

**Programa Interdepartamental de Acción sobre la Privatización
la Reestructuración y la Democracia Económica**

**Privatización de los servicios municipales a través
de microempresas, el ejemplo de Lima**

editado por Kees van der Ree



45268

Los documentos de trabajo son documentos preliminares que se distribuyen con carácter oficioso en su número limitado de ejemplares, esencialmente para estimular el debate y recabar comentarios.

Oficina Internacional del Trabajo -Ginebra - mayo 1998

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-311288-5

Primera edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Prefacio

Este documento forma parte del Programa de Acción sobre la Privatización, la Reestructuración y la Democracia Económica de la OIT, cuyo objetivo es de mejorar la capacidad de los Miembros de la OIT en adoptar una acción participativa para reestructurar y privatizar, teniendo en cuenta las consideraciones sociales así como la necesaria competitividad para las empresas. Los resultados de este Programa de Acción permiten a los constituyentes de la OIT conceputar y realizar políticas y programas de privatización, analizando las implicaciones sociales a la luz de experiencias concretas.

El objetivo de este documento es presentar un método de privatización de servicios municipales relacionados a través de microempresas y analizar su potencialidad para aplicaciones ulteriores. El documento fue preparado por el Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), Perú, dentro del marco del Programa de Apoyo a las Colectividades de Trabajadores y Empresarios de Microempresas (PACTEM) de la OIT y con una contribución financiera de dicho Programa de Acción.

El estudio describe la privatización de servicios municipales poniendo énfasis en los resultados, problemas y éxitos encontrados, así como una metodología indicativa sobre el proceso de privatización, llamada Protocolo de Privatización. El lector interesado en la privatización de servicios municipales, entenderá que el contexto económico y político debe ser favorable, además de la participación activa de la población. Estos elementos son fundamentales para lograr impulsar este proceso, y por ello la investigación llama la atención sobre los componentes de desarrollo local y de responsabilidad cívica.

La privatización aparece entonces como una alternativa para superar la deficiencia de servicios y bienes urbanos a través de la participación de la empresa privada. Si bien el sentimiento general conduce a notar las repercusiones negativas inmediatas a nivel de empleo — la privatización no es siempre considerada como una opción creadora de empleos —, no hay que negar que a largo plazo la creación de micro y pequeñas empresas puede tener una repercusión positiva. Puesto que la privatización de los servicios mencionados mediante micro y pequeñas empresas ofrece nuevos servicios y empleos potenciales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera con un interés particular este fenómeno de privatización.

Estas reformas a nivel municipal no son aisladas sino que están inscritas dentro de un contexto de modernización. En efecto el proceso de creación de microempresas está enmarcado en el de reestructuración económica y social del Estado, resultado de la adopción de un modelo de desarrollo y una política económica orientada al mercado. En Perú como en Bolivia, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras y El Salvador, se han creado microempresas en áreas de servicios públicos deficientemente prestados. Los resultados de la experiencia del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) muestran que en 20 distritos del Perú se crearon 140 microempresas generando más de 1.500 puestos de trabajo.

La importancia de las políticas de privatización se explica por la utilización que los gobiernos hacen de ellas para promover y sustentar el desarrollo económico de sus países. Mientras que una mayoría piensa que la privatización consiste únicamente en el hecho de vender los bienes o empresas públicas a inversores privados, otros han aceptado que no es el único. En efecto, la noción de privatización cubre aspectos más amplios que se quieren ilustrar a través de este estudio.

Max Iacono,
Coordinador del Programa de Acción
sobre la Privatización, la Reestructuración
y la Democracia Económica

Kees Van Der Ree,
Coordinador del Programa de Apoyo a las
Colectividades de Trabajadores y Empresarios
de Microempresas (PACTEM)

Indice

| | |
|---|-----|
| Prefacio | iii |
| Resumen ejecutivo | vii |
| Introducción | 1 |
| 1. Los resultados de la experiencia peruana en la privatización de servicios municipales | 3 |
| 1.1. La experiencia de privatización en el Perú | 3 |
| 1.1.1. El doble aspecto de la privatización | 3 |
| 1.1.2. Los servicios privatizados en el Perú | 4 |
| 1.2. Las enseñanzas sacadas de la privatización | 5 |
| 1.2.1. Las condiciones de la privatización | 5 |
| 1.2.2. Lecciones generales | 6 |
| 2. Aspectos prácticos del proceso de la privatización | 8 |
| 2.1. Una experiencia concreta: la privatización en el municipio de Miraflores | 8 |
| 2.1.1. Contexto general | 8 |
| 2.1.2. Las capacidades institucionales requeridas para la transferencia de servicios | 8 |
| 2.2. El proceso de privatización: el protocolo de privatización | 13 |
| 3. Factibilidad de la privatización | 21 |
| 3.1. Características generales de los servicios seleccionados | 21 |
| 3.2. Ejemplo de un estudio de factibilidad: el servicio de barrido de vías públicas | 22 |
| 3.2.1. Breve reseña del servicio | 22 |
| 3.2.2. Descripción del servicio | 25 |
| 3.2.3. Mercado | 25 |
| 3.2.4. Factibilidad técnica | 26 |
| 3.2.5. Factibilidad económica | 26 |
| 3.2.6. Factibilidad social y organizativa | 29 |
| 3.2.7. Opinión de los beneficiarios | 29 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 30 |
| 4.1. Conclusiones | 30 |
| 4.2. Recomendaciones generales | 31 |
| 4.3. Recomendaciones específicas | 31 |
| Breve bibliografía | 32 |
| Anexo I. Inventario de servicios municipales asignados por ley y que muestran un potencial empresarial | 35 |
| Anexo II. Criterios asumidos para el análisis de los factores de evaluación | 37 |
| Anexo III. Elementos de los contratos de concesión | 40 |

Resumen ejecutivo

En un sentido esencial, la privatización debe ser vista como la concurrencia del sector privado a la atención de necesidades de la población, ante la carencia de recursos de los Estados. Con la privatización, el sector privado asume la ejecución de ciertas obras o la prestación de ciertos servicios que antes estaban reservados al Estado y contribuye a ampliar la frontera de las obras o servicios que se brindan a la población. A través de ella se busca elevar la eficiencia de los servicios y dejar que el Estado se concentre en las acciones de gobierno que son de su competencia y en la atención de servicios que le son ineludibles.

Para emprender el proceso de privatización en el Perú ha sido necesario que el Estado reestructure los roles que le competía desempeñar, modificando el marco legal que restringía la participación privada. Un paquete de leyes promulgadas a partir de 1991 dentro del programa de reformas; y la propia Constitución del Estado, dan el marco adecuado para promover la inversión privada y garantizarla en el largo plazo. El Perú tiene ahora una de las economías más abiertas de América Latina y del mundo, basándose en la premisa de que la integración a la economía global es vital para el futuro del país.

Con el incremento de las inversiones nacionales y extranjeras, se han dinamizado muchos espacios locales; y algunas ciudades, estimuladas por el mercado, han entrado en un contexto de nuevas demandas en la provisión de servicios o servicios municipales más eficientes. Sin embargo, existe insuficiencia e ineficacia en la provisión de los mismos: por la incapacidad estructural de los municipios que no poseen tecnología administrativa para manejarlos; por los altos costos de operación derivados del uso de sistemas inadecuados u obsoletos; por el inconveniente manejo de los recursos que provienen de los servicios, los cuales se orientan a cubrir gastos administrativos de las municipalidades; y también, por la falta de interés y escasa colaboración del público en sostenerlos.

En ese contexto resulta conveniente que las municipalidades privaticen ciertas empresas y servicios. Sin embargo, se advierte que muchas autoridades y funcionarios municipales perciben la privatización como un mecanismo de exacción de sus rentas y como un hecho que tendería a debilitarlos políticamente.

Este asunto, así como los riesgos implícitos que se presentan cuando la privatización se adopta como una medida aislada, sin una perspectiva de descentralización o de reordenamiento de la administración municipal, plantean la necesidad de redefinir un marco conceptual claro, coherente y moderno, respecto del cual se priorice el trabajo conjunto entre los gobiernos central y locales que procure, además, dinamizar la participación de los actores locales. Ello implica la necesidad de activar un amplio debate sobre la privatización en el ámbito municipal, a fin de lograr los consensos necesarios.

Privatizar los servicios municipales significa, para el presente estudio, promover una estrategia orientada a superar la insuficiencia e ineficacia en la provisión de bienes y servicios urbanos, con la participación activa de los agentes locales. Por ello propone enmarcar la privatización de servicios públicos municipales en un contexto de desarrollo local y, responsabilidad social.

En la ejecución de este estudio se ha determinado que la mayoría de los servicios públicos municipales demandan mano de obra de baja calificación, usan tecnologías sencillas y crean un espacio propicio para el desempeño de microempresas. Asimismo, en la medida que los servicios no se prestan en vastos espacios territoriales, principalmente las poblaciones pobres, y que los pobladores allí asentados soportan altas tasas de desempleo, las microempresas se ofrecen como una importante alternativa para la gestión de ciertos servicios, bajo el impulso de su municipio. Un estudio de muy reciente publicación reporta el surgimiento espontáneo de microempresas y autoempleados que asumen servicios de competencia municipal, los cuales podrían ser integrados, orgánicamente, a procesos de privatización como los propuestos por este estudio.

La legislación promulgada en el Perú como parte de la reforma, provee el marco jurídico suficiente para emprender procesos de privatización de los recursos o servicios municipales. La transferencia puede darse a través de empresas privadas tradicionales cuando se requieran inversiones mayores, tecnologías más complejas y que por ello resultan más rentables. La acción de las pequeñas y microempresas resulta más eficiente en aquellos servicios que requieren montos de inversión menores, alto uso de mano de obra y tecnologías aparentes; pero, sobre todo, cuando están orientadas a segmentos de la población en los que la participación vecinal resulta determinante para alcanzar eficiencia en la gestión.

La transferencia de servicios municipales al sector privado puede darse mediante dos modalidades, el contrato de servicios y la concesión. La primera ha sido utilizada como alternativa a la tradicional administración directa de los servicios públicos; sin embargo, esa modalidad no ofrece un marco de estabilidad adecuado a los procesos de transferencia, porque impone la obligación de renovar los contratos anualmente e impide la proyección de actividades empresariales en un horizonte de mediano o largo plazo. La empresa se encarga sólo de la operación del servicio porque la gestión (gerencia) queda en manos del ente contratante (municipio o Estado). Además, en esta modalidad los contratos se pueden formalizar sin el trámite de concurso o licitación, según los montos de ejecución, propiciando el riesgo de corrupción administrativa. La suma de estos factores determina que la empresa quede librada a los cambios de dirección política en la gestión municipal; que la gestión administrativa no supere sus dificultades; y, como consecuencia, que no exista real garantía para la buena ejecución de los servicios y para la recuperación de la inversión.

En los contratos de concesión se delega en el sector privado la gestión integral de los servicios o la ejecución de obras, por períodos que abarcan el mediano y largo plazo. La gerencia y no sólo la operación del servicio se transfieren al sector privado; la inversión tiene diversos grados de participación, desde la exclusivamente privada hasta el cofinanciamiento público. Su aplicación a los procesos de privatización municipal se ofrece como la modalidad más aparente, porque responsabiliza plenamente a las empresas de la gestión y permite que las municipalidades se concentren en su función normativa y fiscalizadora.

Debe advertirse, sin embargo, que si se quisiera aplicar la ley de concesiones al caso de la promoción de microempresas como parte de procesos integrales de privatización promovidos por los municipios, se evidencia un vacío legal; ya que el municipio debe asumir la tarea de crearlas específicamente para atender cada servicio. Ello implicaría que las microempresas deberían ser contratadas sin el requisito de licitación o concurso; pero según la ley de concesiones, este trámite no puede obviarse, a riesgo de infringirla.

Este señalamiento propone, implícitamente, la necesidad de estudiar una modificación de la legislación vigente, de manera que se asimile la promoción de microempresas al marco conceptual y de estabilidad que ofrecen las concesiones. Políticamente sería una demostración de la posibilidad de estrechar y formalizar la colaboración entre lo público y lo privado.

La experiencia del IPES¹ dice que hay cinco factores básicos a considerar cuando se trata de definir la participación de microempresas en la gestión urbana, a fin de garantizar su sostenibilidad: i) técnicos (tamaño concordante con las exigencias y naturaleza del servicio y uso de tecnologías aparentes); ii) financieros (montos de inversión accesibles y baja densidad en el uso de capital); iii) económicos (que cubran sus costos a valores de mercado y aseguren rentabilidad para lograr su autonomía); iv) sociales (que respondan a las necesidades y expectativas de la población y que promuevan su participación; v) ambientales (que contribuyan al mantenimiento del medio ambiente).

¹ A través del proyecto Promoción del Empleo, la Salud y el Ambiente — PROESA —, el IPES creó 140 microempresas de gestión ambiental en 20 distritos del Perú generando, en convenio con los municipios, más de 1.500 puestos de trabajo para atender a una población de más de 1,2 millones de personas.

El estudio sistematiza la experiencia de privatización del servicio de mantenimiento de parques y jardines del distrito de Miraflores, en Lima, la cual permitió la creación de cuatro microempresas y 49 puestos de trabajo estables. En ellas participan los ex trabajadores del servicio municipal y nuevos trabajadores seleccionados en otro distrito (Villa El Salvador), con activa participación de la población. La inversión requerida fue de US\$ 490 por puesto de trabajo, y el costo de operación de US\$ 294 mensual por cada trabajador. Gracias a esta experiencia 47 parques, con un total de 25 hectáreas, son gestionados ahora con una lógica de eficiencia, con menores costos y con altos niveles de satisfacción de la población.

La sistematización describe al detalle el proceso que siguieron el municipio y la entidad promotora para lograr los objetivos propuestos, y señala las principales lecciones aprendidas. Destacan entre ellas: la decisión de la transferencia obedeció, principalmente, a la voluntad política del alcalde quien buscaba eficiencia en la administración municipal; la acción de entidades promotoras que activaron el proceso; y, la existencia de un contexto político y un marco legal favorables a la privatización. Se destaca, asimismo, la existencia de problemas generados por la actitud de los funcionarios municipales encargados de la supervisión de los servicios, quienes por medio del manejo presupuestal y de la renovación de contratos, intervienen en las decisiones operativas de la empresa, estableciendo una relación más cercana al tipo obreropatronal, distorsionando la regla básica del proceso privatizador que es el respeto a la autonomía de la empresa.

Con base en ésta y otras experiencias, el estudio propone un perfil de protocolo para la privatización, el mismo que ofrece las pautas generales a seguir para emprender procesos de privatización de servicios públicos municipales, en términos técnicoadministrativos y legales, sea que éstos se orienten a empresas privadas tradicionales o a microempresas. El protocolo señala los aspectos preparatorios para dar inicio al proceso; las pautas para la convocatoria a licitación o concurso; y, los criterios para la ejecución del contrato de concesión. Se completa esta información con un listado detallado de las acciones a seguir por parte del organismo promotor, cuando se trata de la implementación y puesta en marcha de microempresas que, como ya se señaló, requieren de esta tarea por su inexistencia previa.

El estudio analiza también la factibilidad de transferir la gestión de seis servicios públicos municipales a microempresas. Para ello se procede a diseñar un sistema de priorización y selección que encuadra los factores de ponderación en las características y naturaleza de este tipo de empresas. Luego se analiza la factibilidad propiamente dicha, a nivel de perfil, definiendo en cada caso la viabilidad económica, técnica y social de la transferencia.

Se completa la información con el señalamiento de las capacidades institucionales requeridas para la transferencia de los servicios, de parte de los municipios, de las propias microempresas y del organismo promotor, con el propósito de orientar mejor a las autoridades que decidan emprender procesos de privatización en el ámbito de sus jurisdicciones.

El estudio extrae conclusiones, siendo las más importantes de ellas:

- El proceso de reforma, emprendido en el Perú a partir de 1990, ha creado un marco político, económico y legal propicio para emprender procesos de privatización en escala muy extendida. Sin embargo, es poco lo que se ha hecho para integrar a los municipios en procesos de este tipo, por carecer el Gobierno de una política que se oriente en esa dirección.
- La privatización de servicios públicos municipales a través de microempresas se ha iniciado en el Perú en los años noventa, gracias a la acción de entidades promotoras, a la voluntad política de algunos alcaldes y a la existencia de un contexto social y político favorable a la privatización. Se reporta, en algunas poblaciones, el surgimiento espontáneo de microempresas que realizan servicios, las cuales podrían ser incorporadas orgánicamente a procesos de privatización.

- Esta forma de privatización de los servicios se muestra como un valioso aporte a la solución de los problemas de gestión y de expansión de los servicios hasta ámbitos poblacionales que no gozan de ellos.
- Las microempresas presentan condiciones básicas de factibilidad para su desempeño; sin embargo al haberse manejado dentro de un marco legal (contrato de servicios) que introduce factores de inestabilidad muy altos; éstas han quedado libradas a los vaivenes de la política municipal.
- Las microempresas presentan ventajas comparativas sobre las empresas privadas tradicionales cuando se trata de privatizar servicios que requieren mano de obra de baja calificación y el uso de tecnologías sencillas; pero, sobre todo cuando se trata de expandir los servicios a poblaciones que actualmente no los perciben, principalmente poblaciones pobres.
- La ley de concesiones ofrece un marco propicio para que los municipios emprendan procesos de privatización; sin embargo, presenta vacíos para abarcar la singularidad que implica promover microempresas como parte del proceso de privatización municipal, dentro de la lógica propuesta por este estudio.

Finalmente el estudio recomienda:

1. Que los procesos de privatización municipal se emprendan como una estrategia orientada a promover el desarrollo local, buscando la activa participación de las poblaciones beneficiarias y de los agentes económicos locales, en la solución de los problemas de eficiencia y cobertura de los servicios públicos que son de su responsabilidad.

Dentro de esa estrategia, debe contemplarse la promoción de microempresas como un elemento fundamental para lograr la participación vecinal, sobre todo en poblaciones que actualmente no gozan de los servicios.

2. La estrategia de privatización de los servicios públicos municipales debe contemplar:
 - programas de asistencia técnica y apoyo para el reforzamiento de las instituciones que participan del proceso: municipalidades, microempresas y entidades promotoras, y
 - programas de divulgación y capacitación de las poblaciones beneficiarias, orientados a motivar su responsabilidad social en el sostenimiento de los servicios públicos, y como un medio para lograr su plena integración ciudadana.

3. Debe analizarse el marco legal vigente, a fin de que los procesos que incluyan la promoción de microempresas, gocen del amparo legal suficiente para garantizar su sobrevivencia en el largo plazo y por ende, la recuperación de las inversiones que se realicen.

4. En todos los casos resulta pertinente establecer tarifas para el cobro de los servicios, analizando la posibilidad de aplicarlas de manera diferenciada, tomando en cuenta el grado de desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

Introducción

El Perú ha llevado a cabo una reforma económica dentro de la cual la privatización de servicios municipales es un elemento clave. La entrada en la economía de mercado no sólo significó privatizar a las empresas estatales sino también implica la descentralización del poder. Estos elementos tienden a modernizar al país permitiendo al Estado brindar mejores servicios para la población al mismo tiempo que constituye un elemento de desarrollo.

Con la participación del Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES, Lima), se realizó un estudio sobre la «Privatización de los servicios municipales a través de microempresas», que tiene por objetivo central el de lograr un mayor reconocimiento del tipo y volumen de los servicios públicos que pueden ser privatizados y gestionados por microempresas y/o grupos de la comunidad de base. Así se busca indagar la viabilidad económica, social, institucional de *partenariat* entre lo público y lo privado.

La experiencia peruana permite destacar las etapas seguidas por el instituto promotor así como las condiciones necesarias. Se presenta un inventario de las capacidades requeridas de todas las entidades involucradas y un Protocolo de Privatización, que incluye todos los elementos a considerar en un proceso de privatización a través de microempresas. A título de ejemplo se añade un estudio de factibilidad para mostrar cuáles son los elementos que se tomaron en cuenta en el caso de los servicios de barridos de vías públicas. El estudio termina con una serie de conclusiones y recomendaciones para la atención de todos los que buscan dar mayor impacto a los procesos de privatización en términos de creación de empleo.

1. Los resultados de la experiencia peruana en la privatización de servicios municipales

La privatización de los servicios municipales en el Perú está enmarcada en un contexto de modernización del Estado. El objetivo del Gobierno peruano fue el de obtener la estabilidad macroeconómica y la reinserción del país al sistema financiero internacional. De esta manera, desde 1990, se ha buscado redefinir el rol del Estado en la economía. La reestructuración económica y social ha estado guiada por la adopción de un modelo de desarrollo y una política económica orientada al mercado. El Gobierno peruano considera que este modelo es necesario para colocar al país en un contexto determinado por la globalización de la economía, la modernización de los Estados y la participación democrática de la ciudadanía. Los resultados de este cambio en la política del Estado han significado la llegada de inversionistas extranjeros, el control de variables macroeconómicas y el inicio de un plan de modernización del Estado con resultados aún no visibles. Sin embargo, las reformas económicas no se han acompañado de reformas políticas reduciendo así la eficacia de las reformas emprendidas.

1.1. La experiencia de privatización en el Perú

Los resultados de la privatización en general demuestran la voluntad del Gobierno de dar un «paso firme» hacia un esquema liberal de reforma económica. Se ha observado cierto dinamismo en algunos sectores de la economía y en espacios territoriales con recursos explotables. Esto se traduce por nuevas demandas de servicios por parte de la población.

1.1.1. El doble aspecto de la privatización

La privatización es percibida frecuentemente como un «termómetro» del compromiso de un gobierno con un esquema liberal de reforma económica, en tanto pone el énfasis en un objetivo esencial: contribuir a reestructurar los roles del sector público y privado, con el fin de elevar sustantivamente la eficiencia en la producción de los bienes y servicios y permitir que el Estado concentre sus actividades en aquellas que le son ineludibles (seguridad, justicia, salud, educación, regulación de la vida del país).

La reforma emprendida por el Gobierno peruano implicó llevar a cabo una política en la cual se encargaba al mercado la decisión de asignar los recursos, promoviendo, además, la participación del sector privado en una serie de actividades que antes estaban reservadas al sector público. En efecto se despojó al Estado de una intervención directa en la economía y se inició un proceso de privatización de las empresas estatales con relativo éxito. De la misma manera se aplicó un programa de modernización del Estado para hacerlo más eficiente en asuntos normativos, en especial en las tareas de recaudación tributaria, desregulación de aranceles y reducción del personal en las instituciones estatales. Junto a ello se organizó un sistema de apoyo social para atender focalizadamente a los sectores afectados por el programa de ajuste estructural.

Estos cambios han introducido al país en un proceso de transformación económica orientado a insertar al país en el mundo globalizado a través de un Estado moderno, pequeño y no interviniente de manera directa en la economía, un sector privado responsable de liderar el desarrollo aprovechando las ventajas comparativas y con el recurso de la eficiencia. Con el objetivo de participar a la mundialización, el Estado ha emprendido un programa de privatizaciones al mismo tiempo que ha mostrado un interés en modernizar al Estado.

Sin embargo, la reforma económica emprendida no se ha acompañado de una reforma política que tome en cuenta la participación democrática de la ciudadanía. El proceso de privatización en marcha no se ha acompañado de reformas políticas de descentralización de las decisiones políticas y económicas, dificultando de alguna manera la autonomía de los gobiernos

locales así como su empoderamiento. En este sentido la descentralización aparece como una etapa complementaria al modelo de desarrollo adoptado.

La modernización de la economía ha tenido un impacto a nivel nacional, incluso en espacios poblacionales de tamaño mediano o pequeño. Para los municipios ha significado nuevas demandas de servicios o servicios más eficaces. Esto implica que se pueda redefinir un marco conceptual más claro, coherente, y moderno respecto al cual se puedan evaluar las actividades de los gobiernos municipales.

Así, una de las condiciones para el desarrollo local es la voluntad política del Gobierno para descentralizar las decisiones y empoderar a los gobiernos locales así como impulsar las iniciativas económicas con la participación de los agentes de la sociedad civil. Sin embargo, las posibilidades de promover la participación y la democracia para fortalecer la sociedad civil están limitadas por el interés del Gobierno en consolidar la economía dentro de un esquema de manejo centralizado de las decisiones más importantes. La carencia de partidos políticos con prestigio social y capacidad de convocatoria contribuye de alguna manera a postergar este asunto que resulta importante dentro del modelo. El tema de la descentralización a fin de empoderar a instituciones de la sociedad civil e intentar sostenerla, practicando acciones democráticas, queda por consiguiente pendiente. El equilibrio del modelo adoptado es la economía del mercado y la democracia política.

Así en la búsqueda de una solución, algunos municipios han tomado la iniciativa de mejorar los servicios públicos con la participación de la empresa privada. Si el desarrollo local depende de la voluntad política, la responsabilidad social depende de la propia sociedad civil, y en especial de la empresa privada y de las organizaciones sociales. De esta manera la privatización de los servicios municipales con la participación de empresas privadas aparece como una opción para superar las grandes deficiencias en la provisión de bienes y servicios urbanos. La participación de las empresas ha permitido difundir la idea, según la cual, la conciencia del progreso económico depende del progreso social.

1.1.2. Los servicios privatizados en el Perú

El escenario peruano en el que se plantea el programa de privatización presenta varias características que vale la pena destacar. Los componentes del modelo que se está aplicando en el país son: estado de derecho, mercado y democracia. Este modelo recibe el apoyo de varias instituciones internacionales como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Club de París. De esta manera, los resultados de la política aplicada han permitido la reinserción del Perú al sistema financiero internacional permitiéndole así recibir inversiones extranjeras. A pesar del plan de modernización del Estado, cuyos resultados no son aún visibles, los procesos de descentralización no se han iniciado realmente porque el Gobierno tiende a concentrar las decisiones políticas y económicas, dificultando la autonomía y empoderamiento de los gobiernos locales. Sin embargo, algunos municipios han empezado a actuar con criterios de legitimación entre los ciudadanos de su territorio. Por otro lado algunos empresarios están modernizando sus procesos productivos con mayor inversión y nueva tecnología además de evaluar su participación en procesos de privatización. La inversión social del Gobierno está focalizada al desarrollo de la infraestructura básica con importantes aportes para el Programa de lucha focalizada contra la pobreza. En cuanto a los nuevos desempleados éstos se han organizado para ofrecer un producto o un servicio competente en precios, y los nuevos trabajadores, en cambio, buscan calificarse para ocupar los escasos puestos de trabajo.

Dentro de este contexto, el Gobierno del Perú aprobó en 1996 una nueva ley, creando la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI) como la única entidad responsable de la privatización. Hay que entender por privatización la transferencia de un conjunto de servicios del municipio al sector privado, es decir, al conjunto de la sociedad civil y no como se suele pensar al conjunto de empresarios de un país. El sector privado ha reaccionado favorablemente al proceso de privatización mediante concesiones. Sin embargo se

considera que es necesario que PROMCEPRI demuestre capacidad gerencial para interactuar con el resto del aparato gubernamental y desarrollar una intensa labor de convencimiento para un cambio de actitud hacia el sector privado. A las municipalidades se les ha reconocido el derecho a concesionar recursos dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, pero coordinado con PROMCEPRI, como fue el caso con las vías urbanas. Gran parte de los servicios a cargo de los municipios tienen que ver con la atención del medio ambiente (limpieza, ornato, tránsito vehicular, mercados, etc.), la seguridad y la atención eficiente de los trámites administrativos. Esta situación es el resultado de la iniciativa que el Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) tomó en 1994. Esta consistió en un proyecto de generación de empleo y de conservación del medio ambiente a través de microempresas. Los resultados fueron positivos puesto que se crearon 140 microempresas, generando 1.502 puestos de trabajo, atendiendo a más de 1,2 millones de personas. De la misma manera para la población del Cono Norte de Lima, una ONG alternativa tomó como base la iniciativa del IPES y promovió microempresas de recolección de residuos sólidos en estrecha coordinación con los municipios locales.

Por otra parte, es de notar que en el Perú ha habido un fenómeno de proliferación de iniciativas empresariales de pequeña escala para la producción, el comercio y los servicios. La mayoría forman parte del llamado sector informal o de las PYME, como se le conoce actualmente. Sus puntos comunes son la baja productividad y las escasas posibilidades de acumulación debido al bajo capital, la precaria gestión y el uso intensivo de mano de obra. Sin embargo, constituyen un refugio de mano de empleo para aquellas personas que recién se incorporan a la vida laboral o que son despedidas como consecuencia de los programas de ajuste. Las condiciones de desempleo en las que se encuentran miles de personas, así como los bajos costos, impulsan la creación de estas micro y pequeñas empresas. Estas microempresas son bien acogidas en sectores pobres donde se carece de empleo ya que tienen un rol generador de ingresos. Precisamente, los servicios municipales requieren de la mano de obra de baja calificación que se encuentra en aquellos sectores. De esta manera estas unidades pueden participar ejecutando tareas de servicio público bajo el impulso de la municipalidad.

1.2. Las enseñanzas sacadas de la privatización

Son varias las razones por las cuales los servicios prestados por las municipalidades no daban completa satisfacción. La deficiencia está causada por la falta de servicios ofrecidos por administración directa a causa de la estructura organizativa del Estado. De la misma manera los altos costos que implica la ejecución de estos servicios, para los cuales se usan sistemas obsoletos y sin tecnología administrativa, así como la escasa participación de la población, motivada por la ineficiencia de los servicios, impiden la prestación eficaz de los servicios. Dentro de ese contexto, la privatización aparece como una opción eficiente y de bajo costo para atender muchos de los servicios municipales que actualmente operan con alto costo burocrático. Se trata de mejorar la calidad de la asignación de los recursos en la economía y de promover un ambiente competitivo. Estos elementos son aplicables a los gobiernos locales donde los referentes territoriales son más reducidos y manejables.

1.2.1. Las condiciones de la privatización

La promoción de una estrategia orientada a superar las grandes deficiencias en la provisión de bienes y servicios urbanos con la participación de la empresa privada depende de la calidad del servicio, del manejo racional de sus costos y del acuerdo formal del municipio.

Por parte de la municipalidad, ésta debe demostrar su capacidad para establecer un marco normativo adecuado y señalar una clara disposición para apegarse al protocolo en el que queden establecidos los acuerdos laborales, económicos, jurídicos, sistema de vigilancia, responsabilidad de los funcionarios, etc., pues ello ha resultado definitorio en el proceso de consolidación o no de las experiencias. La formación profesional y el compromiso ético de los funcionarios

encargados de administrar los servicios es una capacidad que debe ser alcanzada para el apego al protocolo.

Por parte de la microempresa, la capacidad más importante es la calidad de la gestión técnica para garantizar la productividad y eficacia en la atención de los servicios. En materia de gestión es necesario consolidar el liderazgo del gerente para mantener la armonía laboral, hacer cumplir los acuerdos y crear capacidades técnicas para licitar nuevos servicios. La cohesión del grupo está vinculada a la armonía laboral, a la manera cómo se distribuyen los ingresos entre los trabajadores y a la capacidad de resistir unidos las adversidades de la empresa.

Por otra parte entran en cuenta componentes característicos de los países con problemas de generación y distribución de ingresos. El desarrollo local constituye una alternativa al problema del desarrollo y está demostrando ser viable en escenarios de lucha contra la pobreza. Además resulta interesante porque está orientado a ámbitos de influencia territorial donde habría mejor disponibilidad para los agentes y mayores probabilidades para ponerse de acuerdo y realizar un plan de desarrollo concertado. El papel principal para la planificación y la búsqueda de concertación lo tiene el gobierno municipal. Además, en el esfuerzo para dinamizar a la economía y contribuir a superar las condiciones de pobreza, se involucra a los agentes económicos privados y organizados de la localidad. Las cámaras de comercio, las sociedades de artesanos, las asociaciones de empresarios, etc., estarían dispuestas a participar en programas de privatización de servicios si pudieran encontrar perspectivas de rentabilidad en las inversiones de sus asociados. Así el componente de responsabilidad social constituye un elemento adicional que puede enriquecer y fortalecer las iniciativas de los municipios para fomentar el desarrollo de su localidad. La inscripción de estos componentes en un programa de privatización enriquece la factibilidad del proyecto. Sin embargo, para que las ideas se puedan concretizar es necesario que los municipios tengan el poder suficiente para tomar las decisiones apropiadas. Lo que implica no solamente la descentralización de las decisiones, sino también un marco jurídico y normativo que garantice la participación de estos actores locales. Para el empoderamiento de los municipios hay que tomar en cuenta criterios políticos basados en el bien común, transparencia en el manejo de los asuntos municipales, concertación democrática y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para los asuntos relativos al desarrollo local.

1.2.2. Lecciones generales

La privatización no debe darse como una medida aislada. Un proceso de privatización con un criterio político inadecuado y sin perspectiva de descentralización tendría un efecto contrario al intermediar la gestión mediante la actuación selectiva de agentes privados. Algunas experiencias de privatización muestran que los servicios administrados por los gobiernos nacionales o locales resultaron ser una combinación de estructuras gubernamentales centralizadas con monopolios privados y cuyos efectos han sido el haber creado una mayor distancia entre los ciudadanos usuarios de los servicios y sus proveedores. Las evidencias indican que cuando los procesos de privatización se desarticulan de las políticas de descentralización, se consolidan las estructuras centralizadas que se pretendían corregir. Así la voluntad política de los alcaldes es tan importante como la necesidad de dotar a los municipios con la organización administrativa necesaria para la promoción y la supervisión, control y cumplimiento de los acuerdos del proceso de privatización.

Las microempresas son generadoras de empleo intenso de mano de obra y los servicios públicos son en su mayoría demandantes de mano de obra de baja calificación. Por consiguiente, las posibilidades de organizar el servicio con la participación de microempresas se incrementan. Se puede entonces concluir que todos los servicios municipales son privatizables, lo que no quiere decir que todos tengan el potencial empresarial, el cual depende de las circunstancias y entorno puesto que el municipio debe asumir un rol promotor. En efecto el municipio tiene la responsabilidad de promover los acuerdos entre los agentes en favor del desarrollo local y apelar al sentido de responsabilidad social. Sin embargo se ha notado que las autoridades municipales

tienen una capacidad limitada de gestión, puesto que no en todos los distritos los alcaldes conocen el concepto de privatización mientras que otros no valoran el proceso. Por fin la privatización necesita recibir apoyo financiero y técnico con el fin de promover la iniciativa.

De esta manera y a pesar de las limitaciones, la transferencia de los servicios a microempresas ha contribuido a resolver el problema del inadecuado manejo del servicio. Para lograrlo se trataron de resolver las causas del origen del inadecuado manejo del servicio, la ineficacia y el costo de la inversión. Se trató de reducir el costo de inversión y sobre todo los de operación del servicio, lo cual se logró con el empleo de sistemas no convencionales caracterizados por el empleo de tecnologías simples y el uso intensivo de mano de obra. Por otra parte se introdujo eficiencia y responsabilidad en la gestión a través de la transferencia del servicio a microempresas que privilegian esta variable. Así se pudieron destacar cuatro factores básicos que considerar en la participación de microempresas a la gestión urbana. El primer factor es de orden técnico y concierne el uso de tecnologías adecuadas y accesibles. El segundo es económico puesto que los servicios deben cubrir sus propios costos para ser autónomos. El tercero es social ya que es necesario que las necesidades y expectativas de la población se cumplan, y el cuarto es de orden ambiental, la manera en que los servicios contribuyen al mantenimiento del medio ambiente. Así de la implementación de microempresas de gestión ambiental se pueden subrayar las diferentes etapas en la creación de manera a tener un esquema de actuación general para otros servicios municipales.

2. Aspectos prácticos del proceso de la privatización

2.1. Una experiencia concreta: la privatización en el municipio de Miraflores

2.1.1. Contexto general

La sistematización del proceso de privatización está inspirada de la experiencia llevada a cabo en el municipio de Miraflores, un distrito habitado mayormente por población de clase media, para el mantenimiento de parques y jardines. El distrito de Miraflores está ubicado al suroeste de la ciudad de Lima y posee un clima con alta humedad en el invierno y templado-cálido en el verano. Miraflores se encuentra a 79 metros sobre el nivel del mar y tiene una extensión de 9,62 km², presentando una tipografía predominantemente plana. Además cuenta con 54 hectáreas de áreas verdes distribuidas en 106 unidades entre parques jardines y bermas. Miraflores tiene 120.000 habitantes, la gran mayoría de clase media y alta. Los recursos que obtiene el municipio son suficientes para atender los servicios demandados por la población. En 1992 llegó a la municipalidad de Miraflores un alcalde independiente, empresario con vocación de servicio que se propuso administrar al municipio con criterios empresariales, buscando eficiencia y eficacia en sus planes de acción. La gestión exitosa que llevó a cabo le valió ser nuevamente elegido en dos oportunidades.

El primero de los problemas que el alcalde asumió fue la reorganización administrativa del municipio. En efecto la compleja y pesada organización de los servicios se debía al gran número de trabajadores en planilla, el costo que ello significaba impedía hacer gastos en la atención de servicios. Además la fuerza de los sindicatos, excesivamente politizados, hacía perder horas efectivas de trabajo repercutiéndose en la ineficiencia de los servicios en general. Por otra parte, la crisis económica y la hiperinflación no permitían al municipio disponer de los recursos económicos suficientes para equilibrar los ingresos siempre fijos con los egresos siempre en aumento. Frente a esta situación, el alcalde no sólo buscó aligerar los procedimientos administrativos y ahorrar en el pago a funcionarios de escritorio sino que también aprovechó la coyuntura que ofrecía el proceso de ajuste estructural iniciado en el país por el Gobierno central para plantear una propuesta de privatizar algunos servicios municipales transfiriéndolos a microempresas. La propuesta fue planteada a los mismos trabajadores de la municipalidad y se les invitó a organizarse en unidades empresariales, asegurándoles que la municipalidad contrataría sus servicios.

El problema que se presentó entonces era el de cómo brindar un servicio eficiente a través de unidades empresariales cuando la mayoría de los trabajadores no tenían experiencia en administración y gestión gerencial además de bajos niveles de educación. Para resolver esta situación el municipio necesitó la ayuda de un organismo promotor. Así fue como el Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES) asumió la responsabilidad de respaldar el proceso. De su experiencia se pueden tirar conclusiones al respecto del papel de cada uno de los actores en el proceso.

2.1.2. Las capacidades institucionales requeridas para la transferencia de servicios

1. Capacidades requeridas de los municipios

a) Consideración de leyes y reglamentos

En tanto las municipalidades son instituciones de carácter público y por tanto sujetas a lo que la ley establece, será importante ajustar el proceso de privatización a las normas legales vinculadas. En el caso de adoptar la modalidad de contratación de servicios, deberán observar lo dispuesto en la ley de presupuesto del sector público, el Reglamento único de licitaciones y

contratos de obras públicas y el Reglamento único de adquisiciones. En caso de optar por concesiones deberán tener en cuenta la ley orgánica de municipalidades, el texto único ordenado sobre concesiones al sector privado (D.S. 059-96 PCM) y su Reglamento (D.S. 060 PCM), la ley de promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos (D.L. núm. 839). Sin embargo será necesario que revisen su propia normatividad a fin de adecuarla a las necesidades del proceso de privatización en el ámbito local, emitiendo ordenanza del Concejo Municipal.

b) Disposición de recursos financieros

Un plan de privatización de los servicios públicos municipales debe contar, por parte del municipio con la disposición de fuentes de financiamiento o con una fuerte capacidad de gestionarlos. En un primer momento, dichos recursos se destinan a la elaboración del diagnóstico de situación y los estudios de factibilidad, cuya ejecución, de preferencia, deberá ser contratada con un organismo externo al propio municipio.

Tratándose de la privatización a través de microempresas, en un segundo momento los recursos serán necesarios para financiar la contratación del organismo promotor que se hará cargo de la creación y acompañamiento de tales empresas.

Finalmente los recursos financieros se requieren para la financiación a las mismas microempresas que se creen. Es importante señalar que los financiamientos que se concedan, tienen carácter retornable y son administrados bajo la forma de fondo rotatorio o similar.

c) Procedimientos de licitación sencillos

Uno de los reclamos más frecuentes en los procesos de privatización a nivel estatal son los engorrosos trámites que deben cumplir las empresas que licitan un servicio. La sencillez y la transparencia en el proceso de convocatoria, calificación y selección de las propuestas son importantes para generar confianza entre los interesados, aspecto que deberán tener en cuenta las municipalidades que inicien el proceso.

d) Acuerdos formales

El municipio y las microempresas deben ponerse de acuerdo formalmente sobre los ítems importantes para una buena administración del servicio concesionado.

En un documento formal se definen las responsabilidades de las partes respecto al trabajo (cantidad y calidad), las condiciones económicas (montos, puntualidad en el pago), los ámbitos jurisdiccionales (plazos, responsabilidad civil, seguridad social).

Resulta importante, para la máxima autoridad edil mantener una vigilancia periódica de estos acuerdos así como de la manera como lo aplican los funcionarios municipales y las propias microempresas. La experiencia peruana demuestra que aquéllos tienden a restarle importancia a los acuerdos por razones burocráticas o por prejuicios culturales que les impiden reconocer a la microempresa como una entidad de derecho que merece el respeto y trato igualitario como cualquier otra entidad de la sociedad civil.

Las consecuencias de este desapego al acuerdo por parte del municipio impactan en la «autoestima de la empresa» haciendo que los trabajadores perciban que su gerente es burlado; que el funcionario municipal toma decisiones sin considerar ni respetar los acuerdos de la empresa; que es mejor evitar conflictos con el municipio por temor a las represalias, etc.

e) Funcionarios con formación profesional en administración o finanzas

La escasa o nula formación profesional especializada de los concejales elegidos influye en los resultados de un proceso de privatización. Ello se deriva de lo observado en alguna experiencia municipal peruana, donde la asignación de cargos ediles (la limpieza pública es un claro ejemplo) se deja en manos de concejales sin formación profesional que los faculte para actuar con criterios técnicos.

Igual sucede con los funcionarios municipales de nivel alto e intermedio que ocupan «cargos de confianza», que la autoridad edil asigna con criterios políticos antes que por sus calificaciones profesionales. De este modo, por ejemplo, los informes técnicos elaborados por especialistas se aplican ajustándose a criterios eminentemente políticos antes que técnicos o financieros.

Finalmente, el cambio de autoridades cada tres años renueva las visiones, los métodos para abordar los problemas y cada vez se ponen en juego intereses distintos respecto a las inversiones que serán necesarias. Esta situación no permite la continuidad ni la planificación en el largo plazo de las propuestas para atender los servicios municipales.

f) Seguimiento y supervisión

El seguimiento es necesario para mantener los servicios dentro de un esquema de eficiencia. Tanto la municipalidad como la microempresa funcionan en razón de un sistema de seguimiento, supervisión y retroalimentación en que cada una de las partes tienen responsabilidades y que quedan establecidos en los protocolos de privatización.

El seguimiento implica fundamentalmente disponer de procesos administrativos muy bien especificados en los que, independientemente del funcionario que los realice, la información que se obtenga sirva a los fines de evaluación y calificación de la cantidad y la calidad del servicio. Sería deseable que estos procesos contemplen también la intervención de los usuarios de los servicios.

La supervisión implica fundamentalmente un cambio en la actitud de los funcionarios municipales hacia la administración de los servicios privatizados, donde el respeto a las empresas y personas sea la norma de la relación, evitando conflictos y posiciones diferenciadas que llegan a lesionar la dignidad de ambos.

g) Definir áreas de operación de los servicios

Dentro de los municipios será importante la presencia de un equipo crítico de funcionarios con una disposición permanente a observar los nuevos servicios que la población pueda requerir, diseñarlos, proyectarlos y establecer su viabilidad social, técnica y económica.

La población estará atenta a estos nuevos servicios porque de la originalidad y calidad de ellos dependerá el prestigio y el criterio para evaluar la gestión de la autoridad edil. En tal sentido la labor que realice este equipo crítico de profesionales será como la vanguardia en la función municipal en el proceso de privatización.

2. Capacidades requeridas de las microempresas

a) Capacidad de gestión

Uno de los problemas que con frecuencia se encuentra en las microempresas que se hacen cargo de los servicios municipales privatizados es el lento proceso para que sus dirigentes asuman una gestión empresarial de la unidad de servicios. La capacidad de gestión depende no solamente de la cantidad o calidad de los cursos recibidos sino también de la actitud de manejar con criterios racionales el sistema productivo o de servicios.

El asunto de la gestión eficiente y eficaz de la microempresa es importante para mantener una relación equilibrada con el municipio, por ello debe preverse una labor de acompañamiento y asesoría, orientada a elevar el nivel técnico de la gestión, por parte de la municipalidad o del organismo promotor, por un tiempo suficiente como para garantizar la aprehensión por parte de los dirigentes de la microempresa.

b) Liderazgo

El liderazgo está referido a la capacidad gerencial para mantener la armonía laboral al interior de la empresa, para hacer cumplir los acuerdos negociados con las autoridades municipales; y, lo más importante, para detectar la posibilidad de crear nuevos servicios y abrir nuevos mercados para la microempresa. El desarrollo empresarial depende, en gran medida, de

la capacidad del gerente elegido por sus dotes naturales de liderazgo, reforzada con la adquisición de conocimientos para asegurar el mejor desempeño en la función.

c) Cohesión de grupo

La cohesión de grupo está vinculada a la capacidad de los trabajadores de resistir unidos las adversidades de la empresa. Es claro que ello pasa por un proceso de institucionalización en el que las experiencias y los símbolos adscritos a ellas resultan reforzadores de esta unidad.

Sin embargo, la cohesión también depende de las relaciones entre los trabajadores, diferenciados en su condición de socios o no socios de la microempresa. Se ha observado que mientras los asociados gozan de ciertos beneficios económicos y sociales los trabajadores contratados reciben un trato discriminatorio que atenta contra la cohesión del grupo.

3. Capacidades requeridas del organismo promotor

a) Compromiso con los procesos de privatización

En tanto la privatización de servicios municipales es un tema relativamente nuevo, se hace necesaria la presencia de un organismo promotor que haya alcanzado una clara comprensión acerca de la necesidad de orientar procesos de este tipo, a fin de que apoye y oriente la labor de los alcaldes, regidores y funcionarios municipales. La privatización debe ser entendida como un mecanismo que procura:

- superar la gran insuficiencia e ineficacia en la provisión de servicios urbanos de naturaleza municipal;
- reforzar el poder local, liberando a las municipalidades de la responsabilidad de administrar directamente una gama importante de los servicios públicos, de manera que ello les permita concentrar su labor en las funciones normativas y de fiscalización que les competen;
- desencadenar procesos de desarrollo local, reforzando los vínculos entre la municipalidad, las comunidades beneficiarias y los agentes privados locales, generando empleo y comprometiendo la participación vecinal.

b) Argumentos que motiven la participación de la comunidad

La intervención de las comunidades beneficiarias es fundamental para el éxito de los procesos de privatización a través de microempresas. Ellas comprometen mejor su participación en la medida que avizoran beneficios como consecuencia del proceso privatizador. Tales beneficios son:

- mejor calidad y oportunidad en la provisión de los servicios;
- capacidad de actuar efectivamente en la supervisión de los mismos;
- existencia de apoyo financiero y técnico para la conformación de las empresas;
- estabilidad laboral para los servidores municipales transferidos a las empresas que se crean;
- generación de empleo entre la población desempleada de la localidad con el consiguiente beneficio a sus familias;
- reforzamiento del rol que cumplen las organizaciones vecinales en pro del desarrollo de sus localidades.

c) Conductas que faciliten el proceso de intervención

Trabajar con poblaciones de escasos recursos demanda la adopción de ciertas conductas que faciliten el proceso de intervención. Debe tenerse en cuenta, entre otros:

- fijar las reuniones en horas apropiadas para los participantes, con una agenda clara de los puntos a tratar;
- ser puntual y responsable con los compromisos;
- hablar con lenguaje claro y sencillo utilizando ejemplos de la vida diaria;
- buscar consensos actuando como un «docente» de la autogestión y participación.

d) Aptitudes del promotor que faciliten el proceso de intervención

El promotor es la persona que ante el grupo comunal encarna el quehacer de la entidad promotora y de los asuntos promocionados, por ello debe reunir ciertas aptitudes que deberán ser tomadas en cuenta por la entidad promotora para decidir su contratación. El promotor debe:

- poseer conocimiento de los modos de comportamiento de las organizaciones sociales en las cuales debe desenvolverse y tener experiencia en trabajo con poblaciones;
- mostrar dotes de liderazgo y capacidad para trabajar en equipo;
- estar dispuesto a realizar trabajo de campo en zonas urbanomarginales o rurales;
- dominar los procedimientos para la promoción de empresas y experiencia en gestión empresarial.

e) Diseño de una estrategia de presentación y divulgación

Para promover la constitución de las microempresas el equipo promotor debe realizar una intensa labor de motivación y sensibilización entre la población. Para ello debe elaborar adecuadamente los contenidos que serán expuestos tomando en cuenta el nivel de los destinatarios; desarrollar los instrumentos comunicacionales, tales como cartas, volantes, esquelas de invitación, etc; deberá reforzar esta labor utilizando los medios masivos de comunicación locales como altavoces, la radio o televisión y los servicios religiosos; deberá procurar el respaldo (participación) del municipio, de las organizaciones religiosas y otras que tengan incidencia efectiva sobre la población.

f) Metodologías para la promoción, capacitación y selección de trabajadores, y para la organización de grupos empresariales

El organismo promotor deberá contar con experiencia y poseer metodologías para la promoción de microempresas y para la selección y capacitación de trabajadores de las mismas. Si no las tuviera, deberá ajustar las metodologías que posea a los requerimientos y características de la promoción de microempresas, tomando en cuenta las singularidades que éstas han adoptado en la localidad. Deberá poseer personal calificado en gestión empresarial para lograr un diseño organizacional y de gestión de la microempresa, adecuado a las necesidades del servicio que será transferido. Esta cualidad debe ser útil, también, para lograr una apropiada transferencia de conocimientos a los futuros microempresarios, adaptando los contenidos al nivel de los destinatarios de la capacitación.

g) Capacidad de gestión (financiera y legal) y conocimiento técnico para asesorar los procesos de promoción, constitución y puesta en marcha de las empresas

La promoción de microempresas requiere tomar en cuenta la carencia de recursos financieros por parte de los futuros trabajadores-propietarios, en tanto se trata de sectores de la población carentes de los mismos. Por ello, un plan de privatización de los servicios públicos municipales debe contar, previamente, con fuentes de financiamiento, o con una fuerte capacidad de gestionarlos por parte del organismo promotor.

Igualmente, en el campo legal, el organismo promotor debe tener un buen conocimiento de las modalidades jurídicas existentes en el país para recomendar el modelo legal más adecuado para la organización de las microempresas que se promocionen; y poseer capacidad de gestionar los asuntos legales inherentes a ese proceso.

Es deseable que el organismo promotor conozca, también, los aspectos técnicos del servicio que se va a privatizar, o en su defecto contratar profesionales especializados a fin de emitir opinión acerca de las cualidades técnicas del servicio que será transferido y puedan recomendar la adopción de medidas correctivas que puedan ser incorporadas a los planes de inversión, en caso de ser éstas necesarias.

h) Sistemas de monitoreo y sistematización de las experiencias

La experiencia peruana ha demostrado que en el transcurso del tiempo se introducen sesgos a los diseños organizacionales y operacionales originales, por ello resulta deseable que el organismo promotor posea sistemas de monitoreo y evaluación que orienten los procesos de privatización, por plazos relativamente largos, hasta la consolidación de las microempresas.

Como quiera que la privatización de servicios públicos municipales es un tema relativamente novedoso, la sistematización de experiencias cumple una función divulgadora que permitirá contrastar y difundir las experiencias a nivel de otras municipalidades interesadas en desarrollar procesos semejantes.

2.2. El proceso de privatización: el protocolo de privatización

En esta parte del estudio se ofrecen las pautas generales a seguir para emprender procesos de privatización de servicios públicos municipales, en términos técnicoadministrativos y legales, sea que éstos se realicen a través de empresas privadas tradicionales o microempresas. Se señalan primeramente los aspectos preparatorios que se deben realizar para dar inicio al proceso; luego se dan pautas generales para la convocatoria a licitación y para la adjudicación de la buena pro; y, finalmente se señalan criterios para la ejecución del contrato de concesión.

Sin embargo es necesario señalar que cuando se trata de privatizar los servicios a través de microempresas, debe contemplarse la necesidad de emprender previamente un proceso de promoción, en tanto es improbable la preexistencia de las empresas. Por ello, si bien este protocolo señala los pasos a seguir de manera común para ambos casos, en el último punto (ejecución del contrato de concesión) se dan pautas específicas para la tarea del organismo que se encargue de dicha promoción.

1. Aspectos preparatorios

Una vez que se haya decidido privatizar los servicios públicos a su cargo, el municipio debe preparar el proceso de transferencia en términos técnicos y legales, a fin de asegurar que el mismo se realice con transparencia.

Para el efecto deberá realizarse un diagnóstico de situación de los servicios que se pretende privatizar, definir la propuesta de solución más conveniente y, elaborar las bases legales para el otorgamiento de la concesión.

a) Del diagnóstico de situación (problemas del servicio)

El objetivo fundamental del diagnóstico es determinar las causas que motivan la situación presente, a fin de proponer soluciones factibles y realistas, en la propuesta de solución. Deberá ser realizado por una entidad privada conocedora de la problemática municipal, o más específicamente, de los servicios públicos municipales, a fin de garantizar una mayor imparcialidad en la interpretación de los datos. El diagnóstico es una evaluación de las condiciones económicas, financieras, técnicas y organizativas en las que actualmente operan los servicios a privatizar.

Un **análisis de la demanda** busca cuantificar los requerimientos actuales y proyectados de la población usuaria, incluyendo una estimación de nuevos servicios que pudieran estar demandando, el grado de satisfacción por los servicios que actualmente se brindan y el grado de cumplimiento de sus obligaciones.

El **análisis de la oferta** se orienta a determinar, primero, la cobertura actual de cada servicio, y luego, si por su envergadura, montos de inversión, tecnología u otros, conviene concesionarlo a empresas privadas tradicionales o a micro y pequeñas empresas. En segundo lugar, se analizan las dificultades centrales que presenta la administración municipal para brindar

los servicios que actualmente presta el municipio, desde el punto de vista técnico-operativo y de la gestión administrativa.

El análisis de los aspectos técnico-operativos se orienta a determinar: i) si cada servicio reúne requisitos suficientes para su operación como una unidad independiente; ii) si se requieren inversiones adicionales, y, iii) si es necesaria una reingeniería del mismo. En cuanto a la gestión administrativa se determinarán los logros y limitaciones actuales de la administración municipal para gestionar los servicios, poniendo énfasis en los sistemas de recaudación.

El diagnóstico de los servicios actualmente brindados, debe incluir un **estudio de los costos de operación** de cada servicio, el cual debe ser contrastado con las tarifas que cobra el municipio, a fin de determinar si existen subvenciones o se opera a precios reales.

b) Propuesta de solución

Consiste en el diseño técnico de un sistema integrado de gestión de los servicios públicos municipales desde una perspectiva privatizadora de largo plazo y la formulación de los estudios de factibilidad de cada servicio que lo integra.

La propuesta de solución define el nuevo rol que asumirá la administración municipal, limitando su función a las labores normativas y de fiscalización, y la proyección de las medidas de reajuste organizacional que deberá adoptar el municipio, orientadas a introducir criterios de eficiencia en la gestión.

La operación de los servicios dentro del sistema integrado se podrá realizar a través de empresas privadas tradicionales y/o microempresas, dependiendo de la envergadura y naturaleza de cada servicio, y de la realidad y exigencias de las áreas de intervención que cada uno de ellos abarca.

En general, la gestión a través de empresas privadas tradicionales debe orientarse a los servicios que requieran inversiones mayores, tecnologías más complejas y que por ello resultan más rentables. En ese caso las microempresas podrán actuar con un carácter complementario y participar mediante subcontratación.

Pero la acción de las microempresas resulta más atractiva y eficiente en aquellos servicios que requieren montos de inversión menores, alto uso de mano de obra, utilización de tecnologías aparentes; y, fundamentalmente, en servicios que se orientan a poblaciones en las que la inversión privada no muestra interés o donde la participación vecinal resulta determinante para alcanzar eficiencia en la gestión.

El **diseño técnico del sistema de gestión** incorpora asuntos como: número de empresas requeridas para la atención de cada servicio; tamaño y localización de las mismas; servicios o áreas del servicio que serán atendidas por cada tipo de empresa (tradicional o microempresa); diseño básico de operaciones y organización para la gestión. El diseño debe prestar especial atención al sistema de recaudación y prever el ente que asumirá esa función, tomando en cuenta si el servicio admite el cobro directo o tiene naturaleza tributaria; definirá también la forma de pago a las empresas. Complementariamente, se formula un programa de asistencia técnica, monitoreo y evaluación de las empresas y del sistema, señalando al responsable de cumplirlo.

Los **estudios de factibilidad de cada servicio** pueden desarrollarse a nivel de perfil básico, prefactibilidad o factibilidad, dependiendo de la magnitud del mismo. En todos los casos, sin embargo, deberán tomarse en cuenta las condiciones del mercado (analizadas como parte del diagnóstico de situación del servicio) y proyectarlas en un horizonte de tiempo adecuado. Deben analizarse los costos de inversión y operación requeridos, para facilitar las gestiones de financiamiento y/o la toma de decisiones de las empresas que postulen a la licitación o concurso. El análisis de los costos de operación proyectados debe considerar las particularidades de la forma empresarial que se haya estimado adoptar (tradicional o microempresa), e incorporar los gastos financieros correspondientes. Dichos costos deberán servir de base para establecer las tarifas proyectadas del servicio, tomando en cuenta la eficiencia de cobranza del ente recaudador.

c) Aspectos legales de contratación de microempresas

El proceso de contratación dentro del marco de la privatización no es el mismo que al que se hace recurso de manera habitual. La mayor parte de los servicios municipales eran ejecutados por «administración directa» y en los casos en los que la municipalidad contrataba a empresas privadas, lo hacía por concurso o por licitación. La característica de este tipo de contrato es que es de corto plazo y pagado directamente por el propio municipio por la ejecución del servicio. En cambio en el caso de la privatización, el mecanismo legal mayormente aceptado es la concesión. Este tipo de contrato se caracteriza por incluir, además de la ejecución del servicio, la gestión y el aprovechamiento económico con plazos largos y generando incluso ingresos para los propios municipios.

La concesión

Se denomina concesión al acto administrativo por el cual el organismo municipal otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la responsabilidad en la ejecución de determinadas obras de infraestructura o servicios públicos locales. Esta comprende la gestión, ejecución y mantenimiento del servicio, así como el cobro de tarifas u otros similares que pagarán los usuarios en calidad de retribución por los servicios.

La concesión se puede otorgar de dos maneras. Por licitación pública especial cuando el organismo municipal determina previamente la obra o servicio requeridos y cuenta con los estudios y proyectos. En el caso contrario, el municipio no cuenta con los estudios y proyectos, se procederá por concurso de proyectos integrales. Las propuestas deben en ese momento contener las condiciones contractuales, técnicas, económicas y financieras.

El proceso de contratación

Las personas jurídicas nacionales o extranjeras tienen la capacidad para presentar propuestas para la ejecución de obras y servicios. Presentada la iniciativa, es de la responsabilidad del alcalde de proceder a la evaluación y definición de la factibilidad así como de proceder a la convocatoria. Si transcurridos 30 días de presentada la iniciativa no se emite ningún pronunciamiento se considera que la iniciativa ha sido denegada y en el caso contrario se le comunica al interesado la resolución correspondiente.

La concesión tanto en el caso de licitación pública especial, y el concurso de proyectos integrales, se otorga de la misma manera. La convocatoria es publicada en el Diario Oficial y en un diario de amplia circulación en la capital, y la concesión se otorga al titular de la propuesta más conveniente mediante resolución del comité de adjudicación de concesiones. El contrato¹ se suscribe en el plazo máximo de 15 días desde su publicación siempre que no se haya interpuesto algún recurso de apelación.

Las implicaciones de los contratos de concesión

Las modalidades de la concesión según la inversión o el financiamiento pueden ser a título oneroso, gratuito, cofinanciado o mixto. En el primer caso, se impone al concesionario una contribución determinada en dinero o una participación sobre sus beneficios en favor del municipio, en cambio cuando es mixto concurren más de una de las modalidades señaladas. El plazo máximo de una concesión son 60 años. Lo positivo de este tipo de contrato es que benefician de la estabilidad jurídica y tributaria.

Los contratos de concesión otorgan derechos a los concesionarios al igual que éstos deben cumplir con obligaciones. La concesión permite percibir un beneficio económico por los servicios que se explotan, llámese tarifa u otros cobros; transferir a otra persona jurídica la concesión con la autorización del municipio; cobrar directamente a los usuarios del servicio; explotar y obtener aprovechamiento económico por la ejecución del servicio; acogerse al régimen de estabilidad

¹ Ver anexos para el contenido del contrato de concesión.

jurídica; solicitar garantías por la percepción de los ingresos previstos. Las obligaciones comprenden la ejecución del servicio de acuerdo a lo establecido en el contrato y de manera ininterrumpida, la prestación de garantías que aseguren el cumplimiento del contrato, la contratación de un seguro contra daños posibles en la ejecución del servicio y al término del contrato la entrega al municipio de todos los bienes de la concesión. La municipalidad por su parte tiene que asegurar al concesionario la percepción de los ingresos o tarifas previstas en el contrato, fiscalizar el cumplimiento del contrato en sus aspectos de ejecución, explotación y cobro de tarifas por los servicios prestados, autorizar al concesionario la transferencia de la propia concesión a un tercero, hacer efectiva las garantías del contrato así como declarar la suspensión temporal de la concesión de acuerdo a las cláusulas establecidas.

Así una vez la modalidad de contrato definida, la microempresa, ya constituida, puede proceder a la ejecución de sus tareas: los servicios municipales seleccionados.

2. Convocatoria y adjudicación

En este acápite se dan las pautas generales para la convocatoria y adjudicación de la licitación o del concurso de precios para la concesión de servicios públicos que sean licitados.

El proceso que a continuación se describe es válido para el caso de concesionar servicios a empresas privadas tradicionales o microempresas existentes; y también para seleccionar al organismo que se haría cargo de la promoción.

- a) **De la convocatoria:** Deberán precisarse las bases sobre las cuales se realiza la convocatoria, el propósito de la misma, el ámbito de cobertura, los requisitos para la precalificación del postulante, los términos de referencia para la presentación de propuestas, el monto base para la licitación o concurso, las fuentes de financiamiento y los plazos para la absolución de consultas aclaratorias.
- b) **De la precalificación:** En general trata de la evaluación del postulante, antes que de su propuesta. El organismo convocante deberá señalar los requisitos exigidos para la precalificación de los postulantes y el contenido de los documentos que deberán presentar para ello. Tal evaluación se realiza tomando en cuenta aspectos como la experiencia del postulante, la de los profesionales que integrarán el equipo ejecutor, la capacidad operativa y financiera de la empresa o entidad postulante y los recursos de que dispone para efectuar la labor.
- c) **De los términos de referencia:** Deberán indicar el objetivo de la convocatoria, las actividades a desempeñar por el organismo ejecutor; los criterios de evaluación que se utilizarán para seleccionar al ganador; los requisitos que deben cumplir los postulantes; la duración prevista para la ejecución de la tarea; los resultados esperados; la naturaleza de los informes que deberá presentar el organismo ejecutor y las coordinaciones que deberá desarrollar con el organismo convocante durante la ejecución de la labor.
- d) **De la formación del comité de evaluación:** La municipalidad, en calidad de ente convocante a la licitación o concurso, deberá constituir un comité de evaluación que se haga cargo, en primer lugar de la precalificación de los postulantes, y en segundo, de la evaluación de las propuestas presentadas por éstos. Pueden también conformarse dos comités, uno de precalificación propiamente dicho y otro de evaluación.
- e) **De la recepción de propuestas:** En la fecha, hora y lugar señalados en la convocatoria, se da lugar a la recepción de propuestas y se procede a la apertura de los sobres que contienen los documentos para la precalificación, en presencia del comité de evaluación y de los proponentes. Se elabora un acta que podrá ser firmada por los representantes de los proponentes.
- f) **De la preselección:** El comité de evaluación efectuará la evaluación de la documentación presentada por los proponentes, siguiendo las pautas que hayan sido previamente establecidas. Se pueden utilizar métodos basados en puntajes que tomen en cuenta la

experiencia y solvencia del ejecutante, la experiencia del personal profesional y la capacidad operativa de la misma. Durante el período de evaluación el comité evaluador podrá solicitar aclaraciones para la interpretación correcta de los documentos presentados. El comité evaluador debe tener la facultad de declarar desierta la convocatoria si no se presentan por lo menos tres postulantes, o si después de la evaluación quedan calificados menos de tres proponentes.

- g) **De la evaluación de propuestas:** Es preferible invitar a la presentación de propuestas, sólo a las entidades que hayan sido precalificadas. Estas deberán ser presentadas dentro de los plazos que se establezcan y ajustarse a los términos de referencia de la convocatoria. En este caso también se pueden usar métodos de puntajes para la calificación, escogiendo aquella propuesta que se ajuste mejor a las expectativas del ente convocante, en términos económicos y de contenidos de lo propuesto.
- h) **De la adjudicación:** Una vez definida la propuesta ganadora, se procede a anunciar públicamente el nombre de la entidad ganadora. Inmediatamente se recaban los documentos sustentatorios o de respaldo económico y moral que se hayan exigido en la convocatoria y se procede a formular el contrato de ejecución respectivo.
- i) **De la suscripción del contrato:** Cumplidos que sean los requisitos exigidos, se procede a la suscripción del contrato. En el caso de empresas privadas tradicionales, el contrato de concesión suscrito da inicio a la ejecución del servicio. En el caso del organismo promotor el contrato será simplemente de ejecución de obra y su suscripción da inicio a las labores de promoción e implementación y puesta en operación de las microempresas que se harán cargo de los servicios.

3. *Ejecución del contrato de concesión*

Los expedientes técnicos, los estudios de factibilidad y las propuestas presentadas a evaluación darán las bases para la ejecución del servicio por parte de la empresa concesionaria o el organismo promotor según sea el caso.

El municipio o la entidad paramunicipal que se hará cargo de la supervisión y fiscalización de los servicios concesionados, supervisa la labor de la empresa concesionaria del servicio, o del organismo promotor de las microempresas.

Dado el carácter de este estudio, se incluyen aquí las pautas del quehacer del organismo promotor para la implementación y puesta en marcha de microempresas, con participación de las comunidades beneficiarias.

4. *Implementación y puesta en marcha de las microempresas*

a) *Actividades previas*

El organismo promotor debe realizar un ajuste de los expedientes técnicos y estudios de factibilidad y lograr la aprobación definitiva por parte de la instancia municipal responsable del proceso y luego de las comunidades concernidas.

Es necesario que la instancia municipal defina las fuentes de financiamiento que dispondrá para la puesta en operación de las microempresas, a fin de establecer las modalidades de operación y los mecanismos de gestión que se adoptarán; ello permite orientar mejor la labor del organismo promotor. Si el recurso es municipal, es conveniente que sea administrado a través de un fondo revolvente o similar, por alguna instancia que se maneje con agilidad y relativa independencia (por ejemplo, a través de la instancia paramunicipal encargada de la privatización). Si la fuente es externa (alguna entidad estatal o privada de carácter promocional, o alguna entidad integrante del sistema financiero), se seguirán los lineamientos que ella establezca. En ambos casos deben señalarse montos, plazos, tasas, garantías y otras exigencias necesarias para la suscripción de los contratos de préstamo con las microempresas que se promocionen.

En caso de que la acción del organismo promotor requiera algún tipo de soporte de terceras entidades, deberá suscribir los convenios respectivos.

b) Actividades para la promoción de las microempresas

Cuando se trate de la descentralización de un servicio actualmente existente, la labor promocional se dirige a los trabajadores que serán transferidos a la microempresa y ésta toma un carácter específico que permite obviar lo señalado en este acápite, siendo válido para ellas todo lo señalado a partir del punto c), (actividades para la constitución de las microempresas) en adelante.

Si se tratara de un servicio nuevo o que se va empezar a ofrecer en zonas en las que actualmente no se brinda, la promoción se orientará a las poblaciones beneficiarias. Para ello el organismo promotor debe desplegar una intensa labor de difusión acerca de la puesta en marcha del sistema, ante las organizaciones comunales o vecinales y otras instituciones de la localidad (parroquias, ONG locales, etc.), con el propósito de lograr su participación activa y comprometida en el proyecto.

La difusión se inicia con una reunión en la que participan los directivos de las organizaciones representativas de la población, la cual se convoca mediante cartas, esquelas de invitación, afiches, cuñas radiales, avisos en los servicios religiosos, etc. El propósito es dar a conocer el sistema de gestión de los servicios a través de microempresas, las mismas que serán promovidas y gestionadas con participación de la población. El objetivo es procurar el involucramiento de los participantes. Es conveniente que en la reunión se dé la presencia de un representante de la municipalidad que avale el trabajo que se está realizando.

En un segundo momento se procede a la convocatoria de precandidatos a trabajadores de las microempresas, tarea que corre a cargo de la comunidad con apoyo del organismo promotor. Los precandidatos deben ser personas alfabetas, mayores de edad y sin enfermedades obstaculizantes, de preferencia jefes de familia desempleados y madres jefas del hogar. A ellos se les aplica una prueba de conocimientos (operaciones básicas y comprensión de textos). Los que obtengan los mejores puntajes adquieren la condición de candidatos.

El organismo promotor procede luego a la formación y capacitación de los candidatos. Se les capacita básicamente en gestión empresarial, operación de los servicios, saneamiento ambiental y salud y dinámica de grupos. Se selecciona a aquellos candidatos que pasan un descarte médico, y que han logrado los primeros lugares en las pruebas de selección que se aplican al terminar la capacitación. Tales pruebas se orientan a medir la comprensión de los temas tratados, las habilidades instrumentales y la disposición a trabajar en equipo. Ellos serán los futuros trabajadores de las microempresas.

c) Actividades para la constitución de las microempresas

El primer acto de las personas seleccionadas es definir el nombre de su empresa y elegir a su directiva, la misma que estará compuesta por un gerente, un tesorero, un jefe de operaciones y un jefe de personal.

Seleccionan, luego, bajo orientación del organismo promotor, una forma jurídica apropiada al tamaño y carácter de la micro o pequeña empresa que se constituirá, contemplando las facilidades jurídicas del país. Esa forma jurídica debe facilitar la relación contractual con el municipio; sin embargo, deben ser los propios grupos los que opten por la forma que crean más idónea.

Bajo responsabilidad del grupo seleccionado y con asesoramiento del equipo promotor, se suscribe la escritura de constitución y se realizan las gestiones legales para la inscripción registral pública de la misma. Se incluyen inscripciones laborales (seguridad social) y tributarias (registro de contribuyentes).

La propiedad de los activos fijos de las microempresas se establece en la escritura de constitución. Los socios de la microempresa pagan aportaciones o acciones (se recomienda que suscriban montos idénticos) que suman el capital social de la empresa. Debe preverse la posibilidad de transferencia de los aportes o acciones de un socio a otro que lo reemplace o a prorrata entre los demás socios de la empresa.

La administración de la microempresa es asumida, desde la conformación del grupo, por sus propios miembros; sin embargo, resulta conveniente el asesoramiento de la entidad promotora por lo menos por un período de seis a doce meses. Los trabajadores eligen a sus directivos por un plazo mínimo de un año. El diseño organizacional implica una división del trabajo que obligue a cada sociotrabajador a asumir sus funciones operativas cotidianas y además, según necesidades, las tareas directivas para garantizar un adecuado funcionamiento de la empresa.

Para la adquisición de los activos fijos y el capital de trabajo necesarios para la operación del servicio debe formalizarse el contrato de financiamiento con la entidad financiera. El crédito tiene como condición la devolución de la cantidad recibida más el pago de intereses, en un plazo que se habrá definido en el expediente técnico o estudio de factibilidad, según la naturaleza y rentabilidad del servicio que se le concesionará. Una vez obtenido el financiamiento se realizan las compras de los equipos y herramientas que se detallan en el proyecto.

La firma del contrato de servicios o de concesión del servicio entre la microempresa y la municipalidad constituye el acto culminante del proceso de constitución, pues es el que da lugar al inicio de las actividades empresariales.

d) Actividades para la puesta en marcha de las microempresas

Cada empresa debe ser capacitada en los aspectos técnicos operativos del servicio que asumirán, mediante ejercicios de simulación en condiciones reales de operación. Esta actividad está a cargo del organismo promotor, en estrecha coordinación con las instancias municipales que se harán cargo de la supervisión del servicio. En algunas circunstancias esta fase puede ser considerada parte del proceso de constitución, aunque su ubicación en una u otra fase obliga a analizar el asunto salarial.

Terminada la capacitación técnica, y para dar inicio a las operaciones propiamente dichas, se realiza una campaña de divulgación entre la población beneficiaria, con la finalidad de informar acerca del inicio de operaciones del servicio, las características de cómo será proporcionado, con el propósito de solicitar su colaboración y participación, para garantizar el mejor funcionamiento del sistema. La difusión es apoyada con volantes, desfiles públicos con participación de grupos artísticos y otros que a bajo costo llamen mucho la atención.

e) La ejecución de un programa de divulgación y educación

Aspecto fundamental de la puesta en marcha de las microempresas es la ejecución de un programa de divulgación y educación, el mismo que se ejecuta paralelamente a la conformación y puesta en marcha de las microempresas. Este programa, tomando en cuenta la naturaleza y alcances del servicio a privatizar, puede dirigirse a dos niveles: i) masivamente a toda la población, mediante el uso de los medios de comunicación que existan en la localidad; ii) selectivamente a los usuarios del servicio, mediante el uso de medios personales como afiches, volantes, orientación personal, etc. En muchos casos es posible la combinación de ambos.

f) Asistencia técnica y seguimiento

El organismo promotor deberá destacar un promotor que en forma personal asuma las tareas de asistencia técnica y seguimiento. El promotor desempeña la labor de asesor empresarial y debe convertirse en el referente o modelo a imitar por parte de los miembros de la empresa, en particular del gerente, quien tendrá que aprender a dirigir, negociar y evaluar la marcha de la empresa a través del acompañamiento que éste le brinde.

Con el apoyo del promotor, los microempresarios deben definir la manera como serán llevados los asuntos administrativos, contables y financieros. Se profundizará la capacitación en gestión empresarial a todos los trabajadores y especialmente a los directivos para que, de acuerdo a la complejidad del servicio y tamaño de la empresa, asuman la tarea directamente o adquieran capacidad de supervisar al servicio contable que se contrate si se decide que sea externo. Es recomendable que ésta u otras capacitaciones no interrumpan la labor operacional y se den preferentemente una vez a la semana.

El promotor deberá supervisar que se respeten las normas operativas y laborales que se hayan establecido y estar permanentemente atento a la posibilidad de introducir mejoras en la organización o el sistema de operaciones del servicio. Igualmente se debe realizar un minucioso seguimiento de los ingresos y egresos de la empresa, a fin de garantizar el cumplimiento adecuado de las obligaciones laborales, financieras, tributarias y de suministros de la empresa.

El organismo promotor deberá llevar un expediente por cada empresa, donde se archiven los documentos más importantes que permitan fluidez en el trabajo de seguimiento y supervisión. Tales documentos son: los estudios preliminares (diagnóstico, propuesta de solución y estudios de factibilidad); las fichas técnicas, acta de constitución y otros documentos legales, contratos de préstamo y de servicios con la municipalidad u otros, copias de los planes de trabajo, informes y otros relacionados con la marcha de la empresa.

El promotor deberá llevar un registro de las actividades que realiza con cada empresa (por ejemplo un informe mensual de actividades y avances) y registros de rendimientos de la empresa (por ejemplo trimestrales), a fin de contar con un instrumento de evaluación que permita conocer el desarrollo del trabajo ejecutado, verificar si la empresa mantiene los niveles óptimos de producción y facilitar la introducción de correctivos para lograr su perfeccionamiento.

3. Factibilidad de la privatización

Si fundamentalmente todos los servicios municipales son privatizables, no todos tienen la capacidad empresarial necesaria. Para determinar cuáles son los servicios públicos que le compete asumir a las municipalidades es necesario tomar en cuenta el análisis del marco legal y normativo que rige su actividad, como criterio básico para la privatización. Los resultados del análisis permiten descartar aquellos servicios sin potencial empresarial¹. La selección final se basa entonces en una serie de criterios económicos, financieros, técnicos y sociales. De esta manera se ha utilizado un sistema de ponderación para calificar a los servicios. Económicamente se tomaron en cuenta el patrimonio físico y la densidad de capital, penalizando a los servicios cuyo capital excedía 50.000 dólares de EE.UU. Financieramente, se tomó en cuenta la tasa interna de retorno para medir la rentabilidad. Por fin, dentro de los criterios sociales, se han considerado, la territorialidad, es decir, el alcance vecinal, el impacto social (el número de personas beneficiarias del servicio), el impacto ambiental y la participación vecinal. Para terminar con los criterios técnicos se trata de determinar el tamaño, la tecnología utilizada y si se requiere o no reingeniería². El resultado es la selección de un cierto número de servicios de los cuales se presentan a continuación las características generales de los servicios escogidos antes de presentar uno de los estudios de factibilidad.

3.1. Características generales de los servicios seleccionados

Los seis servicios seleccionados con respecto a los criterios mencionados son los siguientes: el barrido de vías públicas, la administración de parques públicos, la administración de servicios higiénicos públicos, la administración de calles municipales, la administración de cementerios municipales y el mantenimiento y limpieza de edificios públicos municipales. En dos de los casos existen microempresas promovidas por el Instituto de Promoción de la Economía Social del Perú, IPES. Los resultados permiten destacar un cierto número de puntos comunes entre estos servicios, los cuales se presentan a continuación.

La descripción de los servicios permite destacar las razones que conducen a privatizar. Tradicionalmente muchos de los servicios bajo la responsabilidad de la municipalidad eran deficientemente prestados. Las razones son múltiples: incapacidad del municipio en la organización adecuada de los servicios a causa de una pesada burocracia, el desinterés o incapacidad de los alcaldes, mecanismos inadecuados de supervisión, personal insuficiente, abuso de costo, ausencia del servicio, el manejo inadecuado de técnicas y la falta de recursos. Pero también la falta de infraestructuras adecuadas y hábitos de la población por la ausencia de campañas educativas y de orientación. Esta situación ha conducido a implementar varios tipos de iniciativas ya que a menudo el servicio no estaba brindado por la municipalidad sino por personas con personería jurídica privada del sector informal, como por ejemplo en el caso del servicio de parques públicos. La primera es la concesión del servicio o cesión de derechos a empresas privadas, las que establecen libremente relaciones con los usuarios que pagan a las empresas por la prestación del servicio y éstas destinan una parte del pago al municipio. La segunda es la contratación de empresas privadas para que brinden el servicio, el municipio paga entonces a la empresa según un monto convenido y los usuarios remiten un tributo al municipio.

Además, ante la ausencia de responsabilidad de la municipalidad frente al usuario en caso de pérdidas, accidentes de tráfico o robos de vehículos, se generó la aparición de «cuidaderos» los que de manera informal, cumplían con la labor de vigilancia contra posibles robos, y de

¹ Ver anexos para más detalles sobre los servicios preseleccionados.

² Ver tablero recapitulativo en anexos.

información en el caso en que se produjera algún incidente, anotando la matrícula del vehículo. Para el caso de los servicios de mantenimiento y limpieza de edificios públicos municipales también se procedía a la contratación, fuera de la planilla, de particulares por períodos de tiempo determinado. Estas soluciones provisionales, en vez de mejorar la situación, crean una inseguridad en el trabajo ya que las personas así contratadas no tienen el beneficio de algún tipo de prestación social, ni les permite acceder a un trabajo reconocido para subvenir a sus necesidades. Por otra parte delante de la ineficacia de los servicios municipales también se vio una proliferación de empresas privadas como en el caso de los mataderos, cementerios y servicios de mantenimiento y limpieza de edificios públicos. Así para brindar un mejor servicio, más equitativo, las microempresas son una respuesta.

La privatización de los servicios municipales implica formalizar a los trabajadores informales para poder contratarlos y así permitirles efectuar la misma tarea en mejores condiciones tanto para ellos como para los usuarios. Estos servicios se caracterizan por el uso de técnicas simples, abundante mano de obra que no necesita demasiada capacitación, salvo para el gestionamiento de la empresa. Para algunos de los servicios se requiere un sistema de control eficaz (parques públicos municipales), la asistencia de un organismo promotor para los aspectos técnicos, y una capacitación profundizada en los casos de servicios de canales y limpieza de edificios públicos. El uso de tecnologías simples y de abundante mano de obra permite tener un costo de inversión y operativo relativamente razonable, a lo que se puede añadir el costo del servicio y el número de beneficiarios para darse cuenta de la factibilidad financiera de la iniciativa. Desde un punto de vista social, los ingresos del personal son más elevados, además el personal municipal no pierde su trabajo puesto que una transferencia de éste es útil ya que a menudo están familiarizados con el trabajo. Aún más, la constitución jurídica de la microempresa permite considerar a los trabajadores como socios y propietarios, lo cual garantiza niveles democráticos y participativos de gestión: hombres y mujeres pueden asumir indistintamente las funciones gerenciales y de control, como así es el caso en los servicios de mantenimiento y limpieza de edificios públicos, la gerencia es asumida por una mujer.

Otro elemento que hay que tomar en cuenta es la opinión pública, puesto que a menudo las poblaciones consideran que es de la responsabilidad de la municipalidad el ofrecer los servicios y por consiguiente son pocos los que consideran que puede ser una responsabilidad del sector privado. Además, ocurre que los beneficiarios no correlacionen sus demandas con la obligación de pago que se deriva de la prestación del servicio como es el caso con los servicios de aseo urbano o limpieza y mantenimiento de parques y jardines. La situación tiene que ver con el grado de civismo de la población así como con su nivel de desarrollo socioeconómico. Por consiguiente, la oposición es flagrante entre los distritos de nivel económico medio y alto, que aceptan pagar el tributo, y los distritos con poblaciones mayoritariamente marginales en donde las autoridades municipales establecen tarifas de subvención. Lo que sucede a menudo es que en el segundo caso la población se abstiene de pagar porque no está satisfecha del servicio prestado. Por estas razones la sensibilización de la población es una etapa importante.

3.2. Ejemplo de un estudio de factibilidad: el servicio de barrido de vías públicas

3.2.1. Breve reseña del servicio

Suele ser común que la eficiencia de la gestión de un alcalde sea medida por sus contribuyentes por el estado de los servicios de limpieza, es decir, el barrido de calles y la recolección de basura, tanto como por las obras o reformas que realice dentro de su gestión, tal vez por ser estos servicios los que más saltan a la vista cuando están mal administrados.

Esta constatación parece haber sido el principal factor que ha motivado la acción de muchos alcaldes limeños para prestar atención a este problema. Algunos han buscado la solución mejorando la administración directa del servicio y otros privatizando el servicio.

En los últimos años, 16 de los 42 distritos que integran el complejo metropolitano, han optado por la privatización y aunque los modelos organizativos y los niveles de eficiencia alcanzado son diferentes, en general es posible ver un rostro más limpio de la ciudad en esas jurisdicciones, todas ellas integrantes del casco urbano de la ciudad.

En los distritos periféricos la situación se presenta de manera diferente porque en general el servicio no ha sido privatizado, ni se han adoptado medidas efectivas para corregir la mala administración directa. Una de las razones que pudiera explicar esta deficiencia es que la mayoría de las calles no se encuentran asfaltadas e impiden desarrollar esa labor adecuadamente. Pero el problema no se presenta sólo en ese tipo de vías, sino también en los centros comerciales que sí tienen calles asfaltadas.

Para justificar la situación se expresan argumentos autoexculpatorios de distinto tipo, pero en general se señala como razón la falta de recursos, bien porque los contribuyentes no pagan sus tributos o porque el Estado no les transfiere suficientes fondos.

Pero las razones que explicarían mejor esta situación son, entre otras, las siguientes:

- incapacidad de los municipios para organizar adecuadamente el servicio: burocracia, improvisación del personal que dirige la tarea, desinterés o incapacidad de los alcaldes, inadecuados mecanismos de supervisión, insuficiente personal, falta de recursos, etc.;
- inadecuados hábitos del personal que ejecuta las labores de limpieza: trabajo ejecutado por tarea como resultado de insatisfactorias negociaciones con los sindicatos, edad inadecuada de los trabajadores para desempeñar la labor (personal mayor de 40 años), escaso número de horas trabajadas (generalmente 6 horas/día), etc.;
- insuficiente infraestructura: ausencia de colectores, tachos de basura o papeleras en la vía pública;
- inadecuados hábitos de la población: ausencia de campañas educativas y de orientación, no pago de tributos, etc.

Muchos alcaldes, aun los que no han procedido a privatizar el servicio, piensan que esta medida ofrece una auténtica solución al problema; sin embargo se enfrentan a otro tipo de situaciones que muchas veces impiden adoptarla:

- organización sindical de los trabajadores que involucra a la mayoría o totalidad del personal municipal, hecho que eventualmente los enfrentaría a situaciones conflictivas no deseadas;
- falta de recursos para liquidar beneficios sociales de los trabajadores. En algunos municipios se ha adoptado la decisión de privatizar el servicio, sin liquidar el personal antiguo, distribuyendo áreas de operación diferenciadas, creando en muchos casos duplicidad y sobrecostos innecesarios;
- convencimiento de la obligatoriedad de recontractar al personal liquidado bajo formas empresariales, el cual arrastraría a las empresas creadas los mismos vicios (e inadecuada edad) impidiendo que la medida represente una real solución al problema.

Frente a estas afirmaciones vale la pena destacar la experiencia recientemente adoptada por el alcalde provincial de Lima en el distrito del Cercado (Lima antigua) quien pese a las huelgas y a veces confrontación violenta con el sindicato, impuso el criterio de privatizar el servicio, para lo cual organizaron a los trabajadores cesados bajo formas empresariales, y promovieron la formación de nuevas microempresas con servidores más jóvenes y mejor capacitados.

Las microempresas creadas han sido subcontratadas, a su vez, por la empresa RELIMA que fue la ganadora de la licitación internacional convocada para hacerse cargo de la concesión del servicio de limpieza en esa jurisdicción, incluyendo la recolección de basura y la administración de los rellenos sanitarios que operan a nivel metropolitano. Esta acción ha sido reforzada con la adopción de medidas paralelas, como la implementación de papeleras en todo el distrito y el despliegue de una importante campaña de orientación y educación ciudadana.

Un dato adicional importante es que en todos los casos investigados, la municipalidad continúa cobrando a los vecinos el arbitrio de limpieza correspondiente y contrata directamente a las empresas, pagándoles una determinada tarifa por la prestación del servicio.

Situación actual

A pesar de los evidentes logros de la privatización, en cuanto a la calidad del servicio, se ha considerado pertinente incluir en este punto la situación de las empresas de barrido que pioneramente promoviera el IPES en 1993, en el distrito de Miraflores, con el propósito de alertar acerca del decurso que puede tomar esta medida si no hay un convencimiento pleno y real de las autoridades municipales acerca del carácter esencial de la privatización y del respeto que ella impone a la autonomía de la empresa como una persona jurídica independiente y capaz.

La principal constatación es que las empresas, en términos operativos, se encuentran trabajando de la misma manera en que fuera concebido su diseño original. No ha ocurrido ningún cambio sustancial ni mejoría entre el año de su creación y el momento actual. Por el contrario, se observa que en términos de la gestión empresarial se ha provocado una suerte de retroceso en la capacidad y sentido gerencial que el IPES había logrado inculcar en los microempresarios.

Esto se debe a que la propia municipalidad, aprovechando su condición de contratante y de la concepción de entidad «superior» que de ella tienen los microempresarios, ha distorsionado severamente la naturaleza de la relación, convirtiendo a los microempresarios en una especie de trabajadores informales del municipio y a la microempresa en una ficción jurídica útil a su errónea perspectiva.

Así, por la simple vía de cancelar los procesos de licitación anuales para la recontractación de las microempresas y de asegurarles año tras año un nuevo contrato, los funcionarios municipales han logrado someter a los trabajadores y depauperar a la microempresa. De esta manera, a pesar de que las microempresas tienen la misma carga de trabajo y han demostrado un desempeño eficiente y constante, el valor de cada contrato anual no sólo no ha sido incrementado, sino que ha disminuido:

- Por la eliminación de la utilidad que les correspondería como a cualquier empresa y con ello la posibilidad de generar siquiera una acumulación primaria.
- Reduciendo algunos rubros de su estructura de costos, tales como:
 - la depreciación para la renovación y mantenimiento de equipos, siendo que ahora esto se hace a juicio del funcionario municipal cuando las condiciones de dichos equipos o implementos son francamente deplorables;
 - el rubro alquiler del local, ya que la municipalidad les proporciona un depósito para guardar sus implementos junto con los servidores de otros servicios, influyendo negativamente en el asentamiento de una conciencia de su independencia;
 - sueldos congelados al valor de 260 nuevos soles, que en su momento estaban cercanos al doble del sueldo mínimo vital, hoy quedan por debajo del fijado por el Gobierno en 350 nuevos soles;
 - la asignación por movilidad a cada trabajador ha sido reducida de 70 a 10 nuevos soles mensuales.

Indudablemente el panorama descrito resulta desalentador para los trabajadores que se han visto obligados a aceptar la situación, sobre todo porque la microempresa les brinda acceso a la seguridad social y porque frente a ella, la única otra alternativa que tienen es seguramente el desempleo. Sin embargo, ha habido rotación del personal, en un orden del 40 por ciento pero algunos de los nuevos trabajadores ya no han sido admitidos como socios de la microempresa.

Los trabajadores entrevistados manifiestan haberse quejado ante el municipio por los continuos abusos a que son sometidos. Esto denota el surgimiento de una cierta actitud sindicalista ya que en esencia a lo que se refieren es a la asignación, por parte de los funcionarios municipales, de zonas no contempladas en los contratos iniciales, dentro de una racionalidad impuesta, aunque esto no represente sobrecarga laboral a los trabajadores. Igualmente se quejan

del caso de que algunos trabajadores tienen que salir a cumplir su labor desde las 4 de la mañana para hacer la limpieza de la zona céntrica del distrito.

3.2.2. Descripción del servicio

Comprende el barrido y recogida manual de los desechos que se encuentran en las calles, avenidas, parques y plazas públicas, así como de la recogida de los desechos depositados en las papeleras y la limpieza de las mismas.

En el modelo de microempresa desarrollado por el IPES, de los once trabajadores diez se dedican al barrido propiamente dicho y uno a manejar el triciclo recolector. Estos se organizan rotativamente, por rutas, de manera que cada persona cubre 2,20 km lineales de calle/día. Cada barrendero cuenta con un carrito de tres ruedas (capacho), con capacidad de carga de 100 litros, una escoba grande, un recogedor o alzador de metal y, eventualmente, un rastrillo.

Conforme van barriendo y recogiendo los desechos de las avenidas y calles, los barrenderos llenan la bolsa contenida en el carrito que manipulan. Paralelamente, el onceavo trabajador encargado del manejo de un triciclo debidamente acondicionado y con una capacidad de carga de un 1 m³, recoge los desechos que se van acumulando en las bolsas colocadas en los carritos a efecto de trasladarlos hasta un centro de acopio o transferencia primaria (un contenedor).

El servicio de recolección se encarga luego de transportar los desechos desde el contenedor hasta el relleno sanitario.

3.2.3. Mercado

Análisis de la oferta

Según el estudio realizado por el IPES en la etapa de promoción de las microempresas, cada trabajador tiene una capacidad de barrido y limpieza de 2,20 km lineales de calle, en una jornada de seis horas efectivas de trabajo por día¹ en zonas de tránsito peatonal medio. Este rendimiento considera el barrido de uno de los lados de la calle y una zona de limpieza por lado de 1,5 metros de ancho: la vereda y parte de la pista, en el encuentro de ambas.

Este dato puede variar en función de un conjunto de factores: cantidad de desechos a recoger, tipo de vereda y pista que se han de barrer, tiempo de lluvia o sequía, etc. En zonas de alto tránsito peatonal el promedio disminuye a 1,7 km/día y en las de bajo tránsito se incrementa a 2,2 km/día; pero la latitud de estas variaciones puede ser mayor.

Considerando que cada microempresa cuenta con diez trabajadores/barredores, su capacidad de atención promedio es de 22 km lineales por día, lo cual beneficia directamente a 11.000 habitantes o 2.200 viviendas.

Tarifa del servicio

Este ítem se analiza en detalle en el rubro costos de operación; sin embargo, debe señalarse que la tarifa se refiere al cobro que la microempresa efectúa al municipio.

En cuanto a la tarifa que cobran los municipios a sus vecinos, cada uno de ellos la establece de acuerdo a su criterio, generalmente por análisis de costos y eficiencia de cobranza, y se hace efectiva dentro del rubro de arbitrios. Los montos específicos los define cada distrito mediante ordenanzas municipales que son publicadas en el *Diario Oficial «El Peruano»*.

¹ En otros modelos empresariales, desarrollados bajo la forma de pequeña empresa y aun en los servicios administrados centralmente, se utilizan estos mismos rendimientos que fueran establecidos por el IPES con base en un minucioso estudio de tiempos y movimientos.

Análisis de la demanda

Por la descripción realizada en la reseña del servicio (punto 1 de este perfil) podemos deducir que la demanda actual no se encuentra satisfecha, particularmente en los distritos periféricos de la capital. Por ello, antes que buscar una cuantificación de la misma, debe tomarse en cuenta que este servicio ofrece todavía un margen amplio para la promoción de micro o pequeñas empresas especializadas que puedan brindarlo.

Debe considerarse, sin embargo, que la desatención a este problema se origina fundamentalmente en una visión específica que las autoridades municipales tienen del mismo, antes que en una correlación entre la demanda y la oferta.

3.2.4. Factibilidad técnica

Si bien es cierto que la operación manual del servicio de barrido resulta sumamente sencilla y que por ello no se requiere de mayor capacitación del personal que la brinda, la implementación de una empresa de este tipo hace necesario tomar en cuenta ciertos aspectos técnicos imprescindibles para su buena marcha posterior.

En primer lugar deberá determinarse la frecuencia en que debe brindarse el servicio en todas las calles y avenidas del distrito. Así, las calles y avenidas que presentan un congestionamiento peatonal y vehicular medio, en un distrito típico, requieren el servicio diariamente. Las calles y avenidas de los grandes centros comerciales (Lima antigua, mercados mayoristas, etc.) precisan el servicio dos o más veces al día. En zonas residenciales con una densidad poblacional media, el servicio puede ser requerido una vez a la semana; y, en zonas de baja concentración poblacional puede llegar a brindarse cada 15 días.

En cada una de las zonas tendrá que estudiarse el volumen de basura generado tanto en las papeleras o colectores como el que es arrojado directamente a las vías. Si esta infraestructura no existiera, el estudio debe contemplar también su implementación.

El tercer paso consiste en la determinación de las rutas que van a seguir los trabajadores a fin de asignarles zonas y establecer su rotación.

3.2.5. Factibilidad económica

Para la determinación de este aspecto se han utilizado los datos correspondientes a los estudios realizados por el IPES para la implementación de las microempresas del distrito de Miraflores.

Costos de inversión

(En dólares de EE.UU.)

| CONCEPTO | SUBTOTAL | TOTAL |
|--|----------|-----------------|
| Maquinarias y Equipos | | 1.870,84 |
| 01 Triciclos | 437,50 | |
| 10 Capachos | 1.041,67 | |
| Cilindros | 375,00 | |
| Costales | 16,67 | |
| Uniformes | | 467,50 |
| Buzos | 183,33 | |
| Guantes | 55,00 | |
| Gorros | 68,75 | |
| Zapatillas | 160,42 | |
| Herramientas | | 458,34 |
| Rastrillos | 125,00 | |
| Recogedores | 104,17 | |
| Escobas | 125,00 | |
| Pintado de cilindros | 104,17 | |
| Local | | 500,00 |
| Garantía por alquiler | 250,00 | |
| Acondicionamiento | 250,00 | |
| Mobiliario | | 250,00 |
| Constitución legal | | 333,33 |
| Otros gastos | | 83,33 |
| Capital de trabajo (Plantilla y gasto administrativo) | | 2.588,00 |
| T O T A L | | 6.551,34 |

Costos de operación

El cuadro que se presenta a continuación corresponde a los costos de operación de las empresas del distrito de Miraflores en el momento de su constitución e inicio de operaciones y no considerará las modificaciones «históricas» introducidas en el proceso de su funcionamiento.

(En nuevos soles; 1 dólar EE.UU. = 2,7 soles)

| CONCEPTO | SUBTOTAL | TOTAL |
|--|----------|-----------|
| Gastos de personal | | 6.169,20 |
| Remuneración base (150 dólares EE.UU.) | | |
| Salario neto | 3.805,40 | |
| Contribución del trabajador | 569,75 | |
| S.N.P. (13%) | | |
| Contribución del empleador | 699,60 | |
| FONAVI (7%) | | |
| S.N.S. (9%) | | |
| C.T.S. y gratificaciones (25%) | 1.094,45 | |
| Gastos operativos | | 1.070,60 |
| Renovación de equipos | 789,70 | |
| Mantenimiento del equipo | 106,00 | |
| Útiles de aseo | 174,90 | |
| Gastos administrativos | | 689,00 |
| Alquiler de local | 265,00 | |
| Materiales de oficina | 132,50 | |
| Asistencia contable | 212,00 | |
| Servicios (agua/luz) | 79,50 | |
| Gastos financieros ¹ | | 962,00 |
| Subtotal | | 8.890,80 |
| Imprevistos (10%) | | 889,10 |
| Subtotal | | 9.779,90 |
| Utilidad (20%) | | 1.956,00 |
| T O T A L | | 11.735,90 |

¹ Cuota mensual, bajo las siguientes condiciones: préstamo en dólares de EE.UU., plazo de 18 meses y tasa de interés de 2,42 por ciento mensual.

Análisis costo/beneficio

El costo total de la operación asciende a 11.735,90 nuevos soles o sea el equivalente a 4.429 dólares de EE.UU.; asimismo, el costo de operación por trabajador es de 442,90 dólares de EE.UU. Considerando que cada microempresa atenderá diariamente 22 km/calle/día o 572 km/calle/mes, el costo unitario es de 7,74 dólares de EE.UU. por km de calle/mes. Es importante precisar que el costo «estándar» para Latinoamérica de 1 km de calle/mes se ubica en los 8,50 dólares de EE.UU.

El costo operativo de cada microempresa debe ser asumido por la municipalidad a través del contrato que suscriba con cada una de ellas, el mismo que se determina en función del estudio previo.

La tarifa que la municipalidad debe cobrar a cada vivienda será resultante de dividir el costo por microempresa (promedio 4.429 dólares de EE.UU.) entre el número de viviendas atendidas (promedio 2.200/mes), lo cual arroja un costo de 2,01 dólares de EE.UU. por vivienda. Pero si se considera que existe una morosidad en la cobranza (que en el caso de los distritos de Lima es en promedio del 40 por ciento), este valor se incrementa a 3,35 dólares de EE.UU.

3.2.6. Factibilidad social y organizativa

Tanto los casos promovidos por el IPES como los desarrollados bajo otras formas empresariales o modalidades organizativas, demuestran que este servicio es uno de los más aparentes para ser transferidos al sector privado. Asimismo es un servicio que los usuarios reconocen fácilmente cuando es brindado o no con eficiencia y tal vez sea el que mayores réditos de imagen brinde a los alcaldes que adopten la decisión de asumirlo con eficiencia.

La promoción de las empresas puede hacerse a partir del personal que labora actualmente en el servicio administrado por el municipio, a condición de elaborar un programa para lograr su adecuada reconversión laboral.

También puede promoverse la formación de las microempresas entre la población desempleada del distrito, especialmente entre la femenina, ya que las mujeres han demostrado eficiencia, responsabilidad y mayor dedicación al trabajo.

Operativamente el personal de este servicio no requiere mayor calificación, salvo la relacionada con los aspectos de gestión empresarial que sería impartida por igual a todos los trabajadores.

Con respecto a la organización de la microempresa, según la experiencia del IPES, se estipula que todos sus trabajadores son operarios; sin embargo, algunos de ellos deben asumir las siguientes funciones:

- 1 gerente;
- 1 jefe de personal;
- 1 tesorero;
- 1 jefe de operaciones.

Estos puestos deben ser ocupados por los propios trabajadores/operarios elegidos por su asamblea por períodos de dos años. Ese período garantiza una continuidad en la gestión, pero con el fin de fomentar un espíritu democrático, debe procurarse la rotación de funciones al término de ese período.

Es deseable que la microempresa tenga su propio local tanto para el almacenamiento de sus equipos como para sede social. El alquiler debe correr por cuenta propia de la empresa o ser proporcionado por la municipalidad a título oneroso, pero garantizando su autonomía.

3.2.7. Opinión de los beneficiarios

En los distritos donde se ha privatizado el servicio, los beneficiarios manifiestan estar de acuerdo con la forma en que se está llevando, aunque desconocen que éste sea brindado específicamente por microempresas.

En los distritos donde las empresas han sido recientemente implementadas la población no se encuentra totalmente satisfecha con los resultados porque considera que ésta puede ser sólo una medida temporal. Por ello puede considerarse que esas empresas están todavía en una etapa de inserción en el mercado y será necesario un tiempo para que los beneficiarios asimilen la idea como algo normal y constante.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

- i) El proceso de reforma, emprendido en el Perú a partir de 1990, ha creado un marco político, económico y legal propicio para emprender procesos de privatización en escala muy extendida. Sin embargo, es poco lo que se ha hecho para integrar a los municipios en procesos de este tipo, por carecer el Gobierno de una política que se oriente en esa dirección.
- ii) La privatización en el ámbito municipal debe entenderse como una estrategia orientada a superar la insuficiencia e ineficacia en la provisión de bienes y servicios urbanos, con la participación de los agentes privados locales, en un contexto de desarrollo y generación de empleo que se oriente a dinamizar la economía local y a superar las condiciones de pobreza.
- iii) La privatización de servicios públicos municipales a través de microempresas se ha iniciado en el Perú en los años 90, gracias a la acción de entidades promotoras, a la voluntad política de algunos alcaldes y a la existencia de un contexto social y político favorable a la privatización. Se reporta, en algunas poblaciones, el surgimiento espontáneo de microempresas surgidas de las propias poblaciones, que realizan servicios de naturaleza municipal, las cuales podrían ser incorporadas orgánicamente a procesos de privatización que emprendan los municipios.
- iv) Esta forma de privatización de los servicios se muestra como un valioso aporte a la solución de los problemas de gestión municipal y a la expansión de los servicios hasta ámbitos poblacionales que no gozan de ellos.
- v) Las microempresas presentan condiciones básicas de factibilidad para su desempeño; sin embargo, al haberse manejado dentro de un marco legal (contrato de servicios) que introduce factores de inestabilidad muy altos, estas han quedado libradas a los vaivenes de la política municipal.
- vi) La ley de concesiones resulta más adecuada para que los municipios emprendan procesos de privatización; sin embargo, esa ley presenta insuficiencias para abarcar la singularidad que implica la promoción de microempresas como parte del proceso de privatización municipal, dentro de la lógica propuesta por este estudio.
- vii) Las microempresas muestran ventajas comparativas sobre las empresas privadas tradicionales cuando se trata de privatizar servicios que requieren mano de obra de baja calificación y el uso de tecnologías sencillas; pero sobre todo cuando se trata de expandir los servicios a poblaciones que actualmente no los perciben, principalmente poblaciones pobres.
- viii) Los municipios que emprendan procesos de transferencia de los servicios, deben establecer un Protocolo para la Privatización, para dar inicio al proceso. Ello implica elaborar un diagnóstico de situación de los servicios de su jurisdicción; y una propuesta de solución integrada que implique transferir la gestión de los servicios a empresas tradicionales o microempresas.
- ix) La responsabilidad de la transferencia debe ser asumida por alguna entidad paramunicipal (en la que participen los agentes locales), con la finalidad de proveer agilidad y equidad al proceso. Dicha entidad debe prever la promoción y creación de las microempresas como parte de sus responsabilidades, aunque la experiencia recomienda que esa función específica sea asumida por un organismo promotor especializado.
- x) La ley de concesiones ofrece un marco propicio para que los municipios emprendan procesos de privatización; sin embargo, presenta vacíos para abarcar la singularidad que implica promover microempresas como parte del proceso de privatización municipal, dentro de la lógica propuesta por este estudio.

4.2. Recomendaciones generales

- i) Los procesos de privatización municipal que se emprendan deben concebirse como una estrategia orientada a promover el desarrollo local, que busca la activa participación de las poblaciones beneficiarias y de los agentes económicos locales, en la solución de los problemas de eficiencia y cobertura de los servicios públicos que son de su responsabilidad. Dentro de esa estrategia, debe contemplarse la promoción de microempresas como un elemento fundamental para lograr la participación vecinal, sobre todo en poblaciones que actualmente no gozan de los servicios.
- ii) La estrategia de privatización de los servicios públicos municipales debe contemplar:
 - programas de asistencia técnica y apoyo para el reforzamiento de las instituciones que participan del proceso: municipalidades, microempresas y entidades promotoras; y,
 - programas de divulgación y capacitación de las poblaciones beneficiarias, orientados a motivar su responsabilidad social en el sostenimiento de los servicios públicos, y como un medio para lograr su plena integración ciudadana.
- iii) Debe analizarse el marco legal vigente, a fin de que los procesos que incluyan la promoción de microempresas, gocen del amparo legal suficiente para garantizar su sobrevivencia en el largo plazo y por ende, la recuperación de las inversiones que se realicen.
- iv) En todos los casos resulta pertinente establecer tarifas para el cobro de los servicios.

4.3. Recomendaciones específicas

- i) Es conveniente que las microempresas que se creen sean formales, para poder contratar con el municipio; y, de preferencia, tener carácter asociativo (los trabajadores son propietarios), dada la naturaleza del trabajo que efectúan y su origen participativo.
- ii) Con el fin de brindar garantías a las microempresas que contrate, es fundamental que el municipio defina tarifas para cada uno de los servicios, las cuales deberán asegurar la cobertura de costos, incluyendo el pago de beneficios sociales y un margen de utilidad que permita la capitalización de la microempresa. Complementariamente, los municipios deberán analizar la pertinencia de aplicar las tarifas de manera diferenciada, tomando en cuenta el grado de desarrollo socioeconómico de las poblaciones.
- iii) Los municipios deberán ofrecer garantías de pago a las microempresas prestadoras de servicios cuando no exista posibilidad de cobro directo al usuario. Es decir en aquellos servicios que por su naturaleza (caso servicio de parques y jardines o alumbrado público, recolección de basura o limpieza pública, etc.), el pago tiene carácter tributario.

Breve bibliografía

ARROYO, Jorge

Experiencias en privatización de servicios ambientales del sector público en el Perú.

En: Desarrollo de la pequeña empresa. Revista Internacional, vol. 7, núm. 3. Lima, setiembre de 1996.

ARROYO, Jorge; RIVAS, Francisco y LARDINOIS, Inge

La gestión de residuos sólidos en América Latina: el caso de las pequeñas y microempresas y cooperativas.

Serie: Urban Waste, núm. 5. Lima, octubre de 1997.

BATLEY, Richard

Manejo de ciudades en crecimiento, servicios públicos y privados.

En: Servicios públicos urbanos: Privatización y responsabilidad social.

Serie Gestión Urbana, núm. 5. Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe. Quito, 1996.

DROMI, José Roberto

Derecho administrativo económico, Editorial Astrea. Buenos Aires, 1985.

Instituto Apoyo

Revista: Apoyo a la gestión municipal, vol. I, núm. 4 (abril, 1994) y vol. II, núms. 1 y 2 (enero y febrero, 1995). Lima.

IPES

La basura en Lima, problemas y soluciones. Lima, 1995.

IPES

Promoción del empleo, la salud y el ambiente. Lima, 1991.

MORGAN, J.P.

Perú: Perspectivas de un país en marcha.

Ed. PromPerú. Lima, 1997.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe.

La reforma pendiente.

En: Perú Económico. Lima, febrero de 1997.

POLLAROLO, Pierina y PALACIOS, Rosa María

¿Se puede hacer algo por las municipalidades?

Revista Debate. Lima, julio-agosto de 1995.

ROCA, Santiago y colaboradores.

Perú: Destino de inversiones 1997-1998.

Ediciones ESAN. Lima, 1997.

VAN BEUNINGEN, Cor.

Nuevas formas de promoción y los programas de promoción: la relación sociedad, mercado y Estado.

En: Los mundos del desarrollo: 30 años de trabajo en las ONG. DESCO. Lima, 1996.

Segundo Round en concesiones.

En: Perú Económico. Lima, marzo de 1997.

A N E X O S

- I. INVENTARIO DE SERVICIOS MUNICIPALES ASIGNADOS POR LEY
Y QUE MUESTRAN UN POTENCIAL EMPRESARIAL
- II. CRITERIOS ASUMIDOS PARA EL ANALISIS DE LOS FACTORES
DE EVALUACION
- III. ELEMENTOS DE UN CONTRATO DE CONCESION

Anexo I

Inventario de servicios municipales asignados por ley y que muestran un potencial empresarial

| ACTIVIDAD SEÑALADA EN LA LEY | SERVICIO QUE INCLUYEN | DESCRIPCION DEL SERVICIO PRESTADO |
|---|--|---|
| Abastecer de agua potable y desagüe | Sólo en los sitios donde no hay entidad nacional o regional encargada | Proveen de agua potable y desagüe, administran el servicio directamente o por concesión |
| Construir, organizar supervisar y controlar mercados de abastos, camales, silos y terminales pesqueros | Construyen, supervisan y controlan mercados, camales, silos y terminales pesqueros sólo donde no hay actividad privada | Controlan precios, calidad de los productos y aspectos de saneamiento |
| Ejecutar el servicio de limpieza pública, ubicar áreas de disposición final y aprovechar industrialmente los residuos | Recojo de basuras, barrido de calles, administración de sitios de disposición final No aprovechan industrialmente la basura | Administran los servicios directamente o por concesión No hay aprovechamiento industrial de residuos |
| Sostener y supervigilar el mantenimiento de caminos vecinales carrozables | Virtual abandono de la tarea a manos del Estado central o las comunidades | Sólo intervienen en casos de emergencia cuando el servicio del Ministerio no llega al distrito |
| Sostener y supervigilar el alumbrado público y doméstico | Se encargan del mantenimiento del servicio de alumbrado público | Mantienen los postes y aparatos de iluminación que integran el servicio |
| Construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de primeros auxilios | Sólo donde no actúa el Ministerio de Salud, algunos construyen y mantienen postas y puestos de primeros auxilios y botiquines | Administran postas, botiquines y puestos de primeros auxilios |
| Construir, habilitar, conservar y administrar cementerios | Sólo dónde no existen Sociedades de Beneficencia Pública | Habilitan y administran cementerios, mantienen nichos y tumbas, cuidan los jardines y senderos |
| Organizar los servicios funerarios | En los distritos donde no hay actividad privada | Administran el servicio de velatorios y carrozas |
| Crear, organizar y mantener bibliotecas y casas de cultura | Mantienen bibliotecas y algunos tienen casas de cultura | Administran las bibliotecas y los locales de las casas de cultura |
| Zonificación y urbanismo | Planifican el desarrollo urbano Otorgan licencias | Verifican obras e inspeccionan el cumplimiento de reglamentos |
| Cultura, recreación y deporte | Construyen campos y complejos deportivos y otros establecimientos culturales | Administran los campos y complejos deportivos y los establecimientos culturales |

| ACTIVIDAD SEÑALADA EN LA LEY | SERVICIO QUE INCLUYEN | DESCRIPCION DEL SERVICIO PRESTADO |
|---|--|---|
| Velar por la conservación de la flora y fauna locales | Promueven acciones ante organismos competentes Algunos han creado policías ecológicas | Vigilan el cumplimiento de los señalamientos legales Promueven acción de organismos responsables |
| Organizar y mantener sistemas de señales y semáforos | Se encargan de la señalización y semaforización | Instalan y mantienen señales y semáforos |
| Instalar y mantener servicios higiénicos y baños públicos | Algunos mantienen servicios higiénicos. Se han detectado baños públicos sólo en playas. Algunos administran piscinas | Proveen del servicio y lo administran |
| Establecer y conservar parques zoológicos, parques botánicos bosques naturales y parques recreacionales | Virtualmente inexistentes, sólo parques recreacionales | Administran parques recreacionales, generalmente sin contenido económico |
| Organizar programas turísticos de interés local | Inexistentes | |
| Propiciar campañas de forestación y reforestación | Forestan en sus parques, jardines y áreas reservadas | Mantienen parques y jardines y áreas reservadas |
| Conservación de parques y jardines | Habilitan y mantienen parques y jardines | Mantienen viveros y los parques y jardines |
| Habilitar, acondicionar y conservar playas y riveras de los ríos | Habilitan acceso a las playas y se encargan de limpiarlas | En balnearios concurridos limpian las playas en temporada de verano |
| Provisión de energía eléctrica | Sólo en los sitios donde no hay entidad nacional o regional encargada | Proveen el servicio con métodos y técnicas apropiadas a los recursos locales. Los administran |

Anexo II

Criterios asumidos para el análisis de los factores de evaluación

Los criterios seleccionados son de tipo económico, financiero, técnico y sociales. A continuación se expresan las consideraciones básicas que se han tenido en cuenta.

En el caso de los **criterios económicos** se han seleccionado como factores de ponderación el **patrimonio físico** y la **densidad de capital**. Se ha otorgado una mayor calificación a los servicios que presentan un patrimonio menor a US\$ 10.000 y se ha calificado negativamente a los que exceden de US\$ 50.000. Asimismo, se otorga mayor calificación a los servicios que presentan una densidad de capital menor a US\$ 1.000 y se califica negativamente a los que exceden los US\$ 5.000 por puesto de trabajo, asumiendo que en ambos casos tales valores se ajustan a las características de las microempresas en el Perú.

Los **criterios financieros** seleccionados se refieren a la **rentabilidad** en sí misma y a la rentabilidad referida al tiempo, mediante estimación de la **tasa interna de retorno**. Se califica con mejor puntaje la mayor rentabilidad, así como la recuperación de la inversión en corto plazo.

Para la medición de los **criterios sociales** se han considerado la **territorialidad**, el **impacto social**, el **impacto ambiental** y la **participación vecinal**. En el primer caso se otorga mayor calificación a los servicios que tienen alcance vecinal por sobre los de alcance distrital o metropolitano (que abarca más de un distrito), en tanto la menor cobertura se ajusta mejor a la naturaleza de la microempresa. En cuanto al impacto social, se concede mayor puntaje a los servicios cuyos beneficios alcanzan a una mayor cantidad de personas del territorio al cual se circunscribe la acción del servicio. En materia ambiental, se califica positivamente a los servicios que tienen impacto positivo y, correspondientemente, con puntaje negativo a los que afectan negativamente al ambiente. En lo que se refiere a participación vecinal, califican mejor los servicios que por su propia naturaleza motivan una mayor participación vecinal.

Finalmente, se han considerado **factores técnicos**, tales como el **tamaño**, referido al número de trabajadores, concediendo mayor puntaje a los que generan un mayor número de puestos de trabajo; **tecnología**, concediendo mayor puntaje a los servicios que operan con tecnologías sencillas; y, **reingeniería**, entendiendo por ella la necesidad de realizar un diseño o rediseño de ingeniería al momento de su pase a una microempresa. Aquí se califica positivamente la no necesidad de una reingeniería y negativamente en caso de ser esta necesaria.

| T I P O | CRITERIOS | FACTORES | PUNTOS |
|--|---|--|-------------------|
| E C O N O M I C O | PATRIMONIO FISICO: Indica el monto valorizado de los implementos necesarios para una adecuada producción del servicio | BAJO: Menor a US\$ 10.000 MEDIO: Entre US\$ 10.000 y 50.000 ALTO: Mayor a US\$ 50.000 | 3 0 -3 |
| E C O N O M I C O | DENSIDAD DE CAPITAL: Relaciona el patrimonio físico con la cantidad de trabajadores necesarios para la adecuada producción del servicio | BAJA: Menor a US\$ 1.000 MEDIA: Entre US\$ 1.000 y 5.000 ALTA: Mayor a US\$ 5.000 | 3 0 -3 |
| F I N A N C I E R O | RENTABILIDAD: Estima la capacidad actual del servicio de cubrir sus costos de operación y de generar una ganancia | ALTA: Francamente rentable MEDIA: Deja alguna ganancia BAJA: Cubre costos NEGATIVA: Arroja pérdidas | 3 2 1 -2 |
| F I N A N C I E R O | TIR (TASA INTERNA DE RETORNO): Muestra la velocidad a la que el servicio puede recuperar la inversión realizada, relacionando la rentabilidad generada, con la inversión realizada ¹ . Analiza también el valor del dinero en el tiempo | CORTO PLAZO: Recupera la inversión en menos de 2 años MEDIANO PLAZO: Recupera la inversión entre 2 y 5 años LARGO PLAZO: Recupera la inversión en más de 5 años | 2 0 -2 |
| S O C I A L | TERRITORIALIDAD: Señala la extensión territorial que abarca el servicio | VECINAL: Parte del distrito DISTRITAL: Todo el distrito METROPOLITANA: Más de 1 distrito | 3 2 1 |
| S O C I A L | % DE BENEFICIARIOS: Indica la cantidad de personas que se benefician con el servicio, en relación al territorio | ALTO: Beneficia a la mayoría o a todos MEDIO: Beneficia a muchos BAJO: Beneficia a pocos | 3 2 1 |
| S O C I A L | IMPACTO AMBIENTAL: Muestra el tipo de incidencia que tiene el servicio sobre el medio ambiente | POSITIVO: Favorece al ambiente NEUTRO: No afecta al M.A. NEGATIVO: Afecta negativamente al medio ambiente | 2 0 -2 |

| | | | |
|--|---|---|--------------|
| S O C I A L | PARTICIPACION VECINAL: Refiere el grado de participación que motiva el servicio por si mismo, entre los beneficiarios del mismo | ALTA: Motiva o requiere alta participación vecinal MEDIA: Motiva o requiere algún grado de participación BAJA: No requiere o motiva la participación vecinal | 3 2 1 |
| | TAMAÑO: Refiere la cantidad de personal necesario para la adecuada prestación del servicio, relacionándolo con el ámbito territorial | PEQUEÑO: Menos de 10 trabajadores MEDIANO: Entre 10 y 30 trabajadores GRANDE: Más de 30 trabajadores | 3 2 1 |
| | TECNOLOGIA: Señala la complejidad tecnológica necesaria para la adecuada prestación del servicio | BAJA: El personal operativo no requiere calificación MEDIA: Requiere personal operativo calificado ALTA: Exige personal operativo altamente calificado | 2 0 -2 |
| T E C N I C O | REINGENIERIA: Estima si al privatizar el servicio va ser necesario realizar un diseño de ingeniería, o un rediseño organizativo y/o tecnológico sustancial para el buen funcionamiento de la futura empresa | NO: El servicio analizado no requiere diseño de ingeniería o reingeniería SI: El servicio analizado si requiere diseño de ingeniería o reingeniería | 2 -2 |
| <p>¹ Al analizar este criterio debe tenerse cuidado, ya que en algunos casos el servicio puede tener una TIR de corto plazo pese a tener una baja rentabilidad, debido a que el patrimonio físico necesario para la producción del servicio es bajo; en otros casos puede ocurrir que la TIR sea de largo plazo pese a tener una rentabilidad alta, debido a que se requiere un patrimonio físico alto para una adecuada producción del servicio.</p> | | | |

Anexo III

Elementos de los contratos de concesión

El contrato de concesión es el acuerdo suscrito entre el municipio correspondiente y la persona jurídica ganadora del Concurso o Licitación.

Las modalidades de concesión según la inversión o financiamiento del servicio pueden ser:

- A título oneroso: imponiendo al concesionario una contribución determinada en dinero o una participación sobre sus beneficios en favor del municipio.
- A título gratuito.
- Cofinanciado por el municipio, reintegrables o no.
- Mixta, cuando concurren más de una de las modalidades señaladas.

El plazo máximo para las concesiones es de 60 años.

Los contratos de concesión gozan de estabilidad jurídica y tributaria.

Son derechos de los concesionarios los siguientes:

- Percibir un beneficio económico por los servicios que explota, llámese tarifa u otros cobros.
- Transferir a otra persona jurídica la concesión, con la autorización del municipio.
- Cobrar directamente a los usuarios del servicio las tarifas establecidas.
- Explotar y obtener aprovechamiento económico por la ejecución del servicio.
- Acogerse al régimen de estabilidad jurídica.
- Solicitar garantías por la percepción de los ingresos previstos.

Son obligaciones de los concesionarios los siguientes:

- Ejecutar el servicio de acuerdo a lo establecido en el contrato y en la propuesta.
- Prestar las garantías que aseguren el cumplimiento del contrato.
- Prestar el servicio en forma ininterrumpida.
- Contratar un seguro contra daños posibles en la ejecución del servicio.
- Al término de la concesión entregar al municipio, sin derecho a pago alguno, los bienes que devengan en integrantes o accesorios de la Concesión, de acuerdo al contrato.

Son atribuciones de los municipios las siguientes:

- Asegurar al concesionario la percepción de los ingresos o tarifas previstas en el contrato.
- Fiscalizar el cumplimiento del contrato en sus aspectos de ejecución, explotación y cobro de tarifas por los servicios prestados.
- Autorizar al concesionario la transferencia de la propia concesión a un tercero.
- Hacer efectiva las garantías del contrato.
- Declarar la suspensión temporal de la concesión de acuerdo a las causales establecidas.

El contrato de concesión contendrá por lo menos las siguientes condiciones:

- La identificación de las partes contratantes.
- El objeto de la concesión, con una breve descripción del proyecto.
- El plazo de vigencia de la concesión.
- El cronograma de ejecución del servicio.
- Los derechos y obligaciones del concesionario.
- El plazo de vigencia de la concesión.
- El cronograma de ejecución del servicio.
- Los derechos y obligaciones del concesionario.
- Autorización de la cesión de la concesión.
- El sistema de tarifas para determinar la retribución por los servicios.
- La fórmula de revisión del sistema de tarifas.
- Los mecanismos que aseguren al concesionario la percepción de los ingresos o tarifas.
- Las garantías que otorga el concesionario.

-
- La forma de financiamiento del servicio y los compromisos de ejecución.
 - El seguro contratado por el concesionario.
 - El sometimiento al arbitraje en caso de diferencias legales.
 - Las penalidades aplicables.
 - Las causales de suspensión y caducidad del contrato.

Las tarifas u otros cobros previstos como retribución por los servicios prestados, no están sujetos a fijación administrativa y se regirán por los mecanismos establecidos en los contratos de concesión.

Los cobros a los usuarios del servicio serán efectuados directamente por el concesionario. En ningún caso el concesionario o el municipio podrán establecer exoneraciones en favor de usuario alguno.