determinar cómo están distribuidos por estructura orgánica y cargo estructural, y luego se cruza dicha información con indicadores tales como el grado de instrucción y género. Adicionalmente se incluirán datos sobre las remuneraciones por categoría ocupacional y la rotación de gerentes generales.

Se eligió una muestra de 17 EPS para realizar el análisis respectivo, las cuales están distribuidas por el tamaño de la empresa.

Cuadro 9. Cantidad de trabajadores de la muestra según el tamaño de la empresa

Tamaño	EPS	Trabajadores	%
SEDAPAL	1	2,210	51%
EPS Grandes	4	1,316	30%
EPS Medianas	7	665	15%
EPS Pequeñas	5	150	4%
Total Trabajadores Muestra	17	4,341	100%

Fuente: EPS.

De los trabajadores de la muestra, 51% pertenecen a SEDAPAL, 30% a las EPS grandes, 15% a las EPS medianas y 4% a las EPS pequeñas. La información presentada evidencia la necesidad de contar con una mayor cantidad de trabajadores en las EPS conforme el número de conexiones se incrementa.

Antes de presentar la distribución del personal por estructura orgánica, el siguiente organigrama presenta los órganos y gerencias para una EPS estándar

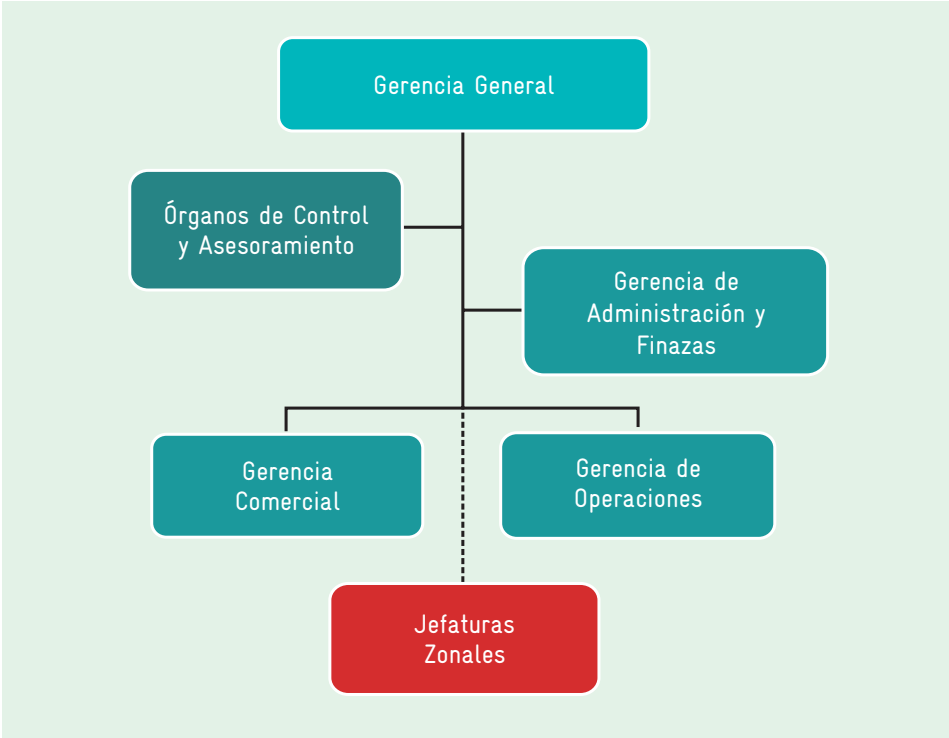


Ilustración 11. Organigrama estándar de una EPS

La descripción de las funciones y los cargos principales para cada una de las gerencias y órganos presentados en la ilustración se detallan en el anexo 5. La clasificación del personal por estructura orgánica para las 17 EPS evaluadas es la siguiente:

Cuadro 10. Clasificación por estructura orgánica
(cantidad y porcentaje de trabajadores)

Estructura Orgánica		Cantidad	%
Órgano de Dirección	Gerencia General	85	2%
Órgano de Control y Asesoramiento	Oficina/Unidad	176	4%
Órgano de Apoyo	Gerencia Adm. y Finanzas	505	12%
Órganos de Línea	Gerencia Investig. y Desarrollo	270	6%
	Gerencia Comercial	1,091	25%
	Gerencia Operaciones	1,373	32%
Órgano Descentralizado	Jefatura o Gerencia de S.Z.	841	19%
Total de Trabajadores		4,341	100%

Fuente: EPS.

Se puede observar el incremento en la cantidad de trabajadores conforme se va descendiendo

a la base del organigrama. Por ello, más de 60% de los trabajadores están concentrados en los órganos de línea porque ahí se llevan a cabo los procesos más determinantes para la prestación de servicios de AyS. El caso de las jefaturas zonales es similar porque gran parte del personal realiza las actividades operativas y comerciales en aquellas localidades donde la EPS brinda el servicio de forma descentralizada. Finalmente, la gerencia general reúne solamente a 2% del total de trabajadores; sin embargo, es el órgano máximo ejecutivo y de mayor jerarquía de una EPS, cuyas funciones están vinculadas con la administración y gestión de la empresa.

Por otro lado, la distribución del personal por cargo estructural está basada en la jerarquía y el grado de responsabilidad con respecto a las funciones y las obligaciones del trabajador.[11] De esta manera, la distribución por cargo estructural para las 17 EPS evaluadas es la siguiente:

Cuadro 11. Clasificación por cargo estructural
(cantidad y porcentaje de trabajadores)

Cargo Estructural	Cantidad	%
Gerente General	17	0.4%
Gerentes de Línea	59	1%
Jefes de Oficina/División/Dpto/Zonales	256	6%
Empleados	2,413	56%
Operarios/Obreros	1,596	37%
Total Trabajadores	4,341	100%

Fuente: EPS.

Los empleados y los operarios representan el mayor porcentaje del total de personal (56% y 37%, respectivamente) dado que para realizar las actividades comerciales, administrativas y operativas se requiere una considerable cantidad de trabajadores disponibles, a diferencia de los cargos gerenciales (1,4% incluidos el gerente general y los gerentes de línea).

A continuación se realiza un análisis más detallado del personal de las EPS basado en los siguientes indicadores:

[11] A continuación se presenta una breve descripción de las funciones para cada puesto:
- Gerente general: Encargado de ejecutar las políticas del directorio y dirigir los procesos comerciales, administrativos y de ejecución de las operaciones de la empresa.
- Gerentes de línea: Conformado por los gerentes de la gerencia comercial, gerencia de operaciones y gerencia de administración y finanzas de la EPS.
- Jefes de oficina, división, departamento o zonales: Abarca a los jefes de los órganos de control (oficina de control institucional), asesoramiento (oficina de planificación y presupuesto, oficina de asesoría legal, entre otros), jefaturas zonales y a aquellos que están a cargo de las divisiones en cada gerencia de línea (gerencia comercial y de operaciones) y en el órgano de apoyo (gerencia de administración y finanzas).
- Empleados: Reúne a los trabajadores encargados de realizar diversas labores en la empresa sin incluir a los operarios; tales como los asistentes, auxiliares, secretarias, especialistas, técnicos, entre otros.
- Operarios: Son los encargados de las labores operativas en la empresa, las cuales constituyen la base fundamental para brindar una adecuada prestación de servicios de AyS. Dichas actividades son ejecutadas por los gasfiteros, operadores de planta y pozo, operarios de mantenimiento, producción, medición, cortes y rehabilitación, entre otros.

Grado de instrucción

Si clasificamos al total de trabajadores de la muestra por grado de instrucción se obtiene lo siguiente:

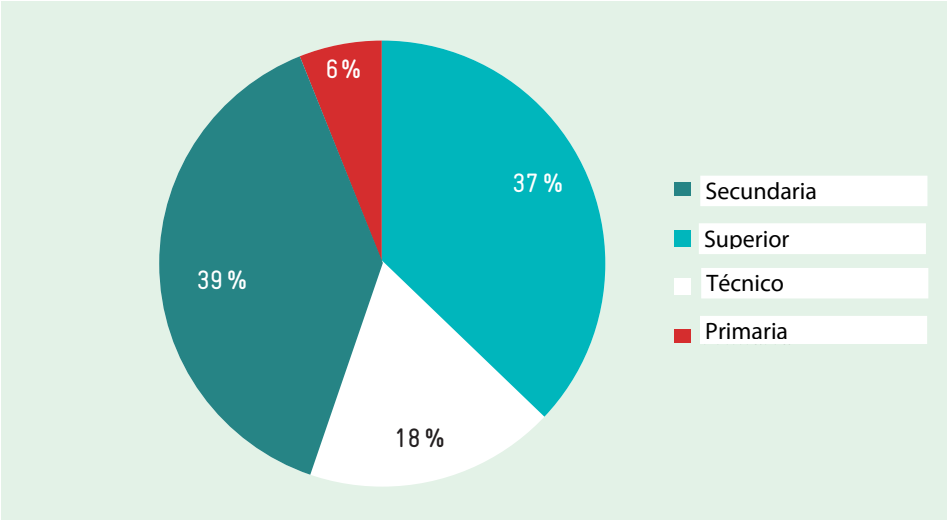


Ilustración 12. Personal según el grado de instrucción

Fuente: EPS.

El grado de instrucción con mayor proporción dentro de la fuerza laboral en las EPS analizadas es el nivel secundario, que representa 39%[12] del personal, seguido por el nivel superior (37%)[13], el nivel técnico (18%)[14] y, en menor margen, el nivel primario (6%)[15].

Desagregando la información por tamaño de la empresa se obtiene lo siguiente:

[12] De los cuales 32% cuentan con secundaria completa, mientras que 7% tienen secundaria incompleta

[13] De los cuales 31% cuentan con estudios superiores finalizados, mientras que 6% tienen estudios superiores inconclusos.

[14] De los cuales 17% cuentan con estudios técnicos finalizados, mientras que 1% tiene estudios técnicos inconclusos.

[15] De los cuales 3% tienen primaria completa, mientras que 3% tienen primaria incompleta.

Cuadro 12. Grado de instrucción según el tamaño de la empresa
(cantidad y porcentaje de trabajadores)

Grado de Instrucción	Tamaño EPS							
	Pequeña		Mediana		Grande		SEDAPAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Superior	36	24%	194	29%	359	27%	994	45%
Técnica	33	22%	98	15%	202	15%	452	20%
Secundaria	62	41%	335	50%	712	54%	601	27%
Primaria	19	13%	38	6%	43	3%	163	7%
Total	150	100%	665	100%	1316	100%	2,210	100%

Fuente: EPS.

Solamente en el caso de SEDAPAL, el porcentaje de personas con grado de instrucción superior (45%) es el de mayor proporción con respecto a las demás modalidades, aunque es preciso mencionar que de ese porcentaje, 35% cuentan con estudios superiores finalizados. En el resto de EPS, el porcentaje de personas con grado de instrucción secundaria es el de mayor predominancia, seguido del grado de instrucción superior y técnico.

La distribución del grado de instrucción del trabajador por estructura orgánica se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Grado de instrucción de personal según la estructura orgánica
(porcentaje de trabajadores)

Estructura Orgánica	Cantidad	Grado de Instrucción			
		Superior	Técnica	Secundaria	Primaria
Gerencia General	85	66%	18%	14%	2%
Órganos de Control y Asesoramiento	176	82%	13%	5%	0%
Gerencia Administración y Finanzas	505	56%	22%	19%	3%
Gerencia Investigación y Desarrollo	270	69%	17%	14%	0%
Gerencia Comercial	1,091	43%	21%	34%	1%
Gerencia Operaciones	1,373	21%	14%	56%	9%

Fuente: EPS.

La gerencia de operaciones y las jefaturas zonales son las que congregan un gran porcentaje de trabajadores con grado de instrucción secundario, lo cual es explicado por la alta concentración de operarios y operadores para realizar labores que no requieren un nivel de especialización profesional, aunque sí de capacitaciones en asistencia técnica. Los trabajadores de dichas áreas que cuentan con un nivel superior o técnico ocupan, principalmente, los cargos gerenciales, las jefaturas zonales o de división u otros puestos que requieren mayor preparación profesional o técnica.

Asimismo, más de 50% de los trabajadores que pertenecen a la gerencia general, gerencia de investigación y desarrollo, así como a los órganos de apoyo, control y asesoramiento cuentan con un nivel superior, considerando que las exigencias y las funciones estipuladas para los principales cargos demandan un mayor grado de especialización por parte del trabajador.

Con respecto al grado de instrucción del trabajador por cargo estructural se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 14. Grado de instrucción del personal según el cargo estructural (porcentaje de trabajadores)

Cargo Estructural	Cantidad	Grado de Instrucción			
		Superior	Técnica	Secundaria	Primaria
Gerente General	17	94%	6%	0%	0%
Gerentes de Línea	59	93%	5%	2%	0%
Jefes de Oficina/División/Dpto/Zonales	256	86%	8%	6%	0%
Empleados	2,413	51%	24%	23%	1%
Operarios/Obreros	1,596	3%	11%	71%	14%
Total Trabajadores	4,341	37%	18%	39%	6%

Fuente: EPS.

En los principales cargos existe un considerable porcentaje de personas con grado de instrucción superior, justificada por las exigencias de contar con una especialización profesional para cumplir las funciones requeridas en el perfil diseñado para cada puesto. Todo lo contrario sucede con los operarios, quienes en su mayoría cuentan con educación secundaria, dado que las labores que realizan no requieren necesariamente de una preparación a nivel superior aunque sí de mayores capacitaciones en aspectos técnicos.

Profesión de los gerentes generales y gerentes de línea

Ahondando más en el tema con respecto a los cargos gerenciales, las profesiones de los 70 gerentes generales y gerentes de línea de la muestra, que cuentan con grado de instrucción superior, están distribuidas de la siguiente manera:

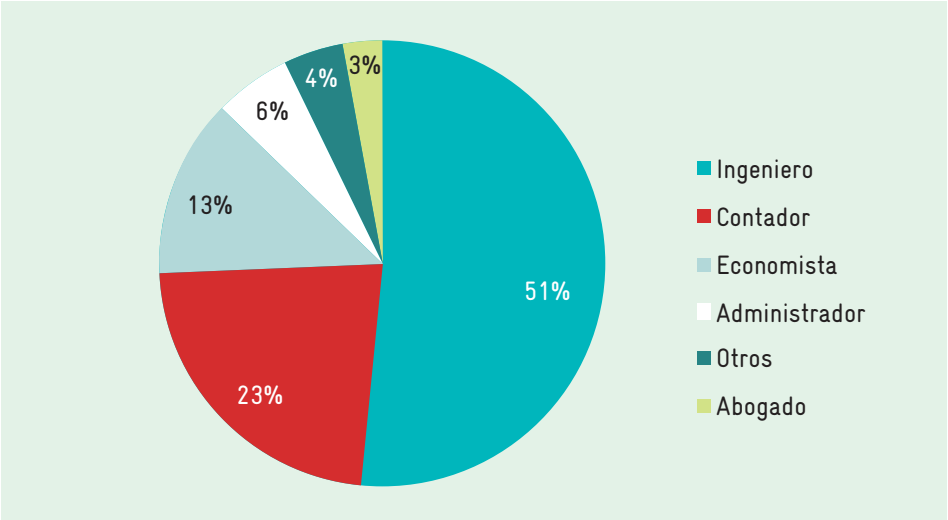


Ilustración 13. Profesión de los gerentes generales y gerentes de línea

Fuente: EPS.

De los gerentes profesionales, 51% son ingenieros, seguido de los contadores y economistas con 23% y 13%, respectivamente. En menor cantidad se encuentran los administradores y los abogados con 6% y 3%, respectivamente. Finalmente, hay un rubro denominado otros, con 4%, que agrupa a un sociólogo, un arquitecto y un biólogo.

Adicionalmente a los 70 gerentes con grado de instrucción superior, hay 4 gerentes que son técnicos con especialización en sistemas e informática y 2 gerentes que solamente tienen educación secundaria.

Desagregando la información acerca del grado de instrucción para los cargos gerenciales por tamaño de la empresa, se obtiene lo siguiente:

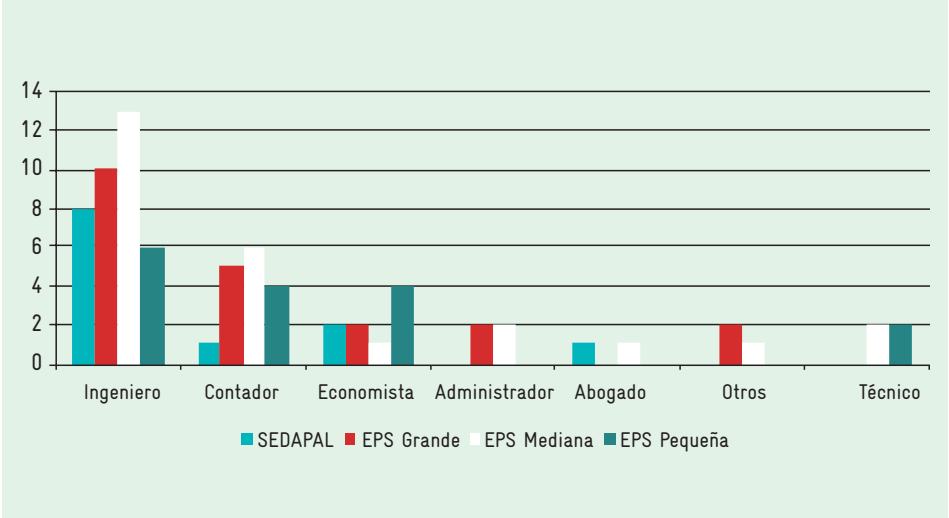


Ilustración 14. Profesión de los gerentes generales y gerentes de línea por tamaño de la EPS

Fuente: EPS.

En SEDAPAL los cargos gerenciales están conformados por ingenieros, contadores, economistas y abogados. En cambio, en las EPS grandes y medianas la distribución de los cargos gerenciales es más variada y resalta la presencia de ingenieros, contadores, economistas y técnicos. Asimismo, en el caso de las EPS pequeñas destaca la participación de una persona con educación secundaria en un cargo gerencial.

Considerando que la ingeniería abarca diversas especialidades, es importante conocer cuál predomina más en los cargos gerenciales:

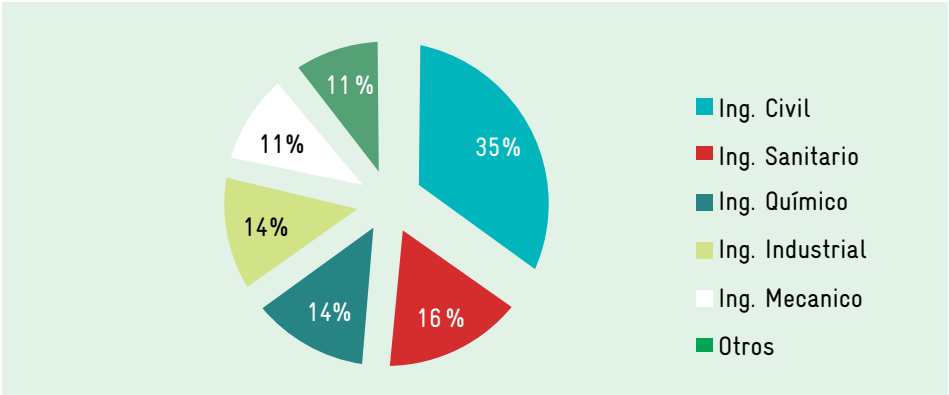


Ilustración 15. Ingenieros por especialidades en las EPS

Fuente: EPS.

De los 37 ingenieros que ocupan los cargos gerenciales, 35% son ingenieros civiles, seguido de los ingenieros sanitarios con 16%, los ingenieros industriales y químicos con 14% y los ingenieros mecánicos con 11%. Adicionalmente hay 11% que pertenecen a otras especialidades de ingeniería tales como ingeniería topográfica, agrícola, de sistemas y de minas. Desagregando la información por tamaño de la empresa se puede observar que las EPS pequeñas concentran una mayor cantidad de ingenieros bajo el rubro de otras especialidades.

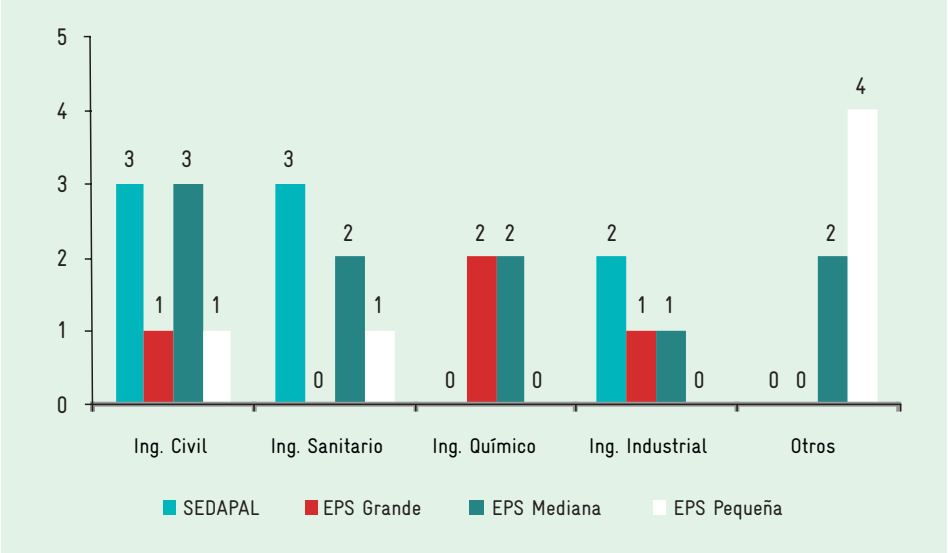


Ilustración 16. Especialidades de los ingenieros según el tamaño de las EPS

Fuente: EPS.

SEDAPAL es la EPS que reúne la mayor cantidad de ingenieros sanitarios, quienes ocupan los cargos de gerentes de operaciones y gerentes de servicios zonales, afines al giro de negocio de la empresa, mientras que en las EPS medianas y pequeñas ocupan el cargo de gerente general. En las EPS analizadas, a excepción de SEDAPAL, la mayoría de gerentes de operaciones son ingenieros de otras especialidades (ingenieros civiles principalmente), pese a que la carrera de ingeniería sanitaria es la más indicada para dichos cargos porque forma profesionales en áreas de AyS. Los motivos que podrían explicar este resultado son (Vergara 2011: 50): (a) el escaso número de ingenieros sanitarios, dado que solamente dos universidades cuentan con una facultad de ingeniería sanitaria en el Perú;[16] (b) las bajas escalas remunerativas en las EPS, punto que se analiza a continuación.

[16] Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo en Áncash y la Universidad Nacional de Ingeniería en Lima. Para mayor información, ver Méndez (2004), p. 8.

Remuneraciones

El bajo nivel remunerativo es uno de los principales problemas que adolecen las EPS porque no está acorde con el mercado laboral y, por lo tanto, reduce las expectativas de incorporar y mantener profesionales con mayor experiencia en el sector saneamiento, en los cargos más representativos de la empresa según su estructura orgánica. En muchas EPS, la escala remunerativa que rige actualmente se encuentra desfasada porque fue aprobada hace varios años y, por tanto, no considera el incremento del índice general de precios al consumidor (IPC) en el lapso que va desde la aprobación de la escala y la actualidad, lo que genera una pérdida en el valor de las remuneraciones.

A continuación se presenta la escala remunerativa según el cargo estructural para las EPS analizadas por tamaño de la empresa.

Cuadro 15. Remuneración promedio mensual en las EPS*
(nuevos soles)

Cargo Estructural	Remuneracion Promedio Mensual (S/.)				
	Pequeña	Mediana	Grande	SEDAPAL	Promedio EPS
Gerente General	2,405	3,201	5,241	15,600	4,319
Gerente de línea	1,689	2,033	3,816	12,850	3,144
Jefe División	1,495	1,679	3,363	7,700	2,540
Empleado	1,140	1,199	1,991	3,990	1,610
Operario/Obrero	1,092	996	1,739	2,240	1,300

Fuente: EPS.

* En el caso de los jefes de división, empleados y obreros, las remuneraciones se calcularon como el promedio de los niveles o escalas que existen para cada uno de los cargos señalados.

Se puede observar que las remuneraciones se incrementan a medida que la empresa cuenta con una mayor cantidad de conexiones. Dichos incrementos son más acentuados en los cargos gerenciales o de jefatura que en el caso de un empleado u obrero. Por ello, al evaluar la remuneración promedio según el cargo estructural para todas las EPS analizadas, la variación porcentual entre el sueldo promedio de un gerente general y un gerente de línea con respecto al sueldo en una empresa pequeña para los mismos cargos es de 71% y 78%, respectivamente.

Además, si bien la escala de remuneraciones se define considerando los cargos en función a la estructura orgánica de la empresa, se aprecia que en las EPS analizadas, a excepción de SEDAPAL, la brecha de ingresos entre los gerentes y los demás cargos es muy reducida, lo cual refleja que la escala aplicada no valoriza la categoría del puesto ni prioriza las responsabilidades ni las funciones requeridas para los cargos más representativos.

Así, mientras que en SEDAPAL el gerente general percibe ingresos 7 veces mayor que el de un obrero y 3,9 veces mayor que el de un empleado (brecha equivalente a S/ 13.420 en el

primer caso y S/ 11.610 en el segundo caso), en las EPS pequeñas el gerente general gana 2,2 y 2,1 veces más que un obrero y un empleado, respectivamente (brecha equivalente a S/ 1.313 en el primer caso y S/ 1.265 en el segundo caso). El resultado es similar si comparamos a SEDAPAL con las EPS medianas y grandes.

Del párrafo anterior se puede concluir que no existen incentivos para que el trabajador desarrolle una línea de carrera en la EPS porque las remuneraciones no son tan atractivas a medida que se asciende en la estructura orgánica de la empresa. Por ello se debe considerar en el futuro la aplicación de una política remunerativa acorde con las exigencias del mercado, que priorice la categoría del puesto, las responsabilidades asignadas y la experiencia profesional del trabajador, complementado con bonificaciones o incentivos monetarios en función de los resultados obtenidos.

Rotación de gerentes

Si bien no se pudo obtener información de la muestra para la rotación de gerentes, este indicador es sumamente importante de analizar por los impactos que puede generar en la gobernabilidad de las EPS, razón por la cual se ha recurrido a otras fuentes de información para realizar el análisis respectivo.

Los cambios en los cargos gerenciales no deberían ser mal vistos si responden a cuestiones técnicas debidamente justificadas; sin embargo, esto no se aplica plenamente en las EPS, donde el factor político (vinculado con la presión social en algunos casos) es la causa más recurrente al momento de remover a los gerentes de sus puestos, considerando que son cargos de confianza y que, por tanto, dependen del respaldo del directorio.

En lo que respecta al cargo de gerente general, la rotación para el período 2007-2010 se presenta a continuación:

Cuadro 16. Rotación de gerentes generales de EPS, 2007-2010

EPS	Un gerente	Dos gerentes	Tres o más gerentes	Total
Cantidad	6	25	19	50
Porcentaje	12%	50%	38%	100%

Fuente: López (2010b).

Se puede apreciar que existe una alta rotación en la mayoría de EPS al contar con dos o más gerentes generales en tres años, lo cual es una clara señal de los constantes cambios que suelen ocurrir en la gerencia general por las razones expuestas.

En el caso de los gerentes de línea se cumple la misma tendencia según lo calculado por el Programa de Medidas de Rápido Impacto (PMRI) para ocho EPS[17] en el período comprendido entre junio del 2006 y junio del 2010.

Cuadro 17. Rotación de gerentes generales y de línea
junio 2006-junio 2010

Cargo	Promedio de Cambios por Cargo	Promedio de Cambios cada 6 Meses
Gerente General	2.25	2.18
Gerente Operacional	3.75	3.63

Fuente: PMRI GIZ – PROAGUA.
Nota: Acumulado de 50 meses.

Se observa que la rotación de los gerentes de línea es mayor con respecto a la rotación del gerente general, situación que puede tener efectos perjudiciales para la empresa porque son cargos que establecen un nexo entre las decisiones de la gerencia general y las funciones que deben cumplir los trabajadores.

El principal impacto de la alta rotación es la pérdida de continuidad en los procesos y las políticas de gestión que establece la EPS, lo cual impide contar con una visión de largo plazo e implementar políticas sectoriales. Asimismo, reduce los impactos positivos provenientes de las capacitaciones a los cargos gerenciales porque no se aplican los conocimientos adquiridos en beneficio de la empresa. Este y otros aspectos podrían haber influido en la dificultad que tienen las EPS para cumplir los indicadores de gestión solicitados por la SUNASS.

Género

La normatividad del país a través de la Constitución Política del Perú (Art. 2, Inc. 2) y los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio (ODM 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, entre otros), establece la igualdad de oportunidades y derechos sin discriminación de sexo u otros motivos.

Si bien la participación de la mujer en el mercado laboral ha crecido en los últimos años (de 34% en 2001 al 37,5% en 2008, entre los empleados remunerados en el sector no agrícola) (PCM 2010: 19), ésta todavía es insuficiente e incluso la brecha de género en los ingresos aún se mantiene. Por ello, es sumamente importante consolidar las labores equitativas entre mujeres y varones y que sea una de las bases de las políticas de Estado dirigidas a superar la pobreza, erradicar la exclusión social y lograr el desarrollo integral (MIMDES 2005: 17).

En el sector saneamiento los resultados revelan la poca participación de la mujer en las EPS.

[17] EMAPA CAÑETE S.A., EMAPA HUARAL S.A., EPS CHAVÍN S.A., SEDAHUÁNUCO S.A., EPS SELVA CENTRAL S.A., EPS SIERRA CENTRAL S.A., EPS MOYOBAMBA y EPS MOQUEGUA S.A.

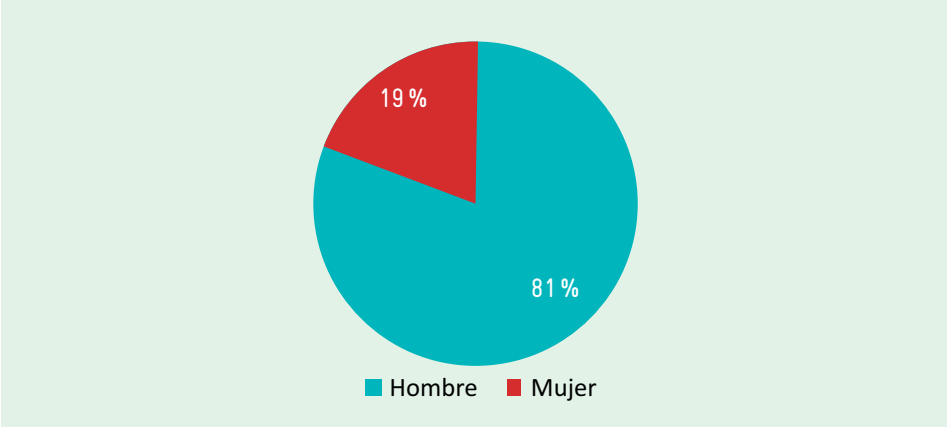


Ilustración 17. Personal de las EPS según el género

Fuente: EPS.

Existe una clara predominancia del género masculino en las EPS de la muestra, pues representa 81% del total de personal (3.516 personas), mientras que apenas 19% son mujeres (825 personas). De esta manera se demuestra que aún persisten inequidades con respecto al género en el ámbito laboral y de manera particular en las EPS.

Al desagregar la información por tamaño de la empresa se observa que la participación de los hombres es ligeramente superior en las EPS pequeñas con respecto a las de mayor tamaño, mientras que la brecha es menor en el caso de SEDAPAL.

Cuadro 18. Género del personal según el tamaño de empresa

Género	Tamaño EPS							
	Pequeña		Mediana		Grande		SEDAPAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Masculino	128	85%	548	82%	1102	84%	1,738	79%
Femenino	22	15%	117	18%	214	16%	472	21%
Total	150	100%	665	100%	1316	100%	2,210	100%

Fuente: EPS.

La distribución del personal por género según la estructura orgánica de la empresa es la siguiente:

Cuadro 19. Género del personal según la estructura orgánica
(porcentaje de trabajadores)

Estructura Orgánica	Cantidad	Género	
		Hombre	Mujer
Gerencia General	85	45%	55%
Oficina/Unidad	176	62%	38%
Gerencia Adm. y Finanzas	505	63%	37%
Gerencia Inv. Y Desarrollo	1,373	69%	31%
Gerencia Comercial	270	72%	28%
Gerencia Operaciones	1,091	94%	7%
Jefaturas o Gerencia de Servicios Zonales	841	94%	6%
Total Trabajadores	4,341	81%	19%

Fuente: EPS.

Se puede observar la reducción de la participación de las mujeres conforme se va descendiendo en la estructura orgánica y funcional de la empresa (ver la ilustración 10), tanto así que en la gerencia de operaciones y en las jefaturas zonales apenas 7% y 6% son mujeres, respectivamente. Esto se debe a que dichas áreas requieren una gran cantidad de operarios encargados de labores que demandan gran esfuerzo y desgaste físico.

La prevalencia de hombres también se cumple en casi todas las demás gerencias de línea y órganos de apoyo, control y asesoramiento, a pesar de que el perfil para la mayoría de los puestos requiere la aplicación de conocimientos y habilidades en temas de gestión, planificación, dirección, entre otros, los cuales son indiferentes al género.

En donde sí existe cierta equidad en la participación de hombres y mujeres es en la gerencia general, aunque ésta no obedece a un aspecto jerárquico porque la presencia femenina está más marcada en la secretaría de gerencia que en el cargo de gerente general. Este y otros aspectos se detallarán en las siguientes líneas, cuando se analicen los recursos humanos por cargo estructural.

Por otro lado, la distribución del personal por género según el cargo estructural es la siguiente:

Cuadro 20. Género del personal según el cargo estructural
(porcentaje de trabajadores)

Cargo Estructural	Hombres		Mujeres		Total
	N°	%	N°	%	
Gerente General	15	88%	2	12%	17
Gerentes de Línea	52	88%	7	12%	59
Jefes de Oficina/División/Dpto/Zonales	187	73%	69	27%	256
Empleados	1,674	69%	741	30%	2,413
Operarios/Obreros	1,588	99%	6	1%	1,596
Total Trabajadores	3,516	81%	825	19%	4,341

Fuente: EPS.

De los 17 gerentes generales de la muestra, 88% son hombres y 12% son mujeres, de las cuales todas pertenecen a las EPS pequeñas. En el caso de los gerentes de línea la composición es similar, mientras que en el caso de los jefes y empleados la brecha se reduce y la presencia de mujeres alcanza 27% y 30%, respectivamente.

Con respecto a los operarios, es el grupo ocupacional con menor participación de la mujer, que alcanza apenas 1%. Este resultado guarda relación con la información obtenida del INEI con respecto a la PEA ocupada por sexo en el año 2008.

Cuadro 21. PEA ocupada por sexo según el grupo ocupacional, 2008
(en porcentaje)

Grupo Ocupacional	Total	Sexo	
		Hombre	Mujer
Total absoluto	14,853,975	8,121,691	6,732,285
Total relativo	100	54.7	45.3
Agricultores, ganaderos y pescadores	32.9	60	40
Vendedores	16.3	28	72
Trabajadores de los servicios	11.5	48.9	51.1
Profesionales, técnicos y ocupaciones afines 1/	11	56.2	43.8
Artesanos	10.6	65.5	34.5
Empleados de oficina	5.8	51.1	48.9
Conductores	5.1	98.9	1.1
Obreros, jornaleros y otras ocupaciones	3.6	94.4	5.6
Trabajadores del hogar	3.1	4.1	96

1/ Incluye a los gerentes, administradores y funcionarios.
Fuente: INEI 2008, MTPE 2008.

También se puede apreciar que en el grupo ocupacional conformado por profesionales, técnicos y ocupaciones afines, que incluye a los gerentes, administradores y funcionarios, el porcentaje de mujeres alcanza 43,8%, cifra superior a la relación encontrada en las EPS.

De acuerdo con la información presentada es posible afirmar que no existe equidad de género en los cargos gerenciales ni en las jefaturas de división o departamento, por lo cual se debería considerar la aplicación de un enfoque de género que permita incrementar la participación de las mujeres en dichos cargos y alcanzar un equilibrio entre sus intereses personales y profesionales sin establecer discriminaciones en salarios para el mismo cargo, como ocurre en la actualidad.

6.2 Aplicación de un modelo de gestión de recursos humanos en las EPS

De acuerdo con el modelo de GRH descrito en el marco conceptual, a continuación se contrasta la teoría con una serie de indicadores diseñados para evaluar diversos aspectos que las EPS deberían cumplir para alcanzar el desarrollo de los recursos humanos.

Dichos indicadores están clasificados de acuerdo con cada uno de los subsistemas y procesos que conforman el modelo, aunque es preciso mencionar que, en algunos casos no se pudieron establecer indicadores por la dificultad en el acceso a la información. La muestra estuvo conformada por 15 empresas.

Los resultados obtenidos permitirán conocer el diagnóstico de la situación actual de la GRH en las EPS, con la finalidad de que esto sirva como una línea de base para la aplicación de futuros modelos enfocados en los recursos humanos.

A continuación se presenta un cuadro que agrupa a todos los indicadores identificados para el análisis de la GRH en las EPS, clasificados por subsistemas y procesos, los cuales serán analizados con mayores detalles en las siguientes líneas.

Cuadro 22. Indicadores para evaluar la GRH en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Organización del trabajo	Diseño de puestos de trabajo	ROF	15	0	15 EPS
		¿Actualizado?	8	7	
		MOF	15	0	
		¿Actualizado?	8	7	
		CAP	15	0	
		¿Actualizado?	8	7	
	Definición de Perfiles	Perfiles de competencias	0	15	
Gestión del empleo	Gestión de la incorporación	Perfiles de competencias	0	15	
		Proceso de reclutamiento	5	10	
		Proceso de inducción	5	10	
	Gestión de la movilidad	Rotación externa	3	12	
		Rotación interna	10	5	
	Gestión de la desvinculación	Despidos por injerencia política	6	9	
		Despidos por bajo rendimiento	2	13	
		Despidos arbitrarios	14	1	
Gestión del rendimiento	Planificación	Pautas	12	3	
	Seguimiento	Monitoreo	10	5	
	Evaluación		12	3	
	Retroalimentación		3	12	
Gestión de la compensación	Diseño de estructuras salariales	Actualización estructura salarial	1	14	
	Beneficios Extrasalariales	Compensaciones no monetarias	6	9	
	Reconocimiento no monetario	Incentivos o premios	3	12	
Gestión del desarrollo	Promoción	Incentivos o premios	3	12	
		Línea de carrera	3	12	
	Políticas de Formación	Ascensos	9	6	
		Plan FC	13	2	
		Capacitaciones internas	12	3	

Los colores muestran el grado de cumplimiento de los indicadores planteados para cada proceso. Así, el color verde indica el cumplimiento mayoritario o absoluto del indicador, el ámbar muestra que el cumplimiento ha sido parcial, mientras que el rojo revela el incumplimiento o escaso cumplimiento del indicador. Con base en estos resultados, se realiza la misma evaluación para los procesos incluidos en cada subsistema y se determina su grado de cumplimiento con los parámetrosestablecidos.

1. Organización del trabajo

a) Diseño de los puestos de trabajo

Los indicadores establecidos para este subproceso tienen la finalidad de determinar si las EPS cuentan con instrumentos de gestión institucional para la organización y dirección de la empresa tales como el ROF, MOF y CAP, si éstos se encuentran actualizados y si son aplicados por la empresa.

Los resultados señalan que el total de EPS que forman parte de la muestra han elaborado dichas herramientas de gestión; sin embargo, no todas están actualizadas o no se aplican en la empresa. A continuación se presenta una breve explicación de cada instrumento y las razones por las cuales no se han obtenido los resultados esperados.

- ROF

El ROF es un documento técnico normativo de gestión institucional en donde se establece la estructura orgánica de la empresa, las funciones generales y específicas de los órganos y unidades orgánicas así como sus relaciones y obligaciones (PCM s.a.). La idea es delimitar el ámbito de acción en cada instancia para determinar las responsabilidades y evitar la duplicidad de funciones.

Será necesaria la aplicación de un nuevo reglamento en caso de que se lleve a cabo una reorganización en la estructura orgánica de la empresa provocada por la modificación del marco legal, la creación de un nuevo órgano, división o gerencia o la fusión de algunas de dichas instancias, con el propósito de cumplir eficazmente los objetivos trazados por la EPS.

La formulación del reglamento está sustentada en el DS Nº 043-2006-PCM: *"Aprueban lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública"* (PCM 2006). El proceso de elaboración y formulación del ROF le corresponde a la oficina de planeamiento (o planificación) y presupuesto.

- MOF

El MOF es un documento normativo que describe las funciones de todos los cargos o puestos en la empresa y se desarrolla a partir de la estructura orgánica y funciones generales establecidas en el ROF, así como en los requerimientos de cargos considerados en el CAP, según lo señalado en la Resolución Jefatural Nº 095-95-INAP/DNR que aprueba la Directiva Nº 001-95/INAP-DNR: *"Normas para la elaboración del Manual de Organización y Funciones – MOF".*

La necesidad de contar con esta herramienta de gestión es que permite fijar responsabilidades, fomentar el orden y reducir los conflictos en cada gerencia o unidad orgánica. Asimismo constituye una pieza fundamental para implementar sistemas organizacionales muy efectivos como la evaluación de desempeño, desarrollo de carrera y escalas remunerativas acorde con las funciones y responsabilidades asignadas para cada puesto (PERFIL s.a.).

- CAP

El CAP es un documento de gestión institucional que contiene los cargos definidos y aprobados por la empresa y tiene como base la estructura orgánica vigente en su ROF, según lo estipulado en el D.S. Nº 043-2004-PCM que aprueba los *"Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Cuadro para Asignación de Personal - CAP de las Entidades de la Administración Pública"*.

La modificación del CAP deberá realizarse cuando ocurra una reorganización en la estructura orgánica provocada por la modificación del marco legal, la creación de un nuevo órgano, división o gerencia o la fusión de algunas de dichas instancias, con el propósito de cumplir eficazmente los objetivos trazados por la empresa.

Los resultados revelan que las 15 EPS que conforman la muestra cuentan con los tres instrumentos de gestión señalados; sin embargo, éstos no están actualizados en siete empresas luego de haber realizado modificaciones en su estructura orgánica porque aún no han sido aprobados por el directorio o están en proceso de elaboración. En pocos casos, dichos instrumentos no son aplicados por las EPS debido a que han sido elaborados en función a la realidad de otra empresa.

b) Definición de los perfiles

- Perfiles de competencias laborales

La elaboración de perfiles de competencias para cada puesto en concordancia con los procesos y subprocesos de gestión empresarial permite obtener resultados óptimos al alinear las habilidades y los conocimientos del trabajador con la visión y misión de la empresa.

Por ello, en este punto se determina si las EPS cuentan con perfiles de competencias, los cuales deben incluir, al menos, la descripción de las competencias generales y específicas; habilidades y conocimientos requeridos; rasgos de personalidad y comportamientos esperados para alcanzar un desempeño óptimo en el cargo.

Los resultados indican que ninguna EPS cuenta con perfiles de competencias basados en las descripciones mencionadas en el párrafo anterior para todos los puestos, mientras que en pocas empresas estos sólo han sido establecidos para los cargos gerenciales. Cabe mencionar que algunos entrevistados señalaron que sí han elaborado dichos perfiles, definidos según el MOF, en donde apenas se señalan requisitos mínimos como el grado de instrucción y las funciones que debe cumplir el trabajador en el puesto asignado, lo

cual demuestra el desconocimiento del significado del tema analizado. En otros casos simplemente no se ha considerado la posibilidad de elaborar dichos perfiles.

El siguiente cuadro resume lo analizado en la organización del trabajo para cada proceso.

Cuadro 23. Organización del trabajo en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Organización del trabajo	Diseño de puestos de trabajo	ROF	15	0	15 EPS
		¿Actualizado?	8	7	
		MOF	15	0	
		¿Actualizado?	8	7	
		CAP	15	0	
		¿Actualizado?	8	7	
	Definición de Perfiles	Perfiles de competencias	0	15	

A modo de resumen, los resultados muestran que todas las EPS han elaborado los instrumentos de gestión institucional (ROF, MOF y CAP), aunque solo la mitad de ellas cuentan con dichos instrumentos actualizados, razón por la cual al proceso diseño de puestos de trabajo se le ha asignado el color ámbar. Por otro lado, se puede observar que ninguna EPS ha elaborado perfiles de competencias del personal, lo cual es un aspecto que debe ser corregido en el futuro.

2. Gestión del empleo

a) Gestión de la incorporación

• Proceso transparente de reclutamiento y selección

Del total de la muestra, 11 EPS realizan un proceso de reclutamiento de personal aunque los criterios de selección son muy diversos y en algunos casos, las prácticas adoptadas resultan perjudiciales para lograr una gestión eficiente. Así, tenemos que en seis empresas la selección de personal responde a recomendaciones fuertemente vinculadas con la injerencia política que aún persiste en algunas empresas.

No obstante lo anterior, cinco EPS sí efectúan un proceso de reclutamiento y selección transparente, que consta de los siguientes pasos: realizar un concurso externo (convocatoria pública) o interno (entre el personal estable de la empresa), designar un comité de selección de personal, evaluar los currículum vítae (CV) de los postulantes tomando como referencia los requisitos estipulados en el MOF y, con base en dichos criterios, elegir a la persona que se desempeñará en un determinado puesto. En estos casos y a diferencia del proceso de reclutamiento basado en la recomendación, la selección se realiza en función del mérito y capacidades del postulante. Cabe señalar que las bajas remuneraciones es una restricción para realizar un adecuado proceso de reclutamiento y selección de personal porque obliga a algunas EPS a contratar profesionales recién egresados quienes, luego de algunos años, dejan la empresa por una mejor oferta laboral.

Por otro lado, cuatro EPS no reclutan trabajadores porque no cuentan con el presupuesto necesario para captar profesionales capacitados o porque actualmente no requieren personal.

- Proceso de inducción

Del total de la muestra, 10 EPS no realizan el proceso de inducción debido a que no es una política de la empresa; solo algunas gerencias las efectúan independientemente y por iniciativa propia del gerente de línea. En algunas EPS el proceso de inducción se realiza solamente en los cargos gerenciales, mientras que en otros casos se le indica a la persona contratada las pautas a seguir y las funciones que debe cumplir en la empresa; sin embargo, no se realiza un acompañamiento adecuado para que el trabajador se adapte fácilmente al puesto y al entorno de la empresa.

b) Gestión de la movilidad

- Rotación externa

La rotación externa hace referencia a los cambios en el personal causados principalmente por factores políticos o por decisión propia del trabajador, factores que lo obligan a dejar la empresa y optar por otra institución que le ofrezca mejores condiciones laborales y mayor estabilidad.

Los resultados muestran que en tres EPS se da una alta rotación externa provocada por las razones expuestas en el párrafo anterior. En las demás EPS sucede todo lo contrario dado que existe una gran cantidad de trabajadores con contrato permanente y que cuentan con beneficios laborales, lo cual reduce la posibilidad de que sean despedidos arbitrariamente.

- Rotación interna

La rotación interna hace referencia a las modificaciones del personal dentro de la estructura orgánica de la empresa. Según la información obtenida, 10 EPS realizan este proceso por las siguientes razones:

Positivas

- ✓ Desarrollar las actitudes y competencias del trabajador
- ✓ Necesidades de requerimiento de personal para áreas específicas
- ✓ Mejorar los conocimientos del personal con respecto al funcionamiento de la empresa.

Negativas

- ✓ Incumplimiento de funciones
- ✓ Cambios constantes en los cargos gerenciales que perjudican la continuidad en la gestión
- ✓ Decisiones políticas.

c) Gestión de la desvinculación

• Despidos por injerencia política

La injerencia política representa uno de los principales problemas en las EPS porque impide realizar una adecuada gestión de la prestación de servicios en beneficio de los usuarios. Las personas entrevistadas mostraron su preocupación por la incertidumbre que se genera cuando se llevan a cabo las elecciones municipales y provinciales debido a que desconocen si la nueva autoridad ejercerá presión e influencia sobre la EPS.

Pese a que se han aplicado diversas medidas para reducir la injerencia política, como la nueva conformación del directorio, los contratos de explotación y el código de buen gobierno corporativo, existen algunos vacíos legales en la normatividad vigente que permiten que las autoridades municipales, a través de la Junta de Accionistas, continúen influyendo en la gestión de la empresa.

Los resultados muestran que en seis EPS aún persiste este problema, mientras que en algunas empresas existe cierta incertidumbre con respecto a la situación laboral de algunos trabajadores (en especial los cargos de confianza) por la reciente elección de nuevas autoridades municipales en el año 2010.

• Despidos por bajo rendimiento

De las 15 EPS que conforman la muestra, solamente dos ejecutan un proceso de despido por bajo rendimiento justificado e incumplimiento de las obligaciones del trabajador; en los demás casos no se lleva a cabo una evaluación para determinar los despidos por esta modalidad ya que no es política de la empresa.

Las causales de destitución aplicadas por la mayoría de EPS son las siguientes: medidas por indisciplina, apropiación de equipos, hurtos, difamaciones que dañan la imagen de la empresa, entre otras faltas graves. Cabe mencionar que algunas EPS designan un comité de faltas que evalúa la situación y toma la decisión de despedir al trabajador.

- Despidos arbitrarios

Una situación reiterativa que sucede en las EPS es el despido arbitrario (vinculado estrechamente con la injerencia política en algunos casos), el cual es realizado sin ninguna justificación ni amparo legal en materia laboral. Esto ocasiona que los ex trabajadores entablen demandas judiciales a la empresa con una alta probabilidad de ganar y ser reincorporados, pues la normatividad laboral los favorece y la oficina de asesoría legal en algunas EPS cumple una deficiente gestión en ejercer su defensa durante los procesos judiciales.

Por ello, las sentencias judiciales, en su mayoría, favorecen al trabajador, motivo por el cual este debe ser reincorporado a la empresa y reposicionado en otro puesto dado que ya se había contratado a otra persona para que ocupara el cargo que tenía anteriormente. El resultado final es el incremento innecesario de personal y mayores gastos para la EPS por concepto de carga laboral y procesos judiciales de amplia duración.

Es preciso señalar que algunas empresas sí ejercen una buena defensa en los procesos judiciales y consiguen que pocos trabajadores sean reincorporados. No obstante, y para que esto no suceda con regularidad, se deben establecer mecanismos claros, verificables y justificables para rescindir el contrato del trabajador o, en su defecto, establecer conciliaciones y llegar a un acuerdo que no sea perjudicial para ambas partes y así evitar dilatar los procesos judiciales.

El siguiente cuadro resume lo analizado en la gestión del empleo para cada proceso.

Cuadro 24. Gestión del empleo en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Gestión del empleo	Gestión de la incorporación	Proceso de reclutamiento transparente	5	10	15 EPS
		Proceso de inducción	5	10	
	Gestión de la movilidad	Rotación externa	3	12	
		Rotación interna	10	5	
	Gestión de la desvinculación	Despidos por injerencia política	6	9	
		Despidos por bajo rendimiento	2	13	
		Despidos arbitrarios	14	1	

En resumen, los resultados revelan que son pocas las EPS que efectúan una adecuada gestión de la incorporación y de la desvinculación, mientras que en lo que respecta a la gestión de la movilidad, su cumplimiento es parcialmente adecuado.

3. Gestión del rendimiento

a) Planificación del rendimiento

- Pautas

Según la información obtenida, 12 EPS establecen pautas o estándares de rendimiento según las estrategias y los objetivos de la empresa. Por ello, algunas empresas plantean objetivos de mediano y largo plazo con el propósito de lograr el compromiso de los trabajadores y así brindar una mejor calidad en el servicio. En otros casos, las gerencias de línea establecen metas de productividad con retribuciones económicas para incentivar a los trabajadores.

b) Seguimiento activo del rendimiento

- Monitoreo

Del total de la muestra, 10 EPS desarrollan un monitoreo del desempeño a nivel individual en función de los objetivos definidos por cada una de las gerencias, las cuales se encargan de realizar esta labor anual o semestralmente.

c) Evaluación del rendimiento

Los resultados revelan que 12 EPS realizan evaluaciones por puesto o área con una periodicidad que está en función del tamaño de la empresa, dado que éstas se ejecutan trimestralmente en las EPS grandes mientras que en las medianas y pequeñas se llevan a cabo semestral o anualmente. Asimismo, algunas empresas emiten sanciones a aquellos trabajadores que no han cumplido con los objetivos trazados, aunque estas faltas no llegan a convertirse en causal de despido.

d) Retroalimentación al empleado

A diferencia de los demás procesos incluidos en la gestión del rendimiento donde se han obtenido resultados positivos, la retroalimentación aún no ha sido aplicada por la mayoría de EPS incluidas en la muestra, ya que solamente tres empresas la establecen con sus trabajadores luego de haber realizado los procesos descritos anteriormente. Este proceso se realiza según el criterio de cada gerencia y no constituye una política de la empresa.

La importancia de la retroalimentación radica en la comunicación del desempeño del trabajador y los impactos positivos o negativos que esto ejerce en el funcionamiento de la empresa. Por ello, resulta indispensable que este proceso se lleve a cabo en todas las EPS.

El siguiente cuadro resume lo analizado en la gestión del rendimiento para cada proceso.

Cuadro 25. Gestión del rendimiento en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Gestión del rendimiento	Planificación	Pautas	12	3	15 EPS
	Seguimiento	Monitoreo	10	5	
	Evaluación		12	3	
	Retroalimentación		3	12	

Los resultados muestran que este subsistema ha sido el de mayor cumplimiento por parte de las EPS, dado que todos los procesos e indicadores, a excepción de la retroalimentación, han sido cumplidos adecuadamente por las empresas analizadas.

4. Gestión de la compensación

a) Diseño de estructuras salariales

• Actualización estructura salarial

Si bien todas las EPS que pertenecen a la muestra presentan una estructura salarial acorde con la valoración de los puestos según su contribución a los resultados de la empresa, en 14 EPS dicha estructura se encuentra desfasada desde hace varios años e impide que sea competitiva con respecto a las remuneraciones de otras empresas de rubros similares.

Pese a que algunas EPS han diseñado nuevas escalas remunerativas que obedecen a una evaluación de los puestos, en la actualidad dichas escalas deben ser formuladas por el ente rector del sector (MVCS-DNS)[18] para ser refrendadas por el MEF, según la modificación a la Ley de Presupuesto en el año 2008. En ese sentido, la DNS, en coordinación conjunta con las EPS y ANEPSSA, ha promulgado un DS que establece un nuevo esquema remunerativo para las EPS con el propósito de mejorar el rendimiento de los trabajadores, aunque su aprobación depende del poder ejecutivo y del MEF.

Por el momento, no se han llevado a cabo incrementos salariales a excepción de aquellos trabajadores sindicalizados, quienes reciben un aumento a través de los pactos o convenios colectivos, aunque sin evaluar la productividad ni el rendimiento de los trabajadores. Una de los efectos que este problema genera es la distorsión salarial que ocurre actualmente en las EPS, pues se llega a presentar casos en que algunos trabajadores con más años de antigüedad en la empresa perciben una mayor remuneración que un gerente de línea.

[18] La propuesta ya ha sido elaborada por el ente rector en 2011

b) Beneficios extrasalariales

- Compensaciones no monetarias

En seis EPS se aplican las compensaciones no monetarias por las siguientes modalidades: canasta familiar, bono alimenticio, útiles, vacaciones, seguros y víveres. Cabe mencionar que, en algunas empresas, dichos beneficios están destinados exclusivamente al personal de confianza o a los operarios, lo cual es una evidencia de que no es parte de una política de la empresa.

c) Diseño de mecanismos de evolución

Si bien no se llegaron a establecer indicadores para este proceso, se puede afirmar que, según las encuestas realizadas, pocas empresas han aplicado estas políticas de compensación.

d) Reconocimiento no monetario

- Incentivos o premios

No es política para la mayoría de EPS efectuar reconocimientos no monetarios a sus trabajadores dado que solamente tres empresas afirmaron que suelen hacerlo eventualmente, a través de viajes o cumplimiento de metas como los bonos de productividad por el PMO, los cuales se reparten equitativamente entre todos los trabajadores.

El siguiente cuadro resume lo analizado en la gestión de la compensación para cada proceso.

Cuadro 26. Gestión de la compensación en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Gestión de la compensación	Diseño de estructuras salariales	Actualización estructura salarial	1	14	15 EPS
	Beneficios Extrasalariales	Compensaciones no monetarias	6	9	
	Reconocimiento no monetario	Incentivos o premios	3	12	

Los resultados revelan que, a diferencia de la gestión del rendimiento, este subsistema ha sido el de mayor incumplimiento por las EPS, principalmente en los procesos vinculados con el diseño de estructuras salariales y el reconocimiento no monetario.

5. Gestión del desarrollo

a) Políticas de promoción y carrera

• Línea de carrera

Del total de la muestra, 12 EPS no han establecido líneas de carrera para los principales puestos estratégicos, aspecto que resulta perjudicial para la empresa al reducir las aspiraciones del personal con interés en lograr un crecimiento profesional en dicha institución. Al no existir una línea de carrera relativamente rápida y con un proceso transparente, aquellos trabajadores con un excelente desempeño tendrán mayores incentivos para trasladarse a otra empresa que le ofrezca dichas opciones.

De esta manera, resulta necesario que las EPS adopten políticas para implementar líneas de carrera con la finalidad de que sus trabajadores puedan alcanzar un crecimiento profesional dentro de la empresa. Esto debería estar fuertemente vinculado con la aprobación de una nueva escala remunerativa que también sirva como incentivo para cumplir este propósito.

• Ascensos

Pocas EPS realizan ascensos basados en el rendimiento del trabajador e, incluso, es una práctica que no se efectúa en la mayoría de empresas que pertenecen a la muestra. Solamente se realizan ascensos si la persona fallece, se jubila o renuncia al cargo; esto se aplica solo para el personal estable y con mayor antigüedad en la institución. El resultado está muy ligado a la inexistencia de una línea de carrera en las EPS, como se señaló previamente.

b) Políticas de formación

• Plan de fortalecimiento de capacidades (plan de FC)

El plan de FC está definido de la siguiente manera: "Instrumento de gestión estratégica que permite a cada empresa planificar el desarrollo o fortalecimiento de sus capacidades a nivel institucional y a nivel individual o personal, con el propósito de tomar el control de su desarrollo y modernización institucional con una visión de mediano y largo plazo. Dicho plan se realiza para un horizonte de tres años" (López 2010: 8).

Como se mencionó al inicio de este capítulo, la importancia de contar con un plan de FC es que los propios trabajadores de las EPS, al ser los encargados de su elaboración, analicen sus fortalezas y debilidades a nivel individual e institucional para luego determinar sus necesidades de FC. A partir de dicho proceso reflexivo, definen objetivos, metas y priorizan acciones que constituyen la demanda de FC, la cual está estructurada de acuerdo con los procesos y subprocesos básicos de gestión en una EPS.

Los resultados revelan que nueve EPS tienen el plan de FC aprobado, mientras que en tres de las seis empresas restantes, el documento está en proceso de elaboración. Esto

evidencia el interés mostrado por la mayoría de EPS en fortalecer las capacidades de sus trabajadores.

- **Capacitaciones internas**

Por capacitaciones internas se entiende aquellas que han sido realizadas por iniciativa de la EPS según las necesidades de capacitación identificadas para cada proceso y subproceso, y que además han sido financiadas con recursos de la empresa o del trabajador.

Si bien los resultados muestran que 13 EPS realizan capacitaciones internas para sus trabajadores, en algunos casos éstas se llevan a cabo eventualmente, con poca frecuencia y solo para algunas gerencias, lo cual revela que no están adecuadamente programadas y que han sido ejecutadas sin haber realizado una planificación previa para reconocer las necesidades más requeridas por los trabajadores. Estos son los casos de las EPS que no cuentan con un plan de FC, situación que cambiaría positivamente con la implementación de dicho plan.

En cambio, solo algunas EPS, en coordinación con las gerencias de línea, han elaborado sus programas anuales de capacitaciones, en los que identifican las necesidades para cada proceso y subproceso. Las personas que han sido capacitadas están obligadas a realizar réplicas periódicamente con la finalidad de transmitir los conocimientos adquiridos a los demás trabajadores y ejercer un mayor impacto en los resultados obtenidos por la empresa. Estos son los casos de las EPS que cuentan con un plan de FC.

- **Capacitaciones externas**

Por capacitaciones externas se entiende aquellas que han sido realizadas por otras instituciones y que han sido íntegramente financiadas por ellas o en coordinación con la empresa y el trabajador. Los principales motivos son: cumplimiento de funciones vinculadas al fortalecimiento de capacidades (plan de FC), implementación de instrumentos o herramientas para la gestión (PMO, plan de FC, entre otros) o convenios pactados con las EPS.

Las instituciones que han efectuado dichas capacitaciones a las EPS encuestadas son: cooperación técnica, DNS, SUNASS, ANEPSSA, universidades e institutos, Colegio de Ingenieros, Cámara de Comercio y otras EPS a través de pasantías.

Del total de la muestra, 12 EPS han recibido capacitaciones externas aunque, en algunos casos, no todas se han adecuado a las necesidades de sus trabajadores por ser talleres o seminarios predeterminados para todas las empresas, aspecto que debe ser corregido en el futuro a través de una mayor comunicación entre las instituciones involucradas.

El siguiente cuadro resume lo analizado en la gestión del desarrollo para cada proceso.

Cuadro 27. Gestión del desarrollo en las EPS

Subsistema	Procesos	Indicador	SI	NO	Total
Gestión del desarrollo	Promoción	Línea de carrera	3	12	15 EPS
		Ascensos	3	12	
	Políticas de Formación	Plan FC	9	6	
		Capacitaciones internas	13	2	
		Capacitaciones externas	12	3	

Los resultados muestran que la mayoría de EPS que pertenecen a la muestra no han cumplido adecuadamente el proceso de promoción, el cual incluye establecer una línea de carrera en la empresa y realizar ascensos.

Sin embargo, sí se han obtenido resultados positivos con respecto a las políticas de formación, en especial aquellas relacionadas con el plan de FC (se decidió marcar al indicador en verde ya que si bien solo han sido nueve EPS las que cuentan con el plan aprobado, hay tres empresas más que en la actualidad están elaborando su plan de FC) y las capacitaciones externas. Pese a que 13 EPS realizan capacitaciones internas, se decidió marcar al indicador con ámbar porque algunas de ellas (en especial aquellas que no cuentan con un plan de FC) realizan capacitaciones eventualmente, sin ninguna programación y planificación adecuada de las necesidades de capacitación más requeridas por los trabajadores.

6. Gestión de las relaciones humanas y sociales

a) Gestión del clima organizacional

No se ha obtenido información con respecto a este proceso a través de las entrevistas realizadas. Sin embargo, se puede tomar como referencia el estudio realizado por Chemonics del Perú (2008), donde se efectúa un análisis del clima organizacional para tres EPS (sierra central, selva central y Tacna). Los resultados se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 28. Clima laboral en las EPS

Dimensión del Clima Laboral	Percepción
Promedio	3.45
Identif., compromiso y org. de pertenencia	3.94
Seriedad y disciplina	3.71
Satisfacción	3.68
Respeto y consideración	3.37
Camaradería, hospitalidad, cooperación	3.37
Imparcialidad	3.32
Confianza	3.30
Equidad aportes – recompensas	2.92

Fuente: Chemonics del Perú (2008).

El promedio del clima laboral que es percibido por los trabajadores de las EPS es de 3,45[19] lo cual indica una percepción positiva basada en 8 dimensiones y 35 subdimensiones analizadas.

Los resultados muestran que la dimensión más destacada es la identificación, compromiso y orgullo de pertenencia con un promedio de 3,94; de ella, la subdimensión con mejor percepción es el sentimiento de orgullo que tienen los trabajadores de pertenecer a la empresa con un promedio de 4,17.

En contraste, la equidad aportes-recompensas es la dimensión menos satisfactoria para los trabajadores con un promedio de 2,92; de ella, la subdimensión con peor percepción es "tengo una remuneración justa" con 2,29 en promedio, lo que guarda relación con lo analizado en la gestión de la compensación.

b) Gestión de las relaciones laborales

Si bien no se llegó a establecer un indicador para este proceso, se puede afirmar que en la mayoría de EPS pertenecientes a la muestra, los trabajadores sindicalizados realizan negociaciones colectivas de los salarios y las condiciones laborales con excelentes resultados. Esta es la única modalidad por la cual se han realizado incrementos en las remuneraciones del personal de las EPS.

En conclusión, los resultados revelan que, en el caso de las EPS, no existe un sistema integral de GRH porque los subsistemas no se interrelacionan entre sí al no cumplirse adecuadamente varios procesos, tal como lo señala la teoría descrita en el marco conceptual del estudio.

6.3 Interacción institucional-funcional

La prestación de los servicios de AyS no se lleva a cabo aisladamente, ya que la EPS se relaciona constantemente con distintas instituciones u organizaciones, tanto públicas como privadas, que cumplen funciones vinculadas a la prestación de los servicios de AyS.

Por esta razón es importante identificar los principales actores con los que la EPS se relaciona, en qué aspectos, y cómo es que éstos se cumplen en la actualidad. Al respecto, se analizará la interacción con dos enfoques: (a) los vínculos de la EPS con distintos actores, y (b) las funciones que deben cumplir los actores involucrados en la prestación de los servicios de AyS en el ámbito urbano.

6.3.1 Interacción institucional

Este enfoque busca identificar a los principales actores que establecen vínculos con la EPS, para luego determinar la influencia que ejercen sobre ella y con qué frecuencia se presenta

[19] Los puntajes van de 1 al 5, siendo el 1 de total desacuerdo y el 5 total de acuerdo.

dicha la relación. Cabe resaltar que los actores y las relaciones que se analizarán a continuación reflejan la realidad en la interacción, la cual podría diferir con lo indicado en el marco legal e institucional (ver la ilustración 6) debido a que algunos de ellos no ejercen sus funciones cabalmente, mientras que otros tienen una influencia mayor que la esperada en la prestación de los servicios. Incluso existen instituciones que sin contar con responsabilidades legales con respecto a la prestación de servicios mantienen vínculos más cercanos con las EPS, como es el caso de la cooperación internacional.

Gracias a las entrevistas realizadas se pudo recoger información con respecto al vínculo o relación que mantiene, o no, la EPS con las distintas instituciones, lo que permitió la elaboración de un mapa de actores que refleja la situación actual de las EPS analizadas, basado en la opinión y percepción de las personas encargadas del manejo de la empresa.

Durante las entrevistas se preguntó sobre el grado de influencia –fuerte, medio o débil– que ejercía cada actor sobre la gestión de la EPS, y la frecuencia con la que se mantenían en contacto, también en tres niveles: permanente, frecuente y esporádico. Asimismo, se les pidió su opinión con respecto a la prestación de los servicios, basado en cuatro niveles: muy favorable, favorable, desfavorable y muy desfavorable, y qué aspectos consideraban importante modificar para mejorar dicha percepción.[20]

Luego de recopilar toda la información se procedió a elaborar el mapa de actores para el ámbito urbano; se ubicó a la EPS en el centro rodeada de los distintos actores mencionados en las entrevistas. En la siguiente ilustración, el tamaño del actor indica la influencia que ejerce sobre la empresa en relación con la gestión de la prestación de servicios de AyS, mientras que la distancia al centro indica la frecuencia del trato. El tamaño y distancia de cada actor se decidieron con base en las respuestas recibidas por cada entrevistado, es decir, el grado de influencia y frecuencia que presentaron más respuestas. Asimismo, el tipo o calidad de la relación se refleja a través de las líneas que unen a la EPS con cada actor.

[20] Ver el Anexo 6: Formato de entrevista.

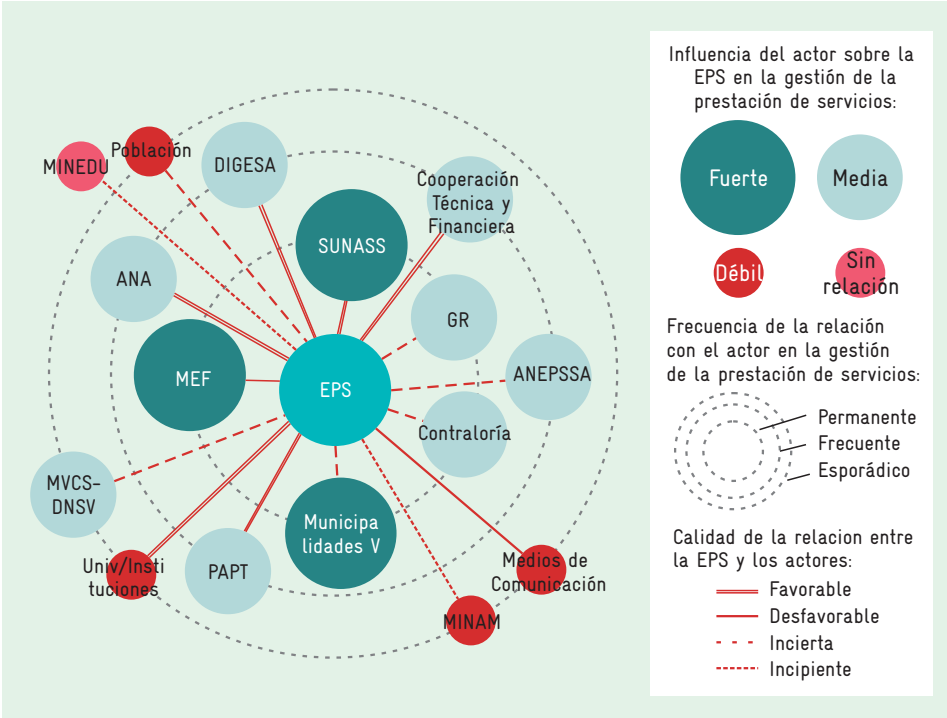


Ilustración 18. Mapa de actores en el ámbito urbano

Como se puede observar, la EPS mantiene vínculos con muchos actores y la mayoría de ellos ejerce una influencia media sobre la prestación de servicios. A continuación se presenta un análisis de cada actor por separado, se indica la razón del vínculo con la EPS, las responsabilidades o exigencias que mantienen entre ellos, la frecuencia de la relación, así como las recomendaciones para que dicha relación beneficie la prestación de los servicios.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)

Al ser la SUNASS el ente regulador del sector, mantiene contacto permanente y directo con las EPS. Se encarga de la regulación de tarifas y de la supervisión y fiscalización de las empresas, y exige el cumplimiento de los indicadores de gestión empresarial y de prestación de los servicios. Además, aprueba el PMO de cada EPS, el cual contiene las inversiones eficientes de la empresa, fija las metas de gestión y las tarifas que le permitirán recuperar dichas inversiones.

Con los indicadores de gestión mencionados, la SUNASS establece un *ranking* de desempeño de las empresas y las diferencia según el tamaño. También ofrece capacitación técnica a las EPS, así como asesoramiento en la gestión comercial y administrativa.

Por otro lado, a través del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Servicios de Saneamiento (TRASS), resuelve en última instancia administrativa los reclamos de apelación y conflictos que se generan entre los usuarios y la EPS

La mayoría de respuestas revelan que la labor de la SUNASS, en relación con la prestación de los servicios, es favorable, ya que inculca el orden y orienta a las EPS en su gestión y en mejorar la prestación de los servicios. Por ello, la SUNASS cumple un papel de orientador y guía que busca incrementar la eficiencia de las empresas.

No obstante lo anterior, la mayoría de entrevistados señalaron que la SUNASS es un organismo que todavía es muy centralizado y burocrático, por lo que su labor es un poco lenta y sus normas son un tanto inflexibles. Al ser muy centralizado, consideran que la supervisión y fiscalización es muy general para todas las EPS, lo cual trae consecuencias negativas porque no todas las empresas tienen la misma realidad ni circunstancias. Consideran que la SUNASS debe actuar con mayor especificidad y desagregación; además, sus normas deben ceñirse más a la realidad del país ya que en algunos casos las metas planteadas para las EPS pueden ser muy altas y poco posibles de alcanzar.

En cuanto al *ranking* de desempeño, un entrevistado mencionó que se genera una imagen distorsionada sobre la situación real de las EPS porque la evaluación se realiza con los mismos parámetros pero sin contar con una ponderación adecuada de estos, ya que algunos indicadores no dependen tanto de la gestión o desempeño de la EPS sino de otros factores como las inversiones en AyS. Incluso, añadió que los indicadores actuales son insuficientes para evaluar el desempeño completo de la EPS porque no cubren otros aspectos a evaluar, como el impacto ambiental, que también debe tomarse en cuenta al evaluar la gestión de la empresa.

En relación con lo anterior, algunos entrevistados comentaron que por falta de inversiones no se puede cumplir con ciertos indicadores, como la micromedición, la cobertura o tratamiento de aguas residuales, porque no cuentan con la infraestructura adecuada para ello. Consideran que las EPS situadas en ciudades que se benefician con ingresos extraordinarios, como los del canon minero, cuentan con cierta ventaja en comparación con otras, ya que la probabilidad de inversión en infraestructura para ellas es mayor, con lo cual pueden cumplir con más indicadores de gestión.

Con el fin de fortalecer la relación entre la EPS y la SUNASS, a favor de la prestación de los servicios de AyS, los entrevistados indicaron las siguientes recomendaciones:

- La SUNASS debería retomar la función de capacitación que ejercía en el pasado, y no sólo cumplir con las funciones de supervisión y fiscalización. También debe actuar como un capacitador oficial en temas de regulación y tarifas, y para la implementación del PMO.

- La SUNASS debería incrementar su alcance, mejorando la comunicación y coordinación con las empresas de manera más descentralizada, con el fin de comprender mejor la realidad en la que se desenvuelve cada una de ellas, y cumplir sus funciones de manera más específica y adecuada a cada realidad.

- En relación con lo anterior, la normatividad de la SUNASS debería adaptarse a las diferencias geográficas y otras características específicas de cada región, donde sería más conveniente contar con normas macro regionales en lugar de normas nacionales.

- Dada la problemática del sector en relación con la estructura salarial de los trabajadores, la SUNASS debería permitir que la tarifa incluya una partida correspondiente a los salarios, ya que estos no son competitivos y deberían incrementarse para motivar así al personal de las EPS.

- La SUNASS, al recibir información mensual sobre el desarrollo de los servicios de las EPS, debería retroalimentar a las empresas ya que muchas veces las EPS cumplen los requerimientos pero no reciben ninguna información sobre el resultado de las evaluaciones.

- La SUNASS debería incluir más indicadores cualitativos y ambientales para evaluar a las EPS.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF ejerce una influencia fuerte y permanente sobre las EPS ya que crea las directivas para la formulación y ejecución del presupuesto de las empresas (considerada como una ETE), dentro del marco del proceso presupuestario del sector público para cada ejercicio fiscal. De esta manera el MEF regula los gastos de las EPS, los cuales dependen fuertemente de los ingresos que perciben.

Es importante mencionar que las EPS no están conformes con que el MEF ejerza dicha función en lo referido a su presupuesto, ya que ellas no reciben ninguna transferencia del tesoro público; por el contrario, su presupuesto depende totalmente de los ingresos propios, en su mayoría provenientes únicamente de las tarifas, y en algunos casos de préstamos externos, contribuciones sociales o donaciones.

Además de la aprobación presupuestal, el MEF ejerce el rol de aval en representación del Estado cuando una EPS suscribe un préstamo con alguna entidad. Así, el MEF es el encargado de aprobar los préstamos y de autorizar los desembolsos posteriores. En algunos casos, los créditos toman mucho tiempo en aprobarse, o incluso no llegan a ser aprobados, lo que causa malestar en las empresas ya que sus inversiones se ven retrasadas por falta de capital disponible. Lo mismo ocurre cuando las EPS cuentan con saldos de balance positivos porque no pueden disponer de sus ingresos sin previa aprobación por parte del MEF.[21]

La opinión de las EPS respecto a la labor que ejerce el MEF se encuentra dividida entre favorable y desfavorable. Es importante recalcar que los que opinaron a favor del MEF fueron las EPS medianas y pequeñas, mientras que las EPS grandes se mostraron insatisfechas con el desempeño de dicho ministerio. Una explicación lógica es que éstas últimas cuentan con ingresos más altos, por lo cual suelen presentar presupuestos más grandes que son evaluados de manera más exhaustiva por el MEF. Muchas veces los requerimientos exigidos a las empresas grandes son excesivos y retrasan la ejecución oportuna de sus gastos.

[21] Sin embargo, es sabido que en estas situaciones, las EPS generan mecanismos que les permiten lograr la ejecución de sus gastos, pero bajo su propia responsabilidad.

A pesar de lo anterior, algunos entrevistados consideran su desempeño como favorable en relación con la prestación de los servicios, porque el MEF las orienta en el manejo de su presupuesto y las ayuda a organizar mejor la ejecución de sus gastos.

Por ello, consideran que dicha fiscalización es necesaria para mantener el orden en la gestión de la EPS.

Por otro lado, gran parte de los entrevistados consideran que la normatividad del MEF es muy restrictiva, las medidas de austeridad son inflexibles y que además, hay mucha burocracia que genera lentitud en los procesos de aprobación de presupuestos y créditos. Esto se ve reflejado en el gran problema que tienen las EPS en relación con las bajas remuneraciones, ya que argumentan tener la capacidad económica para incrementarlas a fin de motivar al personal y hacer a la EPS más competitiva, pero no están permitidas de hacerlo porque el MEF no autoriza el incremento de salarios.

Al igual que el caso de la SUNASS, algunas EPS consideran que el MEF se encuentra demasiado centralizado, lo cual impide que la normatividad exigida concuerde con los diferentes tipos de realidades en las que se desempeñan las empresas.

En relación con el problema de aprobación de créditos por parte del MEF, que se mencionó líneas arriba, algunas EPS indicaron que esto les genera consecuencias negativas en su rendimiento con la SUNASS. Esto se debe a la falta de inversiones (generalmente destinadas a infraestructura) causadas por la desaprobación de los créditos o por los retrasos generados en su aprobación, que impide a las empresas cumplir con las exigencias de la SUNASS, como son las metas de inversión. En consecuencia, los indicadores de las EPS no muestran buenos resultados y su desempeño se ve afectado por razones que escapan de sus manos. En este sentido, las EPS esperan que la SUNASS y el MEF se mantengan en contacto e informados sobre el desarrollo de las empresas para que las decisiones de cada organismo no perjudiquen las exigencias que tienen con el otro.

Por otro lado, algunas EPS que se encontraban elaborando el PMO cuando fueron entrevistadas, mencionaron que no contaban con tiempo suficiente para cumplir con las exigencias de la SUNASS y del MEF al mismo tiempo, y que descuidaban en cierta medida la elaboración de su presupuesto.

Con el fin de fortalecer el vínculo entre la EPS y el MEF a favor de la prestación de los servicios de AyS, los entrevistados señalaron las siguientes recomendaciones:

- Disminuir la rigidez de la normatividad del MEF en cuanto a las restricciones implementadas producto de las medidas de austeridad, en especial las relacionadas con el aumento de la escala remunerativa de la EPS, y brindarles mayor flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones de la empresa.

- En relación con lo anterior, el MEF debería permitir la posibilidad de modificar el presupuesto aprobado para el año fiscal correspondiente, en caso se cuente con ingresos extraordinarios que permitan incrementar los gastos o inversiones de las EPS, a fin de mejorar el desempeño de la empresa en la prestación de los servicios.

- En relación con las donaciones económicas que reciben las EPS consideran que es necesario eliminar el impuesto a la renta sobre dichas donaciones, ya que en muchos casos el monto que dejan de percibir las empresas a causa del impuesto podría representar una cantidad de dinero significativa, la cual podría destinarse directamente a inversiones necesarias en la misma empresa.

- El MEF debería reducir la burocracia que se presenta en los procedimientos relacionados con la fiscalización de las EPS e incrementar la capacidad del personal, para agilizar las gestiones de las empresas y reducir el tiempo que éstas invierten en cumplir con sus exigencias.

- El MEF debería ser un ministerio más descentralizado, con oficinas regionales especializadas en la realidad de cada zona, con el fin de entender mejor las necesidades y problemas financieros por los que atraviesan las EPS. De esta manera también se mejorarían los canales de comunicación y coordinación entre estas dos instituciones.

- El MEF debería cumplir un rol capacitador y orientador en el cumplimiento de las normas que se aplican a la EPS, con el fin lograr mayor eficiencia en la gestión.

- La elaboración del PMO demanda mucho tiempo y dedicación, por lo que se considera que tanto la SUNASS como el MEF deberían ponerse de acuerdo para que la empresa no se vea abrumada con tanta responsabilidad de manera simultánea.

Municipalidades

La principal razón por la que las municipalidades mantienen un vínculo fuerte y permanente con las EPS es porque los alcaldes pertenecen a la junta general de accionistas y porque el directorio de las empresas cuenta con representantes tanto de la municipalidad provincial como de la distrital. Es así que los alcaldes vienen a ser los dueños de estas empresas municipales, donde los directores representantes de las municipalidades influyen en el desarrollo de la gestión de la EPS al elegir al gerente general. Cabe resaltar que algunas empresas no mantienen este tipo de relación formal con la municipalidad distrital, ya que estas no cuentan con acciones de la empresa y por ende tampoco forman parte de su directorio, pero sí coordinan con ellas para temas relacionados con obras, reclamos, reparaciones, entre otros.[22]

Por otro lado, las municipalidades tienen la facultad de priorizar su presupuesto a ciertos sectores u obras, lo que les permite ejecutar proyectos de inversión en infraestructura de AyS, y luego su operación y mantenimiento es trasladada a la EPS.

Las municipalidades tienen la responsabilidad de crear un plan de desarrollo urbano que especifique las previsiones, instrumentos y normas necesarias para la organización y desarrollo

[22] SEDAPAL es un caso especial ya que no es una empresa municipal, por ende, no mantiene este tipo de relación con ninguna de las municipalidades. Es el gobierno central quien está a cargo de SEDAPAL, a través del FONAFE. Sin embargo, SEDAPAL sí mantiene comunicación y coordinación con las municipalidades distritales en temas de obras, reclamos, averías, etc.

futuro de la ciudad. Este plan es de gran importancia para la EPS ya que en él se identifican las zonas urbanas adecuadas para la construcción de viviendas con los servicios de AyS necesarios, como también las zonas de riesgo donde no se debería asentar ninguna familia. Las EPS utilizan dicho plan como base para establecer un plan de crecimiento de cobertura de los servicios de AyS acorde con el crecimiento de la ciudad.

La percepción sobre el desempeño de las municipalidades en cuanto al vínculo que mantienen con la EPS también es incierta. La razón es que el vínculo con las municipalidades es

muy coyuntural y de corto plazo, ya que los cambios de gestión se dan cada cuatro años. Por ello, la percepción sobre el desempeño de la municipalidad dependerá de la calidad de cada gestión en particular. La EPS puede llegar a establecer una muy buena relación con el GL durante determinada gestión y trabajar juntos por el desarrollo de la empresa, pero una vez que finalice la gestión se presenta cierta incertidumbre sobre la nueva autoridad que asumirá el cargo, a menos que se haya reelegido al anterior y tengan cierto conocimiento sobre su actuación.

Asimismo, el cambio de alcalde implica una variante en la conformación de la junta de accionistas, la cual podría tener la tentación de disponer de un nuevo directorio en donde se podría tratar de imponer a un gerente general de su preferencia. Esto podría significar cambiar al actual gerente y que el entrante delegue las gerencias de línea a otras personas. Es así que la gestión de la empresa pierde continuidad y dirección, ya que se enfrenta constantemente a cambios de este tipo.

Si bien existe normatividad vigente sobre la conformación de directorios, como los tres años de duración del directorio o la reelección obligatoria de dos directores para el siguiente periodo, la injerencia política aún se mantiene presente. A eso se suma el hecho de que la junta general de accionistas puede recurrir a la Ley General de Sociedades (en las EPS correspondientes) para remover y reemplazar a los directores (MVCS 2007d. Artículo 39-B del DS 010-2007-VIVIENDA). Cabe mencionar que la injerencia política de los alcaldes no es el único problema de los cambios de gestión, ya que a lo largo de todo el gobierno, algunos de ellos buscan influenciar de manera directa en las decisiones de la EPS, cuando esto le corresponde al gerente general y no a los accionistas.

En relación con las inversiones en infraestructura que realizan las municipalidades, muchas EPS mencionaron que, en muchos casos, la municipalidad no coordina ni consulta la ejecución de los proyectos con ellas, quienes son las que finalmente harán uso de dicha obra para ofrecer sus servicios. Generalmente, la EPS cuenta con personal más capacitado que las municipalidades en aspectos técnicos, quienes podrían evaluar, aprobar, monitorear y supervisar la construcción de las obras para evitar inversiones innecesarias o mal ejecutadas. Se han dado casos en que la municipalidad construyó un reservorio cuando este no era necesario mientras que sí lo era una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR), o por el contrario, que invirtió mucho dinero en una laguna de oxidación pero que no fue bien construida, y la EPS se negó a recibir la obra ya que era inoperable.

Por otro lado, algunas municipalidades no cuentan con planes de desarrollo urbano, y si o tienen, no están actualizados, e incluso algunas municipalidades no respetan sus propios planes y otorgan derechos de propiedad en zonas no permitidas. Todo esto perjudica directa-

mente a las EPS, ya que se ven forzadas a ofrecer sus servicios a poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo o en áreas que no estaban contempladas en su plan de ampliación de cobertura. En algunos casos, proveer el servicio de AyS en estas zonas no es rentable para la empresa, o incluso se hace necesaria la inversión en infraestructura especial para la zona.[23]

Dado todo lo anterior, con el fin de mejorar la relación con las municipalidades, las EPS mencionaron las siguientes recomendaciones:

- Es necesario y urgente que se elimine la injerencia política de los alcaldes con el fin de que la empresa se desarrolle con autonomía, acorde con la planificación y gestión empresarial ya establecida y tomando sus propias decisiones. Además, los alcaldes deben informarse y respetar su rol dentro de la empresa así como estar al tanto de la normatividad y de la situación que atraviesa la EPS con la finalidad de que se involucren y se identifiquen con sus objetivos.

- Los actores involucrados deberían mejorar sus canales de comunicación y coordinación, especialmente en lo referido a los proyectos de inversión en AyS. Con el fin de evitar inversiones innecesarias se debe consultar a la EPS sobre sus principales carencias o problemas prioritarios de infraestructura, para que los proyectos se destinen a obras que efectivamente beneficiarán la prestación de los servicios.

- En relación con lo anterior, se deben despolitizar las decisiones de la municipalidad con respecto a la construcción de obras, es decir, se debe evitar que la razón de invertir en dichas obras provenga del afán de posicionamiento del alcalde para crear una mejor imagen de la municipalidad.

- Como las EPS se encargan de la operación y mantenimiento de las obras ejecutadas por la municipalidad en materia de saneamiento, deberían emitir una opinión técnica para declarar la viabilidad de la obra, y en la medida de lo posible, monitorear y supervisar la ejecución de los proyectos.

- Las municipalidades deberían brindar mayor apoyo a las EPS para el financiamiento de obras en AyS, y orientar mayor parte de su presupuesto a dicho sector. En ese sentido, las EPS consideran importante que se les incluya como un actor clave dentro de la negociación del presupuesto participativo para exponer las necesidades y razones por las cuales se debe destinar financiamiento a obras en AyS, y así concientizar a la población de los beneficios que eso conlleva.

- Es necesario que las municipalidades cuenten y cumplan con un plan director, plan de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial actualizados, con el fin de que la empresa pueda identificar las áreas de crecimiento de la población, donde deberán proveer los servicios de AyS. Además, las municipalidades deben mantener su catastro urbano actualizado para que la EPS pueda identificar y establecer un seguimiento de la población.

[23] Por ejemplo, cuando una población se ubica en una zona más alta que el reservorio de la ciudad. Para la ciudad que se encuentra en un nivel inferior al reservorio se utiliza un bombeo de agua hacia abajo, pero para la nueva zona es necesario invertir en un nuevo sistema de bombeo hacia arriba.

Gobiernos regionales

Al igual que las municipalidades, el GR designa a un representante para que forme parte del directorio de las EPS, a excepción de SEDAPAL que se encuentra subordinada al gobierno central a través del FONAFE.

Para los entrevistados, el vínculo más importante con el GR es el financiamiento de obras de infraestructura en AyS porque permite ampliar la cobertura de servicios, incrementar la cantidad de conexiones y contar con nuevos procesos, como el tratamiento de aguas residuales.

Dada la importancia de las inversiones mencionadas, es necesario que la EPS y el GR coordinen constantemente las decisiones relacionadas con el sector saneamiento, al igual que lo mencionado con las municipalidades anteriormente. Mantener una buena comunicación y coordinación asegura una correcta asignación de los recursos financieros para evitar que estos sean invertidos de manera ineficiente, en obras innecesarias o que no estén correctamente diseñadas.

Al igual que con las municipalidades, la opinión sobre el desempeño del GR es incierta. La calidad de la relación dependerá de su gestión, que también es coyuntural y de corto plazo. Además, los GR no coordinan ninguna de sus decisiones con las EPS, incluso las referidas a inversiones en obras de AyS, por lo cual, en muchos casos, las empresas no aceptan recibir las obras ejecutadas por el GR para su operación y mantenimiento, por problemas técnicos o de funcionamiento. Asimismo, al no consultar los aspectos técnicos de las obras con la EPS, suele incurrirse en gastos excesivos que incluso pueden malgastarse en obras de mala calidad o inoperables.

Los presidentes regionales, al igual que los alcaldes, en su afán por mantener una buena imagen o crear un buen posicionamiento para el GR, suelen tomar decisiones con el fin de incrementar la aprobación de la población; por ejemplo, resaltan la gran inversión en obras de saneamiento en beneficio de la población cuando en algunas ocasiones dichas obras son de mala calidad, inoperables o colapsarán en pocos años. Ello se debe, entre otros aspectos, a la ausencia de seguimiento y supervisión técnica de la EPS a lo largo del proceso de inversión. De la misma manera, algunos presidentes y alcaldes prometen cosas que son imposibles que la EPS pueda cumplir; sin embargo, la compromete a ello, como la promesa de "agua gratis" para la población que comentaron dos EPS en las entrevistas.

Otra razón que descalifica el desempeño de los GR es que muchos de ellos no han formulado el plan regional de saneamiento, cuya elaboración debe coordinarse con los GL y otras instituciones vinculadas al sector saneamiento, lo que muchas veces no sucede. Esto genera que los esfuerzos de inversión en saneamiento se vean desarticulados, que no se coordine con las verdaderas necesidades de la EPS y se malgasten los recursos, lo cual resulta perjudicial en lugar de beneficioso.

Con el fin de fortalecer el vínculo entre la EPS y el GR a favor de la prestación de los servicios de AyS, se señalaron las siguientes recomendaciones:

- Al igual que en el caso de las municipalidades, el GR debería coordinar sus proyectos de inversión con la EPS a fin de realizar obras que sean realmente necesarias y prioritarias.

- En relación con lo anterior, la EPS debería emitir una opinión técnica sobre las obras que el GR va a ejecutar, declarar su viabilidad, y en la medida de lo posible, monitorear y supervisar la ejecución de los proyectos. Esto es vital ya que la EPS es quien realizará la operación y mantenimiento de la obra en el futuro.

- Es necesario resaltar la urgencia que existe en el sector saneamiento por ampliar su cobertura y calidad de los servicios, por lo que el GR debería orientar un mayor presupuesto hacia este sector en obras de infraestructura, asistencia técnica y cursos de capacitación. En ese sentido, las EPS consideran importante que se les incluya como un actor clave dentro de la negociación del presupuesto participativo para poder exponer las necesidades y razones por las que se debería priorizar dicha inversión y así concientizar a la población.

- Los GR deben tener sus planes regionales de saneamiento actualizados para que los esfuerzos destinados al sector sean orientados hacia el mismo fin, de manera articulada y coordinada, con el propósito de lograr mayor eficiencia.

- Al igual que las municipalidades, es necesario que el GR cuente y cumpla con los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, con el fin de que la prestación de servicios por parte de la EPS guarde concordancia con ellos.

Contraloría General de la República del Perú

La Contraloría ejerce las funciones de supervisión, vigilancia y verificación de la gestión de la EPS al ser una empresa municipal, por lo cual su influencia es permanente. Cinco EPS entrevistadas mencionaron que cuentan con un Órgano de Control Institucional (OCI), ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la empresa, el cual es responsable de llevar a cabo el control interno posterior, según los planes y programas anuales, por medio de la evaluación y verificación de la gestión y ejecución de la empresa, según las metas trazadas y los resultados obtenidos.

Asimismo, el OCI tiene como función el control preventivo de la empresa con el propósito de ayudar a mejorar la gestión, siempre y cuando esto no comprometa el ejercicio de su función de control posterior. En algunas EPS, esto último se aplica de manera eficiente, por lo que la OCI ya no se percibe sólo como un órgano sancionador sino más bien como un asesor que las orienta con el fin de evitar errores y malas gestiones.

En caso de que no se cuente con un OCI, la Contraloría también cumple sus funciones a través del control externo y auditoría de las EPS. En ambos casos, interno o externo, la Contraloría fiscaliza el correcto funcionamiento de los procesos administrativos, audita los estados financieros y presupuestarios, así como las operaciones de la empresa en lo comercial, financiero, recursos humanos, entre otros.

La opinión sobre el desempeño de la Contraloría es incierta en las EPS entrevistadas. La opinión sobre este actor dependerá de la calidad y eficiencia del trabajo del OCI o de los responsables designados por la Contraloría. Por lo tanto, no se puede generalizar la opinión sobre el cumplimiento de dichas tareas para todas las EPS.

Algunos entrevistados mencionaron que, efectivamente, el OCI los apoyaba en lo referente al control preventivo de sus acciones y que cumplía un rol más orientador y no tan sancionador. Otros señalaron lo contrario, que el OCI no realizaba este tipo de control sino que se empeñaba en perseguir los errores e irregularidades de manera excesiva, con el fin de fiscalizar y sancionar. Además, no enviaban retroalimentación a las empresas sobre los resultados de las evaluaciones.

Los entrevistados mencionaron las siguientes recomendaciones para mejorar la relación y desempeño de la Contraloría:

- Con el fin de mejorar los servicios que brindan las EPS, la Contraloría debería exigir que se realicen el control preventivo y simultáneo, de la misma manera como se exige el control posterior. Así, la OCI o el designado por la Contraloría para cumplir sus responsabilidades, debe ser un colaborador proactivo con sentido orientador para prevenir los errores que podría cometer la EPS, en lugar de esperar que estos ocurran, sancionarlas, y exigir que los corrijan.

- Es necesario que los mecanismos de auditoría y control se actualicen, así como el equipamiento, con el fin de mejorar la eficiencia de las actividades de la Contraloría. Además, se debería de mejorar el nivel de capacitación del personal designado para las labores de auditoría, los cuales deben de comprometerse con su labor de manera objetiva.

Dirección General de Saneamiento (DIGESA)

La DIGESA, a través de la Dirección de Saneamiento Básico, regula la calidad del agua que ofrecen las EPS en sus servicios a través de la vigilancia sanitaria del agua, y del control y supervisión de la calidad del agua para consumo humano. Específicamente, en el año 2010, se aprobó el *Reglamento de la calidad de agua para consumo humano*, donde se establecen los parámetros de control obligatorios para las EPS así como los límites máximos permisibles (LMP) de parámetros microbiológicos, químicos, radiactivos, entre otros.

La DIGESA mantiene una supervisión frecuente sobre la EPS para verificar que se estén cumpliendo las normas de calidad del agua establecidas, y que se estén respetando los LMP. En las EPS pequeñas, el control es más esporádico, una vez al año, por lo cual consideran que la DIGESA debería estar más presente y cumplir también un papel orientador en el manejo de la calidad del agua.

Si bien las experiencias de las EPS en relación con la DIGESA varían, ya que unas consideran que existe una relación operativa eficiente y otras estiman que las exigencias en la calidad del agua son bajas y que no son tan estrictos como deberían, la mayoría coincide en que el desempeño de este actor es favorable para la prestación de los servicios de AyS. Esto se debe a que dicha supervisión les exige estar pendientes siempre de la calidad del servicio y producto que ofrecen a la población, y los motiva a trabajar por mejorarlos aún más.

Con el fin de mejorar la relación entre los actores involucrados a favor de los servicios de AyS se señalaron las siguientes recomendaciones:

- Las EPS pequeñas no son capaces aún de cumplir las normas y exigencias establecidas por la DIGESA, razón por la cual reciben muchas multas y sanciones constantemente. Por ello, consideran que la aplicación de las normas debería realizarse progresivamente.

- Por otro lado, las EPS medianas y grandes recomiendan que los controles deberían ser más continuos, ya que la DIGESA no es considerada como un actor que las fiscalice constantemente. Asimismo, debería incrementar su presencia como supervisor en las empresas, pero también debería implementar capacitaciones que les permita conocer mejor las exigencias que deben cumplir.

- La DIGESA debería apoyar a la EPS para concientizar a la población sobre el cuidado del agua mediante cursos de educación sanitaria, por ejemplo.

Autoridad Nacional del Agua (ANA)

La ANA es la encargada de otorgar, modificar o extinguir los derechos del uso del agua y de aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso del agua (Congreso de la República del Perú 2009. Artículo 15 de la Ley N° 29338) a través de las autoridades administrativas del agua (AAA), quienes son los órganos desconcentrados de la ANA. Estas AAA son las encargadas de otorgar el derecho de uso del agua, con la participación del consejo de cuenca regional o interregional.

Para cumplir más eficientemente con sus labores de administración, fiscalización, control y vigilancia en materia de aguas, la ANA cuenta con órganos descentralizados a nivel local, las administraciones locales de agua (ALA). Es a través de ellas que la ANA controla el uso del agua en las EPS de manera directa. Asimismo, la ANA supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del agua, en base a los estándares de calidad ambiental del agua (ECA-Agua) y las disposiciones y programas emitidas por la autoridad del ambiente (Congreso de la República del Perú 2009. Artículo 76 de la Ley N° 29338).

Por otro lado, la ANA autoriza el vertimiento de agua residual tratada a un cuerpo natural de agua continental o marina, previa opinión técnica favorable de la autoridad ambiental y de salud sobre el cumplimiento de los ECA-Agua y LMP. Está prohibido el vertimiento de agua residual sin dicha autorización (Congreso de la República del Perú 2009. Artículo 79 de la Ley N° 29338).

Con respecto a lo anterior, en el 2010 se creó el Programa de Adecuación de Vertimiento y Reúsos de Aguas Residuales (PAVER) (ANA 2010. Artículo 1 de la Resolución Jefatural 274-2010-ANA), cuya finalidad es la adecuación a las disposiciones de la Ley de Recursos Hídricos de los vertimientos y reúsos de aguas residuales de los que no cuenten con las autorizaciones correspondientes.[24]

[24] La inscripción en el PAVER, por medio de la presentación de la declaración jurada de vertimiento o reúso ante la ALA, faculta provisionalmente el vertimiento de agua residual hasta la presentación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) ante la ANA, que deberá realizarse en un plazo no mayor de un año a partir de la inscripción.

En la actualidad, la ANA ejerce una influencia media y frecuente sobre la EPS, a través de las ALA correspondientes a cada localidad. En algunos casos, las empresas son fiscalizadas por dos o más ALA cuando utilizan dos o más cuencas, situadas en diferentes provincias. En estos casos es importante la coordinación entre las diferentes administraciones para que la EPS sea capaz de responder oportunamente.

En el caso de la ANA, la mayoría de las empresas entrevistadas opinó que cumplen su labor de manera favorable, ya que se preocupan por la preservación de los recursos hídricos, por la calidad del agua, así como por el impacto ambiental que su uso podría generar. Sin embargo, algunas EPS expresaron su incomodidad porque sienten que las ALA solo se preocupan por el pago de la cuota mensual, y no van más allá de dicha función, es decir, no se interesan en capacitar a la empresa u ofrecer otro tipo de beneficios.

La mayoría de las EPS mantienen relación con la ANA por temas vinculados a las fuentes de agua que utilizan, pero sólo tres de las entrevistadas mencionaron que también fiscaliza el tratamiento de aguas residuales. Además, dos empresas indicaron que no mantenían relación con la ANA, quizá porque es una institución creada en 2010 y aún se encuentra en proceso de implementación de sus funciones.

Por otro lado, algunas EPS consideraban que las funciones de la ANA se podrían contraponer con las de la DIGESA, lo cual demuestra que las empresas no tienen del todo claro las funciones que debe cumplir cada actor.[25]

Con el fin de mejorar la relación entre la ANA y las EPS se mencionaron las siguientes recomendaciones:

- Debido a la reciente creación de la ANA, las EPS consideran que se debería de dar a conocer mejor, mediante reuniones o exposiciones donde expliquen sus funciones relacionadas con el sector, así como los procesos y responsabilidades que deben cumplir las empresas.

- En relación con lo anterior, las empresas esperan una mayor comunicación y coordinación con la ANA.

- La ANA debe ser más flexible cuando supervisa o fiscaliza a las empresas. Al ser un actor relativamente nuevo, las EPS consideran que debería ofrecer cursos de manejo y gestión de los recursos hídricos, con lo cual se mejorarían las capacidades de los trabajadores de las empresas para cumplir eficientemente los requerimientos exigidos.

- Por último, la ANA debería agilizar sus procesos, en especial, las autorizaciones de las PTAR.

[25] Cabe mencionar que la DIGESA es responsable de fiscalizar la calidad del agua para consumo humano, mientras que la ANA otorga los derechos del uso del agua y fiscaliza el vertimiento de las aguas residuales, con el fin de preservar la calidad ambiental.

Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú (ANEPSSA)

La ANEPSSA tiene como fin principal contribuir al fortalecimiento del sector saneamiento en especial de las EPS a través de la capacitación, intercambio y prestación de servicios a sus asociados en forma adecuada y oportuna, a fin de elevar la calidad de vida de la población peruana mediante el mejoramiento progresivo de la calidad y ampliación de los servicios de AyS, contribuyendo decisivamente a la preservación de los sistemas ecológicos (ANEPSSA Perú s.a.).

El plan de trabajo 2008-2010 de ANEPSSA detalla los siguientes aspectos a abordar:

1. Mejora institucional de la ANEPSSA
2. Apoyo permanente a las EPS en mejoramiento de gestión y capacitación
3. Apoyo y participación en gestión de mejoras normativas
4. Apoyo y participación en gestiones de las EPS
5. Actividades de confraternidad y solidaridad
6. Sesiones del consejo directivo descentralizadas.

Dentro de los puntos mencionados se incluyen aspectos y problemas a tratar, como las sanciones de la DIGESA, las deudas del FONAVI[26], las remuneraciones de los trabajadores de las EPS y la implementación del PMO. En las entrevistas se verificó que estos son los temas que trabaja la ANEPSSA, pero también se pudo constatar que las EPS están decepcionadas de la asociación, ya que si bien ha habido esfuerzos por cumplir dichos aspectos, no se han alcanzado resultados tangibles todavía.

En este sentido, las EPS entrevistadas sostienen que la ANEPSSA necesita mejorar su gestión, como también coordinar más internamente para cumplir con las metas trazadas y los acuerdos pactados en las asambleas, en especial el problema de las bajas remuneraciones y las deudas del FONAVI que afecta a casi la totalidad de las empresas.

A pesar de que la ANEPSSA no ha generado resultados concretos todavía, la mitad de las EPS entrevistadas opinan que su labor es favorable para mejorar la gestión de las empresas ya que comunica y difunde los nuevos proyectos de ley, las normativas a cumplir, actualizaciones tecnológicas, eventos, entre otros. Asimismo, coordina presentaciones de organismos o instituciones vinculadas a los servicios de AyS, que sirven como capacitaciones para los directores, gerentes generales o representantes que asisten a las asambleas. Además, los entrevistados consideran que la ANEPSSA favorecerá a las EPS, una vez que se solucionen los problemas de coordinación y gestión que presenta actualmente.

[26] En la década de los 1990 las EPS recibieron préstamos del FONAVI para financiar proyectos de inversión en infraestructura de saneamiento.

Por otro lado, la otra mitad de las EPS entrevistadas se encuentra muy disconforme con el desempeño que viene presentando, incluso consideran que la asociación no es capaz de cumplir con las metas que se han planteado y que aprovechan las asambleas o reuniones para actividades de confraternidad más que para trabajar por las empresas.

Por ello, la opinión sobre el desempeño de ANEPSSA es incierta e, incluso, algunas respuestas podrían estar sesgadas y no ser representativas. Esto se debe a que la opinión desfavorable sobre la asociación generalmente proviene de los entrevistados que ocupan puestos como gerentes de línea, quienes no son los representantes de las EPS en las reuniones de la ANEPSSA y, por consiguiente, no conocen completamente la forma en que se desarrolla la asociación, sino que guían su opinión de acuerdo con lo que ellos perciben directamente, que vendrían a ser los resultados que todavía no han sido alcanzados.

Es importante mencionar que este sesgo en la opinión también se podría estar presentando en los que opinaron a favor. Esto se debe a que gran parte de las entrevistas se realizaron durante una asamblea de la ANEPSSA, por lo que las personas que respondieron son participantes activos de la asociación, incluso algunos de ellos ocupan cargos importantes dentro de ella.

Con el fin de mejorar el desempeño de la ANEPSSA en beneficio de las EPS, las empresas comentaron las siguientes recomendaciones:

- La ANEPSSA debe retomar seriamente las metas y objetivos iniciales por los cuales fue creada, para cumplir eficientemente su rol y así velar por los intereses de las EPS, y buscar soluciones a sus problemas.

- Con el fin de lograr lo anterior es necesario que se mejore y aumente la interrelación y comunicación entre los dos actores, para que se llegue a conocer las verdaderas necesidades de las empresas y la realidad en la que se encuentran. Así, ANEPSSA debe funcionar como un nexo para solucionar los problemas de manera integral.

- Para cumplir sus objetivos y los acuerdos que se pactan en las asambleas, la ANEPSSA necesita asumir un papel más protagónico, incrementar su fuerza de acción y comprometerse más con las EPS, para que realmente logren resultados positivos.

- La ANEPSSA debe comprometerse en buscar más capacitaciones para las empresas, ya sea en temas técnicos o institucionales. Además, debe seguir coordinando las exposiciones de los diferentes organismos del Estado, para mantener a las EPS actualizadas sobre nuevos requerimientos, normas o cambios que se presenten.

Cooperación técnica y financiera

La cooperación técnica y financiera apoya a las EPS principalmente con financiamiento de proyectos de inversión, préstamos y programas de capacitación y asistencia técnica para las empresas. Asimismo, algunos organismos realizan trabajos de consultoría o investigación a favor del sector, con el fin de orientar mejor el desarrollo de este.

Los programas de capacitación se orientan a mejorar la gestión de la EPS y apuntan a temas organizacionales, institucionales, como también a mejorar las capacidades del personal, para garantizar una mejor calidad de los servicios.

Cabe resaltar que seis EPS entrevistadas no se relacionan con ninguna cooperación internacional. Algunas consideraban que la ausencia de dichas organizaciones se debe a que sus provincias reciben ingresos a través del canon minero, por lo cual las organizaciones consideraban que las EPS podrían recibir apoyo del GL, y así decidían ofrecer sus servicios a otras empresas. Las EPS recalcaron que la mayoría de los ingresos de la cooperación técnica y financiera se destinan a inversiones en infraestructura, y se deja de lado la inversión en capacitaciones, por lo cual consideran que, a pesar de recibir los beneficios del canon, deberían recibir asesoría, ya que el mismo hecho de contar con el canon demanda más capacidades, para su correcta inversión, como también para el manejo de la infraestructura que se construya.

De las entrevistas realizadas se puede rescatar la opinión favorable sobre los beneficios que ofrece la cooperación técnica y la financiera, ya que actúan como asesores que apoyan a las EPS con miras a mejorar sus servicios. Incluso las EPS que no guardan relación con dichas instituciones reconocen que su labor favorece directamente a las empresas que sí reciben los beneficios de la cooperación, y esperan que en un futuro ellas también puedan ser beneficiadas.

Con el fin de mejorar la relación entre los dos actores se mencionaron las siguientes recomendaciones:

- Con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios de las empresas, las organizaciones internacionales deben continuar apoyando a las EPS, ofreciendo más capacitaciones y financiamiento, orientados a fortalecer las capacidades de los trabajadores en aspectos técnicos, comerciales, administrativos, entre otros.

Programa Agua para Todos (PAPT)

El objetivo general del PAPT, como política de Estado, es contribuir al acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, a través de la coordinación de las acciones para la formulación, ejecución y financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública de saneamiento (MVCS 2009b. Artículo 6 de la RM 087-2009-VIVIENDA), los que en su mayoría se orientan a inversiones en infraestructura.

Además, el PAPT se encarga de brindar soporte técnico financiero a los proyectos de inversión pública (PIP) en AyS de las unidades ejecutoras (GR, GL o EPS), priorizando la atención de las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema y transfiriendo recursos para los proyectos (Machicao, J., et al. 2009).

Es así que el PAPT realiza sus inversiones condicionadas por la demanda, es decir, que los beneficiarios se eligen de acuerdo con las solicitudes de intervención dirigidas al MVCS por los GL, GR o EPS y por la presión que estos ejerzan sobre el ministerio. Dentro de las opciones se seleccionan a las que sean viables según el SNIP y se priorizan las obras en centros poblados con mayores carencias de acuerdo con el mapa de pobreza del MEF (Machicao, J., et al. 2009). Esto explica por qué el PAPT no beneficia a todas las EPS o localidades.

Dos empresas consideran que las inversiones del PAPT debería realizarse de manera más directa, ya que en la actualidad se dan a través de los GR o GL, quienes muchas veces no logran atraer inversiones suficientes o por deficiencias del personal no se llega a invertir la totalidad de la inversión. Las EPS tienen la facultad de solicitar una intervención directamente con el PAPT, lo cual posiblemente les resulte un tanto difícil y deban resignarse a que sea el GL o GR el que presente la solicitud por ser un actor con mayor poder de negociación. En este caso, lo óptimo sería que la EPS coordine con el GL correspondiente la solicitud a presentar para garantizar una inversión eficiente en un proyecto necesario para la población.

De las entrevistas realizadas se puede rescatar la opinión favorable sobre las inversiones que realiza el PAPT en beneficio del sector, incluso las EPS que no cuentan con su ayuda opinaron así. Es evidente que esto se debe a que las inversiones en infraestructura de AyS siempre serán beneficiosas, por la situación alarmante que atraviesa actualmente el sector saneamiento. Sin embargo, algunas EPS realizaron ciertas críticas sobre el desempeño del programa, al mencionar que se encuentra muy politizado y centralizado, que muchas veces el apoyo no es sostenible y deja de lado a provincias que lo necesitan.

Las EPS indicaron las siguientes recomendaciones con el fin de mejorar su relación con el PAPT:

- El PAPT debe ser una política de Estado que continúe en el siguiente gobierno, y que no se vea afectado por aspectos políticos ni por la coyuntura electoral de cambio de gestión.

- El PAPT debería destinar más recursos a programas de inversión que incluyan capacitación para el personal de las empresas. Además, se debería incrementar el compromiso del programa con la ejecución de las obras, ya que muchas veces no se cumplen los plazos establecidos.

- Se debería retomar y mantener la priorización de las inversiones hacia las poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema, como el mismo programa lo indica, y reducir la influencia política en las decisiones de inversión.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Dirección Nacional de Saneamiento (MVCS-DNS)

El MVCS es el ente normativo del sector y la DNS es el órgano de línea encargado de proponer los lineamientos de política, planes, programas y normas concernientes a los servicios de saneamiento básico. Para dicho propósito, elabora diagnósticos periódicos de la realidad nacional que permitan programar y realizar mejoras en la gestión y la ejecución de obras de infraestructura en saneamiento (MVCS 2002).

Dentro de las funciones de la DNS se encuentran las siguientes (MVCS 2002):

- Emitir normas referidas a los servicios de saneamiento.

- Promover la asistencia técnica, la capacitación, la investigación científica y tecnológica y la educación sanitaria.

- Promover el desarrollo de las empresas de saneamiento y de otros prestadores, fomentando la gestión eficiente y su viabilidad económico-financiera.

- Priorizar los proyectos de inversión pública y la asignación de recursos para los servicios de saneamiento, promoviendo el uso de tecnologías apropiadas.

- Aprobar los estudios de impacto ambiental y expedir certificaciones ambientales en el ámbito de su competencia, conforme con la legislación vigente.

Algunas EPS cuentan con una percepción errada, ya que en las conversaciones reclamaban que la DNS debería brindar mayor financiamiento para la ejecución de obras de saneamiento, cuando ello no le compete. La razón de esta confusión es que, en un principio, la DNS tenía la labor de destinar el shock de inversiones a proyectos de inversión, tarea que ahora le corresponde al PAPT.

A lo largo de las entrevistas, las EPS resaltaron la importancia del SFC, el cual busca fortalecer las capacidades de las personas e instituciones vinculadas al sector mediante la aplicación de programas de capacitación, asistencia técnica e innovación y transferencia tecnológica. Es a través del SFC que se intenta lograr el fortalecimiento de las empresas.

A pesar de las funciones normativas que cumple la DNS, las EPS consideran que la influencia que ésta ejerce sobre ellas es media, y además el trato se da esporádicamente, lo cual se contradice con lo planteado en el marco legal, donde se indica que la influencia del ente rector debe ser fuerte y permanente. Las EPS consideran que la DNS no está cumpliendo su labor a cabalidad, que se encuentra muy centralizada y por lo mismo no conoce las diferentes realidades para actuar eficientemente.

Asimismo, las empresas mencionaron que la DNS toma mucho tiempo para aprobar la viabilidad ambiental de los proyectos, y esta lentitud las afecta negativamente, ya que se retrasan las propias labores de la EPS.

En cuanto a la normatividad, algunas empresas reconocen que se están realizando esfuerzos por parte de la DNS para corregir los vacíos legales de la norma y reducir la injerencia política, como el contrato de explotación o la nueva conformación del directorio. Sin embargo, dichas EPS también consideran que la DNS está siendo influenciada por decisiones políticas dado que hay un abandono de las ciudades o provincias con menor peso político y se concentra en priorizar las zonas rurales y las PES. En ese sentido, la opinión sobre el desempeño de la DNS es incierta.

Con el fin de mejorar la relación entre los dos actores se señalaron las siguientes recomendaciones:

- La DNS debería priorizar los proyectos y programas de inversión enfocados en el fortalecimiento de capacidades del personal de las EPS. De la misma manera, debería incentivar la asistencia técnica.

- Es necesaria la descentralización de la DNS, así como una mayor especialización de sus labores que guarden relación con la realidad en la que se desenvuelve cada EPS, con el fin de contar con una normatividad más eficiente.

- Con el fin de lograr una eficiente intervención de la DNS es necesario mejorar la comunicación con las EPS y buscar espacios de mayor interacción y participación con el propósito de coordinar las decisiones de la DNS en función de las necesidades de las empresas.

- La DNS debería desempeñar sus labores con mayor objetividad, reducir la injerencia política en algunas de sus decisiones y destinar su apoyo a todas las ciudades por igual.

- Debido a la relación distante que mantiene la DNS con las EPS, estas consideran que se debería preocupar por darse a conocer más, exponiendo sus funciones y capacidades como ente normativo, con el fin de aprovecharlas para incrementar la eficiencia y sostenibilidad de las empresas. De la misma manera, la DNS debería presentarse ante los nuevos alcaldes y gobiernos cuando se dan los cambios de gestión, con el fin de que conozcan sus funciones y limitaciones en el manejo de las EPS.

- Por último, la DNS debería agilizar sus procesos, en especial, al otorgar la viabilidad de los estudios de impacto ambiental.

Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM)

El MINAM es el ente rector de la política ambiental, tiene como función específica elaborar los ECA y LMP[27] y cuenta con la opinión del sector correspondiente (en este caso el sector saneamiento). Además, debe aprobar los lineamientos, metodologías, procesos y planes para la aplicación de ambos instrumentos en todos los niveles del gobierno.

Asimismo, el MINAM establece la normativa sobre los PAMA; la autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar dichos PAMA para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas y asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas (Congreso de la República del Perú 2002d. Artículo 26 de la Ley N° 27785). En el sector saneamiento, la autoridad competente es la OMA.

Debido a la reciente creación del MINAM, su influencia sobre las EPS es débil y su relación es esporádica. Incluso, seis empresas entrevistadas mencionaron que aún no tenían contacto

[27] Los ECA y los LMP son instrumentos de gestión ambiental que buscan regular y proteger la salud pública y la calidad ambiental, que le permiten al MINAM desarrollar acciones de control, seguimiento y fiscalización de los efectos causados por las actividades humanas. Así, los ECA son indicadores de calidad ambiental que miden la concentración de elementos, sustancias, parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, pero que no representan riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. La medición del ECA se realiza directamente en los cuerpos receptores. En cambio, los LMP miden la concentración de elementos, sustancias, parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en las emisiones, efluentes o descargas generadas por una actividad productiva, que al exceder sí causa daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. La medición de un LMP se realiza en los puntos de emisión y vertimiento, en el sector saneamiento sería en el punto de emisión de las plantas de tratamiento de aguas residuales, en caso se cuente con ella. Para mayor información véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=100

con dicho ministerio. Así, el conocimiento sobre las responsabilidades y funciones del MINAM es todavía difuso, ya que las EPS presentan cierta confusión al diferenciar sus funciones con las del ANA en lo relacionado al vertimiento de aguas residuales.

La opinión sobre el desempeño del MINAM en relación con las exigencias hacia las EPS es incipiente, debido a la corta trayectoria de funcionamiento del ministerio. Por esta razón, las EPS presentan las siguientes recomendaciones, con el fin de mejorar su relación con el MINAM y el desempeño de ambas[28]:

- El proceso de implementación de las normas, instrumentos, y demás exigencias del MINAM debería realizarse de manera progresiva sin que la EPS se vea afectada de manera imprevista.

- Las normas establecidas por el MINAM deberían ser más flexibles y acordes con las diferentes realidades y culturas en las que se desarrolla cada empresa en particular, ya que no todas se encuentran en situaciones similares, por ejemplo, no todas cuentan con una PTAR o no comparten las mismas creencias ambientales.

- En relación con lo anterior, es necesario que se dé un mayor acercamiento y comunicación por parte del MINAM para dar a conocer sus funciones y exigencias, en especial las relacionadas con el sector saneamiento.

Otros actores

Ministerio de Educación del Perú (MINEDU)

En el mapa de actores, el MINEDU se presenta como un actor que no guarda relación con las EPS o que en todo caso que ésta es incipiente. Esto se debe a que ocho de las catorce empresas entrevistadas mencionaron que no existía ninguna relación con dicho actor.

A pesar de ello, unas pocas EPS sí comentaron la existencia de un vínculo débil con el MINEDU, ya que coordinan campañas de educación sanitaria y de acompañamiento y concientización social sobre el uso eficiente de los servicios de AyS, y la importancia de ello para la preservación del medio ambiente.[29] En otros casos, son las propias EPS las que coordinan con las escuelas y ofrecen dichas capacitaciones, sin contar con el apoyo del ministerio.

Con el fin de incentivar más el desarrollo de la educación sanitaria, las EPS comentaron las siguientes recomendaciones:

- Además de los cursos relacionados con la educación sanitaria que cuentan con un enfoque del cuidado de la salud y del ambiente, la currícula educativa debería incluir también el tema del cuidado del recurso hídrico, pero con un enfoque más

[28] Algunas EPS mencionaron que se deberían mejorar las relaciones tanto con el MINAM como con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), ya que las EPS que se ubican en zonas de influencia minera se ven altamente perjudicadas por las descargas mineras.

[29] Además, SEDAPAL en coordinación con el MINEDU, cuenta con un convenio de visitas de los alumnos de distintos colegios a su planta La Atarjea.

económico, que promueva el cuidado del agua y los servicios vinculados a ella, y se cree conciencia sobre su importancia y valor económico, como servicio.

- El MINEDU debería fomentar la realización de más campañas y programas de educación sanitaria para la población, y coordinarlo con las EPS con el fin de incluir el nuevo enfoque mencionado en el párrafo anterior.

- El MINEDU y las EPS deberían coordinar cursos de capacitación, como de asistencia técnica, para mejorar el nivel de las capacidades del personal de las empresas.

Universidades e instituciones educativas

Las universidades e instituciones educativas son los actores de los que se podría esperar un vínculo como capacitadores de las EPS, ya que ellos son los ofertantes de servicios de capacitación, a través de carreras o cursos, como la carrera de ingeniería sanitaria y otras carreras afines.

Lamentablemente, solo seis de las catorce empresas entrevistadas mencionaron que se relacionaban con este tipo de organizaciones. Principalmente coordinan cursos de capacitación y también reciben apoyo técnico para sus operaciones y para el desarrollo de proyectos o investigaciones.

Dada la necesidad de mejorar las capacidades dentro del personal de las EPS, es importante que se genere un mercado de cursos de capacitación, carreras o incluso maestría afines a los servicios de AyS, en el que los ofertantes sean las universidades o instituciones educativas que se comprometan a incentivar el desarrollo del sector.

Medios de comunicación

A lo largo de las entrevistas algunas EPS mencionaron que consideraban importante mejorar la relación y trato con los medios de comunicación. La razón principal es porque los medios constantemente buscan atacar a las EPS con reportajes y noticias que las perjudican y raramente se preocupan de dar a conocer aspectos favorables de ellas.

Las EPS consideran que tienen a los medios de comunicación en contra y que influencian negativamente a la población, ya que se centran en reclamos y críticas a las empresas, algunas veces sin fundamento. Esta situación debería revertirse y buscar que los medios de comunicación actúen como comunicadores objetivos, contactándose con las EPS para tener mayor información y no publicar sólo una de las versiones de la historia. Así, deben difundir también las mejoras que se implementan y no resaltar solo los aspectos negativos de la empresa, ya que afecta su imagen institucional.

Población

La población demanda servicios de AyS y representa a los usuarios de los servicios que brinda cada EPS, es decir, a sus clientes. La calidad de la relación entre las EPS y la población es incierta, ya que es propia de cada empresa.

Para mantener una buena relación con sus clientes es importante que las empresas se preocupen por brindar servicios de calidad, no solo en lo referido a la calidad y continuidad del agua, sino también en los servicios de atención al cliente, reparaciones, cobros, quejas, reclamos, entre otros, los cuales deben cumplirse con debido respeto y prontitud necesarios. Asimismo, se debe ofrecer una correcta educación sanitaria a dichos usuarios.

6.3.2 Interacción funcional

En esta parte se describen y analizan las funciones que deben cumplir los actores involucrados en la prestación de servicios de AyS. Dichas funciones pueden corresponder a dos tipos de actores: aquellos pertenecientes a la gestión pública, como el MEF, MINAM, GR, entre otros, y aquellos vinculados con la gestión sectorial como la SUNASS, MVCS, EPS, entre otros. A continuación y a modo de resumen, se presentan las principales funciones vinculadas con la gestión de la prestación de servicios de AyS en el ámbito urbano agrupadas en ocho tipos de gestión, con especificación de los actores responsables del cumplimiento de cada una de ellas.

Cuadro 29. Actores y funciones vinculadas con la prestación de servicios según el tipo y enfoque de la gestión

Tipo de gestión	Enfoque de gestión	Funciones	Actores
Gestión de la compensación	Gestión sectorial	Normatividad	MVCS - DNS
			SUNASS
		Planeamiento y organización	MVCS - DNS
			SUNASS
			EPS
	Gestión pública	Normatividad	MEF
		Planeamiento y organización	MEF
		Autonomía	Municipalidades
Gestión presupuestal	Gestión sectorial	Estructuración remunerativa	MVCS - DNS
			EPS
	Gestión pública	Aprobación Presupuesto	MEF
		Autorización Préstamos	MEF
		Autorización Ingresos Extraordinarios	MEF
		Estructuración remunerativa	MEF
Gestión de la supervisión y fiscalización empresarial	Gestión sectorial	Estructuración tarifaria	EPS
			SUNASS
		Supervisión, fiscalización y sanción	SUNASS
		Evaluación desempeño EPS	SUNASS
	Gestión pública	Supervisión, fiscalización y sanción	Contraloría
Gestión de proyectos de inversión	Gestión sectorial	Programación y priorización de proyectos	MVCS - DNS
			MVCS - PAPT
		Financiamiento y ejecución de proyectos	Cooperación financiera
			EPS
			MVCS - PAPT
		Opinión técnica s/ viabilidad del proyecto	EPS
	Gestión pública	Programación y priorización de proyectos	GR
			MEF
		Financiamiento y ejecución de proyectos	GR
			Municipalidades
Gestión de la promoción y desarrollo de la prestación de servicios	Gestión sectorial	Planificación	EPS
			MVCS - DNS
		Capacitación, asistencia técnica e investigación	SUNASS
			MVCS - PAPT
			ANEPSSA
			Universidades e Institutos
			Cooperación técnica
			Organismos internacionales
		Promoción mercado de capacidades	MVCS - DNS

	Gestión pública	Capacitación, asistencia técnica e investigación	GR
Gestión del usuario	Gestión sectorial	Educación sanitaria	EPS
		Difusión y concientización	EPS – Medios de comunicación
		Atención al cliente y solución de reclamos	EPS
			SUNASS – TRASS
	Gestión pública	Educación sanitaria	MINEDU
			Municipalidades
Gestión ambiental	Gestión sectorial	Normatividad	MVCS-DNS
			MVCS-OMA
		Supervisión, fiscalización y sanción	MVCS-OMA
	Gestión pública	Normatividad	ANA
			MINAM
		Planificación	GR
			Municipalidad
		Supervisión, fiscalización y sanción	ANA
			DIGESA
			MINAM – OEFA
Gestión del desarrollo urbano territorial	Gestión pública	Normatividad y planificación	MVCS – DNU
		Asistencia técnica y capacitación	MVCS – DNU
		Ordenamiento territorial	GR
			Municipalidades
		Desarrollo urbano	MVCS – DNU
			GR
			Municipalidades

Para indicar el grado de cumplimiento y alcance de las funciones identificadas se utilizaron los colores rojo, ámbar y verde. Así, el color rojo indica el incumplimiento o escaso cumplimiento de la función, el ámbar señala que el cumplimiento y alcance de la función por parte del actor ha sido parcial, mientras que el color verde denota un cumplimiento y alcance mayoritario o absoluto. Cabe mencionar que el análisis del cumplimiento de las funciones se aplica a todos los actores mientras que, para analizar el alcance de las mismas, se tomó en consideración a aquellos actores con obligaciones dentro del marco legal y normativo.

Gestión de la conducción empresarial

La gestión de la conducción empresarial involucra principalmente las siguientes funciones y actores responsables:

Cuadro 30. Funciones de la gestión de la conducción empresarial

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Normatividad	MVCS - DNS	MEF
	SUNASS	
Planeamiento y organización	MVCS - DNS	MEF
	SUNASS	
	EPS	
Autonomía	-	Municipalidades

1. Normatividad

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** Es el ente normativo del sector saneamiento, responsable de proponer los lineamientos de política, planes, programas y normas referidas a los servicios de AyS. A la fecha, no todas las EPS han implementado los instrumentos de gobernabilidad y gestión de la empresa, establecidos por la DNS, tales como el contrato de explotación, que es aplicado por solo 38 EPS (DNS 2011), el código de buen gobierno corporativo y el manual de rendición de cuentas.

  Además, aún no se cuenta con la normatividad suficiente para solucionar los problemas que aquejan a las EPS, tales como la injerencia política y las bajas remuneraciones, entre otras, a pesar de que la DNS, como ente normativo, tiene la facultad para hacerlo. Por ambas razones es que se le ha asignado el color ámbar.

- **SUNASS:** Responsable de dictar los reglamentos, directivas y normas de carácter general aplicables a intereses, obligaciones o derechos de las EPS o actividades bajo su ámbito o de sus usuarios (http://www.sunass.gob.pe/sunass.php). Así, establece las directivas para emitir información sobre el cumplimiento de los indicadores de gestión. A este actor se le ha asignado el color verde ya que cumple sus funciones normativas satisfactoriamente.

Gestión pública

- **MEF:** Responsable de crear las directivas para la programación, formulación y ejecución del presupuesto institucional de las ETES (donde están incluidas las EPS) y de dictar las medidas de austeridad que abarcan a la totalidad de instituciones públicas. Actualmente el MEF cumple cabalmente estas funciones, por lo cual se le ha asignado el color verde.

2. Planeamiento y organización

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** Responsable de elaborar el PNS, el cual establece estrategias de mediano y largo plazo cuyo propósito principal es ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de AyS. Actualmente el PNS 2006-2015

"Agua es Vida" se encuentra aprobado y se utiliza como referencia para tomar decisiones vinculadas al sector saneamiento.

Por otro lado, la DNS lidera el SFC, el cual incluye la aplicación de programas de capacitación, asistencia técnica e innovación tecnológica. En la actualidad, el SFC se encuentra en proceso de implementación y sus avances han sido señalados a lo largo del estudio. Además, 27 EPS ya cuentan con su plan de FC. El color asignado a la DNS en la función de planeamiento y organización empresarial es ámbar porque aún no ha logrado establecer un vínculo con todas las EPS en lo que respecta a los planes de FC.

- **SUNASS:** Como ente regulador, la SUNASS exige a las EPS la elaboración del PMO, que representa una herramienta de planeamiento de largo plazo, con un horizonte de 30 años, que contiene metas de gestión, programación de las inversiones, estimación de ingresos y costos, entre otros. A la fecha sólo 25 EPS cuentan con un PMO aprobado, por lo cual se designó el color ámbar a la SUNASS en la función de planificación.

- **EPS:** Con el fin de planificar la gestión de la empresa de una manera más eficiente, las EPS son responsables de crear y cumplir con diferentes instrumentos de gestión como el MOF, ROF y CAP, lo que les permite definir, entre otros aspectos, la misión, visión, estructura orgánica, competencias, objetivos, funciones y responsabilidades específicas dentro de la empresa. Si bien la mayoría de las EPS cuentan con dichos instrumentos, éstos en muchos casos se encuentran desactualizados; por ello se le asignó el color ámbar al cumplimiento de esta función.

Gestión pública

- **MEF:** Emite las directivas para la elaboración del plan estratégico institucional (PEI) con una duración de cinco años, y del plan operativo anual (POA) o plan operativo institucional (POI) que se realiza anualmente, los cuales permiten programar la ejecución del presupuesto y cumplir con las metas institucionales de las EPS. El color asignado a este actor es el verde, ya que cumple con la función correspondiente.

Como se puede observar son cuatro las instituciones que realizan la función de planificación y organización empresarial, el MEF, el MVCS-DNS, la SUNASS y las EPS. En el caso del MEF y la SUNASS, actores de distintos tipos de gestión, se podría presentar una posible duplicidad de funciones y, por lo mismo, mayores costos operativos para las EPS, los cuales se podrían reducir si una sola institución fuese la responsable. Ambas instituciones realizan funciones similares en relación con la planificación estratégica de la gestión de la empresa. Por un lado el MEF exige el PEI, el cual dura cinco años, y la SUNASS el PMO, que si bien tiene una duración de 30 años, se actualiza por quinquenios. Ambos instrumentos incluyen la planificación presupuestal y de inversiones, así como los objetivos y metas institucionales de las EPS.

3. Autonomía

Gestión pública

- **Municipalidades:** Las municipalidades, a través de la junta general de accionistas, deben respetar, promover y garantizar la autonomía de la gestión empresarial de las EPS. Esto con el propósito de evitar la injerencia política en las empresas y garantizar un adecuado manejo en la prestación de los servicios de AyS. Se le ha asignado el color ámbar al cumplimiento de esta función porque aún hay municipalidades que ejercen presión política en las EPS.

Gestión presupuestal

La gestión presupuestal involucra principalmente las siguientes funciones y actores responsables:

Cuadro 31. Funciones de la gestión presupuestal

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Aprobación de presupuesto y gastos	-	MEF
Autorización de préstamos y desembolsos		MEF
Autorización de uso de ingresos extraordinarios		MEF
Estructuración remunerativa	MVCS - DNS EPS	MEF

1. Aprobación de presupuesto y gastos

Gestión pública

- **MEF:** Dentro del marco del proceso presupuestario del sector público, el MEF es responsable de aprobar el presupuesto y los gastos de las EPS para cada año fiscal por ser empresas municipales consideradas ETES. El MEF cumple con dicha función anualmente, de lo contrario las empresas no podrían operar. Lamentablemente, en algunos casos, el proceso es lento y perjudica a las empresas. A pesar de ello, el color asignado al MEF en esta función es el verde, ya que abarca a la totalidad de las EPS.

2. Autorización de préstamos y desembolsos

Gestión pública

- **MEF:** A través de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público, el MEF es responsable de programar, negociar y gestionar la aprobación de las operaciones de endeudamiento público, así como de programar y autorizar el desembolso de

dichas operaciones (Congreso de la República del Perú 2005b. Artículo 7 de la Ley N° 28563).

El MEF cumple con dicha función a favor de las EPS, pero lamentablemente dicha aprobación o desembolso suele tomar mucho tiempo, lo cual perjudica las inversiones previstas por las empresas en el PMO. A su vez, dicho retraso en las inversiones impacta negativamente el desempeño de las EPS en el cumplimiento de los indicadores de gestión que dependen de las inversiones, como la cobertura, el tratamiento de aguas residuales y la cantidad de conexiones. Por esta razón es que el color asignado a esta función es el ámbar.

3. Autorización de uso de ingresos extraordinarios

Gestión pública

- **MEF:** Similar a la función anterior, el MEF es responsable de autorizar el uso de los ingresos extraordinarios de las empresas, a pesar de que estos provengan de saldos de balance positivos propios de la EPS. Así, las empresas no pueden disponer libremente el uso de dicho capital sin la aprobación del MEF, la cual suele demorarse. Es importante mencionar que no siempre las EPS reciben tal aprobación, ya que en algunos casos no son capaces de justificar adecuadamente las razones por las cuales deben obtenerla. En la actualidad, el MEF aprueba el uso de los ingresos extraordinarios en algunas situaciones, pero el proceso se lleva a cabo con mucha lentitud y discrecionalidad, por lo cual el color asignado en este caso es el ámbar.

4. Estructuración remunerativa

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** El MVCS-DNS, como ente rector del sector saneamiento, debe establecer los lineamientos correspondientes para la aplicación de una escala remunerativa apropiada para las EPS, los cuales se podrían aprobar por medio de un DS de aplicación nacional luego de que el MEF refrende dichos lineamientos.

  Lamentablemente, no existe normatividad alguna referida a la escala remunerativa de las EPS, a pesar de que este tema constituye uno de sus principales problemas. Es por esta razón que se asignó el color rojo al MVCS-DNS por el incumplimiento de esta función.

- **EPS:** Luego de la promulgación de los lineamientos por parte de la DNS, las empresas son responsables de aplicar una escala remunerativa que cumpla con dichas directivas. A pesar de que no existen lineamientos para aplicar una política remunerativa eficiente, algunas EPS han realizado estudios sobre las escalas remunerativas que deben aplicarse en su empresa, según su estructura orgánica y la evaluación de cada puesto. Este esfuerzo es importante, ya que refleja el interés y la necesidad de efectuar cambios en las políticas remunerativas aunque ello requiera la participación de otras instituciones para ser aplicados. Dado que no todas las EPS cuentan con dichos estudios es que se asignó el color ámbar.

Gestión pública

- **MEF:** Responsable de refrendar la propuesta del MVCS-DNS sobre la escala remunerativa de las EPS, con el fin de autorizar la aprobación del DS correspondiente. A la fecha no se han promulgado los lineamientos remunerativos debido a que el MVCS-DNS no ha cumplido con esta labor, pero eso no impide que el MEF tome una posición frente al problema remunerativo y busque posibles soluciones. Por ello, se le otorgó el color rojo a esta función.

Gestión de la supervisión y fiscalización empresarial

La gestión de la supervisión y fiscalización involucra principalmente las funciones y actores responsables que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 32. Funciones de la gestión de supervisión y fiscalización empresarial

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Estructuración tarifaria	EPS SUNASS	-
Supervisión, fiscalización y sanción	SUNASS	Contraloría
Evaluación de desempeño de la prestación de servicios	SUNASS	-

1. Estructuración tarifaria

Gestión sectorial

- **SUNASS:** Tiene como función la regulación tarifaria, mediante la cual determina las tarifas (fórmulas y estructuras tarifarias) de los servicios prestados por las EPS. Además es responsable de elaborar el estudio tarifario que contiene la evaluación técnica del PMO y la propuesta de la SUNASS con respecto al programa de inversiones, metas de gestión, fórmula y estructura tarifaria que serán aplicadas por la empresa (SUNASS 2007ª. Artículo 24 del Reglamento General de Regulación Tarifaria).

  Dicho estudio se publica y luego se convoca a una audiencia pública, con el objetivo de dar a conocer públicamente el sustento técnico de las decisiones de la SUNASS. Una vez incorporados los comentarios y correcciones, la gerencia de regulación tarifaria elabora el estudio tarifario final, el cual contiene el programa de inversiones, metas de gestión, fórmula y estructuras tarifarias que deberá aplicar la EPS.

  La SUNASS cumple esta función satisfactoriamente, pero aún no abarca la totalidad de las EPS, por lo cual se le asignó el color ámbar.

- **EPS:** Responsable de presentar a la gerencia general de la SUNASS su solicitud de aprobación de la fórmula tarifaria, estructuras tarifarias y metas de gestión, con el respectivo PMO que sustenta dicha propuesta (SUNASS 2007ª. Artículo 17 del Reglamento General de Regulación Tarifaria).

  Luego de la evaluación y aprobación por parte de la SUNASS, la EPS debe aplicar lo estipulado dentro del PMO. En la práctica, las EPS no presentan la solicitud de aprobación a la SUNASS, sino que es la SUNASS quien realiza todo el procedimiento. Por ello es que se asignó el color rojo a esta función.

2. Supervisión, fiscalización y sanción

Gestión pública

- **Contraloría** (Congreso de la República del Perú 2002d. Ley N° 27785): Responsable de ejercer el control gubernamental que consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública. Dicho control gubernamental es interno y externo, y se aplica a las EPS por ser empresas municipales.

  El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la propia empresa. El control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las empresas, mientras que el control interno posterior es ejercido por los responsables superiores del funcionario ejecutor y por el OCI según sus planes y programas anuales.

  Por otro lado, el control externo posterior le compete a la Contraloría y se realiza fundamentalmente mediante acciones de control selectivo. Las acciones de la Contraloría concluyen al otorgar al personal responsable la oportunidad de aclarar los hallazgos identificados, ya sean aspectos administrativo-funcionales, civiles o penales; las autoridades e instituciones competentes según la ley deberán tomar las acciones necesarias para aplicar la respectiva sanción a los responsables.

  A la fecha, la Contraloría cumple con su función en las EPS, pero todavía no cubre a la totalidad de empresas. Además no suele acompañar su función de control con la retroalimentación necesaria a las EPS. Es por ambas razones que se asignó el color ámbar a esta función.

Gestión sectorial

- **SUNASS:** Con respecto a la función supervisora, es responsable de la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas y contractuales referidas a la prestación de los servicios por parte de las EPS. Dentro de la supervisión se toman en cuenta aspectos comerciales, técnico-operacionales, las metas de gestión y obligaciones contenidas en los contratos de explotación, entre otros (SUNAAS 2007b).

Por otro lado, la función fiscalizadora y sancionadora permite a la SUNASS imponer sanciones y medidas correctivas a las EPS por el incumplimiento de las normas aplicables, de las disposiciones y regulaciones dictadas por la SUNASS y de las obligaciones contenidas en los contratos de explotación (CE). La SUNASS cumple satisfactoriamente con la presente función, por lo que se le asignó el color verde.

3. Evaluación del desempeño de la prestación de los servicios

Gestión sectorial

- **SUNASS:** A través de los indicadores de gestión de las EPS, cada año la SUNASS evalúa el desempeño individual y por tamaño de las empresas en el ámbito urbano. Con dicha información se elabora el *ranking* de las EPS, lo que permite efectuar comparaciones entre EPS y generar sinergias entre las empresas y el sector saneamiento. Este *ranking* pretende ser empleado como una referencia comparativa (*benchmark*) en el sector.

  La SUNASS cumple anualmente con evaluar el desempeño de todas las empresas reguladas y con la elaboración de dicho *ranking*. Sin embargo, los indicadores establecidos son insuficientes para efectuar una evaluación completa de las EPS, ya que no se incluyen indicadores ambientales ni otros que evalúen aspectos cualitativos o los impactos de realizar capacitaciones a los trabajadores. Esto podría ocasionar cierta distorsión o sesgo en los resultados de las empresas, por lo cual se decidió asignar el color ámbar al cumplimiento de esta función.

Gestión de los proyectos de inversión

Esta gestión abarca las siguientes funciones principales con sus respectivos actores.

Cuadro 33. Funciones de la gestión de proyectos de inversión en saneamiento

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Programación y priorización de proyectos de inversión	MVCS - DNS	GR
	MVCS - PAPT	MEF
Financiamiento y ejecución de proyectos	Cooperación financiera	GR
	EPS	Municipalidades
	MVCS - PAPT	-
Opinión técnica viabilidad de proyectos	EPS	-

1. Programación y priorización de proyectos de inversión en saneamiento

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** La Dirección de Planes y Programas, adscrita a la DNS, es la encargada de conducir el proceso de planeamiento y desarrollo del sector saneamiento de acuerdo con las políticas nacionales y sectoriales. Precisamente, algunas de sus funciones consisten en formular programas y proyectos de inversión del sector saneamiento hasta la obtención de su viabilidad y financiamiento, así como priorizar proyectos de inversión que favorezcan el desarrollo del sector (MVCS 2009c).

  Al respecto, la DNS ha cumplido lo mencionado en el párrafo anterior a través de las siguientes resoluciones o decretos: DS 021-2007-VIVIENDA: Establecen formalidades para acceder a las inversiones en saneamiento por las EPS y criterios de sostenibilidad y requisitos para acceder a las inversiones en saneamiento en el ámbito rural y de pequeñas ciudades; y RM 693-2008-VIVIENDA: Criterios de elegibilidad y priorización para la asignación de recursos en el sector saneamiento.

  Estos parámetros han sido definidos según el ámbito de atención (EPS, pequeñas ciudades y rural) y rigen para la ejecución de proyectos de inversión pública en AyS. Por lo tanto, los programas como el PAPT deberían considerarlos para la asignación de recursos a las unidades ejecutoras (EPS, GR, municipalidades o GL, entre otros).

  Con respecto al ámbito de la EPS, que es materia del presente estudio, si ésta es la unidad ejecutora deberá cumplir una serie de requisitos como el contrato de explotación, PMO, entre otros, para ser beneficiaria de los proyectos. En caso de que la unidad ejecutora de un proyecto localizado en el ámbito de administración de una EPS sea el GR o la municipalidad, deberá adjuntarse el pronunciamiento de la EPS sobre la factibilidad técnica del proyecto y su compromiso de asumir su operación y mantenimiento (MVCS 2008d: 7).

- **MVCS-PAPT:** El PAPT, al ser una unidad independiente de la DNS, ha establecido sus propios lineamientos para la priorización de proyectos de inversión pública en AyS, los cuales están basados en la presión que ejercen las unidades ejecutoras, especialmente aquellas vinculadas con la gestión pública como las municipalidades y los GR.

  La presión política existente en los distintos niveles de gobierno incrementa la discrecionalidad del PAPT en determinar los criterios de elegibilidad y priorización de los proyectos de inversión que deben ser ejecutados. Al evaluar cuáles han sido las unidades ejecutoras con mayor cantidad de proyectos asignados se observa que las municipalidades distritales y provinciales ocupan los primeros lugares.

Cuadro 34. Proyectos por el tipo de unidad ejecutora del PAPT 2006-2009

Unidad Ejecutora	Nº Proyectos	Monto S/.
Municipalidad Distrital	516	848,887,527
Municipalidad Provincial	182	440,194,580
EPS	127	375,217,929
Gobierno Regional	82	213,636,687
Persona Jurídica (común)	25	81,347,189
Otros	5	8,481,027
Total	937	1,967,764,939

Fuente: PAPT (s.a.).

De lo anterior se deduce que las unidades ejecutoras en el ámbito de atención de la EPS son, en su mayoría, las municipalidades distritales, provinciales o los GR. Ello implica, según la RM 693-2008-VIVIENDA, que las EPS deben emitir una opinión técnica sobre la factibilidad del proyecto porque son quienes se encargan, finalmente, de la operación y el mantenimiento de las obras ejecutadas.

Sin embargo, estos pronunciamientos y coordinaciones que deberían existir entre las EPS y los GL o GR no se efectúan con regularidad dentro del marco del PAPT porque sus lineamientos no estipulan la transferencia de recursos a las unidades ejecutoras.

Las consecuencias que esto genera, según las entrevistas realizadas a las EPS, es que en algunos casos los GL o GR suelen realizar proyectos inoperativos o insostenibles por sus altos costos de mantenimiento.

Luego de haber realizado una breve explicación de las funciones que les compete a las instituciones pertenecientes a la gestión sectorial, se puede concluir que existe un error de diseño que se observa en la fragmentación de la función normativa de la DNS con respecto a la priorización de proyectos y la función ejecutora del PAPT con respecto a la transferencia de recursos a las unidades ejecutoras. Lo más factible sería que un solo órgano sea el encargado de realizar estas dos funciones para evitar la duplicidad de funciones y los conflictos de interés.

La siguiente ilustración presenta un resumen simplificado de la problemática que existe con respecto a estas funciones en el ámbito de la EPS.

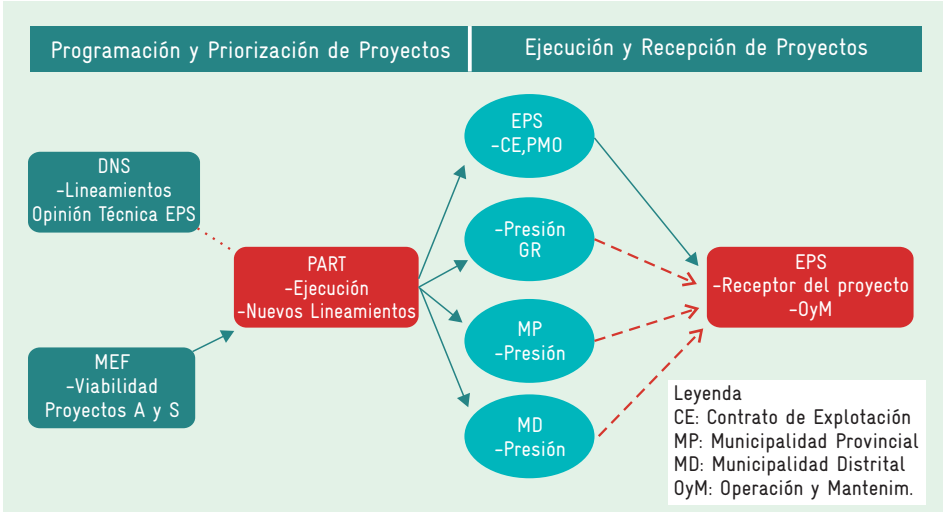


Ilustración 19. Proceso de programación, priorización y ejecución de proyectos de AyS en el ámbito de las EPS

Las flechas de color verde indican que el proceso se cumple cabalmente, mientras que las flechas o líneas punteadas de color rojo señalan que dicho proceso podría no cumplirse adecuadamente.

Gestión pública

- **GR:** Encargado de la formulación del plan regional de saneamiento, documento que incluye las acciones y proyectos que serán implementados para el desarrollo, mejoramiento o implementación de los servicios de AyS en concordancia con las demás instituciones de la región vinculadas al sector tales como las municipalidades provinciales y distritales, EPS, JASS, sociedad civil, entre otros (MVCS. 2007c). Los lineamientos para la formulación del plan incluyen, entre otros aspectos, el diagnóstico de los problemas existentes, la priorización de los proyectos así como la programación de las inversiones.

  En la actualidad solo tres GR (Cajamarca, La Libertad y San Martín) han elaborado el plan regional de saneamiento con apoyo y asesoría de los organismos internacionales, mientras que las demás regiones aún no lo han formulado por los siguientes motivos: desinterés, poco conocimiento del personal en estos temas y nula asistencia técnica por parte de las instituciones del Estado que les compete cumplir con esta labor. De esta manera, la mayoría de GR no ejerce un apropiado cumplimiento de esta función, motivo por el cual se le asignó el color rojo.

- **MEF:** El MEF, por intermedio del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), declara la viabilidad de los proyectos de inversión en AyS para montos mayores, que luego serán elegidos por el MVCS-PAPT para su financiamiento. Es el primer filtro para la aprobación de proyectos en el sector saneamiento y en líneas generales ejerce un adecuado cumplimiento de las funciones asignadas.

2. Financiamiento y ejecución de proyectos

Gestión sectorial

- **Cooperación financiera:** La cooperación financiera establece acuerdos con algunas EPS para financiar proyectos de AyS a través de préstamos en cómodas cuotas y bajas tasas de interés. En líneas generales, dicha entidad ejerce un adecuado cumplimiento de las funciones que le compete según las opiniones obtenidas de las EPS.

- **EPS:** Las EPS también financian y ejecutan proyectos de AyS dentro de su ámbito de atención con el presupuesto disponible o las transferencias recibidas del PAPT. En este caso, las EPS efectúan los proyectos según sus requerimientos basados en los estudios realizados por la unidad encargada de ver estos aspectos: la división de obras que pertenece a la gerencia de ingeniería.

- **MVCS-PAPT:** El PAPT financia proyectos de inversión en AyS según los criterios de priorización mencionados anteriormente. Si bien el alcance del programa ha abarcado a todas las regiones del país, las inversiones se han destinado principalmente a Lima y a las regiones del norte, como se muestra a continuación.

Cuadro 35. Inversión del PAPT 2006-2009 y cobertura de AyS* 2007 por departamento

Departamento	Inversión S/. (2006 - 2009)	Cobertura 2007	Departamento	Inversión S/. (2006-2009)	Cobertura 2007
Lima	263,873,563.98	84.2%	Ica	57,893,606.34	70.5%
Lambayeque	224,554,945.84	66.3%	Moquegua	56,294,112.26	74.0%
La Libertad	187,984,424.66	61.0%	Arequipa	51,717,050.80	77.5%
Piura	174,337,905.09	54.8%	Apurímac	45,661,712.87	43.6%
Junín	167,277,831.71	56.7%	Tacna	37,048,739.77	82.7%
Ancash	128,391,746.49	63.8%	Cusco	36,918,835.63	58.0%
Huánuco	85,144,387.88	35.9%	Pasco	36,797,713.54	36.3%
San Martín	81,382,089.17	41.5%	Cajamarca	32,525,912.42	43.6%
Loreto	78,785,517.30	35.6%	Tumbes	27,971,315.25	65.4%
Ucayali	78,171,175.79	41.9%	Huancavelica	26,859,211.62	26.2%
Amazonas	74,331,023.13	36.0%	Ayacucho	25,303,246.31	47.7%
Puno	65,487,827.48	37.6%	Madre de Dios	22,487,586.07	51.8%

Fuente: PAPT (s.a.), INEI (2007).

* Expresada como el promedio de la cobertura de agua potable y saneamiento.

En lo que respecta al ámbito de las EPS, se le asignó el color ámbar al cumplimiento de la función por parte del PAPT debido a que, según las entrevistas realizadas, no todas las EPS han recibido transferencias de recursos de este programa, ni siquiera a través de los GR o GL.

Gestión pública

- **GR:** Los GR financian y ejecutan proyectos de AyS con el presupuesto disponible o las transferencias recibidas del PAPT. Cabe mencionar que no todos los GR tienen como prioridad realizar inversiones en AyS, aunque cuando éstas se llevan a cabo en el ámbito de atención de la EPS, la empresa no suele dar una opinión técnica sobre la viabilidad del proyecto. Por estos motivos se le asignó el color ámbar al cumplimiento de esta función.

- **Municipalidades provinciales y distritales:** Al igual que en el caso anterior, las municipalidades provinciales y distritales financian y ejecutan proyectos de AyS con el presupuesto disponible o las transferencias recibidas del PAPT. Se le asignó el color ámbar porque no hay priorización de inversiones en saneamiento ni opinión técnica de la EPS si el proyecto se realiza dentro de su ámbito de atención.

  Otra modalidad de financiamiento y ejecución de proyectos en AyS se da a través del presupuesto participativo, en el cual los GR y GL en coordinación con la sociedad civil definen la orientación de los recursos en función de las necesidades de la población.

3. Opinión técnica sobre la viabilidad de los proyectos de saneamiento

Gestión sectorial

- **EPS:** Como ya se mencionó, a las EPS les compete emitir un pronunciamiento sobre la viabilidad técnica de los proyectos de AyS cuando son ejecutados por los GR o GL en su ámbito de atención. Además deben señalar si se comprometen a asumir la operación y mantenimiento de dichos proyectos según la evaluación realizada. Sin embargo, estas funciones no se cumplen en la mayoría de EPS por falta de comunicación con las autoridades regionales y municipales. Por el incumplimiento de esta función se le asignó el color rojo.

Gestión de la promoción y el desarrollo de la prestación de servicios

Esta gestión incluye las siguientes funciones principales con sus respectivos actores.

Cuadro 36. Funciones de la gestión de la promoción y el desarrollo de la prestación de servicios

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Planificación	EPS MVCS - DNS	-
Capacitación, asistencia técnica e investigación	SUNASS MVCS - PAPT ANEPSSA Universidades e Institutos Cooperación técnica Organismos internacionales	GR
Promoción de mercado de capacidades	MVCS - DNS	-

1. Planificación

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** La DNS se encarga del proceso de implementación y planificación del SFC, el cual tiene como función fortalecer y desarrollar las capacidades de las personas e instituciones vinculadas al sector saneamiento. Como se señaló en el capítulo cuatro, el SFC aún está en fase de implementación con líneas de trabajo ya establecidas y con 27 EPS que han elaborado sus planes de FC.

- **EPS:** En el ámbito urbano, las EPS deben elaborar los planes de FC para determinar sus demandas de fortalecimiento de capacidades que deberán ser atendidas por el SFC en coordinación con las universidades, institutos de educación superior u otras instituciones.

  En la actualidad, el balance es positivo dado que 27 EPS han elaborado sus planes FC y han recibido capacitaciones y asistencia técnica de acuerdo con sus requerimientos. Sin embargo, aún queda pendiente estandarizar estas prácticas en todas las EPS, por ello al cumplimiento de esta función se le asignó el color ámbar.

2. Capacitación, asistencia técnica e investigación

Gestión sectorial

- **SUNASS:** Si bien legalmente no hay un mandato específico, la SUNASS brinda capacitaciones y asistencia técnica a las EPS en temas de gobernabilidad y gobernanza o para la elaboración y el funcionamiento del PMO, entre otros. Por ello, se asignó el color verde al cumplimiento de dichas funciones dado que varias EPS han recibido capacitaciones del ente regulador.

- **MVCS-PAPT:** Según el MOF del PAPT, uno de sus objetivos específicos es fortalecer las capacidades de los entes ejecutores en la formulación y ejecución de los proyectos (MVCS 2009b: 3).

Como se mostró en el cuadro 33, algunos departamentos con baja cobertura de AyS son los que han recibido menores transferencias del PAPT. Uno de los motivos que explica este resultado es la débil gestión e institucionalidad pública en algunos departamentos, lo cual genera que no puedan aprovechar las oportunidades que brinda el PAPT por no contar con personal capacitado para la elaboración de perfiles de proyectos de AyS (Bauer, A., Villaverde, D. 2011: 63). Esto es una muestra de que el PAPT no está ejerciendo adecuadamente uno de sus objetivos planteados porque existen muchas disparidades en la asignación de fondos para la ejecución de proyectos en cada departamento, motivo por el cual se le asignó el color rojo por el incumplimiento de esta función.

- **ANEPSSA:** Uno de los objetivos de esta asociación, que agrupa a un gran número de EPS, consiste en fortalecer el sector saneamiento a través de las capacitaciones. De esta manera, se encarga de difundir y programar actividades y cursos con el propósito de mejorar las capacidades del personal de las EPS.

  Se le asignó el color verde al cumplimiento de esta función porque ANEPSSA ha logrado convocar a la mayoría de EPS, las cuales pueden aprovechar los beneficios que la asociación les otorga.

- **Universidades e institutos:** Se encargan de brindar capacitación y asistencia técnica al personal de las EPS según los acuerdos suscritos con las propias empresas, ANEPSSA o el SFC. Gran parte de la participación de estos actores depende de la voluntad de las EPS para fortalecer las capacidades de sus trabajadores, de ANEPSSA para cumplir con los objetivos establecidos como asociación y del SFC para atraer ofertantes de capacidades que satisfagan las necesidades identificadas en los planes de FC elaborados por las empresas.

  Según la información obtenida de la muestra de EPS, la percepción es que las universidades e instituciones cumplen una excelente función en brindar capacitación y asistencia técnica a los trabajadores.

- **Cooperación técnica:** Establece convenios con algunas EPS o el ente rector para brindar asistencia técnica y capacitaciones a los trabajadores de acuerdo con sus requerimientos. Cumple apropiadamente las funciones que le compete.

- **Organismos internacionales:** Financian y realizan investigaciones o consultorías con el propósito de mejorar la gestión de las EPS, y cumplen adecuadamente esta función.

Gestión pública

- **GR:** Si bien la Ley Orgánica de GR señala que las autoridades regionales deben ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de saneamiento (Congreso de la República del Perú 2002a), según las entrevistas realizadas, esta función no se cumple en la actualidad en lo que respecta a las EPS. Como este actor no está cumpliendo con sus funciones, se le asignó el color rojo.

3. Promoción de un mercado de capacidades

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** Una de las funciones que el SFC cumple en la actualidad consiste en articular la oferta de servicios de FC con las demandas establecidas en los planes de FC de acuerdo con los procesos y subprocesos identificados para cada tipo de gestión (comercial, operacional, entre otros). El propósito de esta iniciativa es la generación de un mercado de fortalecimiento de capacidades en AyS, caracterizado por la escasa oferta y una demanda insatisfecha.

  Los avances que ha realizado la DNS en estos aspectos han sido muy alentadores y significativos, considerando que un buen número de trabajadores de las EPS han sido capacitados; sin embargo, aún queda pendiente extender estos beneficios a todas las empresas.

Gestión del usuario

Esta gestión incluye las siguientes funciones principales con sus respectivos actores.

Cuadro 37. Funciones de la gestión del usuario

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Educación sanitaria	EPS	MINEDU Municipalidades
Difusión y concientización	EPS – Medios de comunicación	-
Atención al cliente y solución de reclamos	EPS SUNASS – TRASS	-

1. Educación sanitaria

Gestión sectorial

- **EPS:** Las EPS deben realizar programas de educación sanitaria porque, al igual que los usuarios, son las más perjudicadas por los malos hábitos en el uso y ahorro del agua. Si bien algunas empresas han establecido convenios con el MINEDU para la implementación de actividades orientadas a forjar una cultura del agua, otras EPS no han considerado esta posibilidad por falta de decisión o escasos recursos económicos.

Gestión pública

- **MINEDU:** Si bien legalmente no hay un mandato específico, el MINEDU debería ser el encargado de promover la educación sanitaria en las instituciones educativas a través de la enseñanza de cursos que deben estar incluidos en la

currícula escolar. Se le asignó el color ámbar al cumplimiento de esta función porque dicha institución ha forjado alianzas estratégicas con algunas EPS; sin embargo, esto es aislado y no responde a una estrategia política aplicada por todas las empresas.

- **Municipalidades:** A pesar de que esta función no está estipulada en la Ley Orgánica de Municipalidades, estas autoridades deberían comprometerse a realizar programas de educación sanitaria en coordinación con las EPS o el MINEDU. Según las entrevistas realizadas, ninguna autoridad ejerce esta función, por lo cual se le asignó el color rojo por su incumplimiento.

2. Difusión y concientización

Gestión sectorial

- **EPS-medios de comunicación:** Las EPS deberían forjar alianzas estratégicas con los medios de comunicación para difundir información sobre las campañas de educación sanitaria a fin de concientizar a la población sobre los problemas que generan los malos hábitos en el uso y ahorro del agua.

  Sin embargo, según las entrevistas realizadas, los medios de comunicación priorizan más la difusión de acusaciones (infundadas en algunos casos) a los funcionarios de las EPS y las quejas sobre algunas fallas operativas en la prestación de los servicios. Por ello, es una tarea pendiente de las EPS difundir información relevante para concientizar a la población sobre el adecuado manejo de los servicios de AyS.

3. Atención al cliente y solución de reclamos

Gestión sectorial

- **EPS:** Las EPS se encargan de resolver, en primera instancia, los reclamos efectuados por los usuarios en aspectos comerciales vinculados a problemas con la facturación o aspectos operativos como fallas en las instalaciones, fugas, cortes, entre otros. En líneas generales, no existe un adecuado manejo en muchas EPS para solucionar los reclamos que demandan los usuarios debido a la displicencia o falta de atención. Esto perjudica la imagen de la empresa y ocasiona que los reclamos se resuelvan en segunda instancia y a favor del usuario.

  Por otro lado, la atención al cliente es un aspecto muy relevante porque permite mejorar las relaciones con los usuarios en busca de una mayor satisfacción con el servicio prestado. Según el estudio *Demanda de FC de las EPS 2010-2012*, son 20 EPS de un total de 21 empresas que han sido analizadas, las que han solicitado fortalecer las capacidades para el subproceso de atención al cliente y reclamos (López 2010: 16), lo cual es un indicio de que las EPS no están realizando un adecuado cumplimiento de esta función.

- **SUNASS:** La SUNASS es responsable de resolver en segunda o última instancia administrativa los recursos de apelación y conflictos que se generan entre usuarios y EPS por medio del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento (TRASS) (http://www.sunass.gob.pe/trass.php). Además, brinda un adecuado servicio de orientación al usuario en temas vinculados con el procedimiento para la formulación de reclamos, deberes y derechos de los usuarios, entre otros. Por estos motivos, se asignó el color verde por el cumplimiento de esta función.

Gestión ambiental

Al prestar servicios de AyS es importante mantener prácticas de uso racional del agua y una gestión integrada de los recursos hídricos, tomando en cuenta la recuperación y protección del medio ambiente en apoyo al desarrollo sostenible del país. Por ello, es imprescindible contar con una gestión ambiental sostenible en todos los sectores y ámbitos del país.

En relación con la prestación de los servicios de AyS, la gestión ambiental involucra principalmente las siguientes funciones y actores responsables.

Cuadro 38. Funciones de la gestión ambiental

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Normatividad	MVCS-DNS	ANA
	MVCS-OMA	MINAM
Planificación	-	GR
		Municipalidad
Supervisión, fiscalización y sanción	MVCS-OMA	ANA
		DIGESA
		MINAM - OEFA

1. Normatividad

Gestión sectorial

- **MVCS-DNS:** El ministerio es el responsable de establecer la política sectorial ambiental dentro del sector saneamiento, la cual debe guardar concordancia con los lineamientos, normas, planes y políticas previamente estipuladas por el MINAM. Así, deberá brindar su opinión con respecto a los ECA y LMP que elabora el MINAM, los cuales serán luego aprobados por DS.

  Por otro lado, es el encargado de promulgar las políticas y normas elaboradas por la Oficina de Medio Ambiente (OMA). El MVCS-DNS cumple satisfactoriamente sus funciones normativas ambientales dentro del sector, por lo cual se le asignó el color verde en esta función.

- **MVCS-OMA:** La OMA es el órgano de asesoría especializada y de coordinación del MVCS, encargado de formular y proponer la aplicación de políticas y normas,

supervisión y control del impacto ambiental de las actividades del sector (MVCS 2002. Artículo 33 del DS 002-2002-VIVIENDA). Además, es responsable de formular, proponer, evaluar y actualizar la normatividad ambiental del sector, pero al ser una oficina no cuenta con la capacidad de promulgar dicha normatividad, tarea que es derivada a la DNS, por su nivel de dirección. A la fecha dicho procedimiento se lleva a cabo correctamente, por lo que se le asignó el color verde a esta función, pero se podría esperar que en un futuro la OMA cuente con un rango mayor que le permita cumplir de manera autónoma la función ambiental dentro del sector.

Gestión pública

- **ANA:** Es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Así, la ANA, que pertenece MINAG, es la máxima autoridad técnico-normativa en materia de recursos hídricos (MINAG 2010. Artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua). Es responsable de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento multisectorial y sostenible de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, en el marco de la gestión integrada de recursos hídricos y de la gestión de la calidad ambiental nacional, estableciendo alianzas estratégicas con los GR, GL y demás actores sociales y económicos involucrados. La ANA cumple cabalmente con sus funciones normativas, por lo cual se le asignó el color verde.

- **MINAM:** Es el ente rector de la política ambiental y su normatividad es de aplicación intersectorial. Tiene como función promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. De esta manera, las actividades que le competen al MINAM son técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental.

  Dentro de las funciones del MINAM se encuentran la elaboración del plan de ECA y LMP, los cuales deben contar con la opinión del sector correspondiente, en este caso el MVCS, así como los lineamientos, metodologías, procesos y planes para su aplicación. A pesar de su reciente creación, el MINAM cumple cabalmente sus funciones normativas, por lo que se le asignó el color verde.

2. Planificación

Gestión pública

- **GR:** Según la Ley Orgánica de GR, dentro de las funciones en materia ambiental se encuentran la de formular, aprobar, ejecutar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental en concordancia con los planes de los GL, así como implementar el sistema regional de gestión ambiental. Esta planificación ambiental permite ofrecer una prestación de servicios integral, al establecer de manera clara las pautas ambientales para las EPS. Lamentablemente no todos los GR cuentan con un plan o política ambiental para su jurisdicción, por lo cual se le asignó el color ámbar.

- **Municipalidades:** Al igual que los GR, según la Ley Orgánica de Municipalidades, los GL son responsables de aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional. Además, las municipalidades provinciales son responsables de difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades distritales y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Al igual que el caso de los GR, no todas las municipalidades cumplen actualmente con esta función, por lo cual se le asignó el color ámbar.

3. Supervisión, fiscalización y sanción

Gestión pública

- **ANA:** Responsable de otorgar los derechos de uso del agua y de la aprobación de la implementación de servidumbres del uso de agua; además, tiene la facultad de modificar dichos derechos e incluso extinguirlos. Tiene como funciones la administración, fiscalización, control y vigilancia en materia de aguas; también supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del agua con base en los ECA-Agua y las disposiciones y programas emitidos por la autoridad del ambiente.

  La ANA cumple las funciones mencionadas, pero lamentablemente no cuenta con un alcance total de las EPS, por lo cual se le asignó el color ámbar.

- **DIGESA:** A través de la Dirección de Saneamiento Básico, la DIGESA regula la calidad del agua de los servicios de AyS mediante la vigilancia sanitaria del agua y del control y supervisión de la calidad del agua para consumo humano, para lo cual se creó el *Reglamento de la calidad de agua para consumo humano* en el 2010. Dicho reglamento establece los parámetros de control para las EPS, como los LMP.

  A pesar de la importancia que representa esta función para asegurar la calidad de la salud humana, la DIGESA no cuenta con un alcance total de las EPS, y además los procesos que aplica no son del todo eficientes. Es por esta razón que se le asignó el color ámbar a esta función.

- **MINAM-OEFA:** El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). Como organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM, tiene la responsabilidad de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental, así como supervisar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control, potestad sancionadora y aplicación de incentivos en materia ambiental se realice de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente (http://www.oefa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=27).

  A la fecha, ha asumido las funciones de supervisión y fiscalización ambiental correspondientes a los subsectores de hidrocarburos y electricidad. Debido a su reciente creación, el traspase de funciones hacia el OEFA aún no se ha completado

en todos los sectores, como sucede en el sector saneamiento. Es por esta razón que se asignó el color rojo.

Gestión sectorial

- **MVCS-OMA:** Según el ROF del MVCS, dentro de las funciones de la OMA se encuentra la de supervisar y coordinar la fiscalización y las medidas a adoptarse frente al incumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación de la normatividad ambiental del sector vivienda, construcción y saneamiento. En lo que respecta al sector saneamiento, la fiscalización de la OMA consiste en verificar el cumplimiento de los estudios de impacto ambiental (EIA),[30] aprobados previamente por la DNS.

  En la actualidad, la OMA viene cumpliendo su función de fiscalización de EIA con algunas de las EPS que realizan proyectos de inversión en saneamiento, por lo cual se le asignó el color ámbar.

Gestión del desarrollo urbano-territorial

El crecimiento poblacional explosivo en las ciudades a causa de la migración de personas provenientes de las áreas rurales en busca de mejores oportunidades de trabajo y desarrollo durante las últimas décadas ha originado un acelerado proceso de urbanización en el país, el cual se llevó a cabo sin ningún orden ni adecuada planificación.

Por ello, es recurrente observar asentamientos humanos instalados en las periferias de las ciudades, en zonas de alto riesgo sísmico o en áreas vulnerables a huaycos y derrumbes, caracterizados por las deficientes condiciones de vida, los altos niveles de pobreza y la dificultad en el acceso que encarece los costos para la dotación de servicios públicos de buena calidad.

En este contexto, resulta necesaria la aplicación de instrumentos orientados a garantizar una integración efectiva de los servicios de AyS en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, aspectos que si bien han sido nombrados a lo largo del estudio, en las siguientes líneas se analizarán con mayores detalles. Esta gestión incluye las siguientes funciones principales con sus respectivos actores.

[30] Los estudios de impacto ambiental (EIA) son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el ambiente físico y social, en el corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Los EIA deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables. Ver Congreso Nacional de la República 2002d. Artículo 25 de la Ley N° 27785.

Cuadro 39. Funciones de la gestión del desarrollo urbano-territorial

Funciones	Gestión Sectorial	Gestión Pública
Normatividad y Planificación	-	MVCS - DNU
Asistencia Técnica y Capacitación		MVCS - DNU
Ordenamiento Territorial		GR Municipalidades
Desarrollo Urbano		MVCS - DNU GR Municipalidades

1. Normatividad y planificación

Gestión pública

- **MVCS-DNU:** La DNU, adscrita al MVCS, es la institución encargada de diseñar, proponer y evaluar la política general y los instrumentos normativos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (DNU s.a.).

  Con respecto a la planificación, mediante el DS 027-2003-VIVIENDA se aprobó el *Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urb*ano donde se establecen los lineamientos técnicos y los procedimientos que deben seguir las municipalidades en materia de planeamiento y gestión del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Por este motivo, se asignó el color verde al cumplir adecuadamente con esta función.

2. Asistencia técnica y capacitación

Gestión pública

- **MVCS-DNU:** Uno de los objetivos específicos de la DNU consiste en "proporcionar asistencia técnica y capacitación en materia de planeamiento estratégico, gestión por resultados y desarrollo de capacidades competitivas a los gobiernos locales y regionales" (DNU s.a.).

  Algo similar se menciona en el *Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano*, donde se señala que el MVCS efectuará coordinaciones y brindará orientación técnica a las municipalidades para la elaboración de los instrumentos de gestión vinculados al acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

  Si bien es difícil definir el grado de cumplimiento de esta función por la gran cantidad de gobiernos locales y regionales que existen en el Perú, se puede mencionar que ocho municipalidades provinciales ubicadas en siete departamentosdel Perú[31] no han recibido apoyo de la DNU para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

[31] En base a las entrevistas realizadas a ocho autoridades municipales de los siguientes departamentos: Amazonas, Áncash, Huánuco, Moquegua, Puno, San Martín y Ucayali.

3. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial está definido como "la organización del espacio territorial, para el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales en armonía con los asentamientos humanos" (Benel, F. 2011).

En ese sentido, tiene como objetivo lograr el desarrollo armónico de las distintas regiones del país mediante la organización del espacio territorial, el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales, y el desarrollo de los sistemas de asentamientos humanos, como soporte de las actividades sociales, económicos y administrativos (Alfaro, J. s.a.).

Gestión pública

- **GR:** Según la Ley Orgánica de GR, le corresponde a dichas autoridades efectuar lo siguiente en materia de ordenamiento territorial (Congreso de la República del Perú 2002a):

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial, en concordancia con los GL.

- Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.

  Si bien algunos GR han elaborado sus planes de ordenamiento territorial en los últimos años, éstos difícilmente se efectuaron en concordancia con los GL, tomando como referencia las entrevistas realizadas.

- **Municipalidades:** Según la Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República del Perú 2003), le corresponde a las autoridades provinciales la aprobación del plan de acondicionamiento territorial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental.

  De acuerdo con las entrevistas efectuadas a ocho municipalidades provinciales, solo algunas cuentan con la aprobación de sus planes aunque éstos ya se encuentran desactualizadas por el acelerado crecimiento poblacional, entre otros aspectos. Sin embargo, es preciso mencionar que, según Alfaro (s.a.), la participación de las municipalidades en esta tarea ha sido mínima en relación con otras instituciones de nivel nacional y regional.

3. Desarrollo urbano

El desarrollo urbano está definido como "la evolución de la ciudad sobre la base de una planificación social, económica y urbanística, cuyo objetivo principal es la calidad de vida de la población preservando sus patrones culturales" (Benel, F. 2011).

- **MVCS-DNU:** La DNU del MVCS elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU) denominado *Perú: Territorio para Todos,* con la finalidad de conducir y consolidar los procesos de urbanización y de ordenamiento territorial a nivel nacional.

  En dicho documento se establecen como objetivos principales fortalecer la institucionalidad de los GL además de brindarles capacitaciones, asistencia y asesoría técnica en temas de planificación y gestión del desarrollo urbano territorial. Asimismo, se enfatiza la necesidad de establecer una integración de las políticas nacionales de desarrollo urbano con los GR, GL y otras instituciones involucradas.

  Si bien el PNDU fue aprobado en 2006, aún no ha sido implementado en su totalidad por algunos requerimientos legales y técnicos que requieren ser admitidos, motivo por el cual se le asignó el color ámbar al cumplimiento de esta función.

- **GR:** Según la Ley Orgánica de GR, le corresponde a dichas autoridades efectuar lo siguiente en materia de población y desarrollo urbano (Congreso de la República del Perú 2011):

- Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función de las potencialidades del desarrollo regional y basado en los planes de ordenamiento territorial y la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios.

- Promover la incorporación de criterios y previsiones demográficos en los planes y programas de desarrollo urbano y regional, en coordinación con los GL.

- Formular, coordinar y supervisar estrategias que permitan evitar el poblamiento en zonas de riesgo, en coordinación con los GL.

  Se puede notar que es indispensable efectuar coordinaciones con los GL para el cumplimiento de las funciones de los GR en materia del desarrollo urbano, un aspecto que en la actualidad y según las entrevistas realizadas no se está cumpliendo en la mayoría de los casos.

- **Municipalidades:** Según la Ley Orgánica de Municipalidades, le corresponde a las autoridades provinciales aprobar el plan de desarrollo urbano, el esquema de zonificación de áreas urbanas, el plan de desarrollo de asentamientos humanos, entre otros, de acuerdo con el plan de acondicionamiento territorial. Asimismo, les compete a las autoridades distritales aprobar el plan urbano distrital.

  De acuerdo con las entrevistas efectuadas a ocho municipalidades provinciales, solo algunas cuentan con la aprobación de sus planes aunque éstos ya se encuentran desfasados por el acelerado crecimiento poblacional, entre otros aspectos.

Si bien algunos GR, municipalidades provinciales y distritales han elaborado sus planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial según lo establecido en el marco legal, la gran interrogante que surge es si dichos planes han sido implementados por las autoridades regionales y locales o quedaron plasmados únicamente en documentos sin ninguna utilidad ni aplicación. Un informe de la DNU del año 2009 se inclina por lo segundo y señala que los motivos estuvieron relacionados con el desconocimiento de la utilidad de los planes y por no considerar como parte de los mismos el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión urbana (DNU 2009: 6).Según las entrevistas a las EPS, las promesas políticas y populistas de algunas autoridades con respecto al desarrollo de las ciudades, tales como permitir invasiones y otorgar derechos de propiedad en zonas de alto riesgo sin considerar la factibilidad de prestar servicios de AyS, representa otro de los motivos por el cual no se han aplicado los planes de ordenamiento territorial ni de desarrollo urbano, ya que los intereses políticos se superponen al desarrollo de la población en su conjunto. Se observa un distanciamiento entre las EPS y las municipalidades con respecto a la planificación y aplicación de estrategias para lograr una adecuada prestación de los servicios de AyS acorde con el crecimiento ordenado de la ciudad.

Por otro lado, al consultar a las autoridades municipales los motivos por los cuales no han elaborado los planes que les compete formular, señalaron que esto se debe a la falta de presupuesto, las pocas capacidades del personal y la nula asistencia técnica recibida. Asimismo, mencionaron que no existen coordinaciones con los GR en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, lo cual ocasiona la superposición de competencias y duplicidad de funciones.

Las autoridades regionales y locales han incumplido con las funciones que les atañen respecto al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, motivo por el cual se les asignó el color rojo en el cuadro presentado anteriormente.

Comentarios finales

A modo de resumen, la siguiente ilustración muestra el estado del cumplimiento y la cantidad de funciones que los actores involucrados deben cumplir para lograr una gestión sostenible de la prestación de servicios en el ámbito de atención de las EPS.

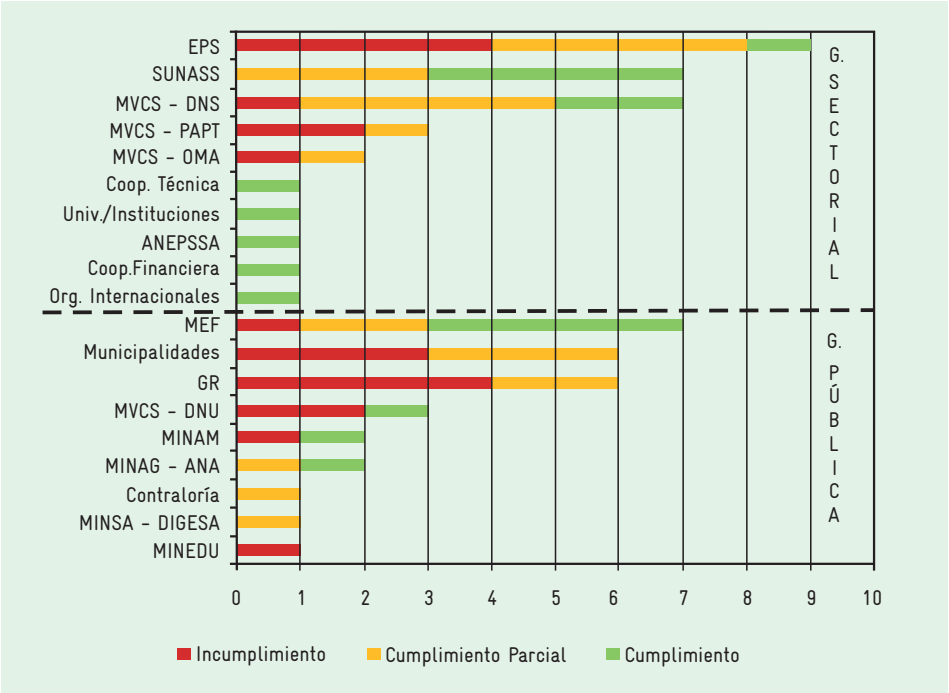


Ilustración 20. Cumplimiento y cantidad de funciones de cada actor en el ámbito de atención de las EPS

Se puede observar la gran cantidad de instituciones que intervienen en el ámbito de atención de las EPS, tanto de la gestión pública como de la gestión sectorial. Este escenario fomenta el desorden, la duplicidad y superposición de funciones, la ineficiencia en la aplicación de programas sectoriales y la dificultad para las EPS de planificar acciones de mediano y largo plazo, por depender de la decisión de otras instituciones.

Con respecto a la gestión sectorial, las instituciones con mayor cantidad de funciones son las EPS, la SUNASS y la DNS, quienes en líneas generales ejercen un cumplimiento parcial de las funciones que les compete realizar.

Con respecto a la gestión pública, el MEF, las municipalidades y los GR son las instituciones que más funciones deben realizar con respecto a la gestión de servicios de AyS. En este caso, el cumplimiento es, en líneas generales, positivo para el MEF aunque la cantidad de funciones resulta un poco excesiva. Lo contrario sucede con las municipalidades y los GR, que no han obtenido resultados positivos al respecto.

El siguiente cuadro presenta un resumen de la cantidad de funciones y su cumplimiento clasificados por tipo de gestión.

Cuadro 40. Cantidad y cumplimiento de las funciones según el tipo de gestión

Cumplimiento de las Funciones	Gestión de la Prestación de Servicios de AyS / Ámbito Urbano - EPS			
	Gestión Sectorial		Gestión Pública	
Cumplimiento	13	39.4%	7	24.1%
Cumplimiento Parcial	13	39.4%	10	34.5%
Incumplimiento	7	21.2%	12	41.4%
Total	33	100%	29	100%

Los resultados muestran que la cantidad de funciones son similares para ambos tipos de gestión y que las instituciones con mayor incumplimiento pertenecen a la gestión pública. De esta manera, se puede concluir que no existe una gestión sostenible de la prestación de los servicios de AyS en el ámbito de atención de las EPS, por el incumplimiento de las funciones de diversos actores pertenecientes a los dos tipos de gestión analizados.

Conclusiones

Para los recursos humanos

Características de los recursos humanos en las EPS

- El tamaño de mercado de la fuerza laboral en las EPS equivalía a 9.585 trabajadores en el año 2010, lo que significa un incremento de 28% con respecto al año 2000. Las EPS con más cantidad de trabajadores poseen la particularidad de ser empresas de carácter regional, mientras que aquellas de menos cantidad tienen como ámbito de atención distritos que conforman una sola provincia.

- En el año 2010, 77% de los trabajadores estaban contratados con la modalidad de plazo indeterminado; dicha cantidad se ha incrementado 40% con respecto al año 2000.

- Basado en una muestra de 17 EPS, el grado de instrucción de mayor proporción dentro de la fuerza laboral es el nivel secundario, que representa 39% del total de personal, seguido por el nivel superior (37%), el nivel técnico (18%) y, en menor proporción, el nivel primario (6%).

- De acuerdo con lo mencionado en los puntos anteriores, se puede deducir que las EPS han incrementado innecesariamente su carga laboral al contar con una mayor cantidad de trabajadores poco calificados y contratados para labores permanentes.

- La proporción de trabajadores por cada 1.000 conexiones para el promedio de EPS equivale a 4,95, resultado superior al promedio regional (3,13) en las empresas de saneamiento para ocho países latinoamericanos (incluido el Perú). Los resultados revelan que la productividad de las EPS y la existencia de economías de escala en dichas empresas no ha mejorado en los últimos años, considerando que en el año 2000 la proporción fue de 4,93.

- Con respecto a la profesión en los cargos gerenciales, 51% de gerentes son ingenieros, seguido de los contadores y economistas con 23% y 13%, respectivamente. De los ingenieros, 35% son ingenieros civiles, seguido de los ingenieros sanitarios con 16%, los ingenieros industriales y químicos con 14% y los ingenieros mecánicos con 11%.

- Las remuneraciones promedio para el personal de las EPS están ubicadas en un rango que va desde S/. 1.300 (operario) a S/. 4.310 (gerente general); la brecha disminuye en función del tamaño de la empresa. Se puede afirmar que no existen incentivos para que el trabajador desarrolle una línea de carrera en la EPS porque las remuneraciones no son atractivas a medida que se asciende en la estructura orgánica de la empresa.

- Finalmente, 88% de los gerentes generales y de línea pertenecen al género masculino y 12% al género femenino, lo cual refleja que no hay equidad de género en los cargos gerenciales de las EPS.

Desarrollo y gestión de los recursos humanos

- Con base en los resultados obtenidos, se puede concluir que en las EPS no existe una política estratégica de gestión ni formación de recursos humanos donde se establezcan esquemas de incentivos, mejores condiciones contractuales, salarios competitivos, promoción de puestos, entre otros. En ese sentido, las EPS han aplicado un enfoque tradicional en la evaluación de los recursos humanos como una función aislada de los procesos del negocio, han otorgado un menor peso a la formación y al talento de las personas y han priorizado los procedimientos operativos.

- Con respecto a la aplicación de un modelo de gestión de recursos humanos en las EPS, el modelo no actúa como un sistema integrado de gestión porque los subsistemas que lo conforman no se interrelacionan entre sí, como lo sugiere la teoría, al no cumplirse adecuadamente varios procesos claves para lograr dicho propósito, tales como la definición de perfiles de competencia, los procesos de selección de personal, la aplicación de nuevas escalas remunerativas, los incentivos y la promoción de puestos para el personal de la empresa.

Para las instituciones

Interacción institucional

- De acuerdo con el mapa de actores elaborado en el estudio, existe una gran cantidad de actores, tanto de la gestión pública como de la gestión sectorial, que mantienen vínculos y relaciones institucionales con las EPS en lo que respecta a la prestación de servicios de AyS, situación que ocasiona la duplicidad de funciones, el incremento en la complejidad de coordinación entre actores con diferentes expectativas para establecer acuerdos institucionales y la dificultad en la planificación de acciones y estrategias empresariales de mediano y largo plazo por depender de la decisión de otros actores.

- Un gran número de EPS criticaron la injerencia política, las restricciones y la cantidad de exigencias que deben cumplir por ser empresas municipales, así como la centralización en la ejecución de las funciones de algunas instituciones con las cuales mantienen una relación permanente. Si bien parte de las críticas son justificables, también es preciso mencionar que existe una atomización de las EPS que genera restricciones de economías de escala y reduce la capacidad de respuesta a las exigencias establecidas por las instituciones analizadas y el alcance que éstas puedan tener para regular, monitorear, supervisar, fiscalizar y sancionar a las empresas.

Interacción funcional

- Las instituciones que pertenecen tanto a la gestión sectorial como a la gestión pública cuentan con una gran cantidad de funciones y responsabilidades que deben realizar para lograr una gestión sostenible en la prestación de servicios de AyS, de acuerdo con el marco legal e institucional vigente.

- Con respecto a la gestión sectorial, la institución con mayor incumplimiento de sus funciones es la EPS, justificado, en parte, por el personal poco calificado y las deficientes condiciones laborales. En ese sentido, el recurso humano al no estar debidamente cualificado no contribuye a mejorar la capacidad de gestión institucional y, por lo tanto, los impactos positivos en la competitividad del sector saneamiento no llegan a concretarse, tal como se señaló en la hipótesis planteada para el estudio.

- A diferencia de la gestión sectorial, las instituciones con mayor incumplimiento de sus funciones pertenecen a la gestión pública, en especial las municipalidades y los GR. En ambos tipos de gestión, diversos actores no cumplen adecuadamente las funciones que les compete, lo cual perjudica la interacción y coordinación que debe existir entre ellos. Al no existir mecanismos de vinculación adecuados resulta difícil alcanzar una gestión sostenible de la prestación de servicios.

Propuestas

Estrategia de gestión y formación de los recursos humanos en las EPS

Las EPS, con el apoyo y la asesoría de la DNS y la SUNASS, deben aplicar un enfoque de gestión de recursos humanos orientado a atraer, retener, motivar y contribuir al desarrollo personal y profesional de los trabajadores con el propósito de crear valor para la empresa. En ese sentido, este nuevo enfoque requiere la aplicación de las siguientes acciones:

- Integrar la gestión por competencias en las estrategias a ser implementadas por el área de recursos humanos, con la finalidad de identificar el tipo de personas que requiere la empresa para cada puesto, mediante el diseño de perfiles donde se describen las habilidades, los rasgos de personalidad y las actitudes que se necesitan para alcanzar un desempeño óptimo. Con ello se espera una mayor transparencia en los procesos de selección de personal y que la persona mejore sus niveles de eficiencia, se adapte a los cambios y se comprometa con los objetivos de la empresa.

- Mejorar las condiciones laborales que actualmente son deficientes en las empresas. Para ello se han identificado las siguientes propuestas: (a) excluir a las EPS de la restricción que impone el MEF con respecto al presupuesto público y a los incrementos en las remuneraciones del personal; (b) promover la aplicación de incentivos de carácter monetario o no monetario en función al desempeño y al cumplimiento de metas por parte del trabajador; (c) implementar líneas de carrera con la finalidad de brindar una mayor estabilidad y motivación al trabajador.

- Reducir la injerencia política en las EPS, por lo que los gerentes generales deben ser asignados por una autoridad independiente como SERVIR, encargada de formar gerentes públicos con la finalidad de lograr una mejor gestión en las instituciones del Estado.

- Promover una estrategia de formación profesional y técnica que genere estímulos a los ofertantes de servicios de capacitación para que puedan invertir en la formación de los recursos humanos de las EPS.

Reforzamiento de los vínculos de coordinación institucional

Se deben reforzar los vínculos de coordinación así como promover la creación y el fomento de alianzas, funciones comunes y complementarias entre las diversas instituciones tanto de la gestión sectorial como de la gestión pública, para facilitar la prestación de servicios de AyS.

Asimismo, debe existir una mayor articulación y congruencia entre las políticas sectoriales vinculadas con la prestación de servicios y las políticas públicas relacionadas con la gestión ambiental y la gestión del desarrollo urbano-territorial. En el primer caso, debería existir una sola institución encargada de cumplir las tareas ambientales y de cuidado de los recursos hídricos (hoy en día las funciones recaen en el MINAM y la ANA) para facilitar las coordinaciones con las EPS. En el segundo caso, se deben extender los niveles de coordinación entre la DNS y la DNU, considerando la problemática que enfrentan las EPS al tratar de proveer los servicios de AyS en invasiones o en zonas de difícil acceso.

Anexos

Anexo 1: Lista de entrevistados

CARMEN ZEGARRA	Asesora Técnica de PROAGUA, GIZ Perú
CARMIÑA MORENO	Especialista Sectorial en Agua y Saneamiento en Perú del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
FERNANDO LACA	Gerente General de la SUNASS
FRANCISCO BENEL	Coordinador Nacional de Asistencia Técnica de la DNU
IRIS MARMANILLO	Coordinadora de Perú del Programa Agua y Saneamiento (PAS/WSP) del Banco Mundial
JOSÉ BONIFAZ	Profesor de Economía de la Universidad del Pacífico (UP), Lima, Perú.
JOSE LUIS BECERRA	Asesor del Viceministro de Construcción y Saneamiento
JOSÉ SALAZAR	Presidente del Consejo Directivo de la SUNASS
MICHAEL ROSENAUER	Director de PROAGUA, GIZ Perú
MILAGROS CADILLO	Asesora Senior de PROAGUA, GIZ Perú
OSCAR CONTRERAS	Especialista en Derecho Ambiental del MINAM
ROBERTO URRUNAGA	Profesor de Economía de la UP, Lima, Perú.

Anexo 2: Avances del SFC

Los avances del SFC se clasifican de la siguiente manera:

a) **Servicios implementados:**

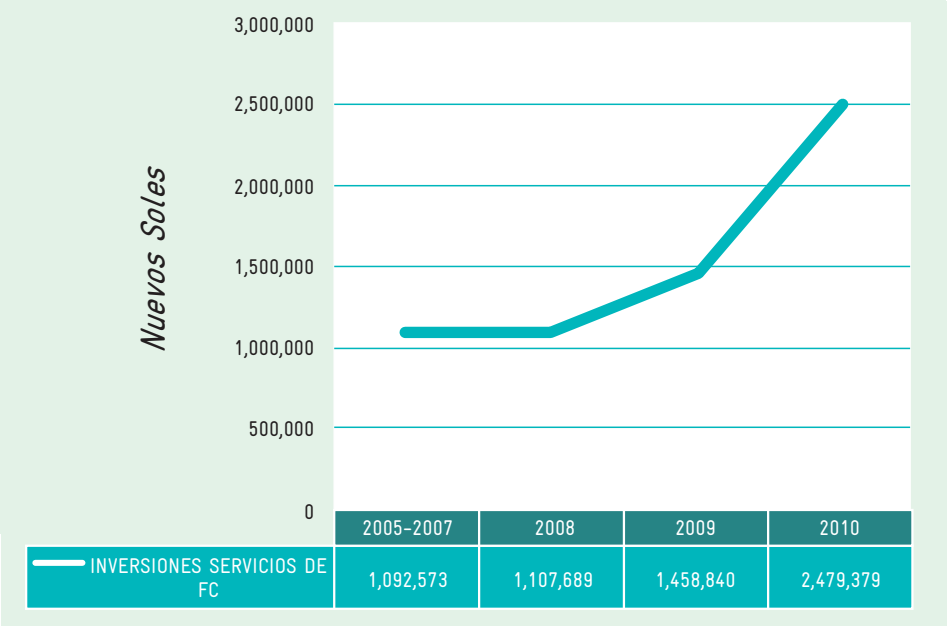
- 1.984 personas han participado satisfactoriamente en los programas de capacitación (EPS, DNS, SUNASS, municipios, diversos organismos públicos y privados y profesionales vinculados al sector saneamiento).

- **Programa de Especialización en Agua y Saneamiento**:
Dos diplomados (Universidad ESAN) concluidos.
Un programa de Formación de Líderes de Proceso (Universidad del Pacífico) en implementación, a nivel descentralizado.

- **Programa de Actualización de Competencias en Agua y Saneamiento**:
Treinta eventos de capacitación en distintas modalidades (cursos, talleres, conferencias, seminarios). Entre las instituciones ofertantes de servicios destacan: Colegio de Ingenieros del Perú, ANEPSSA, AMANCO, Universidad Nacional de Ingeniería, Universidad Agraria La Molina, ORBI Consultores, entre otros.

- **Programa de Asistencia Técnica (PAT) en Gobernabilidad y Gobernanza**:
Cuatro AT en elaboración de planes de fortalecimiento de capacidades empresariales; dos en implementación del contrato de explotación, plan maestro optimizado, código de buen gobierno corporativo y manual de rendición de cuentas y desempeño; cuatro en desarrollo de programas de educación al usuario.

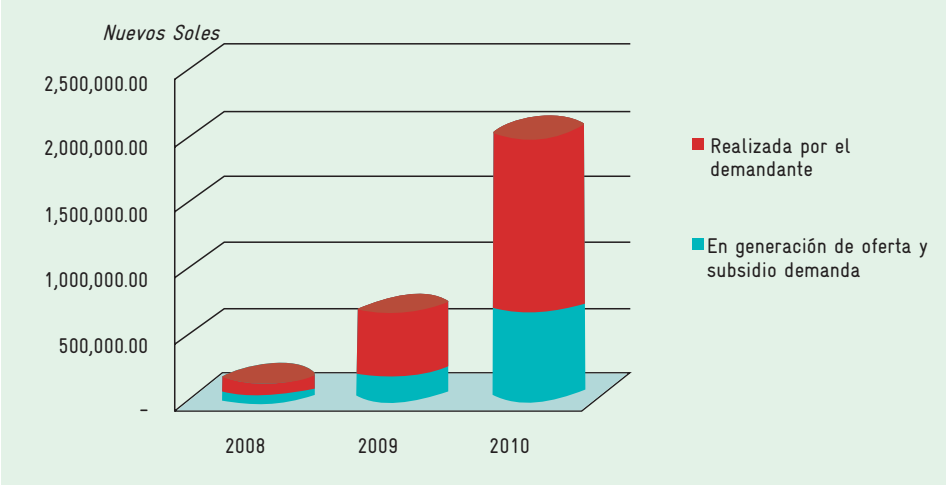
b) **Inversión implementada en servicios de fortalecimiento de capacidades (2006-2010)***



Fuente: DNS (2010).

* Incluye aportes de demandantes y aportes externos (DNS, GIZ y empresas privadas) para servicios de capacitación, asistencia técnica e innovación tecnológica.

c) Inversión implementada en servicios de capacitación (2008-2010)*



Fuente: DNS (2010).

* No incluye la implementación de servicios de asistencia técnica e innovación tecnológica.

d) **Instrumentos – organización de la demanda**

- **36 EPS** consideran a los planes de fortalecimiento de capacidades empresariales (planes de FC), como un instrumento de conducción de su desarrollo y mejora empresarial**.**

- **Estudio de Demanda de Fortalecimiento de Capacidades de las EPS 2010-2012** que permite al SFC la demanda global sistematizada en función a cinco procesos básicos: gestión gerencial, gestión operativa, gestión comercial, gestión administrativa y gestión de gobernabilidad y gobernanza.

- **Organización de las EPS por nodos regionales** (norte, centro y sur) para facilitar la atención de sus demandas de fortalecimiento de capacidades.

- Lineamientos para el desarrollo de planes de fortalecimiento de capacidades. RD 074-2010-VIVIENDA/VMCS-DNS.

e) **Instrumentos en desarrollo**

- Se encuentra en etapa de diseño y desarrollo el Sistema de Monitoreo, Evaluación y Mejora Continua del Fortalecimiento de Capacidades del Sector Saneamiento MEM-FoCa, que permitirá medir los resultados e impactos de las acciones de FC en el prestador de servicios.

- Se encuentra en construcción el portal web del SFC, el cual permitirá una dinámica continua entre demandantes, ofertantes y servirá de plataforma de seguimiento.

Anexo 3: Retos del SFC

- Compromisos y mecanismos públicos-privados que permitan la inversión continua en el capital institucional y capital humano.

- Lograr mayor reconocimiento del sector en las politicas públicas, lo que se traduce en inversión para su desarrollo, es decir, lograr una vinculación efectiva del desarrollo de servicios de saneamiento en la política de reducción de la pobreza, la política de competitividad del país, la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la política de medio ambiente, la política de descentralización fiscal, etc.

- Lograr articular fuentes de financiamiento para FC a través de mecanismos de asignación continuo:

  - Partidas presupuestales propias asignadas por el gobierno nacional.
  - Aportes de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento.
  - Aportes de las fuentes cooperantes internacionales que participan activamente en el sector.
  - Recursos autogenerados por la prestación de servicios.

Anexo 4: Decretos supremos y resoluciones ministeriales en materia de saneamiento

Decretos/Resoluciones	Fecha de publicación	Entidad responsable	Contenido
DL N° 25965	17/12/1992	Ministerio de la Presidencia	Crean la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
DS 027-2003-VIVIENDA	06/10/2003	VIVIENDA	Aprueban el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano
DS 023-2005-VIVIENDA	09/11/2005	VIVIENDA	Aprueban el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento
DS 007-2006-VIVIENDA	19/03/2006	VIVIENDA	Aprueban el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015
DS 018-2006-VIVIENDA	25/07/2006	VIVIENDA	Aprueban el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "PERÚ: Territorio para Todos", Lineamientos de Política 2006- 2015
RM 199-2006-VIVIENDA	25/07/2006	VIVIENDA	Declaran de interés sectorial la creación del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el subsector Saneamiento
DS 006-2007-VIVIENDA	23/02/2007	VIVIENDA	Crean el "Programa Agua Para Todos" (PAPT)
DS 010-2007-VIVIENDA	19/04/2007	VIVIENDA	Aprueban la conformación de los Directorios de las EPS
RD 033-2007-VIVIENDA/VMCS-DNS	09/08/2007	VIVIENDA	Aprueban los Lineamientos de Política, el Marco Conceptual y Reglamento del SFC para el Subsector Saneamiento
RM 424-2007- VIVIENDA	29/08/2007	VIVIENDA	Aprueban Lineamientos para la Formulación de Planes Regionales de Saneamiento
RM 425-2007- VIVIENDA	29/08/2007	VIVIENDA	Aprueban el Modelo de Contrato de Explotación para las Entidades Prestadoras Municipales y Públicas
RM 426-2007-VIVIENDA	29/08/2007	VIVIENDA	Aprueban el Modelo de Código de Buen Gobierno Corporativo y el Modelo del Manual de Rendición de Cuentas y Desempeño para las EPS
DL N° 1013	13/05/2008	PCM	Aprueban Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles
RVM 005-2008-VIVIENDA/VMCS	28/11/2008	VIVIENDA	Aprueban el Plan de Acción para el Fortalecimiento de Capacidades (Plan FOCAS)
RM 920-2008-VIVIENDA	31/12/2008	VIVIENDA	Aprueban el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2015 del MVCS
DS 006-2010-AG	07/07/2010	AGRICULTURA	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua
DS 031-2010-SA	25/09/2010	SALUD	Aprueban Reglamento de la Calidad del Agua para el Consumo Humano

Basado en fuentes del MVCS, MINAG, MINSA y PCM.

Anexo 5: Estructura orgánica estándar de una EPS

A continuación se presenta una breve descripción de las funciones y los cargos principales de la EPS, según su estructura orgánica. Cabe mencionar que algunas definiciones han sido extraídas del ROF y del MOF de algunas empresas.

- **Órgano de Dirección**
  - Gerencia General: Es el órgano máximo ejecutivo de la EPS y el responsable de ejecutar las disposiciones del Directorio.

  Cargos principales: gerente general y secretaria de gerencia.

- **Órgano de Control**
  - Oficina de Control Institucional: Promueve la transparencia en la gestión de la EPS y evalúa permanentemente el control interno de las actividades que realiza la empresa.

  En algunos casos, la OCI no está incluida dentro de la EPS, por lo tanto, las funciones son ejecutadas directamente por la Contraloría.
  Cargo principal: auditor o jefe de la oficina de control institucional.

- **Órganos de Asesoramiento**
  - Oficina de Planificación y Presupuesto: Se encarga principalmente de la ejecución presupuestal de la empresa.

  Cargos principales: jefe de la oficina de planificación o especialista en presupuesto.

  - Oficina de Asesoría Legal: Asesora en asuntos de carácter jurídico y legal a la empresa.

  Cargos principales: jefe de oficina de asesoría legal o especialista legal.

  - Oficina de Imagen Institucional: Responsable de la difusión de las actividades de la EPS, además de realizar campañas de educación sanitaria u otras actividades al servicio de la comunidad.

  Cargos principales: jefe de oficina o especialista en educación sanitaria.

  - Oficina de Informática: Apoyo a las diversas áreas en labores de cómputo y mantenimiento de equipos.

  Cargo principal: jefe de oficina de informática.

- **Órgano de Apoyo**
  - Gerencia de Administración y Finanzas: Supervisa la contabilidad y administra eficientemente los suministros, bienes, servicios, recursos humanos, económicos y financieros de la EPS. Incluye las siguientes divisiones o departamentos:
  ✓ División de Contabilidad y Finanzas
  ✓ División de Recursos Humanos
  ✓ División de Logística.

  Según el tamaño de la empresa y la cantidad de trabajadores, la gerencia puede denominarse oficina de administración.

  Cargos principales: gerente de administración y finanzas y jefes de división.

- **Órganos de Línea**
  - Gerencia Comercial: Planea, organiza, dirige, desarrolla y evalúa el sistema comercial de la empresa que incluye los procesos de catastro comercial, atención al cliente, medición del consumo de agua, mantenimiento de medidores, facturación, cobranzas, entre otros. Incluye las siguientes divisiones:
  ✓ División de Facturación y Cobranza
  ✓ División de Catastro de Clientes y Medición
  ✓ División de Comercialización.

  Cargos principales: gerente comercial y jefes de división

  - Gerencia de Operaciones: Planea, organiza, dirige, desarrolla y evalúa la producción, distribución y control de calidad del agua potable; el tratamiento y disposición final de desagües; el mantenimiento de la infraestructura y la supervisión de proyectos de inversión en saneamiento. Incluye las siguientes divisiones:
  ✓ División de Producción y Tratamiento de Aguas Servidas
  ✓ División de Distribución y Control de Pérdidas
  ✓ División de Mantenimiento
  ✓ División de Ingeniería.

  Cargos principales: gerente de operaciones y jefes de división.

  Algunas EPS de mayor tamaño cuentan con una Gerencia de Investigación y Desarrollo, cuya función es asesorar a las demás gerencias en aspectos relacionados con el planeamiento de los sistemas de AyS, evaluación de estudios de preinversión, tecnología y sistemas de información, investigación, entre otros. Asimismo, algunas EPS también cuentan con jefaturas zonales u órganos descentralizados a medida que se va ampliando su ámbito de atención y la cantidad de conexiones; se encargan de realizar las labores comerciales, operacionales y administrativas.

Anexo 6: Formato de entrevista para las EPS

Actores con los que la EPS se relaciona. El grado de influencia o vínculo que mantiene dicha institución sobre la EPS, siendo 1 fuerte, 2 media, 3 débil y 4 no influencia. Indicar si dicha relación es 1 permanente, 2 frecuente y 3 esporádica; y si es favorable para la gestión de la EPS, 1 muy favorable, 2 favorable, 3 desfavorable y 4 muy desfavorable. En aspectos, indicar en qué temas se relacionan, en caso no exista relación, o esta sea muy débil, indicar los aspectos en los que les gustaría relacionarse (potencialmente)

	Mapa actual													Mapa óptimo
Actores	Grado de influencia				Frecuencia			Razón/ Aspectos	Favorable o desfavorable				Razón	¿Qué debería realizar la institución para mejorar su influencia en la prestación de servicios?
	1	2	3	4	1	2	3		1	2	3	4		
SUNASS														
DNS														
MEF														
Municipalidad Distrital														
Municipalidad Provincial														
Contraloría														
MINAM														
DIGESA														
ACI														
GR														
ANA														
ANEPSSA														
PAPT														
INRENA														
MINEDU														
Univ. / Instituciones														
Injerencia Política														

*Con cuáles le gustaría relacionarse, en qué temas

Siglas y Abreviaturas

AAA	Autoridades Administrativas de Agua
ALA	Autoridades Locales de Agua
ACI	Agencias de Cooperación Internacional
ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANEPSSA	Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú
AyS	Agua y Saneamiento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Ciudadanos Al Día
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CE	Contrato de explotación
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIAMA	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente
CMA	Consejo Mundial del Agua
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONGRESO	Congreso de la República del Perú
CONTRALORIA	Contraloría General de la República del Perú
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DNS	Dirección Nacional de Saneamiento
DNU	Dirección Nacional de Urbanismo
DS	Decreto Supremo
ECA	Estándares de calidad ambiental
ECA-Agua	Estándares de calidad ambiental del agua
EIA	Estudios de impacto ambiental

EPS	Entidades prestadoras de servicios de saneamiento
ETS	Entidades de tratamiento empresarial
FOCAS	Plan de Acción para el Fortalecimiento de Capacidades en el contexto del Programa Agua Para Todos (PAPT) y el Shock de Inversiones
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo
GC	Gobierno central
GL	Gobierno local
GR	Gobierno regional
GRH	Gestión de recursos humanos
GIZ	Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit
II	Infraestructura institucional
IM	Infraestructura material
IP	Infraestructura personal
JASS	Juntas administradoras de servicios de saneamiento
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MOF	Manual de operación y funciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCI	Órgano de Control Institucional

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMA	Oficina de Medio Ambiente
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACAS	Programa de Actualización de Competencias en Agua y Saneamiento
PAPT	Programa Agua para Todos
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PAS	Programa de Agua y Saneamiento (Banco Mundial)
PAVER	Programa de Adecuación de Vertimiento y Reúsos de Aguas Residuales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAS	Programa de Especialización en Agua y Saneamiento
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIDECAHO	Programa de Intercambio y Desarrollo de Capacidades Horizontales
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PMO	*Plan Maestro Optimizado*
PMRI	Programa de Medidas de Rápido Impacto
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PNDC	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNS	Plan Nacional de Saneamiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
PSP	Participación del sector privado
PTAR	Planta de tratamiento de aguas residuales
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de operación y funciones
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SFC	Sistema de Fortalecimiento de Capacidades
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TRASS	Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Servicios de Saneamiento
VMCS	Vice Ministerio de Construcción y Saneamiento

Bibliografía

Alfaro, J.	(s.a.): *Plan de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* Lima: INICAM. Versión electrónica: http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/acondicionamiento.pdf [Acceso el día 07.04.11]
ANA	*(Autoridad Nacional del Agua)* (2010): *Resolución Jefatural N°274-2010-ANA.- Resolución Jefatural que indica la finalidad del Programa de Adecuación de Vertimientos y Reúso de Aguas Residuales – PAVER.* Lima: ANA. Versión electrónica: http://www.ana.gob.pe/doc/resolucionesanajefaturales2010/873.pdf [Acceso el día 02.03.11]
ANEPSSA Perú	*(Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento)* (s.a.): *Estatuto de la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú – ANEPSSA Perú.* Lima: ANEPSSA. Versión electrónica: http://www.anepssaperu.com [Acceso el día 28.02.11]
Bauer, A.; Villaverde, D.	(2011): *El Valor Económico y Social de las Inversiones Sostenibles en Agua y Saneamiento en el Perú.* Lima: GIZ. Versión electrónica: http://www.proagua.org.pe/files/5ecb9cbced8029fcd42abe17515331d4/El%20Valor%20Economico%20y%20Social.pdf [Acceso el día 04.04.11].
Benel, F.	(2011): *La Integración Efectiva de los Servicios de Agua y Saneamiento en el Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.* En: Seminario de Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento "Visión de la Responsabilidad Actual de los Gobiernos Locales". Lima: MVCS. [Presentación en PowerPoint].
Buhr, W.	(2009): *Infrastructure of the Market Economy, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Discussion Paper No. 132-09.* Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftsinformatik und Wirtschaftsrecht, Siegen: Universität Siegen. Versión electrónica: http://www.uni-siegen.de/fb5/vwl/repec/sie/papers/132-09.pdf [Acceso el día 04.01.11].
CAD	*(Ciudadanos Al Día)* (2002): *Acerca de la Gestión de las Empresas de Agua Potable y Alcantarillado.* Lima, Perú. Versión electrónica: http://www.ciudadanosaldia.org/informes/repositorio/i7/InformeCAD_7_Gesti%C3%B3n_EPS.pdf [Acceso el día 11.02.11].
CEPIS	*Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente)* (2002): *Consulta mundial sobre el abastecimiento de agua potable y el saneamiento ambiental para los años de 1990.* Nueva Delhi, India. Versión electrónica: http://www.bvsde.ops-oms.org/eswww/fulltext/repind52/nueva/nueva.html [Acceso el día 09.11.10].

Céspedes, A.	(2010): *El Estado empresario: verdades, conjeturas y mitos jurídicos.* Lima, Perú. Editorial Tinco S.A.
Chemonics del Perú	(2008): *Estudio para el desarrollo de una propuesta de requisitos y criterios para una norma de remuneraciones de las empresas municipales del sector saneamiento.* Lima, Perú.
Congreso de la República del Perú	(1992): *Decreto Legislativo N° 25965.- Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/25965.pdf [Acceso el día 08.02.11]
Congreso de la República del Perú	(1994): *Ley N° 26338.- Ley General de Servicios de Saneamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26338.pdf [Acceso el día 08.02.11]
Congreso de la República del Perú	(1997): *Ley N° 26887.- Ley General de Sociedades.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26887.pdf [Acceso el día 18.04.11]
Congreso de la República del Perú	(2002a): *Ley N° 27867.- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27867.pdf [Acceso el día 22.11.10]
Congreso de la República del Perú	(2002b): *Ley N° 27792.- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27792.pdf [Acceso el día 07.03.11]
Congreso de la República del Perú	(2002c): *Ley N° 27779.- Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27779.pdf [Acceso el día 09.02.11]
Congreso de la República del Perú	(2002d): *Ley Nº 27785.- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/LEY2778502.htm [Acceso el día 12.11.10].
Congreso de la República del Perú	(2003): *Ley N° 27972.- Ley Orgánica de Municipalidades.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27972.pdf [Acceso el día 11.01.11]

Congreso de la República del Perú	(2004): *Ley N° 28245.- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28245.pdf [Acceso el día 12.01.11]
Congreso de la República del Perú	(2005a): *Ley N° 28611.- Ley General del Ambiente.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28611.pdf [Acceso el día 09.02.11]
Congreso de la República del Perú	(2005b): *Ley N° 28563.- Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28563.pdf [Acceso el día 01.04.11]
Congreso de la República del Perú	(2006): *Ley N° 28870.- Ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28870.pdf [Acceso el día 09.02.11]
Congreso de la República del Perú	(2007): *Ley N° 29061.- Ley que crea el Fondo de Inversión Social en Saneamiento.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica:http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29061.pdf [Acceso el día 11.01.11]
Congreso de la República del Perú	(2008a): *Decreto Legislativo N° 1013.- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica:http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01013.pdf [Acceso el día 08.02.11]
Congreso de la República del Perú	(2008b): *Decreto Legislativo N° 997.- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00997.pdf [Acceso el día 08.02.11]
Congreso de la República del Perú	(2009): *Ley N° 29338.- Ley de Recursos Hídricos.* Lima: Congreso de la República. Versión electrónica: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29338.pdf [Acceso el día 28.02.11]
Consorcio Especial Sobre el Desarrollo de Capacidad y Aprendizaje Social	(2006): *IV Foro Mundial del Agua. Perspectiva Transversal C: Desarrollo de Capacidades y Aprendizaje Social.* México. Versión electrónica: http://www.worldwaterforum4.org.mx/uploads/TBLDOCTOSB_16_15.pdf [Acceso el día 10.11.10].
DNS	*(Dirección Nacional de Saneamiento)* (2010): *Avances y Perspectivas Sectoriales en el Fortalecimiento de Capacidades.* Lima: MVCS.

DNS	*(Dirección Nacional de Saneamiento)* (2011): *Rol de las Municipalidades en el Gobierno Corporativo de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento.* Lima: MVCS, Seminario Gestión de los Servicios de Agua y Saneamiento: Visión de la Responsabilidad Actual de los Gobiernos Locales.
DNU	*(Dirección Nacional de Urbanismo)* (s.a.): *Funciones de la Dirección de Urbanismo.* MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/urbanismo_funciones.aspx [Acceso el día 07.04.11].
DNU	*(Dirección Nacional de Urbanismo)* (2009): *Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.urbanistasperu.org/MPDUs/PDF/MPDUs.pdf [Acceso el día 08.04.11].
Gonzci, A.; Athanasou, J.	(1996): *Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y práctica en Australia.* En: Competencia laboral y educación basada en normas de competencia. México: SEP. CNCCL. CONALEP.
GOVERNA	(2008): *La Reciente Reforma del Servicio Civil.* Lima: GOVERNA. Versión electrónica: http://www.governa.com.pe/doc/info2.pdf [Acceso el día 07.12.10].
GIZ	*(Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit)* (2007): *CAPACITY WORKS: El modelo de gestión de la GIZ para el desarrollo sostenible.* Eschborn: GIZ.
GIZ/PROAGUA	*(Programa de Agua Potable y Alcantarillado)* (2010): *El rol del Gobierno local, provincial y regional en la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado local.* Lima: GIZ/PROAGUA. [Presentación en PowerPoint].
Ibarra, A.	(2000): *Formación de Recursos Humanos y Competencia Laboral.* Montevideo: Boletín Cinterfor/ OIT No. 149. Versión electrónica: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/149/pdf/ibarra.pdf [Acceso al día 03.11.10].
IPES	*(Promoción del Desarrollo Sostenible)* (2007): *Plan de Acción para el Fortalecimiento de Capacidades (FOCAS) en el Contexto de la Implementación del Programa Agua para Todos (PAPT) y el Shock de Inversiones.* Lima: IPES. Versión electrónica: http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1088/1/BVCI0000918.pdf [Acceso el día 06.12.10].

Jochimsen, R.	(1966): *Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
Jouravlev, A.	(2004): *Los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Umbral del Siglo XXI.* Santiago de Chile: CEPAL. Versión electrónica: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19539/lcl2169e.pdf [Acceso el día 06.04.11].
Longo, F.	(2002): *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.* Barcelona: ESADE – Instituto de Dirección y Gestión Pública. Versión electrónica: http://www.universidadur.edu.uy/dgp/docs/dissc.pdf [Acceso el día 15.02.11].
Lopes, C; Theisohn, T.	(2003): *Ownership, leadership and transformation. Can we do better for capacity development?* New York: United Nations Development Programme. Versión electrónica: http://www.capacity.org/en/content/download/3047/47029/file/OwnershipLeadershipTransformation.pdf [Acceso el día 28.10.10].
López, I.	(2010a): *Demanda de Fortalecimiento de Capacidades de las EPS 2010-2012.* Lima: GIZ – PROAGUA.
López, I.	(2010b): *Participación Social en la Regulación de Tarifas de las Empresas de Agua Potable del Perú: Evaluación de los Procesos de Audiencia Pública relacionados a los Planes Maestros Optimizados (PMO) de las EPS.* Lima: ESAN – 5to Congreso Iberoamericano de Regulación Económica.
Machicao, A. et al.	(2009): *Evaluación Independiente del Diseño y Ejecución del Programa Agua para Todos. Informe Final. (Producto 3).* Lima: MEF. Versión electrónica: http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/inf_finales/2009/IF_Agua_para_Todos.pdf [Acceso el día 28.02.11]
Martínez, R.	(2009): *Planificación y Gestión Urbana y su Incidencia en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Casos: Perú y Venezuela.* Bogotá: *Corporación Andina de Fomento*.
Marrelli, A.	(s.a.): *Introducción al análisis y desarrollo de modelos de competencias*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Versión electrónica: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/doc/otros/marrelli.htm [Acceso al día 03.11.10].

Méndez, L.	(2004): *Métodos Aplicados por las Universidades Peruanas para la Certificación en Agua y Saneamiento.* Unidad de Apoyo Técnico en Saneamiento Básico Rural, Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS/OPS). Versión electrónica: http://www.gestoresdeaguasegura.org/documentos/tecnoapro/documentos/miscela/m113-04Metodoscertificacion.pdf [Acceso al día 08.03.11].
MEF	*(Ministerio de Economía y Finanzas)* (2006): *Resolución Directoral N°057-2006-EF-76.01.- Directiva para la Aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura de las Entidades de Tratamiento Empresarial para el Año Fiscal 2007.* Lima: MEF. Versión electrónica: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2704&Itemid=100603&lang=es [Acceso el día 16.02.11]
MEF	*(Ministerio de Economía y Finanzas)* (2011): *Presupuesto Público – Anexos y Formatos – Programación y Formulación – Entidades de Tratamiento Empresarial.* Lima: MEF. Versión electrónica: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=957&Itemid=101177&lang=es [Acceso el día 08.02.11]
MIMDES	*(Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social)* (2005): *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010.* Lima: Dirección General de la Mujer – MIMDES. Versión electrónica: *www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/pio_2006_2010.pdf* [Acceso el día 11.03.11]
MINAG	*(Ministerio de Agricultura)* (2010): *Decreto Supremo 006-2010-AG: Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua.* Lima: MINAG. Versión electrónica: http://www.minag.gob.pe/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretossupremos/DS-006-2010-AG.pdf [Acceso el día 28.02.11]
MINSA	*(Ministerio de Salud)* (2005): *Decreto Supremo 023-2005-SA: Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.* Lima: MINSA. Versión electrónica: ftp://ftp2.minsa.gob.pe/normaslegales/2006/DS023-2005.pdf [Acceso el día 25.02.11]
MINSA	*(Ministerio de Salud)* (2010): *Decreto Supremo 031-2010-SA: Aprueban el Reglamento de la Calidad del Agua para el Consumo Humano.* Lima: MINSA. Versión electrónica: ftp://ftp2.minsa.gob.pe/normaslegales/2010/DS031-2010.pdf [Acceso el día 28.02.11]

MTPE	*(Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo)* (2009): *La Mujer en el Mercado Laboral Peruano: Informe Anual 2008.* Lima: MTPE. Versión electrónica: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/peel/publicaciones/la_mujer_campo_laboral.pdf [Acceso el día 11.03.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2002): *DS 002-2002-VIVIENDA.- Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/Ministerio/Documentos/rof.pdf [Acceso el día 07.03.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2003): *DS 027-2003-VIVIENDA.- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2003_027.pdf [Acceso el día 21.03.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2005): *DS 023-2005-VIVIENDA.- Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2005_023.pdf [Acceso el día 03.02.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006a): *Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 "Agua es Vida"*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.perusan.org/sysnet/publico/biblioteca/PNS.pdf [Acceso el día 10.12.10].
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006b): *Plan Nacional de Desarrollo Urbano "Perú: Territorio para Todos"*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/pndu_1.zip [Acceso el día 17.01.11].
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006c): *RM 199-2006-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que declara de interés sectorial la creación del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el subsector Saneamiento*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM-199-2006-VIVIENDA.pdf [Acceso el día 13.01.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006d): *DS 007-2006-VIVIENDA.- Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2006_007.pdf [Acceso el día 03.02.11]

MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006e): *DS 018-2006-VIVIENDA.- Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "PERÚ: Territorio para Todos".* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2006_018.pdf [Acceso el día 16.02.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007a): *RM 426-2007-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba el Modelo de Código de Buen Gobierno Corporativo y el Modelo del Manual de Rendición de Cuentas y Desempeño para las EPS*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM-426-2007-VIVIENDA.pdf [Acceso el día 14.01.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007b): *RM 425-2007-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba el Modelo de Contrato de Explotación para las Entidades Prestadoras Municipales y Públicas*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM-425-2007-VIVIENDA.pdf [Acceso el día 14.01.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007c): *RM 424-2007-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba los Lineamientos para la Formulación de Planes Regionales de Saneamiento*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM-424-2007-VIVIENDA.pdf [Acceso el día 14.01.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007d): *DS 010-2007-VIVIENDA.- Decreto Supremo de las modificaciones y/o adiciones al reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2007_010.pdf [Acceso el día 02.02.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007e): *DS 006-2007-VIVIENDA.- Decreto Supremo que crea el Programa "Agua Para Todos".* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2007_006.pdf [Acceso el día 02.02.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2007f): *DS 021-2007-VIVIENDA.- Decreto Supremo que Aprueba las Formalidades para acceder a las inversiones de saneamiento por las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/DS_2007_021.pdf [Acceso el día 07.03.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2008a): *Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2015.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/Ministerio/Documentos/PESEM_2008-2015_MVCS.pdf [Acceso el día 19.01.11].

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2008b): *RVM 005-2008-VIVIENDA/VMCS.- Resolución Vice Ministerial que aprueba el Plan de Acción para el Fortalecimiento de Capacidades (Plan FOCAS)*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RVM_2008_005.pdf [Acceso el día 13.01.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2008c): *RM 920-2008-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2008-2015 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM-920-2008-VIVIENDA.pdf [Acceso el día 15.01.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2008d): *RM 693-2008-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que establece los Criterios de Elegibilidad y Priorización para la Asignación de Recursos en el Sector Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2008_693.pdf [Acceso el día 07.03.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2009a): *RM 269-2009-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba los Lineamientos para la regulación de los Servicios de Saneamiento en los Centros Poblados de Pequeñas Ciudades.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2009_269.pdf [Acceso el día 11.02.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2009b): *RM 087-2009-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba el Manual de Operaciones del PAPT.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2009_087.pdf [Acceso el día 28.02.11]

MVCS *(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2009c): *RM 103-2009-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Reorganiza la Estructura de la Dirección Nacional de Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2009_103.pdf [Acceso el día 07.03.11]

MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2009d): *RM 258-2009-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que aprueba la Metodología para la Formulación de Planes Regionales de Saneamiento.* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/Documentos/RM_258_2009_VIVIENDA.pdf [Acceso el día 16.03.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2010a): Compendio Normativo del Sector Saneamiento. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/Documentos/Compendio.pdf [Acceso el día 05.01.11].
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2010b): *RM 207-2010-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba los "Lineamiento para la Regulación de los Servicios de Saneamiento en los Centros Poblados del Ámbito Rural", la "Guía para la Elaboración del Plan Operativo Anual y Presupuesto Anual", y el "Procedimiento para el Cálculo de la Cuota Familiar".* Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2010_207.pdf [Acceso el día 11.02.11]
MVCS	*(Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2010c): *RM 205-2010-VIVIENDA.- Resolución Ministerial que Aprueba el "Modelo de Estatuto para el funcionamiento de las Organizaciones Comunales que prestan los servicios de saneamiento en los Centros Poblados Rurales" y el "Modelo de Reglamento de Prestación de los Servicios de Saneamiento"*. Lima: MVCS. Versión electrónica: http://www.vivienda.gob.pe/transparencia/emitidos/RM_2010_205.pdf [Acceso el día 11.02.11]
OIT	*(Oficina Internacional de Trabajo)* (1998): *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, *Capítulo 21*. Versión española de la IV edición inglesa. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Versión electrónica: http://www.cepis.org.pe/foro_hispano/21.pdf [Acceso al día 03.11.10].
Organización de las Naciones Unidas	(s.a.): *Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.* Versión electrónica: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml [Acceso el día 09.11.10].
Organización de las Naciones Unidas	(1992): *Programa 21.* Río de Janeiro: UN. Versión electrónica: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/index.shtml [Acceso el día 09.11.10].
Organización de las Naciones Unidas	(2009): Resumen ejecutivo. *Informe del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Perú – 2008.* Lima: Presidencia del Consejo de Ministros – PCM / ONU. Versión electrónica: http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf [Acceso al día 11.03.11].

PAPT	*(Programa Agua Para Todos)* (s.a.): Sitio web del Programa Agua Para Todos: http://www.paptonline.com [Acceso el día 04.04.10].
PAS	*(Programa de Agua y Saneamiento)* (2006): *Descentralización y servicios sostenibles de agua y saneamiento para el área rural.* Lima: PAS. Versión electrónica: http://www.care.org.pe/pdfs/GESHID_PropilasV/Descentralizaci%C3%B3n%20y%20servicios%20sostenibles%20en%20AyS-%20PPII.pdf [Acceso al día 05.11.10].
PCM	*(Presidencia del Consejo de Ministros)* (s.a.): *Reglamento de Organización y Funciones – ROF.* Lima: PCM. Versión electrónica: http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/sgp-preguntas-rof.htm [Acceso el día 24.03.11].
PCM	*(Presidencia del Consejo de Ministros)* (2006): *Decreto Supremo N° 043-2006-PCM. Aprueban Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública.* Lima: PCM. Versión electrónica: http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2006/043-2006-PCM.pdf [Acceso el día 24.03.11].
PCM	*(Presidencia del Consejo de Ministros)* (2008): *Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2008 – 2011.* Lima: PCM. Versión electrónica: http://apoder.org.pe/webapp/wp-content/uploads/2009/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-de-Capacidades2.pdf [Acceso el día 06.12.10].
PERFIL	*(Centro de Desarrollo Personal y Profesional)* (s.a.): *La Importancia del Manual de Organización y Funciones.* Lima. Versión electrónica: http://perfil.com.pe/Articulo22.php [Acceso el día 24.03.11].
PNUD	*(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (1997): *Capacity Development.* New York: Management Development and Governance Division Bureau for Policy Development. Versión electrónica: http://mirror.undp.org/magnet/Docs/cap/Capdeven.pdf [Acceso el día 16.11.10].
PNUD	*(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (2008): *Capacity Development. Practice Note.* New York: UNDP: Versión electrónica: content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=1654154 [Acceso el día 18.11.10].
PNUD	*(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua.* New York: PNUD. Versión electrónica: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2006_ES_Complete.pdf [Acceso el día 10.11.10].

SFC	*(Sistema de Fortalecimiento de Capacidades)* (s.a.): *Marco Conceptual del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades en Agua y Saneamiento.* Lima: MVCS.
SUNASS	*(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento)* (s.a.): Procedimiento para la Designación del Gerente General de las EPS. Lima: SUNASS. Versión electrónica: http://www.sunass.gob.pe/doc/gsf/designacion_gg.pdf [Acceso al día 24.12.11].
SUNASS	*(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento)* (2007a): *Resolución del Consejo Directivo N° 009-2007-SUNASS-CD, "Reglamento General de Regulación Tarifaria".* Lima: SUNASS. Versión electrónica: http://www.sunass.gob.pe/reg_tar.php [Acceso al día 04.04.11].
SUNASS	*(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento)* (2007b): *Resolución del Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, "Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS".* Lima: SUNASS. Versión electrónica: http://www.sunass.gob.pe/sup_fis.php [Acceso al día 04.04.11].
SUNASS	*(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento)* (2010): *La EPS y su Desarrollo.* Lima: SUNASS, Gerencia de Supervisión y Fiscalización. Versión electrónica: http://www.sunass.gob.pe/recursos/2009_indicadores.pdf [Acceso al día 14.12.10].
UNESCO	*(Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)* (2006): *El agua, una responsabilidad compartida. Capítulo 13: Mejorar el conocimiento y las capacidades.* Zaragoza: UNESCO. Versión electrónica: http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/pdf/wwdr2_ch_13_es.pdf [Acceso el día 20.10.10].
Van Hofwegen, P.	(2004): *Capacity development in irrigation and drainage. Issues, challenge and the way ahead.* Montpellier France: FAO. Versión electrónica: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5524e/y5524e00.pdf [Acceso el día 18.11.10].
Vargas, F. et al.	(2001): *El enfoque de competencia laboral: Manual de formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Versión electrónica: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/man_cl/pdf/cap2.pdf [Acceso al día 04.11.10].
Vergara, A.	(2011): *Brecha del Conocimiento de las EPS.* Lima: SUNASS, Gerencia de Supervisión y Fiscalización. Versión electrónica: http://www.sunass.gob.pe/mundo_sunass/pub_detalle.php?id=57 [Acceso al día 07.03.11].

WMO *(Organización Meteorológica Mundial)* (s.a): *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, 1992.* Versión electrónica: http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/espanol/icwedecs.html#capacity [Acceso el día 09.11.10].