REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
DIRECCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO

Plan Director

Noviembre 2005

ANEXO: Aspectos Institucionales

Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana

PROGRAMA DE SANEAMIENTO DE MONTEVIDEO Y AREA METROPOLITANA

TERCERA ETAPA SUBPROYECTO - B

FICHTNER

A S O C I A C I O N

LKS
lksur

Contenido

1 INTRODUCCIÓN 1

2 COOPERACIÓN INTERDEPARTAMENTAL 3

2.1 RAZONES PARA LA COOPERACIÓN INTERDEPARTAMENTAL 3

2.2 CONSIDERACIONES REFERENTES AL MARCO JURÍDICO 5

2.3 FORMAS DE COOPERACIÓN INTERDEPARTAMENTAL 6

2.3.1 Acuerdos interdepartamentales 8

2.3.2 Oficina de Cooperación 9

2.3.3 Servicios Mancomunados 10

2.3.4 Sociedad Anónima de derecho privado 11

2.3.5 Creación de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados 12

2.3.6 Presentación sinóptica de las alternativas relevantes 12

2.4 BORRADORES DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN INTERDEPARTAMENTAL Y DE LOS ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD 16

2.4.1 Borradores de Acuerdos Interdepartamentales 16

2.4.2 Borrador de Estatutos de la Mancomunidad Metropolitana de Residuos 24

2.5 COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN ALEMANIA 33

3 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 39

3.1 HIPÓTESIS Y RAZONES PARA LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 39

3.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 42

3.3 PROBLEMAS TÍPICOS Y REQUERIMIENTOS PARA LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 47

3.4 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL CASO DE ESCASEZ DE COMPETENCIA 50

4 ASPECTOS CLAVES REFERENTE A LA EVALUACIÓN DE RIESGOS 55

4.1 COOPERACIÓN INTERDEPARTAMENTAL 55

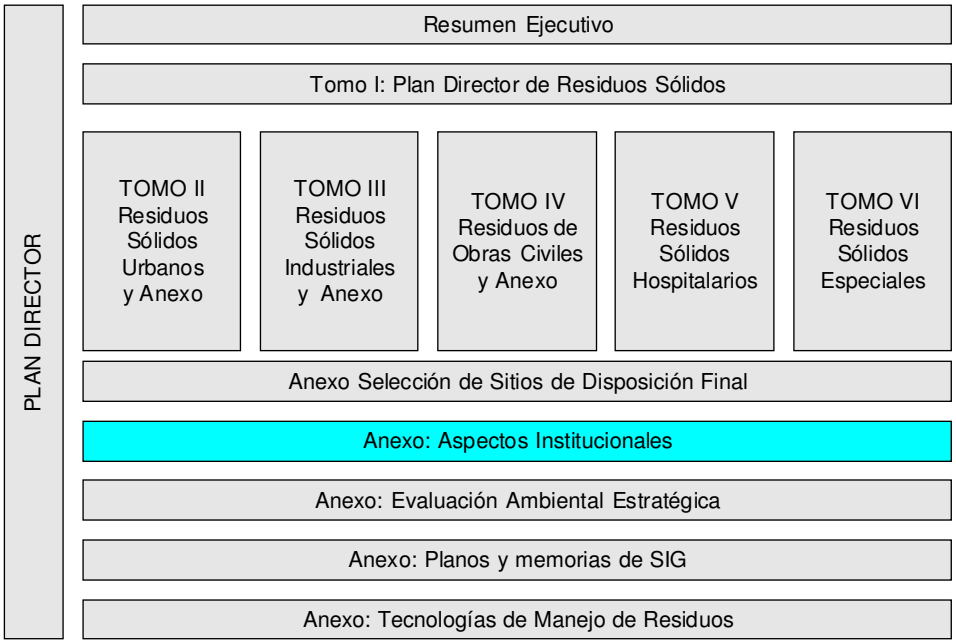
4.2 FINANCIAMIENTO DEL SECTOR 55

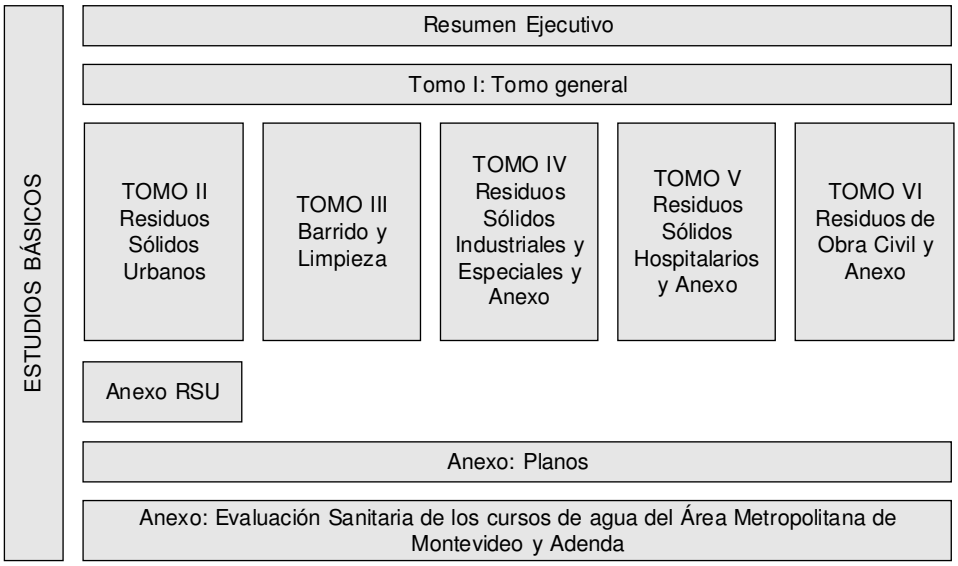
4.3 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO 55

1 Introducción

La siguiente figura I-1 muestra la relación entre el presente tomo (en color celeste), que abarca los Aspectos Institucionales y el resto de los Tomos y anexos que conforman la etapa denominada Plan Director. Además presenta la estructura de los Estudios Básicos que sirvieron como base para la realización del Plan Director.

Figura 1-1: Esquema de ubicación general





2 Cooperación interdepartamental

A nivel internacional la cooperación entre Intendencias o departamentos, se realiza con éxito en la mayoría de los casos, logrando ventajas para todos los involucrados.

En términos generales, hay una gran gama de razones para la cooperación entre municipios, departamentos, regiones e instituciones.

Las razones relevantes, en el sector de residuos, se muestran en la sección 2.1.

La cooperación interdepartamental o interinstitucional puede estar, y de hecho lo está, limitadas por el marco jurídico. Por dicha causa, se analizan en la sección 2.2 las posibilidades dadas por el marco jurídico uruguayo.

En la sección 2.3 se reseñan en forma general, las diferentes formas de la cooperación interdepartamental

En el AMM surgen, como formas relevantes, la cooperación a través de una Oficina de Cooperación Interdepartamental y/o la implementación de Servicios Mancomunados.

En la sección 1.4 se exponen borradores contractuales para estas dos formas de cooperación.

En la sección 2.5 se explica, a modo de ejemplo, el funcionamiento de la cooperación interdepartamental en Alemania.

2.1 Razones para la cooperación interdepartamental

En primer término debe destacarse que la cooperación recíproca entre municipios no sólo se funda en el principio de solidaridad, sino también en un destino común. Por otra parte, entre los beneficios que acarrea la cooperación intermunicipal existen algunos de carácter netamente económico, ya que favorece una más racional utilización de los recursos y una optimización de los resultados.

Son, pues, múltiples las razones por las cuales es conveniente la cooperación entre municipios o departamentos.

A nivel internacional, las razones más importantes se reseñan a continuación:

- **Financiamiento:** El financiamiento de infraestructuras, en muchos casos, resulta más fácil de obtener si se cuenta con mayores volúmenes, o sea, con instalaciones más grandes.
- **Aprovechamiento de inversiones privadas:** Las inversiones privadas requieren, entre otros, un volumen determinado para la operación, el cual se puede generar por la cooperación entre diferentes departamentos.
- **Garantizar el servicio (fallas de plantas):** Por una cooperación interdepartamental se puede generar una cierta holgura en el funcionamiento de plantas de tratamiento de residuos (por ejemplo compostaje) que puede ser aprovechada. En el caso de que falle una planta se pueden distribuir, en un plazo limitado, las cantidades de residuos a tratar de esa planta entre las demás del área.
- **Protección del ambiente:** Por la cooperación interdepartamental se puede reducir el número de ciertas instalaciones, como por ejemplo rellenos sanitarios o de seguridad. En consecuencia, se consigue crear menos puntos de impacto sobre el medio , lo cual es ambientalmente ventajoso.
- **Reducción de costos:** Los costos unitarios (US$/t) del tratamiento y la disposición final de residuos dependen de la capacidad de las infraestructuras correspondientes. En plantas o rellenos sanitarios mayores, los residuos pueden ser tratados o dispuestos a un menor costo. Sin embargo, los menores costos unitarios en las infraestructuras conllevan normalmente mayores costos de transporte. Por lo tanto, se tiene que analizar los costos ponderados incluyendo los costos de transporte.
- **Aprovechamiento de experiencias:** En muchos casos una intendencia ha tenido experiencias positivas que pueden ser aprovechadas por otro departamento.
- **Ubicación de infraestructuras:** Al nivel internacional. la identificación de sitios para el tratamiento de residuos sólidos y para su disposición final se vuelve permanentemente más difícil por la expansión de la población urbana. Además han habido malas experiencias, con impactos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida en su entorno, que han creado un ámbito fértil para que la sociedad rechace la instalación de infraestructuras. Cooperaciones interdepartamentales pueden contribuir a disminuir el número de sitios necesarios, con la correspondiente minimización de los impactos generados y reduciendo, por lo tanto, los rechazos sociales.

Las posibles razones mostradas no son independientes entre sí, por ejemplo, el mayor rendimiento de las plantas conlleva una reducción de costos. O sea que, en gran parte, las razones se pueden resumir bajo el término “economías de escala”.

Las desventajas de la cooperación interdepartamental se deben – dependiendo del objeto de la cooperación - sobre todo a costos administrativos para la cooperación y la necesidad de acuerdos vinculantes a largo plazo entre diferentes actores, lo cual puede delimitar decisiones futuras de los mismos respecto al ordenamiento territorial y la ubicación de zonas residenciales.

2.2 Consideraciones referentes al marco jurídico

Generalmente, el marco para las posibles formas de cooperación interdepartamental está pautado por las normas vigentes en cada país.

El marco jurídico constitucional y legal uruguayo permite, precisamente, una amplia gama de opciones.

En la República Oriental del Uruguay la precondición jurídico-institucional básica para la creación de organismos intermunicipales con personalidad jurídica propia está dada por el artículo 262 de la Constitución Nacional, que permite a los Gobiernos Departamentales acordar entre sí, y con el Poder Ejecutivo o con los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias y comunes, tanto en sus respectivos territorios departamentales como en forma regional.

De dicha disposición constitucional se deduce que:

a) Los Gobiernos Departamentales, como verdaderos gobiernos autónomos de la comunidad local, pueden crear por sí entes públicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines.

b) En ejercicio de su autonomía, un Gobierno Departamental puede por sí vincularse con otro u otros para el cumplimiento de sus fines.

Frente a las premisas a) y b) resulta evidente que dos o más Gobiernos Departamentales pueden, conjuntament, crear una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación.

Existe una amplia gama de posibilidades conforme a estas disposiciones constitucionales. Aún con anterioridad a este texto constitucional diversas leyes permitían a los Gobiernos Departamentales realizar este tipo de convenios. (Nal. 3 del art. 36 de la LOM, Ley No. 11907, Ley No. 14335, Ley No. 16112, Ley No. 16.462, etc.

Con posterioridad al texto constitucional, la Ley No. 17.283 autoriza al MVOTMA a delegar cometidos en autoridades locales o departamentales mediante la creación y desarrollo de unidades o áreas ambientales. Por ende, la cooperación interdepartamental, se puede realizar en forma de la creación de empresas mixtas, la constitución de un ente autónomo o servicio descentralizado, una entidad con o sin personería jurídica surgida de un acuerdo intermunicipal, o una simple Comisión de representantes de las intendencias encargadas del tema y, por supuesto, opciones intermedias entre las mencionadas.

En cuanto a las atribuciones a delegar o transferir a los organismos intermunicipales, ni la disposición constitucional, ni las demás normas legales reglamentarias dicen nada respecto de las atribuciones de los mismos, por lo que, en principio, queda a lo que establezca el instrumento constitutivo.

Sin embargo, el acuerdo interdepartamental de creación del ente intermunicipal deberá ajustarse, al menos a las siguientes pautas:

a) Las atribuciones que se otorguen al ente deben garantizar la factibilidad y viabilidad de los fines u objetivos pretendidos,

b) Tales atribuciones deben referirse a materias de competencia municipal, sea competencia propia o delegada por el gobierno nacional,

La integración de personas jurídicas privadas al organismo intermunicipal admite la forma de sociedad de economía mixta con la participación de capital privado.

2.3 Formas de cooperación interdepartamental

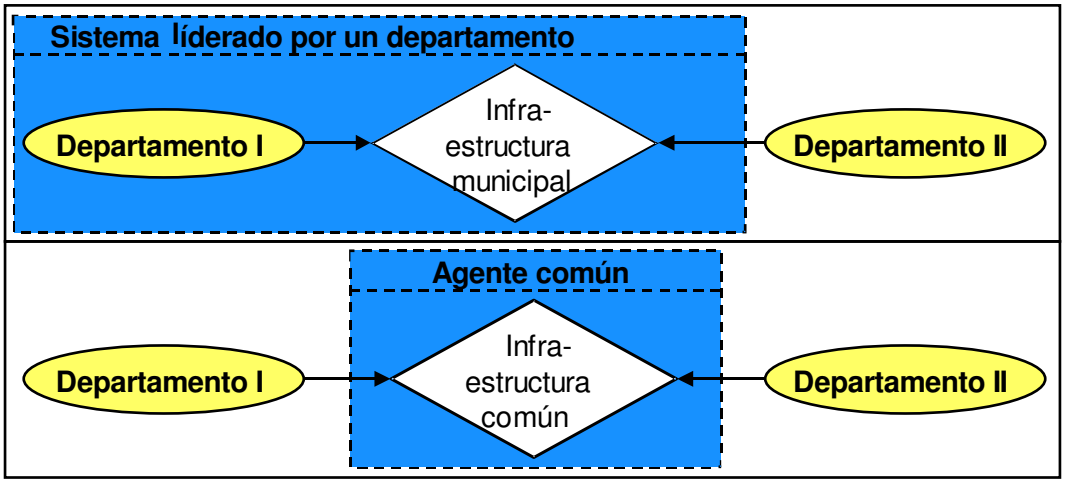
En términos generales existen dos alternativas básicas de estructurar la cooperación interdepartamental.

En la primera alternativa, un departamento lidera el sistema de manejo de residuos, sea de forma jurídica privada o pública, usando la infraestructura propia para ello. Los otros departamentos participantes aprovechan de la infraestructura administrativa, o por ejemplo, entregan sus residuos en el SDF al departamento líder. Los costos generados por el servicio interdepartamental son compensados por pagos proporcionales al departamento líder.

La segunda alternativa consiste en la implementación de un agente intermunicipal público o privado, el cuál se encarga de la realización de los fines comunes. El nuevo agente, no debe ser considerado como “ente supra”, el cual pueda restringir la soberanía departamental, sino se trata más bien de un proveedor de servicios a los gobiernos vecinos u organismo operador para ellos.

Dentro de cada una de las alternativas se debe especificar las áreas de cooperación (tareas concretas), competencias y deberes, cantidades, costos, compensaciones y contribuciones, etc. y la forma jurídica apropiada de la cooperación intermunicipal (véase sección 2.3.1).

Figura 2-1: Alternativas básicas de cooperación interdepartamental



En consecuencia, una de las decisiones más importantes es, si se forma o no un ente específico. Esta decisión generalmente depende de los siguientes puntos:

- Razón y área de cooperación: La cooperación intermunicipal es apropiada para realizar mancomunadamente, con personal profesional y especializado, las tareas específicas y comunes de los gobiernos municipales vecinos y así hacerlas más eficientes y accesibles para toda el área. En algunos casos puede ser necesario formar un ente común para poder lograr un financiamiento por instituciones financieras internacionales y así cumplir los requerimientos establecidos por ellos.
- Tamaño y capacidad económica de las ciudades: En el caso de ciudades de un número semejante de habitantes, en muchos casos se opta por la implementación de un ente común para el financiamiento de infraestructuras y así garantizar la cogestión en las decisiones. En el caso de ciudades de muy diferentes tamaños es más probable que se adopte el primer modelo (realización de servicios por parte del departamento líder).
- Ubicación de las instalaciones: En el caso de que las instalaciones están ubicadas en diferentes departamentos o que las instalaciones necesarias para la ciudad más grande están ubicadas en el territorio de una ciudad más pequeña, en muchos casos se tiende más bien a la implementación de un ente común. Ello también depende de si el marco jurídico permite inversiones del departamento preponderante en otro departamento.
- Disponibilidad a acuerdos vinculantes a largo plazo: A pesar de todos argumentos técnico-económicos en general, en los países industrializados así como en los países en desarrollo, las decisiones de este tipo siempre son decisiones políticas y siguen las reglas correspondientes. En muchos casos resulta problemático el temor de perder soberanía e independencia de pequeños municipios frente a una ciudad preponderante.
- Plazo de la cooperación: La implementación de un agente común con propia personería jurídica también puede diferirse en el tiempo. Por ejemplo, en muchos casos se implementa primero una instancia de coordinación y acercamiento y, si la realización de servicios concretos hace conveniente la implementación de un ente común, se lo implementa en una fase posterior de la cooperación.

Como ha sido reseñado la cooperación interdepartamental resulta recomendable para el AMM la ubicación de los SDF para RSI y plantas de tratamiento, así como la disposición final de los RSU después de la terminación de la vida útil del SDF Felipe Cardoso, así como para la instalación de estaciones de transferencia y el transporte de los residuos a un nuevo SDF.

1. Referente a la razón y al área de cooperación, ambas alternativas serían posibles porque el marco jurídico uruguayo permite inversiones de un departamento en otro, es decir, Montevideo podría invertir y operar o tercerizar infraestructuras en el departamento de Canelones. Sin embargo, puede ser el caso de que Canelones requiera un agente común para asegurar las posibilidades de cogestionar y participar en decisiones dentro del departamento de Canelones.
2. Sin embargo, por la gran diferencia en el tamaño de las ciudades también se considera posible la realización, por la Intendencia de Montevideo, de las actividades mencionadas, en el departamento de Canelones, a través de un acuerdo u otras formas de cooperación intermunicipal.

3. En contraposición a eso, la ubicación de las infraestructuras hace tender a la alternativa de un ente común para distintas áreas de cooperación.

Los dos tipos generales de cooperación deben ser interpretados como los dos puntos extremos de un continuo de posibilidades ya que existe una gran gama de sub-alternativas.

Como ha sido reseñado, el marco jurídico vigente permite una gran gama de posibilidades de cooperación interdepartamental. Estas figuras tendrán un origen contractual, siendo las condiciones del contrato las que establecerán el régimen del Agente o Ente creado.

Lo cierto es que la forma de vínculo o eventual prestación mancomunada de servicios o actividades puede suponer la generación de una nueva entidad orgánica y quizás persona jurídica o simplemente una vinculación contractual que deje indemne la autonomía estructural y la personería jurídica propia de los vinculados limitándose a generar esa relación contractual.

En las secciones subsiguientes se describe las posibles formas relevantes de la cooperación interdepartamental. En ello, las formas más relevantes son:

- acuerdos interdepartamentales (la alternativa más flexible)
- oficina de cooperación (la cual presenta ya un grado de mayor institucionalidad)
- servicios mancomunados y
- la sociedad anónima de derecho privado

Por razones de integridad, además se menciona la posibilidad de la creación de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados la cual no se considera como relevante para el futuro.

2.3.1 Acuerdos interdepartamentales

Como ha sido expuesto en la sección 2.3 existe una amplia gama de posibilidades de cooperación entre instituciones, expresada en la forma de acuerdos. De hecho, cada forma de cooperación interdepartamental tiene como base un acuerdo entre por lo menos dos intendencias.

El acuerdo intermunicipal surge de la decisión mutua del poder legislativo de dos o más municipalidades de llevar a cabo una competencia o tarea municipal en forma más eficiente y armónica por parte de una de ellas o en forma conjunta.

Como se consideran relevantes varias áreas para la cooperación (disposición final de RSU y RSI, divulgación del PDRS, tratamiento de residuos etc.), serán necesarios varios convenios específicos.

La cooperación interdepartamental a través de convenios es una alternativa viable, pero conlleva la desventaja de que se debe negociar cada contrato parcial de cooperación entre los departamentos involucrados. Por lo tanto, se entiende conveniente establecer un acuerdo marco al cual se le agregan acuerdos parciales, especificando las tareas que se quieran agregar para desempeñar en forma conjunta.

2.3.2 Oficina de Cooperación

Dependiendo de las tareas que se realicen en forma conjunta, puede surgir de la cooperación a través de un convenio marco y eventuales convenios parciales adicionales (véase sección anterior), la necesidad de una coordinación permanente, la cual se podría formalizar en una Oficina de Cooperación Interdepartamental. Se deberán planificar entre otras, las tareas comunes, así como coordinar la implementación del PDRS.

Si los Gobiernos Departamentales acuerdan la implementación de una Oficina de Cooperación Interdepartamental (OCI), la misma debe tener fines específicos, medios económicos y personal para llevarlos a cabo. Por lo general, una OCI:

- cuenta con personal aportado / prestado por las intendencias.
- gestiona, planea, coordina, armoniza y ejecuta las tareas establecidas en el Acuerdo Interdepartamental.
- puede contratar servicios en general, esto se refiere a contratos que pueden resultar de las tareas asignadas a la OCI (por ejemplo contratos de ingeniería, de agrimensura, de mantenimiento del sistema informático, etc.) y se limita siempre a lo establecido en el acuerdo entre las intendencias.
- presta asistencia técnica a las IMS referente las tareas establecidas en el acuerdo (por ejemplo: formulación de contratos de servicios o contratos en general, elaboración de manuales, apoyo en la elaboración en los planes de ordenamiento territorial, resolución de conflictos entre los departamentos (rol de interlocutor), resolución de conflictos con la población referentes a el o a los SDF), etc.

La OCI normalmente está radicada en la intendencia más grande de las que integran la cooperación interdepartamental. Al final del año presupuestal reparte los gastos de la Oficina proporcionalmente entre las municipalidades miembros.

La Oficina de Cooperación es una forma de cooperación interdepartamental con un escalón de mayor vinculación y por ende algo menos flexible. La Oficina de Cooperación puede tener diferentes grados de autonomía, por lo cual se distingue:

- Oficina de Cooperación sin autonomía

  Dado que la OCI no cuenta con autonomía, las propuestas de la misma requieren de la aprobación por los Gobiernos Departamentales. En base de las decisiones tomadas mutuamente por todas las Juntas Departamentales o por todos los Intendentes con ingerencia en la OCI, ésta ejecuta las obras y, al final del año presupuestal, rinde cuenta a las intendencias municipales.[1]

---

[1] El inciso 5to. del art. 262 de la Constitución permite **la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes en sus territorios o en forma regional o interdepartamental.**

Es opinión pacífica en la doctrina que el constituyente ha abierto alternativas jurídicas diferentes, sin ceñir las soluciones a moldes preestablecidos, admitiendo estos conciertos interadministrativos, consorcios o convenios que extienden al área natural de la actividad territorial de los Gobiernos

- Oficina de Cooperación con autonomía

  En los casos en los cuales las intendencias deciden ceder más autonomía a la OCI, se la crea con propia personería jurídica, lo cual conlleva que tiene un propio órgano de decisiones, contabilidad y presupuesto propio. Además del personal aportado por las intendencias a través de "pase de comisión" la OCI con autonomía puede tener personal propio y cuenta con un staff profesional y técnico permanente.

Es decir, en el caso de que la OCI cuente con personería jurídica propia, podría celebrar directamente los contratos necesarios con los particulares para el cumplimiento de sus fines. Si así no fuera, se abre la alternativa de que sea una intendencia la titular de los contratos, o bien que todas las intendencias hagan una delegación expresa en favor de la OCI para que esta pueda suscribir por sí, en uso de esas atribuciones delegadas, los contratos necesarios (véase Artículo Quinto en el Acuerdo Marco). Esto también incluye la posibilidad del llamado a licitación y la tercerización de servicios.

La OCI frecuentemente está radicada en la intendencia participante más grande. Por lo tanto, podría ser unificada con la Entidad Ejecutora recomendada para la IMM. [2]

2.3.3 Servicios Mancomunados

Un escalón con mayor autonomía que la OCI es la formación de una organización intermunicipal en forma de Servicios Mancomunados, lo cual significa crear una entidad que, además de las potestades reseñadas en cuanto a la OCI con autonomía, puede fijar contribuciones tales como tarifas y precios.

Departamentales. Se admite (Barbé) también que el derecho privado ofrece módulos posibles de ser tomados en cuenta, como las sociedades, los grupos de interés económicos o los consorcios regulados por la Ley de Sociedades Comerciales (No. 16.060), aunque hay quienes descartan la aplicación de un encuadre jurídico de derecho privado. Brito y Delpiazzo entienden que es dable imaginar figuras asociativas, que no son sociedades de economía mixta en el sentido del art. 188 de la Constitución, pero que representan un fenómeno de coparticipación económica y administrativa de administraciones públicas y figuras afines. Todas ellas tendrían origen contractual (acuerdo de voluntades entre dos o más personas) en cuyo caso se está ante una manifestación indubitable de la contratación administrativa, siendo de aplicación la normativa que la regula. El problema de la forma de asociación, su funcionamiento y sus efectos, ha de suponer sin duda un análisis muy cuidadoso de la exacta naturaleza de esta forma de vinculación o prestación mancomunada de servicios o actividades o complementación de tareas, pues ella puede suponer la generación de una nueva entidad orgánica, quizás una persona jurídica, o simplemente un relacionamiento contractual que deje indemne la autonomía estructural y la personalidad jurídica propia de los intervinientes.

Se propone pues una interpretación amplia del texto constitucional, sin desconocer la dificultad de marco normativo y de actuación de eventuales nuevas entidades.

[2] La IMM cuenta con experiencias positivas con la Unidad Ejecutora en el sector de Saneamiento por lo cual se considera esta alternativa como viable.

En esta alternativa, los Gobiernos Departamentales acuerdan la creación y los estatutos de una entidad de Servicios Mancomunados de Residuos (SMR) incluyendo el financiamiento proporcional de la misma.

Tal como la OCI con autonomía, el SMR gestiona, planea, coordina, armoniza, brinda asistencia técnica a las IMS y ejecuta las tareas establecidas en los Estatutos de Fundación pero, además de las potestades propuestas para las OCI, los SMR se encargan de

- el establecimiento de su propio presupuesto con contribuciones proporcionales de los Gobiernos Departamentales fijada por la su Asamblea General indicando las contribuciones de los miembros o socios.
- la fijación de tarifas o precios
- la adquisición de créditos
- la adquisición de terrenos (en concordancia con las intendencias)
- los contratos concesión, COT, COAT u O&M o parecidos.

Teniendo la personería jurídica, las mismas potestades también podrían ser cedidas a la OCI. Por ende, esta alternativa es parecida a la anterior y se distingue por el otorgamiento de una mayor autonomía de las intendencias municipales. En base de las decisiones de la Asamblea General de los SMR ejecutan las obras y al final del año presupuestal rinde cuenta a las IMs.

2.3.4 Sociedad Anónima de derecho privado

Al igual que las intendencias pueden formar un órgano con personería jurídica, como ha sido reseñado en las dos secciones anteriores, rigiéndose por el derecho público, pueden también formar un órgano bajo el derecho privado, en forma muy parecida y con casi las mismas potestades que en los SMR.

Las instituciones participantes acuerdan su fundación y los estatutos y entregan el capital inicial de la Sociedad Interdepartamental de Residuos (SIR). La Junta de Accionistas, conformado por los representantes nombrados por la Junta Departamental de cada Gobierno Departamental asociado, decide sobre el plan económico y financiero anual y los aportes proporcionales de los socios.

En base de las decisiones de la Junta de Accionistas la Sociedad ejecuta y gestiona sus obras y fines comunes. Al final del año presupuestal rinde cuenta a las IMs como socios.

En la cooperación interdepartamental por derecho privado se debe tener en cuenta que no puede recibir personal aportado por las intendencias por la diferencia en el derecho laboral del régimen público y privado. Además, normalmente no puede recibir subsidios estatales, está obligado a generar ganancias y es sujeto pasivo al IVA y IRIC.

Del art. 188 inc. 3ero de la Constitución surge la posibilidad de implementar empresas de derecho privado por el sector público también con participación de privados (empresas mixtas) en las condiciones que se convengan entre las partes. Dicha participación debe ser autorizada en cada caso por la ley aprobada por la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara, la que deberá asegurar la intervención del Estado en la dirección de la empresa. Es decir que

el Estado puede buscar, a través de la asociación con privados, en actividades determinadas, el mejor camino para el desempeño de esas actividades que, si bien constituyen servicios públicos, algunos aspectos o sectores de la prestación de ese servicio, puede constituir actividades comerciales.

2.3.5 Creación de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados

Otra posibilidad mencionada más bien por integridad que por relevancia en la gama de posibilidades es la creación de entres autónomos o servicios descentralizados (EA/SD).

En esta posibilidad se realizaría la mayor descentralización que puede concebirse, a través de la creación de un Ente Autónomo (EA) o, con menor intensidad, de un Servicio Descentralizado (SD). Su creación se prevé en el Art. 189 de la Constitución, que establece que debe ser aprobada por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. En la ley de creación se deberán establecer expresamente los cometidos de este Ente Autónomo o Servicio Descentralizado, sus potestades, su dirección, sus recursos humanos y materiales, etc.

La creación de un ente autónomo o un servicio descentralizado no se considera como una solución recomendable:

- Las potestades referentes al manejo de residuos son de las intendencias y de DINAMA, cada una en sus respectivas potestades y esto se considera que debe mantenerse.
- Se necesita una administración relativamente grande y se generan nuevas burocracias
- Puede tener dificultades operativas en el ámbito dinámico del sector de residuos.

En consecuencia, en lo subsiguiente no se considera la creación de un ente autónomo o de un servicio descentralizado como una alternativa relevante.

2.3.6 Presentación sinóptica de las alternativas relevantes

Como se ha expuesto existe una gran gama de formas de cooperación interdepartamental. La cooperación puede consistir en simples acuerdos, una oficina de cooperación interdepartamental o llegar hasta la creación de una empresa de derecho privado, un servicio descentralizado o un ente autónomo. Es decir, la cooperación puede ser del ámbito público, del privado, o mixto, puede tener personería jurídica o no, tener mayor o menor autonomía, sus propios recursos, autoridades, funcionarios etc.

En el presente estudio se distingue las formas reseñadas en las secciones anteriores. Dentro de estas formas existen variaciones que dependen sobre todo de lo que las intendencias deciden delegar y ceder a la cooperación interdepartamental, o sea, de lo que prefieren realizar conjuntamente.

La tabla siguiente muestra las características típicas para cada una de las formas arriba expuestas. Sin embargo, es de destacar que la asignación de

tareas y características debe ser el resultado de las negociaciones que se realicen entre las instituciones involucradas.

Tabla 2-1: Potestades tentativas de las diferentes formas de cooperación interdepartamental

	Acuerdo Interdeparta-mental	Oficina de Cooperación Interdepartamental		Servicios Mancomunados	Sociedad de derecho privado
Autonomía	**sin autonomía**	**sin autonomía**	**autónoma**	**autónoma**	**autónoma**
Derecho	**público**	**público**	**público**	**público**	**privado**
Personal aportado/prestado	no	sí	sí*	sí*	no
Contratación de servicios en general	no	sí	sí	sí	sí
Planificación para las IM	no	sí	sí	sí	sí
Asistencia técnica a las IM	no	sí	sí	sí	sí
Personería jurídica	no	no	sí	sí	sí
Órgano de toma de decisiónes propio	no	no	sí	sí	sí
Contabilidad propia	no	no	sí	sí	sí
Presupuesto propio	no	no	sí	sí	sí
Personal propio	no	no	sí	sí	sí
Staff profesional y técnico permanente	no	no	sí	sí	sí
Tiene facultad de recibir subsidios estatales	no	no	sí	sí	no
Fijación de contribuciones de los miembros o socios	no	no	no	sí	sí
Fijación de Tarifas o Precios	no	no	no	sí	sí
Adquisición de Créditos	no	no	no	sí	sí
Compra de terrenos	no	no	no	sí	sí
Cierre de contratos concesión, COT, COAT u O&M	no	no	no	sí	sí
Obligación a generar ganancias	no	no	no	no	sí
Sujeto pasivo al IVA y IRIC	no	no	no	no	sí
* Personal aportado a través de "Pase de comisión"					

En términos generales, las decisiones son tomadas, en las diferentes formas de cooperación interdepartamental, por los siguientes órganos.

Tabla 2-2: Toma de decisiones en las diferentes formas de cooperación interdepartamental

	Acuerdo	Oficina de Cooperación Interdepartamental		Servicios Manco-munados	Sociedad de Derecho Privado
		Sin auto-nomía	Con auto-nomía		
Fundación/Implementación	JD	JD	JD	JD	JD
Nombramiento de los miembros de la AG/JA	--	-	-	JD	JD
Designación del DIR		JD	JD	JD	JA
Presupuesto	JD	JD	JD	AG	DIR
Personal	JD	Dir	Dir	Dir	DIR
Gerencia	JD	JD	JD	JD	JA
Tarifas/Precios	cada IM	JD	JD	JD	JA
Créditos	cada IM	JD	JD	JD	JA
Compra de terrenos		JD	JD	JD	JA
Reparto de Ganancias		JD	JD	JD	JA
Reparto de Déficit		JD	JD	JD	JA
Aprobación de la gestión	JD	JD	JD	JD	JA
Control int.	sí	sí	sí	sí	Sí
Auditoría ext.	no	no	sí	sí	Sí
Contratación de servicios			Ger	Ger	Ger
Concesión O & M, COT, etc.			JD	JD/AG	JA
JD – Junta Departamental, JA – Junta de Accionistas, AG – Asamblea General, Idte – Intendente, DIR – Directorio, Ger –Gerencia					

En la forma más simple de los acuerdos interinstitucionales se tiene la ventaja de mayor flexibilidad y menores costos pero la desventaja de que es relativamente fácil de anular, mientras en la forma más compleja, la fundación de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado, se cuenta con una mayor autonomía pero con las desventajas de una probable inflexibilidad y la necesidad de su implementación por ley. La figura siguiente muestra, en forma sinóptica, las principales condiciones favorables y desfavorables de las diferentes formas de cooperación interdepartamental.

Figura 2-2: Condiciones favorables y desfavorables de las formas de cooperación interdepartamental

Acuerdos Interdepartamentales	Oficina de Coopración Interdep.	Servicios Mancomunados	Sociedad de derecho privado / mixta
Condiciones favorables - Modelo más fácil de implementar - Los integrantes están comprometidos a cumplir lo establecido	**Condiciones favorables** - Los integrantes están comprometidos a cumplir lo establecido a largo plazo - Las IMs están dispuestas a participar	**Condiciones favorables** - Los Gobiernos Departamentales mantienen control e información sobre los recursos financieros - Funciona económicamente bien	**Condiciones favorables** - Modelo más facil de implementar - Empresas generadoras (EG) estan dispuestas a participar
Condiciones no-favorables / Riesgos - Fácil de anular	**Condiciones no-favorables / Riesgos** -Requiere de una buena coordinación y armonización de las actividades acordadas y de un compromiso de financiamiento a largo plazo	**Condiciones no-favorables / Riesgos** - Calidad del servicio depende de la calidad del gerenciamiento y personal - Requiere un financiamiento a largo plazo	**Condiciones no-favorables / Riesgos** - El estado o la EG no tiene recursos financieros suficientes - El estado sólo no puede garantizar la buena operación de las instalaciones

2.4 Borradores del acuerdo de cooperación interdepartamental y de los estatutos de la mancomunidad

2.4.1 Borradores de Acuerdos Interdepartamentales

El convenio interdepartamental inicial tiene por objeto establecer las bases e instancias a seguir, para que las municipalidades que se adhieren al mismo realicen, de manera coordinada, tareas de implementación del Plan Director de Residuos Sólidos (PDRS) y la ejecución de proyectos pilotos y ejecutivos del mismo.

Para la realización de las tareas en materia de coordinación intermunicipal, los departamentos que se adhieren al presente convenio acuerdan asociarse, mediante la suscripción de un Acuerdo Marco que puede tener luego implementación en Convenios sucesivos para cuestiones concretas. Por ejemplo la constitución de una Oficina de Coordinación Interdepartamental, o Anexos complementarios para tareas concretas como la conformación y el desarrollo de un Parque Ambiental que incluya un sitio de disposición final. Todo de conformidad con las bases establecidas en el Acuerdo Marco.

Se proponen como borradores para el Acuerdo Marco, la constitución de una Oficina de Cooperación Interdepartamental y la conformación de un Parque Ambiental los siguientes textos.

2.4.1.1 Borrador de Acuerdo Marco

En _____ comparecen el Sr. Intendente Municipal de Canelones, el Sr. Intendente Municipal de Montevideo y el Señor Intendente Municipal de San José todos ellos debidamente autorizados por las respectivas Juntas Departamentales, y convienen lo siguiente:

Primero: Los Gobiernos Departamentales comparecientes actúan al amparo de los arts. 262 inc. 5to. de la Constitución de la República, y arts. 19 Nal. 15, 20, 35 Nales. 9 y 24 y 36 Nal. 3 de la Ley Orgánica Municipal No. 9515.

Segundo: El presente Acuerdo se inscribe en el marco de los Estudios realizados para la elaboración de un Plan Director de Residuos Sólidos (en adelante "PDRS") de Montevideo y el Área Metropolitana, que se està realizando a partir del llamado a Licitación …

Tercero: Los Gobiernos Departamentales comparecientes, en el entendido de que el tema de los Residuos Sólidos del Área Metropolitana requiere la atención conjunta de todos ellos, se comprometen a colaborar recíprocamente en la implementación del Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y el Área Metropolitana a través de la adopción de políticas comunes, la celebración de acuerdos complementarios al presente y la creación de las instancias administrativas que consideren necesarias a tal fin.

Cuarto: El presupuesto (gastos e ingresos) necesario para el cumplimiento de los fines previstos en el presente Acuerdo Marco, será soportado por los Gobiernos Departamentales involucrados en la forma siguiente:

- Opción A: Porcentajes
- Opción B: Prorrateo según residuos generados.

Quinto: Los Intendentes comparecientes se comprometen a cumplir las instancias administrativas necesarias (v.gr. delegación de atribuciones) para el cumplimiento de los fines referidos en el presente Acuerdo Marco.

Sexto: Los Gobiernos Departamentales comparecientes se compromete asimismo a suscribir con el MVOTMA y demás entidades públicas, o bien con privados, los convenios necesarios para el mejor cumplimiento de los fines establecidos en el presente Acuerdo Marco, conforme a la normativa vigente.

Séptimo: Cláusula de arbitraje:((opcional) para diferencias que surgen con motivo de aplicación del Acuerdo Marco.

Octavo: Opcional sanciones por incumplimiento.

2.4.1.2 Borrador de Convenio de Constitución de la OCI y de su Estatuto de Funcionamiento.

A Artículo 01

Crease la Oficina de Coordinación Interdepartamental (en adelante OCI) para la Implementación de PDRS la que se regirá por las cláusulas del Acuerdo Marco de fecha _____, por las normas del presente Estatuto, por los Acuerdos

Complementarios que se suscriban en el futuro y por las normas Constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.

La OCi es la unidad administrativa encargada de la implementación del Acuerdo Marco firmado por las Intendencias Municipales de Canelones, Montevideo y San José con fecha de _____ de 2005 para la puesta en funcionamiento y seguimiento del PDRS.

La OCI podrá prestar servicios de la competencia municipal siempre que se acuerde por el Pleno de la misma y se ratifique por los de todos los departamentos que la integran, mediante acuerdo favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Junta Departamental.

B Artículo 02

En materia del estudio y promoción de formas de asociación para la más eficaz prestación o gestión de las funciones y servicios públicos de competencia municipal:

C Artículo 03

La realización coordinada de las tareas antes mencionadas, no supone, en forma alguna, cesión de competencias, conservando los departamentos, en todos los casos, la facultad de realizar estas tareas de gestión, autorización o ejecución por parte de la propia Intendencia.

La competencia correspondiente a la OCI en diversas materias, y definida en los artículos anteriores, quedará sujeta así a los términos y condiciones señaladas por los departamentos en cada caso. En el mismo sentido, las propuestas formuladas por la OCI, sólo podrán tener efectos jurídicamente vinculantes para cualquiera de los municipios adherentes, cuando sean ratificadas o autorizadas por escrito en lo particular por su respectivo Intendente o la autoridad competente del Departamento de que se trate, en el ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales.

Siempre que algún Departamento resuelva desvincularse del convenio establecido y, por lo tanto, de la OCI, la parte de bienes y derechos que le correspondiesen, pasarán a formar parte del patrimonio de la OCI hasta su extinción.

D Artículo 04

De conformidad con las bases establecidas anteriormente y para el cumplimiento de los objetivos señalados, los departamentos integrantes acuerdan la constitución de una Oficina Interdepartamental que se denominará: “Oficina de Cooperación Interdepartamental del Área Metropolitana de Montevideo”.

E Artículo 05

Para el adecuado funcionamiento de la OCI, los departamentos aprobarán los presupuestos municipales que someterán a su consideración los Intendentes Municipales, de conformidad con los acuerdos adoptados en la instancia correspondiente de la OCI.

Una vez aprobado el Programa Anual de Actividades por parte del Consejo Administrativo de la OCI, los proyectos específicos a desarrollar serán financiados de conformidad con los acuerdos adoptados, promoviendo, en todo caso, la colaboración del Poder Ejecutivo.

Los Departamentos y, en su caso, el Poder Ejecutivo, podrán realizar asimismo, aportaciones o apoyos en materia de recursos humanos, informativos, documentales, técnicos y materiales, que faciliten y mejoren el desempeño de la OCI y el cumplimiento de sus objetivos.

Para el desarrollo de sus actividades dispondrá la OCI del personal necesario propio o transferido por las Intendencias Municipales, utilizando preferentemente ésta última modalidad.

El personal estará contratado en régimen fijo o temporal y personal eventual, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación y en la correspondiente plantilla orgánica de la Intendencia Municipal, en donde se ubica la OCI.

Las funciones de Secretaría, Administración General, Contabilidad, Tesorería y Recaudación son ejercidas o desempeñadas por los funcionarios nombrados por el Consejo Administrativo, de entre los que prestan sus servicios en las Intendencias Municipales de los Departamentos integrantes.

F Artículo 06

Cualquier Departamento puede resolver, contando con la mayoría calificada de los ediles de la Junta Departamental, la desvinculación respecto al presente convenio y su eliminación de la OCI, lo que suspende, en su caso, toda obligación y prerrogativa establecida en este instrumento. En todo caso, la notificación oficial de dicha resolución surtirá efecto hasta el siguiente ejercicio fiscal.

G Artículo 07

Para el adecuado funcionamiento y puesta en marcha de la OCI, los departamentos acuerdan asignar al menos el X% del rubro Limpieza de su Presupuesto anual.

Por lo que corresponde al Presupuesto fiscal 2005, los departamentos harán las aportaciones proporcionales al fin del ejercicio fiscal y, adicionalmente, las aportaciones presupuestales extraordinarias necesarias para garantizar el inicio de las operaciones y de los estudios y proyectos que se aprueben.

H Artículo 08

La OCI se constituye por tiempo indefinido y sólo podrá transformarse, extinguirse o liquidarse mediante decisión de la mayoría de los municipios que lo integran, a través de los acuerdos correspondientes de sus Juntas Departamentales, de conformidad con las previsiones acordadas en el convenio constitutivo de la OCI.

I Artículo 09

Para el ejercicio de las obligaciones y facultades que le corresponden, la OCI contará con las siguientes instancias de administración:

I. El Consejo Administrativo.

II. La Dirección General.

III. El Consejo Técnico Consultivo

J Artículo 10

EL Consejo Administrativo de la OCI, es la autoridad máxima de administración de la OCI y se integrará por:

I. Los Intendentes de los departamentos o sus delegados plenipotenciarios que forman parte de la OCI (con voz y voto).

II. Un número de funcionarios de los departamentos de la Intendencia Municipal involucrados en el manejo de los servicios públicos respectivos, nombrados por los Intendentes (con voz - sin voto).

III. Opcional: Un representante del MVOTMA (con voz - sin voto).

IV. El Director General de la OCI, quien actuará como Secretario Técnico y de Actas y Acuerdos del Consejo Administrativo (con voz – sin voto).

K Artículo 11

Son de la competencia del Consejo Administrativo de la OCI, las siguientes funciones:

I. Nombrar y remover al Director General.

II. Conocer, modificar y aprobar, en su caso, el Programa Anual de Actividades de la OCI.

III. Conocer el informe bimestral de actividades que presente el Director General.

IV. Someter a la consideración de las Juntas Departamentales, por intermedio de su Intendente, las propuestas, proyectos y recomendaciones formuladas por la OCI.

V. Conocer, modificar y aprobar, en su caso, los programas anuales, quinquenales y plurianuales respectivos a la gestión y disposición final de residuos sólidos que le proponga el Director General, para su presentación ante los departamentos correspondientes y para la gestión de su financiamiento ante las autoridades departamentales y estatales.

VI. Conocer el informe bimestral que rindan los departamentos integrados a la OCI, respecto al ejercicio de las competencias municipales en materia de gestión y administración de los programas de implementación del PDRS, así como respecto al otorgamiento de licencias y permisos para urbanizaciones y construcciones que puedan perjudicar la ejecución del PDRS.

VII. Efectuar consultas al Consejo Técnico Consultivo de la OCI, en asuntos de su competencia, cuando así lo requiera cualquiera de los miembros del Consejo Administrativo.

VIII. Conocer, modificar y acordar, en su caso, el presupuesto de operación de la OCI y las fórmulas para su financiamiento que le presente el Director General, para someterlos, por conducto de los Intendentes, a la aprobación de cada Departamento.

IX. Conocer, modificar y autorizar, en su caso, la estructura de organización y gestión de la OCI.

X. Celebrar una sesión ordinaria cada dos meses, como mínimo, y todas las sesiones extraordinarias que fuesen solicitadas por cualquiera de los miembros del Consejo Administrativo o a solicitud justificada del Director General.

L Artículo 12

Los cargos de integrantes del Consejo Administrativo serán honorarios y por su desempeño no percibirán retribución o remuneración alguno, a excepción del Director General de la OCI, en el caso que el mismo no fuese funcionario de un departamento integrante.

Los Intendentes designarán a un suplente que los sustituya en caso de ausencia a las sesiones del Consejo Administrativo. Las decisiones o acuerdos que se adopten en las sesiones, se tomarán por la mayoría de votos, teniendo el presidente del Consejo Administrativo voto de calidad en caso de empate.

M Artículo 13

El Consejo Administrativo será presidido por uno de los Intendentes electo cada año de entre sus miembros con voz y voto.

Dicho cargo se renovará de tal forma que en lo sucesivo se elija de manera rotativa al presidente, sin que pueda ocupar la presidencia nuevamente el representante de un municipio, si antes no ha desempeñado este cargo el resto de los Intendentes de los departamentos que componen a la OCI.

El Vicepresidente primero, segundo y tercero: Corresponderán estos cargos a los otros Intendentes, por orden rotativo según lo establecido en el artículo 13. Su duración será también de un año, coincidente con el Presidente.

N Artículo 14

El Consejo Administrativo sesionará válidamente sólo con la presencia de todos de sus integrantes con voz y voto.

Para las sesiones ordinarias el Secretario Técnico del Consejo Administrativo, citará a sus integrantes con al menos 10 días de anticipación; y para sesionar de manera extraordinaria, con al menos dos días hábiles de anticipación.

O Artículo 15

El Director General de la OCI, es la autoridad técnica y administrativa superior del organismo y tendrá las siguientes obligaciones:

I. Presentar ante el Consejo Administrativo, el Programa Anual de Actividades de la OCI.

II. Presentar ante el Consejo Administrativo, un informe bimestral de actividades de la OCI.

III. Ejecutar y dar seguimiento a todos los acuerdos adoptados por el Consejo Administrativo.

IV. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la OCI y someterlo a la aprobación del Consejo Administrativo, para su tramitación ante los departamentos, por conducto de los Intendentes municipales.

V. Proponer ante el Consejo Administrativo las formas de organización, administración y gestión más eficientes para cumplir con las facultades y obligaciones que le corresponden.

VII. Actuar como Secretario Técnico y de Actas y Acuerdos del Consejo Administrativo.

VIII. Planear, programar, organizar, conducir y evaluar las tareas del cuerpo técnico y administrativo de la OCI.

IX. Prestar servicios de asesoría, consultoría técnica o apoyo a los departamentos que así lo soliciten en las materias de la competencia de la OCI.

X. Diseñar y proponer al Consejo Administrativo, la realización de programas de comunicación necesarios para el mejor desarrollo de las actividades de la OCI.

XI. Proponer al Consejo Administrativo, la celebración de los convenios de colaboración, cooperación y asistencia con instituciones públicas y privadas o con organismos sociales, nacionales o extranjeros que contribuyan al desempeño de la OCI.

XII. Proponer al Consejo Administrativo, las medidas necesarias a efecto de cumplir con las obligaciones y facultades de la OCI en materia de información, establecidas en el PDRS.

XIII. Coordinar las actividades de la OCI con las dependencias e instancias estatales y municipales involucradas en el manejo de los servicios públicos respectivos.

XIV. Las demás que le confiera o delegue expresamente el Consejo Administrativo.

P Artículo 16

El nombramiento del Director General se efectuará por lo menos por un período de seis años, y podrá ser ratificado por un período igual de tiempo.

Q Artículo 17

Son causas de remoción del Director General de la OCI:

I. Desatender sus funciones de manera grave, a juicio del Consejo Administrativo, fundando y motivando dicha situación.

II. Causar un perjuicio al legado patrimonial o financiero de la OCI.

III. Aprovechar de manera ilícita la información privilegiada con que dispone con motivo de su cargo, para beneficiarse personalmente o procurar un beneficio para terceros.

IV. De manera general, incumplir con las responsabilidades que como servidor público le impone el régimen laboral de la Intendencia Municipal.

R Artículo 18

El Consejo Administrativo de la OCI dispondrá los sistemas e instancias necesarios para vigilar y controlar el adecuado empeño de la Dirección General y de los recursos que se le asignen a la OCI, procurando la mayor eficiencia y racionalidad en la gestión de la misma.

S Artículo 19

La administración y gestión de la OCI, quedan sujetas en todo caso a la fiscalización de los departamentos a los que rinde cuentas.

T Artículo 20

La OCI se extinguirá por decisión de la mayoría de los departamentos que lo integran, siempre que en dicha sesión estuvieran presentes la totalidad de sus integrantes con voz y voto.

En este caso los bienes y derechos que constituyen el patrimonio de la OCI pasarán al patrimonio de los departamentos que lo conforman en proporción al ponderado de las aportaciones cuantificables en dinero que cada departamento realizó durante su período de operación y funcionamiento, luego de liquidar los adeudos y compromisos financieros y laborales que tuviera como pasivos de cualquier naturaleza.

2.4.1.3 BORRADOR DE CONVENIO PARA LA CONFORMACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE UN PARQUE AMBIENTAL.

En comparecen los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo, y San José, debidamente autorizados por sus respectivas Juntas Departamentales y convienen lo siguiente:

Primero: Los Gobiernos Departamentales comparecientes actúan al amparo del art. 262 inc. 5to. de la Constitución de la República y arts. 19 Nales. 15 y 20, art. 35 Nales. 9 y 24 y 36 Nal. 3 de la Ley Orgánica Municipal.

Segundo: El presente Convenio se firma en el ámbito del Acuerdo Marco suscripto por los Gobiernos Departamentales de Canelones, Montevideo y San José con fecha relacionado con el PDRS.

Tercero: El presente Acuerdo tiene por finalidad la conformación y puesta en funcionamiento de un Parque Ambiental que incluya infraestructuras para el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos.

Cuarto: A tales efectos los Gobiernos Departamentales comparecientes se comprometen a implementar a la brevedad posible la designación de los inmuebles sobre los que se construirá el Parque Ambiental, y a llevar a cabo en forma inmediata los procedimientos de expropiación conforme a lo que surge de los arts. 19 Nal. 25 y 35 Nal. 35 de la Ley Orgánica Municipal.

Nota: Si ya hay acuerdo sobre el lugar del Parque Ambiental, se puede ya incluir en el acuerdo la ubicación y los padrones que es necesario expropiar.

Quinto: Los fondos necesarios a todos los efectos del presente Convenio serán soportados por los Gobiernos Departamentales involucrados en la forma establecida en la Cláusula Cuarta del Acuerdo Marco de fecha ….

Sexto: Simultáneamente con el inicio de los procedimientos de expropiación, los Gobiernos Departamentales se comprometen a llevar a cabo las demás instancias necesarias para el equipamiento y puesta en funcionamiento del Parque Ambiental, pudiendo hacerlo, directamente o delegando las tareas necesarias en la OCI.

2.4.2 Borrador de Estatutos de la Mancomunidad Metropolitana de Residuos

La Mancomunidad emana de la voluntad propia de las entidades que la integran y de los intereses comunes y de los aspectos de su gestión que afecten a toda el área metropolitana o necesiten soluciones basadas en la cooperación intermunicipal, pudiendo además colaborar y cooperar económica, técnica y administrativamente con los Municipios integrados y cumplir su compromiso hacia la población.

2.4.2.1 TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

2.4.2.2 CAPÍTULO I

Artículo 1. La Mancomunidad Metropolitana de Residuos como Entidad Local integrada por los Departamentos de Montevideo, Canelones y San José, gozará de personería y capacidad jurídica y autonomía para el cumplimiento de sus fines específicos y se regirá por lo dispuesto en estos Estatutos.

Artículo 2. La Sede de la Mancomunidad se ubica en la ciudad de .....

Artículo 3. El ámbito territorial de la Mancomunidad es el de los Departamentos en dónde ésta ostente la titularidad del servicio correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo tercero del presente título.

Artículo 4. Dentro de la esfera de sus competencias, corresponde a la Mancomunidad las potestades establecidas en los estatutos.

La potestad tributaria únicamente se podrá ejercer para el establecimiento de tasas o precios públicos y la imposición de contribuciones especiales. Esa potestad estará regulada en cada caso por convenio suscrito entre la Mancomunidad y cada uno de los Gobiernos Departamentales.

2.4.2.3 CAPÍTULO II. OBJETO

Artículo 5.

1. Es objeto de la Mancomunidad el ejercicio de las competencias, legalmente establecidas y dentro del ámbito territorial definido en el capítulo siguiente, en las siguientes materias cuya titularidad le corresponde:

   La disposición final; el tratamiento y el aprovechamiento de residuos urbanos e industriales.

2. Asimismo, es objeto de la Mancomunidad el ejercicio, mediante expediente que acredite la conveniencia y oportunidad de la medida, de actividades económicas relacionadas con las materias cuya titularidad le corresponda en cada momento, conforme a lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 6. Además de lo establecido en el artículo anterior, la Mancomunidad podrá, previa asunción de su titularidad, ejercer otras competencias departamentales, en cada caso por convenio suscrito entre la Mancomunidad y cada uno de los Gobiernos Departamentales.

Artículo 7. La Mancomunidad podrá aceptar la delegación del ejercicio de competencias así como su transferencia o descentralización, en materias que afecten a su objeto, efectuada por cualquiera de las Administraciones Públicas.

2.4.2.4 CAPÍTULO III. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Artículo 8. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Mancomunidad y el resto de las administraciones públicas, se desarrollará mediante los convenios administrativos que se suscriban.

2.4.2.5 CAPÍTULO IV. ÁMBITO TERRITORIAL

Artículo 9. El ámbito territorial en el cual la Mancomunidad ejerce sus competencias es aquel en el que se preste efectivamente el servicio común y en el que cada Gobierno Departamental ha delegado su competencia constitucional.

Artículo 10.

1. En el caso de Centros poblados no integrados, cada Gobierno Departamental podrá solicitar la asunción por parte de la Mancomunidad de las competencias sobre alguna de las materias que constituyen el objeto de ésta en el ámbito territorial del Departamento.

2. El acuerdo de asunción de competencias al que se refiere el apartado anterior será adoptado por la Asamblea General con el voto favorable de la mayoría absoluta legal.

2.4.2.6 TÍTULO II. ORGANIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

2.4.2.7 CAPÍTULO I. DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo 11. El Gobierno y la Administración de la Mancomunidad corresponden a los siguientes órganos:

a) Presidencia y Vicepresidencia.

b) Asamblea General.

c) La Comisión Administrativa de Gobierno.

A través de Reglamento Orgánico, podrán establecerse y regularse otros órganos complementarios de los anteriores.

2.4.2.8 CAPÍTULO II. LA ASAMBLEA

Artículo 12. La Asamblea General de la Mancomunidad, será representativa de los Departamentos mancomunados, estando compuesta por miembros electos de éstos designados por el Intendente a propuesta de la Junta Departamental de cada Departamento integrado, de acuerdo con lo dispuesto en este capítulo.

Se constituye en sesión pública dentro del plazo de tres meses posterior a la celebración de elecciones departamentales.

Artículo 13. La Asamblea se compone de los vocales de los departamentos integrados:

- Montevideo
- Canelones
- San José

a) Cada Departamento tendrá derecho a los representantes que se le han asignado.

b) Su designación se realizará por la Junta Departamental de cada Departamento.

c) El Departamento de Montevideo tendrá tantos representantes como el resto de entidades en su conjunto.

Artículo 14. El cese de los miembros de la Asamblea se producirá con carácter general en los siguientes supuestos:

a) Por haber cumplido su mandato como miembros de la Junta Departamental a la que pertenezcan, debiendo continuar sus funciones como vocales de la Asamblea solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores y no pudiendo, en ningún caso, adoptarse,

durante este período, acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.

b) Por sentencia judicial firme, fallecimiento, incapacidad o renuncia al cargo de edil de la Junta Departamental o vocal de la Asamblea de la Mancomunidad. En tal caso, deberá designarse un nuevo miembro por la Junta Departamental del departamento.

Artículo 15. Corresponden a la Asamblea las siguientes atribuciones:

1. Elegir y destituir al Presidente, mediante la moción de censura, así como la votación de la cuestión de confianza por él planteada, conforme a la legislación electoral general.
2. Controlar y fiscalizar la actuación tanto de los órganos de gobierno de la Mancomunidad como de la Sociedad Gestora.
3. Creación de órganos desconcentrados, alterar la ubicación de la sede, modificar la denominación de la Mancomunidad, o su logotipo.
4. Aprobación del Reglamento orgánico así como las demás disposiciones generales cuya competencia corresponda a la Mancomunidad.
5. Determinación de los recursos propios de carácter tributario, aprobación y modificación de los Presupuestos, disposición de gasto en materias de su competencia y aprobación de Cuentas.
6. Aprobación de las formas de gestión de los servicios públicos.
7. La aceptación de la delegación de competencias hechas por otras Administraciones públicas.
8. La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
9. El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Mancomunidad en materias de competencia plenaria.
10. Aprobación de Convenios de coordinación o cooperación con otras Administraciones Públicas.
11. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
12. Acordar operaciones de crédito o garantía, conceder quitas y esperas cuando su importe exceda del 5% de los recursos ordinarios y reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria.
13. Las contrataciones de obras, servicios y suministros, excepto cuando corresponda al Presidente.
14. La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los Presupuestos.
15. La adquisición y enajenación de bienes excepto cuando corresponda al Presidente.

16. Aquellas otras que deban corresponder a la Asamblea por exigir su aprobación una mayoría especial.
17. Las demás que expresamente le confieran las Leyes.

Artículo 16. La Asamblea puede delegar cualquiera de sus atribuciones, en todo o en parte, en el Presidente o en la Comisión Administrativa, con excepción de aquellas cuya aprobación exija mayoría especial.

2.4.2.9 CAPÍTULO III. EL PRESIDENTE

Artículo 17. El Presidente de la Mancomunidad es elegido en la sesión de constitución de la Asamblea, o bien se implementa un sistema de rotación en el cargo, fijando el plazo de ejercicio de cada Presidente, sin que este plazo pueda ser inferior a un año. La elección del Presidente será realizada de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Pueden optar al cargo todos los Intendentes que presenten su candidatura.
b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los vocales es proclamado electo.
c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría, se procederá a realizar una segunda votación, siendo proclamado electo quien obtenga la mayoría simple de los votos.
d) En el caso de que resulte un empate, será proclamado electo, entre los empatados, el vocal que represente a la Entidad con mayor número de habitantes.

Artículo 18. El Vicepresidente será libremente nombrado por el Presidente de entre los miembros de la Comisión Administrativa y puede ser cesado por el mismo.

Corresponderá al Vicepresidente sustituir en la totalidad de sus funciones al Presidente, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Presidente en el supuesto de vacante en la Presidencia, hasta que tome posesión el nuevo Presidente.

Artículo 19. El Presidente de la Mancomunidad ostenta las siguientes atribuciones:

1. Dirigir el Gobierno y la administración de la Entidad.
2. Representar a la Mancomunidad.
3. Convocar y presidir las sesiones de todos los órganos de la Mancomunidad (con voto de calidad).
4. Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras de la Mancomunidad.
5. Elaborar el Proyecto de Presupuesto, asistido del Secretario y del Interventor, y elevarlo a la Asamblea antes del 1 de noviembre de cada año.
6. Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia y ordenar pagos, autorizar documentos que impliquen formalización de ingresos y rendir

cuentas, así como el desarrollo y la gestión económica conforme al presupuesto aprobado.

7. Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por la Asamblea, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
8. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Mancomunidad y el despido del personal laboral, dando cuenta a la Asamblea, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre.
9. El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Mancomunidad en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia de la Asamblea, dando cuenta; en este supuesto; a la misma en la primera sesión que celebre para su ratificación.
10. La iniciativa para proponer a la Asamblea la declaración de lesividad en materias de la competencia del Presidente.
11. Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de grave riesgo para los intereses de la Mancomunidad, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata a la Comisión Administrativa o a la Asamblea, de acuerdo a la atribución de competencias.
12. Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas mancomunales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
13. Contratar obras, servicios y suministros, siempre que la cuantía no exceda del 5% de los recursos del Presupuesto ni del 50% del límite general establecido para la contratación directa por la Asamblea y los que excediendo de dicha cuantía tengan una duración no superior a un año y no exijan créditos superiores al consignado en el Presupuesto anual.
14. La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el Presupuesto.
15. La adquisición onerosa de bienes cuando su cuantía no exceda del 5% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni del 50% del límite general aplicable a la contratación directa
    - Enajenación de bienes cuando su cuantía no exceda del 5% de los recursos ordinarios del Presupuesto, ni del 50% del límite general aplicable a la contratación directa.
    - Adquisición de bienes a título gratuito.
16. Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Mancomunidad.

17. Aquellas otras que le confiera el Reglamento orgánico, así como las que le atribuya la Ley Orgánica de Municipios a los Intendentes Departamentales.

18. Corresponde asimismo al Presidente el nombramiento del Vicepresidente.

Artículo 20. El Presidente podrá delegar sus atribuciones genéricas tanto en la Comisión Administrativa como órgano colegiado, como en cualquiera de sus integrantes.

Asimismo podrá efectuar delegaciones especiales en favor de cualquier vocal de la Asamblea para la dirección y gestión de asuntos determinados.

2.4.2.10 CAPÍTULO IV. LA COMISIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 21. La Comisión Administrativa está integrada por el Presidente de la Mancomunidad, que presidirá la Comisión, y los vocales, que deberán ser miembros de la Asamblea.

La composición de la Comisión se acomodará a la proporcionalidad existente tanto entre los representantes de los diferentes Departamentos en la Asamblea General del Poder Legislativo, como entre los distintos grupos políticos constituidos en el seno del citado órgano de gobierno.

Los miembros de la Comisión Administrativa serán designados por el Presidente, a propuesta de los portavoces de los grupos políticos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Orgánico.

Corresponderá a la Comisión Administrativa, además de la asistencia permanente al Presidente, todas aquellas atribuciones cuyo ejercicio le delegue la Asamblea o el Presidente, así como las funciones de informe, dictamen, estudio y control que se le encomienden por el Reglamento Orgánico.

Artículo 22. Las atribuciones de la Asamblea y el Presidente, así como las de la Comisión Administrativa, serán ejercidas sin perjuicio de las atribuciones que se asignen a la sociedad o sociedades mercantiles creadas para la prestación de los servicios.

2.4.2.11 TÍTULO III. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

Artículo 23. Los órganos colegiados de la Mancomunidad funcionan en régimen de sesiones ordinarias, de periodicidad preestablecida, y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.

Artículo 24. Los acuerdos se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes. Será necesario el voto favorable de una mayoría cualificada cuando así lo disponga la Ley o el Reglamento Orgánico.

2.4.2.12 TÍTULO IV. BIENES Y SERVICIOS

2.4.2.13 CAPÍTULO I. BIENES

Artículo 25. El patrimonio de la Mancomunidad está constituido por el conjunto de bienes de dominio público o patrimonial, derechos y acciones que le pertenecen.

Artículo 26. Son bienes de dominio público de la Mancomunidad los inmuebles destinados al uso o servicio público, así como los que tengan atribuido tal carácter por Ley.

Artículo 27. Los Gobiernos Departamentales, al integrarse en la Mancomunidad, deberán ceder gratuitamente a la misma los bienes así como transmitir los derechos y deberes, relativos todos ellos, a cada uno de los servicios cuya titularidad asume la Mancomunidad.

2.4.2.14 CAPÍTULO II. SERVICIOS

Artículo 28. La Mancomunidad, para la prestación de los servicios que constituyen su objeto, podrá establecer el régimen de gestión directa a través de una o varias sociedades mercantiles cuyo capital ha de pertenecer íntegramente a aquella, y que adoptarán la forma de sociedad anónima o bien adoptar cualquier otro modo de gestión legalmente establecido.

2.4.2.15 TÍTULO V. HACIENDA

Artículo 29. La Hacienda de la Mancomunidad se nutrirá de los siguientes recursos:

a) Ingresos procedentes del rendimiento de su patrimonio y demás de Derecho privado.

b) Los tributos propios. Su imposición, ordenación y exacción, se regularán en las correspondientes Ordenanzas Fiscales.

c) Las participaciones en tributos del Estado.

d) Las subvenciones. No podrán aplicarse a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

e) El producto de las operaciones de crédito concertadas.

f) El producto de las multas y sanciones.

g) Aportaciones genéricas o específicas que puedan establecerse sobre entidades integradas, de acuerdo con criterios objetivos y de proporcionalidad.

h) Las contribuciones de los Gobiernos Departamentales.

Artículo 30. Los ingresos de la Mancomunidad se afectan al cumplimiento de las obligaciones derivadas del servicio o actividad cuya financiación originó su establecimiento o recaudación.

Artículo 31.

1. Los municipios integrados en la Mancomunidad se obligan a satisfacer las deudas de ésta, de forma proporcional a su número de habitantes de derecho, en cuanto no sean suficientes sus propios recursos.
2. La Mancomunidad podrá solicitar del Gobierno estatal el abono sustitutorio, por cuenta de los municipios integrados, de las cantidades que éstos hayan de aportar a aquélla, cuando su abono haya sido requerido por la Mancomunidad y desatendido por el Departamento.

2.4.2.16 TÍTULO VI. PERSONAL

Artículo 32. El personal al servicio de la Mancomunidad estará integrado por funcionarios, contratados en régimen fijo o temporal y personal eventual, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación y en la correspondiente plantilla orgánica.

2.4.2.17 TÍTULO VII. ADHESIÓN Y SEPARACIÓN DE LOS MIEMBROS

Artículo 33. De acuerdo con criterios de racionalidad y equidad definidos por la Asamblea y siempre conforme a los Planes Sectoriales aprobados por el Gobierno estatal, podrán adherirse a la Mancomunidad los Gobiernos Departamentales que así lo soliciten.

Artículo 34. Presentada la solicitud de adhesión por un Municipio se seguirán los siguientes trámites:

a) Informe favorable de la Asamblea que, adoptando acuerdo en tal sentido, es aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta.
b) Información pública durante el período de 15 días hábiles.
c) Transcurrido dicho plazo sin que hayan sido presentadas alegaciones, la adhesión se entenderá definitiva. En caso contrario, la Asamblea deberá resolver, con el mismo quórum, o mayor, con el que se aprobó el Informe, las reclamaciones o sugerencias presentadas, adoptando un acuerdo definitivo.

A Artículo 35.

1. Con sujeción al procedimiento establecido en el artículo anterior, podrá aceptarse la separación de algunas de las Entidades integradas. Para ello, la solicitante deberá ofrecer concretas garantías de poder prestar correctamente los servicios y realizar adecuadamente las actividades de su ámbito y de no perjudicar con su separación los intereses generales de la Mancomunidad y la posibilidad de seguir prestándose, por parte de ésta, el servicio.

2. La decisión de la Asamblea precisará los efectos de la separación sobre los bienes, derechos y obligaciones de la Mancomunidad y de la Entidad que la abandona.

2.4.2.18 TÍTULO VIII. MODIFICACIÓN DE ESTATUTOS Y DISOLUCIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

Artículo 36. La modificación de Estatutos estará sujeta a las reglas legalmente establecidas.

En el caso de que la modificación tenga como objeto única y exclusivamente la adecuación de la organización o funcionamiento de la Mancomunidad a la legalidad vigente, bastará únicamente con la aprobación por la Asamblea con el voto favorable de la mayoría absoluta de los vocales.

Artículo 37. La disolución total de la Mancomunidad exigirá los mismos trámites establecidos para la modificación de Estatutos.

2.5 Cooperación Intermunicipal en Alemania

En Alemania por lo general, la implementación de Mancomunidades ha resuelto la dificultad de los pequeños Municipios para prestar los servicios públicos a todos los niveles, con la gran complejidad técnica y el elevado costo financiero que eso conlleva, imposible de ser asumido individualmente con recursos municipales. Eso permite responder a la creciente demanda social de servicios adecuados al nivel de vida que el Estado del Bienestar ha generado.

Como primer paso de cooperación intermunicipal ya la Ley sobre la Mancomunidad del Río Ruhr del año 1913 estableció los criterios principales de las mancomunidades en Alemania. El acuerdo intermunicipal es una medida de resolver conflictos entre municipios y con privados que surjan por la ejecución de una tarea pública. LaMancomunidad tiene por objeto promover, dinamizar y racionalizar el desarrollo integral del territorio que forman los Municipios asociados, objetivo que claramente tiende a algo más que la mera prestación en común de obras y servicios municipales.

La ley de cooperación intermunicipal actual reconoce a los Municipios el “derecho a asociarse con otros Municipios en Mancomunidades para la ejecución de obras y servicios determinados de su competencia. Las Mancomunidades tienen personería y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios.

Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencias, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantas otras atribuciones sean necesarias para su funcionamiento”.

Es decir, las Mancomunidades de Municipios se configuran en la mayoría de los casos como asociaciones voluntarias de Municipios para la prestación de las competencias que los mismos les transfieran y que se recojan en sus respectivos Estatutos.

Se debe destacar que el derecho a constituir Mancomunidades corresponde a los Municipios, a cuyos ediles la Ley de Cooperación Intermunicipal les atribuye

la aprobación de los respectivos Estatutos. Es decir, la creación de las Mancomunidades deriva de la voluntad de los Municipios que las constituyen, al contrario de lo que ocurre con las entidades locales territoriales, como ser el Municipio, que surge directamente de la Constitución Esa circunstancia marca todo el régimen jurídico de las Mancomunidades de Municipios, del que se puede destacar:

a) Las Mancomunidades tienen personalidad jurídica derivada precisamente de la voluntad de los Municipios que acuerdan su nacimiento.

b) Estas entidades locales no territoriales tienen su capacidad limitada al cumplimiento de los fines y competencias que los Municipios creadores de las mismas les asignen en sus respectivos Estatutos.

   Es de resaltar en este sentido, que mientras el Municipio tiene capacidad para actuar en todo cuanto afecte al interés de la comunidad vecinal, las Mancomunidades tienen su capacidad limitada al cumplimiento de sus fines estatutariamente determinados y en ningún caso podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

c) Los órganos de gobierno de las Mancomunidades en la forma que determinen los correspondientes Municipios, son representativos de los Municipios mancomunados, más no directamente del vecindario.

   En definitiva, se trata de una entidad pública institucional de carácter asociativo creada por los Municipios de forma absolutamente voluntaria para la ejecución en común de obras y servicios determinados.

A Fines y competencias.

Todos los fines y competencias de la Mancomunidad, con los matices que se dirán, están referidos a la ejecución en común de obras y servicios determinados de la competencia municipal, sin que se asuma en ningún caso la totalidad de los asignados a los Municipios.

No obstante, a menudo se supera la prestación de los servicios obligatorios que han dado origen al nacimiento de las Mancomunidades. Así, junto a la recolección de basura, cementerio, abastecimiento de aguas y saneamiento integral, prevención y extinción de incendios y protección civil, transporte o sanidad, se prestan otros servicios como ordenación del territorio y urbanismo, obras públicas, medio ambiente, organización y gestión del transporte público, turismo y ocio, cultura, deportes y enseñanza.

Por último, se incluye una cláusula genérica que hace referencia a la creación y gestión de aquellos otros servicios que se estimen de interés para los Municipios mancomunados.

Para la gestión de estos servicios podrá utilizarse cualquier forma de gestión directa o indirecta prevista en la legislación de Régimen Local. Si bien, la asunción de servicios por la Mancomunidad exige,- previo estudio de eficacia, rentabilidad y/o funcionalidad -, la propuesta de los Consejos Municipales de los Municipios asociados, será quién en definitiva apruebe dicha asunción, estando ésta regulada en cada caso por convenio suscrito entre la Mancomunidad de Municipios y cada uno de los mismos.

B Órganos de gobierno y administración

Los órganos de gobierno de la Mancomunidad están integrados por la Junta General de la Mancomunidad, y un Presidente y Vicepresidentes, estando representados en ella todos los Municipios mancomunados y siendo elegidos éstos mediante votación de los miembros del Consejo Municipal de cada Municipio por mayoría absoluta.

Como órgano complementario se prevé el Consejo Consultivo con funciones exclusivamente informativas, sin que pueda adoptar acuerdos.

Por último, como órganos administrativos directivos se contemplan el Consejo Administrativo formado por los representantes de los alcaldes y el Gerente General, Interventor y Depositario.

C Personal

Para el desarrollo de sus actividades la Mancomunidad dispondrá del personal necesario propio y/o transferido o aportado por los Municipios, utilizando preferentemente ésta última modalidad, a los que se aplicará el régimen general establecido para los funcionarios municipales, en sus distintas tipologías y grupos de funcionarios de carrera y funcionarios de empleo.

D Financiación

La financiación de la Mancomunidad se realiza a través de ingresos de derecho público o privado, subvenciones, tasas, contribuciones especiales, ingresos procedentes de operaciones de crédito, multas, aportaciones de los Municipios mancomunados, aportaciones para inversiones del plan de obras y servicios, aportaciones para obras de acción comunitaria y cualquier otro tipo de recursos.

El establecimiento, ordenación, liquidación y cobranza de estos recursos se somete a la normativa en vigor para los Municipios.

En concreto, respecto de las aportaciones de los miembros sólo se recurrirá a ella cuando después de utilizados los restantes recursos, no pueda la Mancomunidad cubrir la totalidad de sus gastos en cuyo caso la diferencia resultante será distribuida entre los Municipios mancomunados. La cantidad correspondiente a ésta diferencia, que tendrá que prorratearse entre los Municipios mancomunados se obtiene por aportaciones de cada uno de ellos que quedan fijadas aplicando a los mismos un coeficiente (por ejemplo, número de habitantes, volúmenes, superficie territorial, longitud de vías o ríos mantenidos) obtenido mediante una fórmula que el propio Estatuto contempla.

E Plazo de duración

Iniciada la actividad de la Mancomunidad, se desarrollará por tiempo indefinido, sin perjuicio de los acuerdos de modificación o disolución que puedan adoptarse legalmente.

F Funcionamiento

El régimen de funcionamiento de la Mancomunidad se regula en sus Estatutos, en los cuales se detallan el número de sesiones, quórum exigido para la validez de los acuerdos, obligatoriedad de acuerdos y resoluciones, libro de actas y resoluciones, y procedimiento administrativo.

G Sede

Se debe establecer dónde se radican los órganos de gobierno y administración de la Mancomunidad.

H Designación de los miembros de la Junta General

Para garantizar la participación ponderada de los grupos políticos según los resultados de los votos alcanzados en los comicios municipales existe un sistema de designación de los miembros de la Junta General, que atribuye la facultad de designación a los grupos políticos corporativos constituidos en cada Consejo Municipal tras los respectivos procesos electorales, y ello con un criterio de representación proporcional al número legal de Concejales que corresponda a cada Municipio en las sucesivas convocatorias electorales.

Se establece así un sistema de designación de los miembros de la Junta General de amplísima legitimación democrática, y de representación “cuasi” directa de los vecinos y ciudadanos electores de cada Municipio.

I Delimitación de los votos de los representantes municipales

La agenda de las sesiones de la Junta General de la Mancomunidad y los asuntos por tratar se publican con cuatro semanas de anticipación a los municipios miembros, cuyos órganos plenarios municipales puedan incidir y delimitar el derecho de voto de sus representantes.

J Principio de vinculación

Además se establece expresamente en el estatuto el principio de vinculación entre los Municipios mancomunados, los acuerdos y resoluciones adoptados por la Mancomunidad en relación a los servicios públicos comunes a los que cada uno voluntariamente haya deseado adherirse.

El respeto a la “voluntariedad inicial” no influye la funcionalidad en la prestación de servicios y realización de actuaciones mancomunadas.

Lo anterior se refuerza con la obligación de consignación presupuestaria de las aportaciones económicas municipales a los gastos de la Mancomunidad que asegura que queden garantizados dichos medios de financiación frente a los numerosos compromisos municipales.

K Modificación de los Estatutos y Disolución

El procedimiento de modificación de Estatutos y la disolución de la entidad requiere de un acuerdo favorable de la Junta General y ratificación de ésta por los Consejos Municipales de todos los Municipios, con el quórum en ambos

casos de los 2/3 del número de miembros presentes, o, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada órgano.

La regulación del régimen de separación voluntaria de los Municipios exige que cualquier acuerdo de separación sea fundado en razones de economía, eficacia o funcionalidad administrativa, con lo que se pretende combatir supuestas y posibles decisiones "arbitrarias" de separación de los Municipios, que podrían debilitar injustificadamente la solidez de la Entidad constituida, y restaría capacidad y legitimidad a la misma.

L Asunción de servicios

En consecuencia con lo anterior en los Estatutos se plasma una Mancomunidad que no opta por la predeterminación estatutaria "cerrada" de las obras y servicios posibles a realizar, sino que se concibe como una entidad de "fines múltiples", con un amplio espectro de objetivos y competencias, sujetos a su posible realización a lo que se podría denominar como "voluntariedad de segundo grado". Su actuación depende, en todo caso, del nivel e intensidad de concertación que pudiesen demostrar las distintas Entidades y Administraciones implicadas en el proceso de transferencia efectiva de funciones a encomendar a la nueva Mancomunidad, transferencia que debe producirse gradualmente en el tiempo.

El sistema de "concertación voluntaria de funciones o competencias" se expresa en la figura de los "convenios de asunción de servicios" (cuando la transferencia procedía de los Municipios asociados), o a los "convenios de delegación de competencias" (cuando la transferencia la realizaban otras Administraciones Públicas – estatales o autónomas –.

En cualquier caso el proceso de asunción de servicios requiere, que ésta esté regulada por un Convenio suscrito entre la Mancomunidad y cada uno de los Municipios asociados.

Además la Mancomunidad podrá aceptar la ejecución de obras y la prestación de servicios que pudieran delegarle otras Administraciones Públicas, así como realizar actividades y asumir competencias que se concierten o determinen con aquellas.

Los preceptos citados permitían desde un principio y siguen permitiendo ahora, a la Mancomunidad de Municipios la posibilidad de asumir el ejercicio o la mera encomienda de gestión de competencias delegadas por la Administración estatal y autónoma de carácter regional.

Eso está regulado por un Convenio suscrito entre la Mancomunidad y cada uno de los Municipios.

M Potestad tributaria

El reconocimiento por parte de los Municipios miembros, de potestad tributaria a la Mancomunidad, supone la capacidad para establecer ingresos corrientes propios exigibles directamente a los usuarios de los servicios mancomunados o a los beneficiarios de actuaciones propias de la entidad intermunicipal con independencia y respeto a las propias exacciones municipales que sean exigidas por otros conceptos.

N Resolución de conflictos

La existencia de dificultades, no tiene por qué negarse. Persiste un profundo individualismo municipal que dificulta el proceso de asociación en algunos casos, y la posterior consolidación de la Mancomunidad como entidad local, distinta de los Municipios que la forman y con un ámbito de actuación propio. La difícil negociación previa cuando hay mayorías políticas distintas en los Municipios interesados; las discrepancias sobre la fijación de una sede estable; las reticencias respecto al traspaso de medios económicos suficientes; los problemas para llegar a un acuerdo tan pronto una decisión o un proyecto parece favorecer especialmente a uno de sus miembros, son ejemplos de estas dificultades que, si bien existen cuando el fin de la Mancomunidad se limita a una obra o servicio concreto, se acentúan cuando la vocación de la nueva entidad pretende ser más amplia y totalizadora.

Es por eso que en Alemania la Constitución permite que el Gobierno estatal obligue a los municipios a crear una mancomunidad en todos los asuntos de Salud Pública y Prevención de Catástrofes, tales como suministro de agua potable, saneamiento, manejo de los residuos sólidos urbanos, hospitalarios e industriales, prevención y extinción de incendios y protección civil, así como también habilita a prohibir la separación de un municipio de la mancomunidad.

Por falta de una obligación constitucional, en muchos países hay Mancomunidades que, aún constituidas formalmente, no acaban de poner en marcha una gestión propia que justifique su existencia, defraudando las expectativas creadas en el momento de su concreción.

3 Participación del sector privado

Internacionalmente, la participación del sector privado se percibe muchas veces en forma muy positiva debido a las supuestas ventajas de mayor eficiencia y bajos costos. Sin embargo, se observan casos en los cuales la participación del sector privado fracasa y no llega a los resultados esperados. Por esa causa se reseñan a continuación las hipótesis subyacentes y las razones de la tercerización de los servicios (véase 3.1)[3] y se sistematizan las formas de participación del sector privado (véase 3.2), así como los problemas típicos y requerimientos derivados (véase 3.3).

En el sector de residuos, ocurre que la competencia entre varias empresas no siempre puede ser garantizada, o sea, existen monopolios, lo que requiere medidas para evitar los posibles efectos negativos vinculados (véase 3.4).

3.1 Hipótesis y razones para la participación del sector privado

A Hipótesis

La participación del sector privado generalmente se considera positiva apuntando a motivos de reducción de costos, aumento de inversiones, eficiencia de operación, aprovechamiento de experiencias, (sobre todo referentes a la gestión de servicios), etc. En este contexto con frecuencia no se tienen en cuenta las hipótesis subyacentes.

Tabla 3-1: Motivos para la participación del sector privado y las hipótesis subyacentes

Motivo	Hipótesis
➢ **Reducción de costos**	Empresas privadas prestan servicios a costos más bajos que el servicio público.
➢ **Aumento de inversiones**	Empresas privadas inviertan en su equipamiento y infraestructura.
➢ **Aprovechamiento de experiencia**	Empresas privadas tienen experiencia propia y utilizan experiencia externa.
➢ **Aumento de la eficiencia**	Empresas privadas prestan sus servicios en forma eficiente.
➢ **Transferir el riesgo de operación**	Empresas privadas corren riesgos en cuanto no cumplan con sus servicios / compromisos

[3] El tema de organización y participación del sector privado ha sido profundizado con el personal de las intendencias en el taller "Seminario: Organización Institucional de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos" del 14 de setiembre del 2004.

La experiencia del Banco Mundial en países latinoamericanos muestra que existen empresas privadas que prestan servicios al 50% del costo, en comparación con el sector público, por tener una mayor eficiencia operativa en la utilización de personal y equipamiento. Sin embargo, muchos proyectos no son exitosos y la prestación de servicio por empresas privadas es poco eficiente.

Las hipótesis expuestas en la tabla no se dan en forma espontánea sino solamente bajo ciertas circunstancias, las cuales se pueden resumir en los siguientes tres aspectos:

1. Claridad y Transparencia: Los procesos de decisión y contratos, la prestación de servicios así como el control de los mismos tienen que ser claros y transparentes. Las empresas que se presenten para realizar un trabajo deben estar previamente calificadas con antecedentes.
2. Rendición de cuentas: Todos los actores tienen que ser responsables del cumplimiento con los cometidos asignados y los objetivos acordados, y sufrir las consecuencias en el caso de fallas. Dependiendo de los actores y del caso estas pueden ser penas financieras, disciplinarias, etc.
3. Competencia: Los dos puntos anteriores posibilitan la competencia entre los proveedores de servicios. Esto incluye la competencia entre empresas privadas y entre empresas privadas y actores públicos, como por ejemplo las intendencias. Para hacer comparables los servicios en forma transparente se pueden aplicar indicadores de la eficiencia y los costos de los servicios prestados.

En consecuencia, para aprovechar las oportunidades que conlleva la participación del sector privado, es necesario establecer las condiciones correspondientes, lo que requiere una estrategia a largo plazo.

B Razones

Para la participación del sector privado existen varias razones, posibles las cuales se reflejan en las hipótesis expuestas anteriormente. Estas razones deben ser valoradas dependiendo del área del proyecto, la política de participación del sector privado, etc.

B.1 Financiamiento / Aprovechamiento de inversiones privadas

Frente a los limitados recursos financieros de los actores públicos, una de las razones más importantes para la participación del sector privado en la gestión de residuos, es el aprovechamiento de inversiones privadas.

Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que los costos de financiación del sector privado generalmente son más altos que los del sector público:

- el sector privado no tiene la misma “credibilidad” frente a los bancos
- el sector privado no tiene los mismos accesos a financiamientos de bancos de desarrollo
- el riesgo del sector privado se refleja en los costos de capital, o sea, en la rentabilidad de capital requerida por las empresas privadas.

B.2 Reducción de costos

Como se ha expuesto, la reducción de costos a través de la participación del sector privado requiere ciertas condiciones en el mercado. A la estimulación de una mayor eficiencia, pueden contribuir, entre otros:

- un mayor rendimiento de las plantas y economías de escala si la empresa privada puede lograr mayores volúmenes de negocios que el sector público (por ejemplo, realizar sus servicios en varios departamentos).
- mecanismos de incentivos para el personal, las cuales son difíciles de implementar bajo el régimen de la función pública.
- el interés de las empresas privadas en bajar los costos a fin de aumentar las ganancias.

B.3 Protección del ambiente

A primera vista, una empresa privada no tiene un especial interés en la protección del medio ambiente y la ausencia de un control adecuado, supone probables fallas en el cumplimiento con las exigencias ambientales.

Sin embargo, la experiencia internacional y la nacional en Uruguay, muestra que la participación de empresas privadas en la realización de los servicios facilita la separación de las funciones de operación de servicios y de control, lo cual contribuye, en muchos casos significantemente, a la protección del medio ambiente.

B.4 Aprovechamiento de experiencias

La participación del sector privado conlleva la aplicación por parte de las empresas de conocimientos y experiencias de otros proyectos y regiones en la prestación de los servicios, debido a su propio interés de realizar sus servicios lo más eficientemente posible. En los casos en los cuales no existen experiencias locales, puede ser importante la participación de empresas internacionales.

B.5 Transferir riesgos al sector privado

Si el sector privado invierte en infraestructura y/o equipamientos corre riesgo para sus inversiones. En el sector de residuos esto es relevante, sobre todo en las cantidades manejadas. Los costos fijos son relativamente altos y una variación de las cantidades tiene en consecuencia un impacto importante a los costos unitarios.[4]

Una condición básica para la transferencia de riesgos al sector privado es la de establecer contratos claros que prevean también la posibilidad de oportunismo por parte de las empresas privadas.

---

[4] Por la misma razón economías de escala son un asunto importante en la planificación del tratamiento y la disposición final de residuos.

3.2 Formas de participación del sector privado

Para la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos existen varias formas, las cuales se reseñan a continuación:

- Contrato de servicio
- Contratos tipo COT y similares
- Concesiones
- Sociedad de Capital Mixto
- Competencia abierta

Dichas formas de participación del sector privado pueden ser realizadas en el marco legal del Uruguay.

A Contratos de Funcionamiento, Mantenimiento y Servicio

Bajo un contrato de funcionamiento, mantenimiento y servicios ("contrato de servicios"), el sector público contrata a una organización privada (empresa o ONG) para que desarrolle una o más tareas específicas relacionadas con el servicio, por períodos de cinco a siete años.

El sector público sigue siendo el principal proveedor de los servicios y subcontrata al sector privado para que se encargue de algunas partes de la operación.

En este caso el sector privado debe prestar el servicio en el marco de los costos acordados y cumplir con los estándares de desempeño establecidos por el sector público.

Los gobiernos utilizan, generalmente, la licitación convencional como procedimiento para otorgar los contratos de servicio, lo cual tiende a funcionar bien dado el marco de tiempo limitado y la naturaleza escueta de estos contratos.

En el sector de residuos se aplica este tipo de contrato sobre todo para la recolección, así como para la limpieza y barrido.

Bajo el contrato de servicio, el gobierno paga a la empresa privada un valor predeterminado por el mismo, el cual puede basarse en una tarifa única o de fórmula libre, donde tanto los costos como la mano de obra son fijos, y la empresa participa en un sistema de ganancias compartidas.

El contratista privado no necesariamente tiene una relación con los consumidores finales y todas las interacciones financieras se hacen directamente con los gobiernos (departamentales).

El sector público es responsable de proveer las inversiones en infraestructura necesaria.

Con contratos de servicios se puede aprovechar potencialmente las siguientes fortalezas:

- Proporcionan una opción de riesgo relativamente bajo para expandir del rol del sector privado y, al hacerlo, los gobiernos a menudo logran aumentar el

grado de información que manejan sobre las condiciones de la infraestructura.

- Tienen un gran potencial para lograr un mejor funcionamiento del sistema permitiendo a los gobiernos mejorar el rendimiento y aumentar la eficiencia a través de la transferencia de tecnología y la adquisición de capacidad técnica y/o gerencial.
- Generalmente son la forma más competitiva de participación privada. Como los contratos son renovados con frecuencia, los contratistas se ven en la necesidad de mantener los costos bajos para poder competir con otras ofertas.
- Debido a que los contratos se servicio son limitados en cuanto a su alcance, las barreras para acceder a realizar un trabajo son bastante bajas. Por eso un número relativamente grande de empresas tiene la capacidad de prestar ciertos servicios y la competencia es relativamente alta.

Sin embargo, se debe tener en cuenta las siguientes debilidades al respecto:

- No implican una participación de capital privado, ni necesariamente crean una base a partir de la cual optimizar sistemas de infraestructura completos. Como resultado, la efectividad del contratista en la mejora del servicio se ve limitada por la capacidad del gobierno para proveer la necesaria inversión de capital y dirección.
- El sector público tiene que tomar las medidas que implican mayor costo político tales como una tarifa impuesta a los servicios y la propiedad de los activos involucrados.
- Las intendencias a menudo se encuentran bajo presión para entregar contratos de servicio al postor más económico, sin considerar la habilidad de la empresa para prestar un servicio de alta calidad. Esto puede frenar los incentivos del sector privado para proponer soluciones innovadoras durante la prestación del servicio.

B Contratos tipo Construir-Operar-Transferir y parecidos

Los contratos tipo Construir-Operar-Transferir (COT; inglés: BOT Build-Operate-Tranfer) son diseñados para aportar inversión privada en la construcción de nueva infraestructura destinada a prestar servicios públicos, como ser el manejo de los RS.

Bajo un BOT, el sector privado, construye y maneja, por ejemplo, una planta de tratamiento de residuos o un relleno, de acuerdo a los estándares de rendimiento establecidos por el gobierno.

En retribución, el sector público acepta comprar un nivel mínimo de producción a precios específicos para asegurar de que el operador privado recupere sus costos.

El período de operaciones es lo suficientemente largo como para permitir que la compañía privada cubra los costos de constricción y obtenga utilidades, generalmente ese período es de 10 a 20 años.

Durante la operación por parte de la empresa privada el gobierno mantiene la propiedad de las instalaciones y se convierte en cliente y regulador del servicio.

Parecidos a los COT son los contratos tipo Construir-Operar-Adueñar (COA; inglés: BOO Build-Operate-Own) y tipo Construir-Adueñar-Operar-Transferir (CAOT; inglés: BOOT: Build-Operate-Own-Tranfer). La diferencia es que en el último esquema las instalaciones retornan a la entidad pública al final del período de concesión predeterminado previamente, mientras en el caso de COT ésto pasa al inicio.

Los esquemas CAO / CAOT muchas veces implican que el sector privado está involucrado en la planificación, construcción, financiación, propiedad y operación de una infraestructura.

Frecuentemente el término DFCO (diseño, financiamiento, construcción y operación - en inglés DFBO) también es usado para denominar al sistema, en particular cuando las instalaciones están diseñadas también por el mismo inversor privado.

Los contratos de este tipo tienden a funcionar bien en el caso de nueva infraestructura que requiera financiamiento substancial.

Los gobiernos generalmente emiten estos contratos para la construcción de instalaciones específicas. Los BOT generalmente implican la construcción y funcionamiento de una parte y no de todo el sistema.

Con los contratos de este tipo está asociada la fuerte ventaja de que son una manera eficiente de conseguir recursos financieros del sector privado para la construcción o renovación substancial de infraestructuras. Sin embargo, conllevan también las potenciales debilidades:

- Generalmente involucran sólo una parte del sistema, lo cual limita la posibilidad del actor privado para optimizar el uso eficiente de los recursos en todo el sistema. Sin embargo, los contratos pueden proporcionar una plataforma para aumentar la capacidad local en el manejo de instalaciones de infraestructura.
- Si bien, los contratos proporcionan incentivos para la eficiencia, ya que las compañías privadas deben competir para ganar los contratos; la extensión y complejidad de los contratos puede reducir los efectos positivos de la competencia inicial. Por ejemplo, muchos contratos son renegociados una vez que están en proceso y esas negociaciones son básicamente realizadas sin competencia.

C Concesiones

Bajo una concesión, el sector público entrega al contratista del sector privado (concesionario) plena responsabilidad para prestar los servicios en un área específica, incluyendo todas las actividades relacionadas, así como el mantenimiento de la infraestructura, el cobro y la administración. El concesionario también es responsable de cualquier inversión de capital necesario para construir mejorar, o expandir el sistema. El sector público es responsable de establecer estándares de rendimiento y de asegurar que el concesionario los cumpla.

En esencia, el sector público pasa de ser proveedor del servicio a ser el regulador. Los activos fijos de infraestructura son confiados al concesionario durante el período del contrato, pero siguen siendo propiedad del gobierno. La duración depende de los requerimientos del contrato y del tiempo requerido por el concesionario privado par recuperar sus costos.

En el área de manejo de residuos, el gobierno podría entregar una concesión para construir y manejar una planta de reciclaje y el terreno puede seguir en la propiedad del estado. Después del tiempo de operación, la empresa privada desmonta la planta y libera el terreno.

Mientras dure el contrato el operador privado es responsable del capital y de los costos de operación incluyendo infraestructura, energía, materia prima y reparaciones. A su vez, cobra tarifas directamente a los usuarios del sistema. La tarifa generalmente está establecida en el contrato de concesión, el cual también incluye medidas para enfrentar situaciones que podrían ocurrir en el tiempo y que pueden afectar al concesionario.

En algunos casos, el gobierno puede elegir proporcionar apoyo financiero de soporte para garantizar que el concesionario recupere sus gastos de capital al final del contrato, sin embargo no es frecuente que ocurran situaciones que lleven a esto.

Las concesiones pueden ser ventajosas en el caso de que

- son una manera efectiva de obtener recursos financieros del sector privado para la construcción de nuevas instalaciones de infraestructura o para la renovación de las ya existentes.
- la combinación de responsabilidad para inversiones y operaciones da al concesionario mayores incentivos para tomar decisiones de inversión eficiente y desarrollar soluciones tecnológicas innovadoras, ya que cualquier ganancia en eficiencia aumentará directamente las utilidades. En muchos países, las concesiones han sido exitosas en la mejora y reducción del costo de prestación de los servicios.
- Están menos propensas a la interferencia política que los servicios públicos manejados por el gobierno, debido a que el operador permanece a pesar de los cambios en las instituciones públicas.

Sin embargo, las concesiones conllevan también ciertas potenciales debilidades:

- Las concesiones a gran escala pueden ser políticamente controvertidas y difíciles de organizar. Muchas veces ocurren fallas en cuanto al diálogo necesario y la planificación conjunta con una amplia gama de partes afectadas antes de entrar a compromisos contractuales de licitación.
- Aunque los contratos de concesión especifiquen pautas de desempeño, mecanismos de ajuste de precios, y estándares de servicio, los gobiernos tienen que supervisar activamente su implementación. Esto a menudo requiere que los gobiernos amplíen de manera significativa su capacidad reguladora.
- Es difícil establecer marcos de licitación y contratos para concesiones que tienden a evolucionar durante períodos largos, porque no se puede predecir con un nivel de certeza adecuado, las variaciones que pueden surgir

respecto a lo supuesto en el momento en que se realizaron las especificaciones de la licitación del sector público. No se puede establecer a futuro las maneras más eficientes y efectivas de proporcionar el servicio específico sin especificar cómo la inversión total será distribuida, debiéndose tomar previsiones contractuales que permitan revisiones de programas de inversión de capital durante el desarrollo del contrato.

- Algunos argumentan que los beneficios de la competencia abierta se limitan al mercado de la concesión ya que sólo un pequeño número de compañías internacionales pueden manejar las concesiones en determinado ramo. Además, una vez emitidas las concesiones, crean un monopolio que luego protege al concesionario durante las renegociaciones del contrato.

D Sociedad de Capital Mixto (Joint Venture)

La cooperación del sector público con el sector privado a través de sociedades de capital mixto (sociedad mixta) involucra al sector público y compañías privadas que asumen una co-responsabilidad para la prestación de los servicios. Bajo una sociedad mixta, los socios del sector público pueden invertir en una nueva compañía o asumir la propiedad conjunta de una compañía existente (por ejemplo, el sector público vende al sector privado acciones de una compañía municipal) que presta servicios en las áreas de agua y/o manejo de residuos. En cualquiera de los casos, es fundamental que la compañía sea independiente de la municipalidad.

Los Joint Ventures a menudo se usan en combinación con otros tipos de participación del sector privado: Por ejemplo, el gobierno puede entregar un contrato de servicio, COT o concesión a la firma de capital mixto recientemente establecida, para la prestación de servicios de infraestructura urbana.

Las sociedades mixtas proporcionan un vehículo para “verdaderas” asociaciones público-privadas en las que los gobiernos, empresas, ONG y otros pueden concentrar sus recursos y generar “ingresos” compartidos resolviendo problemas de servicios urbanos.

Bajo una empresa mixta, el sector público es el regulador final, pero también es un accionista activo en el manejo de la compañía. Desde esta posición, puede compartir las utilidades con la compañía operadora.

Bajo el modelo de una empresa mixta, tanto los socios del sector público como los socios del sector privado deben contribuir con el costo de los estudios de factibilidad del proyecto desde el inicio y deben estar preparados para invertir en la nueva compañía cuando se forme.

E Competencia abierta

Los servicios de manejo de residuos también puede ser realizados en una competencia abierta de proveedores siempre y cuando

- existan suficientes competidores para evitar situaciones monopólicas
- se preste el servicio en cumplimiento de los requerimientos ambientales y los demás estándares establecidos, lo cual conlleva la necesidad
  - de un marco legal claro

- de monitoreo y fiscalización en forma adecuada

F Resumen de las principales características de la participación del sector privado

Se han reseñado las principales modalidades de la cooperación entre el sector público y el sector privado. La tabla siguiente muestra los mismos en forma sinóptica:

Tabla 3-2: Aspectos claves de las modalidades de cooperación público-privada

	Contrato de servicio	COT y similares	Concesión	Sociedad mixta	Competencia abierta
Propiedad de activos	Pública	Pública o privada	Pública o privada	Pública y privada	Privada
Fuente de inversión	Pública	Pública	Pública o privada	Pública y privada	Privada

Las modalidades de cooperación con el sector privado deben adecuarse a la capacidad técnica y financiera, el contexto político, el institucional, etc. y proporcionan una gran gama de variaciones entre las cuales se pueden elegir. Muchas veces la mejor opción no encaja claramente en una de las categorías antes descritas, pues combina los componentes de varias opciones. Por ejemplo: Existen Sociedades mixtas, combinadas con contratos de operación para una nueva planta de tratamiento y los contratos de concesión pueden incluir la construcción de nueva infraestructura.

3.3 Problemas típicos y requerimientos para la participación del sector privado

En lo siguiente se reseña problemas típicos en la participación del sector privado así como requerimientos y medidas para evitarlos.

A Fortalecimiento de condiciones competitivas

Como ha sido reseñado en el contexto de las hipótesis frecuentes de la participación del sector privado, la existencia de condiciones competitivas en la prestación es un punto clave para el aprovechamiento de las ventajas que pueden ser vinculadas con el desempeño de servicios con el sector privado. Los siguientes puntos contribuyen a la creación de un ámbito competitivo:

- definir tareas y áreas de servicio comparables
- licitaciones adecuadas
- definición clara de los servicios
- proceso de evaluación de ofertas claro y transparente

- monitoreo y control de la prestación de los servicios por parte del sector público, incluyendo la penalización de empresas privadas en el caso de no cumplimiento

A fin de mantener la competición es conveniente que

- el sector público mantiene un porcentaje de los servicios a fin de poder retomar la prestación de los servicios en el caso de que la empresa privada fracase
- el sector privado compite con el sector público y los diferentes proveedores de servicios entre ellos, a través de una comparación permanente de indicadores de eficiencia
- el sector público participa en licitaciones de servicios en competencia con las empresas privadas.

B Poco interés de empresas

Un problema muy relevante es la escasez de competencia real porque pocas empresas están interesadas. En términos generales, el régimen reglamentario debe contribuir a crear un clima favorable para las inversiones y a rebajar el costo de capital, promover y supervisar la competencia y, manteniendo la sostenibilidad financiera, asegurar un logro eficiente de los objetivos sociales o nacionales, incluido el uso correcto de los subsidios cuando sea necesario y mantener satisfecho al usuario al atender a sus intereses. Sin embargo, estos factores solamente pueden ser mejorados a largo plazo y no por los actores del sector de residuos. En el sector de residuos se puede por si solo tratar de atraer más competidores por:

- licitaciones / evaluaciones transparentes
- la re-definición de tamaños de las zonas (por ejemplo de recolección)
- contratos que permiten a las empresas invertir y considerar la vida útil de las inversiones en la definición de la duración del contrato
- suficiente libertad para empresas para proponer soluciones propias / métodos y suficiente margen de ganancia
- hacer posible consorcios entre empresas locales y extranjeras (legislación / financiación)
- en casos de que las empresas tienen dudas sobre la ejecución de pagos por parte de las intendencia puede ser relevante establecer contratos tipo "franchise" que permiten a las empresas cobrar tarifas directamente

C Conducta oportunista por parte de las empresas privadas

El sector privado está interesado en la obtención de ganancias. Aunque esto es un punto muy fuerte, por ser el incentivo para las ventajas de eficiencia que puede conllevar la participación del sector privado, el objetivo del sector privado de generar ganancias puede estar vinculado con prácticas oportunistas

- Altos precios y acuerdos previos entre las empresas: Ofertas con precios demasiado altos deben y pueden ser rechazados. Para ello, es importante

conocer los costos propios (si los municipios realizan el servicio), y los precios de otras ciudades y licitaciones como referencia.

- Uso de equipos inadecuados: Los equipos pueden ser especificados en los contratos.
- Explotación de trabajadores por empresas privadas: Se puede especificar requerimientos en los contratos.
- Incumplimiento de estándares de servicios: Se debe especificar claramente en los contratos los requerimientos (estándares) de los servicios y establecer penalidades. Además, en el caso de fallas graves el sector público debe tener la posibilidad de retomar el servicio. Adicionalmente, se puede establecer a nivel nacional un sistema de "empresas certificadas para el manejo de residuos" (habilitación por parte de DINAMA) y anular la habilitación en el caso de no-cumplimiento de los estándares.
- Fracaso económico (quiebra) de la empresa: A fin de evitar el fracaso económico de empresas se puede rechazar ofertas con precios demasiado bajos y exigir garantías de cumplimiento de contrato para grandes contratos.

D Oposición de sindicatos y del público

A menudo la participación del sector privado tiene que enfrentarse con rechazos por parte de los sindicatos de los funcionarios públicos y resistencias por parte de la población. A fin de evitar conflictos se debería contar con una estrategia a largo plazo y comunicar los cambios previstos adecuadamente.

E Cambio del rol del sector público

Una ventaja importante de la participación adecuada del sector privado es que, por la comparación de los servicios públicos con los servicios prestados por empresas privadas o ONGs existe una competencia (por emulación), lo que puede impulsar mejoramientos también en la prestación de servicios municipales. A fin de aprovechar esta oportunidad se recomienda realizar estas comparaciones regularmente.

Como surge de lo expuesto anteriormente, la participación del sector privado por un lado facilita la gestión del sector porque realiza los servicios según criterios empresariales. Por el otro lado, las intendencias también deben gestionar la participación de empresas en el manejo de residuos, lo que significa que además de sus tareas de

- regular
- financiar y
- proveer

servicios (barrido y limpieza, recolección, transporte, tratamiento, disposición final etc.) los actores públicos tienen que realizar

- licitaciones de servicios
- contratación de empresas privadas
- supervisión y control de empresas privadas

Para ello se debe prever la necesidad de capacitación del personal de las intendencias.

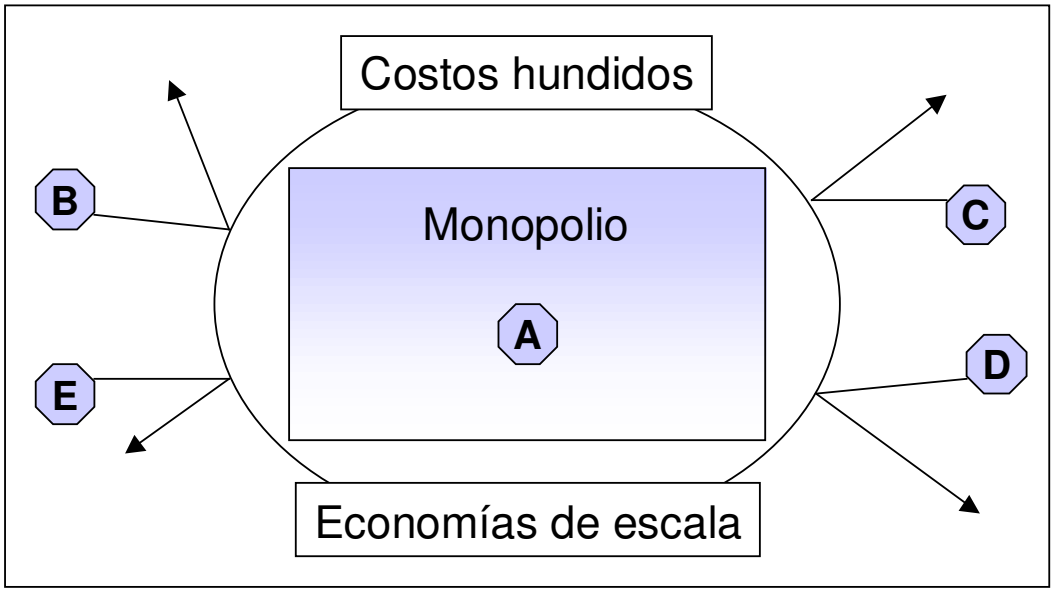
3.4 Participación del sector privado en el caso de escasez de competencia

Las posibilidades de lograr aprovechar las ventajas del sector privado en cuanto a la eficiencia en el sector de residuos en una región dependen de la estructura sectorial que fomente la eficiencia económica y maximice el ámbito para la competencia. Por ende, la idoneidad de cada estructura sectorial debe juzgarse por su efecto general en la eficiencia del sector y, en particular, por la medida en que dicha estructura puede facilitar el desarrollo de la competencia.

Sin embargo, la naturaleza del sector determina que existen actividades que funcionan como monopolios y las dimensiones del mercado establecen la no-viabilidad de la creación de un número adecuado de competidores que operen a una escala eficiente.

En el caso del sector de residuos el monopolio se debe sobre todo a dos factores (ver figura siguiente):

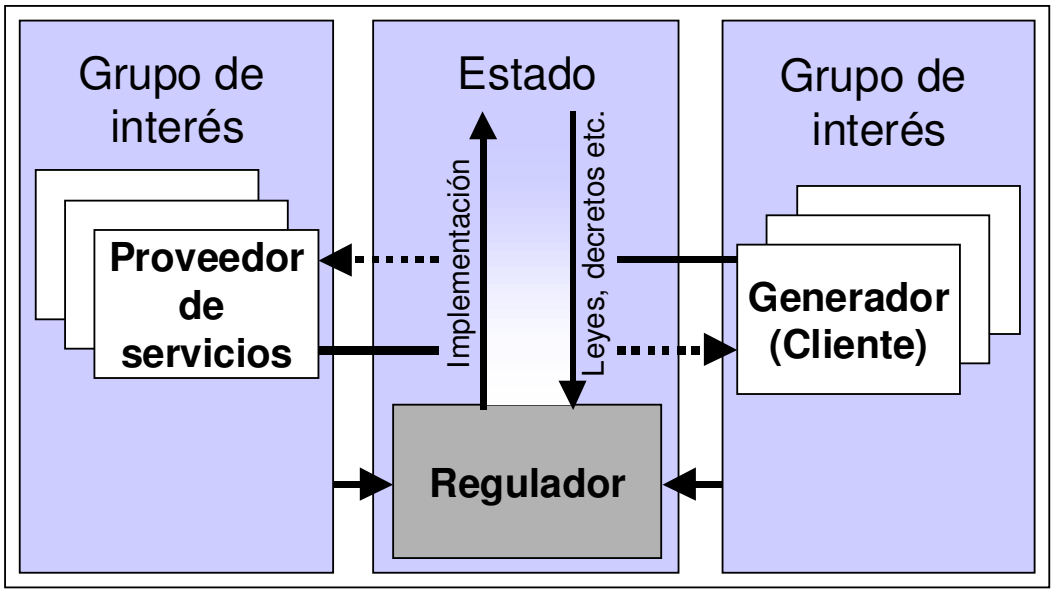
- La prestación de los servicios (sobre todo disposición final y tratamiento) requiere inversiones y están caracterizados por altos costos fijos (costos independientes de la cantidad de residuos manejados). Con el aumento de la cantidad manejada por una instalación bajan los costos unitarios en forma significativa, es decir, existen economías de escala.
- Una vez invertido en infraestructura, la empresa que presta el servicio no puede salir fácil del mercado porque normalmente no puede vender las instalaciones construidas etc. (costos hundidos). Para la generación de monopolio esto tiene el mismo efecto que una barrera de entrada en el mercado.



Como los monopolios se caracterizan por a una posición preponderante del proveedor del servicio, resulta muchas veces una adjudicación de recursos sub-optima. Por otra parte, en este tipo de monopolios (monopolios naturales) los servicios pueden ser prestados de la manera más eficiente por una sola empresa, debido a las economías de escala.

Por ende, en mercados de infraestructura así como en el mercado de manejo de residuos en particular, generalmente se acepta la situación de monopolio pero se regula el mercado a fin de evitar el abuso de la situación por parte del proveedor de servicios, que tiene una posición preponderante en el mercado.

Por lo tanto, se deben prever mecanismos que permitan evitar los efectos negativos, sobre todo en cuanto a los costos para los usuarios, ya sean empresas o la población. Los proveedores de los servicios así como los generadores de residuos (clientes) forman grupos de interés. En mercados regulados interactúan bajo las condiciones establecidos por el regulador, el cuál está establecido por el Estado y actuando en el sentido del bien común.



En los monopolios del sector de residuos sólidos se deben regular las tarifas a fin de asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo y de lograr un nivel satisfactorio de eficiencia económica. La sostenibilidad en el largo plazo se obtiene mediante la adopción de mecanismos reglamentarios de incentivos a fin de crear un flujo efectivo que cubra todos los costos, incluida una remuneración al capital que sea compatible con los riesgos y otras condiciones locales. Cuando prevalecen las condiciones de un monopolio, el uso de mecanismos reglamentarios permite proporcionar los inventivos adecuados para obtener eficiencia económica en la prestación del servicio.[5]

[5] En algunos casos, puede mejorarse la eficiencia mediante el desglose horizontal de actividades naturalmente monopólicas a fin de facilitar la competencia por emulación. En el sector de suministro de agua potable, por ejemplo, el establecimiento de varios proveedores locales del servicio abre la posibilidad de comparar los grados de eficiencia de cada uno de ellos y, por esta vía, crear una actitud competitiva.

La obtención de resultados satisfactorios en la aplicación de este instrumento dependerá, inevitablemente, de que haya un intercambio de información exacta y coherente entre el proveedor del servicio y el regulador.[6]

La promoción del interés de los usuarios y la garantía de que ellos perciban todos los beneficios de las ganancias de eficiencia en el sector, constituyen una condición necesaria de la sostenibilidad del régimen reglamentario. Esto se logra evitando los abusos potenciales del poder dominante del mercado por parte del proveedor del servicio.

- La pertinencia de los instrumentos institucionales de reglamentación: La selección de un instrumento institucional adecuado a las condiciones específicas del país y del sector tiene suma importancia para la eficacia y sostenibilidad del proceso.

Existen instrumentos de distintas formas, desde la reglamentación por contrato hasta métodos más complejos que requieren la creación de un órgano regulador específico.

En el caso de los servicios en cuestión se presume la necesidad de una cierta forma de reglamentación.

La pertinencia de cualquier instrumento específico debe determinarse según las características del sector así como los costos y beneficios de la reglamentación en sí.

Los efectos perjudiciales de los monopolios se pueden evitar o atemperar a través de la inclusión en los contratos de condiciones y cláusulas sobre precios máximos, paramétricas sobre variación de los mismos, cláusulas arbitrales para la definición de los conflictos, exigencia de garantías de cumplimiento, modalidades de la regulación de tarifas, etc.

En el caso de los monopolios ya existentes la situación resulta más difícil de solucionar. En efecto, si existe una actividad que en estos momentos se está llevando a cabo por particulares, dentro de la normativa ya vigente, no resulta posible que el propio estado intervenga para la fijación de precios. Por lo demás cualquier acción del Estado tendiente a intervenir en la comercialización de actividades privadas puede incurrir en una desviación de poder. Por ejemplo si alguien resolviera hostigar a una Empresa particular, con exigencias administrativas y legales, buscando el efecto, por ejemplo, de presionar los precios a la baja, puede darse una situación de desviación de poder. Por lo tanto, en el caso de que los particulares se vean afectados por precios excesivos de un monopolio, pueden enfrentar la situación en forma conjunta para negociar con la empresa monopólica o, eventualmente, organizar la prestación de la misma actividad a un costo menor.

Después de la vida útil de las instalaciones será recomendable licitar los servicios a fin de generar una relación contractual entre el sector público y las empresas privadas, lo cual permite la implementación de una regulación de precios.

---

[6] El intercambio de la información debe ser fijado en los contratos correspondientes.

En síntesis, para la regulación de tarifas existe la opción de la implementación de un ente regulador a través del marco legal y la definición de las tarifas por el ente regulador. También existe la alternativa de definir los precios a través de procesos de licitación con empresas privadas.

4 Aspectos claves referente a la evaluación de riesgos

Por la importancia del sector de residuos para la protección del medio ambiente y la salud pública, el funcionamiento tiene que asegurarse al máximo posible y el ámbito institucional debe fortalecer la estabilidad del funcionamiento en el tiempo.

En este contexto, del punto de vista del Consultor, los siguientes aspectos institucionales son de suma importancia y tienen que ser considerados en la evaluación de riesgos:

4.1 Cooperación interdepartamental

Para el desarrollo del PDRS la implementación de la cooperación interdepartamental es de suma importancia porque sin ella no será posible la implementación del Parque Ambiental Cañada Grande (Relleno Sanitario, Relleno de Seguridad). Por ende, será necesario el interés político de los departamentos de Montevideo y Canelones para la cooperación interdepartamental así como el apoyo necesario dentro de las Juntas Departamentales.

4.2 Financiamiento del sector

Sin el financiamiento necesario para el servicio prestado por las intendencias así como a través de empresas privadas el funcionamiento del sector no es posible. A fin de mitigar el riesgo del fracaso de los servicios se prevé:

- El financiamiento de inversiones a través de empresas privadas (las cuales a su vez asumen el riesgo económico para sus inversiones)
- La asignación de fondos a largo plazo al sector de residuos (sobre todo IMs) a fin de posibilitar una planificación financiera a largo plazo.
- La implementación de sistemas de tarifas a fin de obtener ingresos para el sector (para lo cual se debe desarrollar

4.3 Participación del sector privado

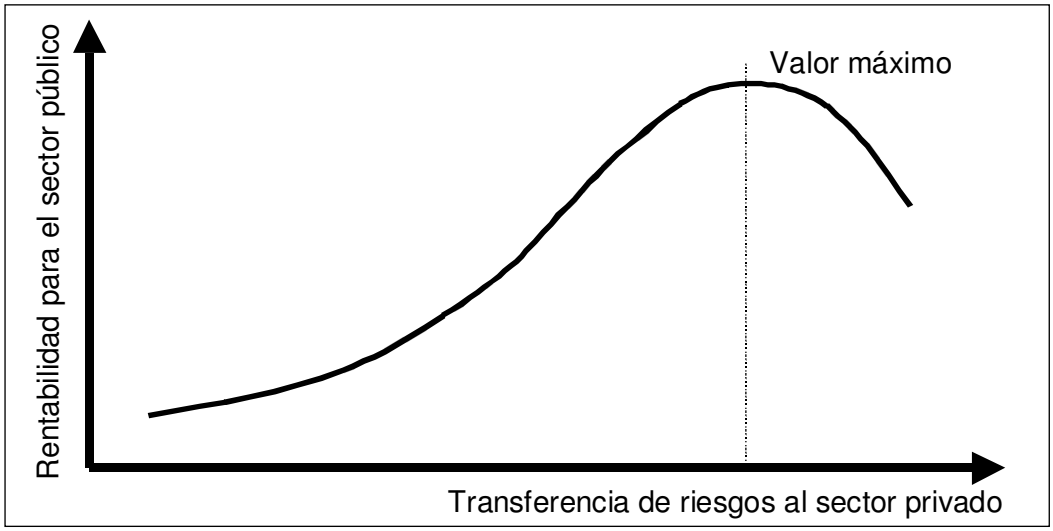
La participación del sector privado también está vinculada con ciertos riesgos los cuales se debe considerar por parte de las instituciones públicas (véase sección 3.3). Por otra parte también las empresas privadas corren riesgos, lo que es justamente una de las ventajas de la participación del empresas privadas en el sector que se mencionó arriba.

En esto, a partir de un máximo, la transferencia de riesgos al sector privado resulta ineficiente para el sector público ya que la prima de riesgo exigida por el privado no compensa los costos de materialización de los riesgos transferidos

teniendo en cuenta la probabilidad de ocurrencia (véase figura siguiente). Es decir, un alto nivel de riesgos para la parte privada conlleva:

- un aumento de los precios de los servicios prestados por la empresa privada.
- una reducción del interés de inversionistas en el proyecto

Además, si la transferencia es excesiva, puede incluso ponerse en riesgo la viabilidad del proyecto para el sector privado. En consecuencia, se debe buscar una distribución adecuada de los riesgos entre el sector público y el sector privado, dependiendo de la característica de los riesgos, o sea, la parte que puede asumir un riesgo específico y que tiene la posibilidad de mitigarlo teóricamente debería asumirlo.



Los riesgos más relevantes caracteriza la tabla siguiente:

Tabla 4-1: Riesgos más relevantes para la participación del sector privado

¿Qué es el riesgo?	¿Cómo surge el riesgo?	¿Qué pasos pueden mitigar el riesgo?	¿Qué pasos pueden minimizar el riesgo?	¿Quién típicamente asuma este riesgo?	¿En qué tipos de contratos existe éste riesgo?
Riesgo de diseño y desarrollo del proyecto					
Defectos en el diseño de las infraestructuras	Especificaciones erradas en documentos de licitación	Exigir de la institución pública la indemnización para la empresa privada	Revisar los documentos de licitación	Sector público	COT, concesión (especialmente nueva infraestructura)
	Error de la empresa privada	Incluir prevención en el contrato de diseño	Monitoreo del diseño, seguros	Sector privado (empresa de ingenería en el caso que haya), en el caso de no alcanza empresa operadora o sector público	COT, concesión (especialmente nueva infraestructura)
Riesgo de construcción					
Exceso de los costos previstos	Monitoreo y control de las obras, desgaste de materiales etc.	Contratos con empresas constructoras con suma global (precio fijo)	Monitoreo y inspecciones de las obras	Empresa de construcción, si penalidades no alcanzan financiamiento adicional necesario	Concesión, COT
	Cambios in legislación, atrasos en la obtención de aprobaciones y permisos, aumento de impuestos (fuera de control de la empresa constructora)	Asignar excesos de costos en el contrato de concesión o COT, seguro para la interrupción de la construcción	Conseguir aprobaciones al inicio del proyecto, anticipar problemas y alocar riesgos en el contrato, usar seguros	Asegurador, una vez sobrepasado el pago del seguro responde el inversor	Concesión, COT
Atraso en la terminación del proyecto	Monitoreo y control de las obras, control de subcontratados	Requerir indemnización de la empresa constructora (suficientes para cubrir los costos de financiamiento durante el atraso)	Monitoreo y inspecciones de las obras	Asegurador, una vez sobrepasado el pago del seguro responde el inversor	Concesión, COT

¿Qué es el riesgo?	¿Cómo surge el riesgo?	¿Qué pasos pueden mitigar el riesgo?	¿Qué pasos pueden minimizar el riesgo?	¿Quién típicamente asuma este riesgo?	¿En qué tipos de contratos existe éste riesgo?
	Force majeure asegurado (fuera de control del constructor)	Dependiendo de póliza del seguro para la interrupción de la construcción	Seguro para la interrupción de la construcción	Asegurador, una vez sobrepasado el pago del seguro responde el inversor, ajustes en las condiciones del financiamiento pueden ser necesarios	Concesión, COT
Incumplimiento de la planta (SDF o planta incineradora) con los criterios de operación de prueba	Monitoreo y control de las obras, control de calidad y defectos en la construcción	Establecer indemnización por parte de la empresa constructora / proveedora suplemento por seguro	Monitoreo y control de las obras, seguro	Empresa constructora y, una vez sobrepasado la indemnización el asegurador, una vez sobrepasado el seguro el inversionista privado	Concesión, COT
Riesgo de operación					
Exceso de los costos de operación	Prácticas de operación no de acuerdo a los requerimientos	Exigir de la empresa privada enmienda o compensación bajo el contrato de operación	Implementar contratos flexibles, definir razones aceptables para cambios de costos, etc..	Empresa operadora en el caso de contrato de operación, tasa de repago puede ser reducido y ganancia del inversionista reducida	Contratos de operación y mantenimiento, concesión, COT
	Fracaso del operador	Exigir indemnización pagable por el operador bajo el contrato de operación	Monitoreo y inspección de la práctica de la operación	Empresa operadora en el caso de contrato de operación, tasa de repago puede ser reducido y ganancia del inversionista reducida	Contratos de operación y mantenimiento, concesión, COT

¿Qué es el riesgo?	¿Cómo surge el riesgo?	¿Qué pasos pueden mitigar el riesgo?	¿Qué pasos pueden minimizar el riesgo?	¿Quién típicamente asuma este riesgo?	¿En qué tipos de contratos existe éste riesgo?
Fracaso o atraso en obtener aprobaciones y permisos	Fallas en el sector público	Asignar riesgo en el contrato de operación	Obtener dentro de lo posible aprobaciones antes del inicio del proyecto, asegurar clara división de responsabilidades en el contrato	Sector público	Contratos de operación y mantenimiento, concesión, COT
Insuficiente calidad de servicios	Falta del operador (malas prácticas)	Exigir indemnización pagable por el operador bajo el contrato de operación	Monitoreo y controles de la calidad de los servicios	Empresa operadora en el caso de contrato de operación	Contratos de operación y mantenimiento, concesión, COT
Riesgo económico financiero					
Demanda de los servicios	Descenso de la demanda, falta de cantidades de residuos	Riesgo depende del apoyo del gobierno, particularmente de los controles ambientales y el monitoreo y control por parte de las autoridades ambientales	Asegurar la exclusividad de las infraestructuras	Riesgo depende del apoyo del gobierno, particularmente de los controles ambientales y el monitoreo y control por parte de las autoridades ambientales	Lease, concesión, COT.
Tasa de cambio	Devaluación de la moneda local, fluctuación en monedas extranjeras	Incluir instrumentos de asegurar los tipos de cambio (hedging facilities, currency rate swaps, caps, and floors)	Requerir préstamos en moneda local y misma moneda que ingresos	No tiene efecto salvo de que los instrumentos económico financieros no alcanzan para la compensación de pérdidas	Operación y mantenimiento, concesión, COT
Tasa de interés	Fluctuaciones en tasa de interés	Incluir instrumentos de asegurar las tasas de interés	Negociar préstamos con tasas de interés fijas	No tiene efecto salvo de que los instrumentos económico financieros no alcanzan para la compensación de pérdidas	Operación y mantenimiento, concesión, COT

¿Qué es el riesgo?	¿Cómo surge el riesgo?	¿Qué pasos pueden mitigar el riesgo?	¿Qué pasos pueden minimizar el riesgo?	¿Quién típicamente asuma este riesgo?	¿En qué tipos de contratos existe éste riesgo?
Riesgo de Force majeure					
Force majeure.	Inundación, terremoto, revuelta, huelga	Si riesgo corresponde a un evento asegurado (como terremotos en ciertas regiones), intervenciones política pueden ser necesarios	Usar seguro en el caso que exista y garantías del estado y definir claramente force majeure en los contratos	Asegurador, en el caso de que el segura no alcance puede surgir un impacto importante a los retornos y la viabilidad del proyecto	Operación y mantenimiento, concesión, COT
Legal y regulatorio	Cambios en impuestos, leyes, aduana, estándares ambientales	Si es durante el período de la operación, ajuste es posible (provisiones en el contrato referente a compensación)		El inversionista o operador	Operación y mantenimiento, concesión, COT
Político	Violación o cancelación de la concesión	Posibilidad del inversionista de terminar el contrato en este caso, indemnización por parte del gobierno	Usar seguro	Gobierno paga compensación para el inversionista / operador	Operación y mantenimiento, concesión, COT
	Expropiación	Seguros para riesgos políticos con cuerpos de financiamiento oficiales como export credit agencies, así como compañías privadas, involucrar instituciones de financiamiento internacionales (BID; BM, IFC, etc.)	Usar seguro	Asegurador, en el caso de que el segura no alcance puede surgir un impacto importante a los retornos y la viabilidad del proyecto	Operación y mantenimiento, concesión, COT
	No-obtención de la renovación de las aprobaciones, permisos etc.	Depende del contrato	Conseguir dentro de lo posible aprobaciones, permisos etc. antemano	El gobierno	Operación y mantenimiento, concesión, COT

¿Qué es el riesgo?	¿Cómo surge el riesgo?	¿Qué pasos pueden mitigar el riesgo?	¿Qué pasos pueden minimizar el riesgo?	¿Quién típicamente asuma este riesgo?	¿En qué tipos de contratos existe éste riesgo?
Riesgo de seguros					
Daños no cubiertos por los seguros	Daños accidentales	Seguro contra todos los mayores riesgos	Cuantificar y alocar riesgos antemano en los contratos	Inversionista	Operación y mantenimiento, concesión, COT
Riesgos ambientales					
Incidentes ambientales	Falla del operador	Exigir indemnización del constructor / operador	Seguro	El operador (no tiene efecto mientras los pagos del constructor / operador no se sobrepasa)	Operación y mantenimiento, concesión, COT
	Contaminaciones preexistentes	Prever remediación del sitio por el sector público o compensación	Realizar investigación ambiental detallada, usar seguro	El sector público	Operación y mantenimiento, concesión, COT

Fichtner GmbH & Co.KG
Sarwerystraße 3
70191 Suttgart Alemania
Telefono + 49 - 7 11 - 89 95 – 0
Fax + 49 - 7 11 - 89 85 – 459
www.fichtner.de
FICHTNER

LKSur S.A.
Cont. Echevarriarza 3535
Torres del Puerto, Of. 1412
11300 Montevideo, Uruguay
Teléfono +598 – 2 – 622 12 16
Fax +598 – 2 – 628 81 33
www.lksur.com.uy
LKS lksur