



INFORME DEFENSORIAL Nº 94

CIUDADANOS SIN AGUA: ANÁLISIS DE UN DERECHO VULNERADO

CONTENIDO

Presentación

1. Introducción

2. Antecedentes

- 2.1. La Preocupación Internacional por el Agua
- 2.2. La Defensoría del Pueblo y el Agua
- 2.3. Objetivos del Informe

3. Competencia de la Defensoría del Pueblo

- 3.1. El Derecho al Agua en los Acuerdos Internacionales
- 3.2. El Derecho al Agua en la Legislación Nacional
- 3.3. Contenido del Derecho Humano al Agua
- 3.4. Obligaciones Genéricas del Estado Respecto del Derecho al Agua
- 3.5. El Agua Potable y Alcantarillado como Servicios Públicos
- 3.6. Mandato Constitucional de la Defensoría del Pueblo en Materia de Servicios Públicos y las Decisiones Estratégicas 2004-2006

4. Situación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

- 4.1. Marco Institucional
- 4.2. Acceso a los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
- 4.3. Calidad del Servicio
- 4.4. Atención de Reclamos
- 4.5. El Sistema de Regulación Tarifaria
- 4.6. Situación de las Empresas Prestadoras
- 4.7. El Problema de las Tarifas
- 4.8. Una Nota Sobre la Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua

5. Conclusiones

6. Recomendaciones

ANEXO

Resolución Defensorial

PRESENTACIÓN

Desde hace algunos años se ha manifestado una gran preocupación internacional por la situación del agua. En efecto, importantes foros y encuentros han puesto de manifiesto los peligros de su escasez, su contaminación por residuos de todo tipo, y los conflictos generados alrededor de su uso. Asimismo, han resaltado el valor social, económico y cultural del agua. En este contexto, las Metas del Milenio han incluido como una de las más importantes, la reducción a la mitad del porcentaje de personas que no tienen acceso a los servicios de saneamiento. Asimismo, las Naciones Unidas han declarado el Decenio 2005-2015 como el Decenio Internacional para la Acción con el lema “El Agua, fuente de vida”.

La presentación de este Informe Defensorial N° 94 titulado “Ciudadanos sin Agua: análisis de un derecho vulnerado”, refleja la profunda preocupación de la Defensoría del Pueblo con relación a este tema de tanta importancia para los ciudadanos, en especial para aquellos que carecen de acceso a servicios adecuados de agua y desagüe, usualmente los sectores de la población que se encuentran en situación de mayor exclusión.

Para nuestra institución, y este informe da cuenta de ello, el tema del agua potable no se reduce a una cuestión técnica, económica o jurídica, sino que es un asunto que involucra derechos humanos que el Estado tiene la obligación de garantizar. El enfoque de derechos en el servicio de agua potable y alcantarillado es una base idónea para exigir una acción concertada entre el Estado y los ciudadanos, con mecanismos adecuados de participación y consulta, y que utiliza los instrumentos de la regulación, la inversión privada, y la mejora de la gestión gubernamental, como medios para mejorar la cobertura y calidad del servicio sin convertirlos en fines en sí mismos.

El informe recoge de la doctrina y acuerdos internacionales sobre derechos humanos la noción del derecho al agua, y analiza los distintos aspectos sobre acceso, calidad y costos del servicio de agua potable y alcantarillado, para recordar la responsabilidad que el Estado tiene de diseñar e implementar las políticas públicas pertinentes que hagan posible la realización de este derecho. Un análisis constitucional sobre el deber general del Estado en la defensa, protección y garantía de los derechos de los ciudadanos como usuarios y consumidores, constituye un eje central en el presente informe.

Asimismo, el análisis sobre la realidad de la gestión de las empresas y el marco institucional de las políticas sectoriales y su regulación, representa un punto de partida para llamar la atención al Estado y sus autoridades, con el fin de lograr poner este tema en la agenda gubernamental como prioridad. De otra manera, seguiremos teniendo millones de ciudadanos sin agua, aquellos que siguen viendo diariamente afectado su derecho no sólo de acceso al agua potable, sino también a la salud y a condiciones que garanticen una vida digna.

En este sentido, deseo destacar la labor de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente por esta importante investigación, sistematización y análisis de la situación del agua en nuestro país, informe defensorial que haciendo uso del enfoque de derechos, y la supervisión de las políticas públicas del sector, nos presenta hoy un documento con conclusiones y recomendaciones que esperamos contribuyan a resolver los problemas de acceso y calidad en estos servicios. Así reafirmamos nuestro compromiso de seguir defendiendo los derechos fundamentales y constitucionales de la persona, supervisando el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, especialmente respecto de aquellos sectores que se encuentran en mayor situación de indefensión.

Walter Albán Peralta
DEFENSOR DEL PUEBLO
EN FUNCIONES

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a servicios de agua potable y alcantarillado adecuados constituye una condición esencial para la dignidad de las personas y para viabilizar el pleno desarrollo de sus capacidades. Desafortunadamente en el Perú, el acceso a estos servicios se encuentra muy limitado, e importantes poblaciones rurales y urbanas carecen de agua y desagüe, lo cual mantiene sus vidas bajo condiciones de inseguridad sanitaria.

Como parte de su trabajo en la supervisión de la prestación de servicios públicos, la Defensoría del Pueblo ha recogido la enorme preocupación de los ciudadanos, tanto en Lima como en otros departamentos, respecto de la falta de acceso ya sea al servicio de agua potable o también al de alcantarillado o a ambos. Pero el problema no es sólo la falta de acceso, sino también la pobre calidad del servicio reflejada en la inseguridad del agua para el consumo humano, y en un suministro discontinuo que no cubre las 24 horas del día. Las empresas prestadoras, por su lado, se encuentran en severas dificultades para garantizar el acceso y la adecuada calidad del servicio público de agua.

En este contexto, es urgente que las autoridades públicas establezcan planes de acción con metas definidas y plazos para alcanzarlas, de tal manera que la población pueda tener asegurado el acceso a estos servicios, con una calidad adecuada, dentro de plazos razonables.

El presente informe desarrolla el concepto del agua como un derecho humano, y analiza la situación de los servicios de agua potable y alcantarillado, altamente insatisfactoria con relación a la vigencia del derecho al agua. Asimismo, se analiza las causas por las cuales las empresas prestadoras no tienen la capacidad para resolver los problemas de acceso y calidad de estos servicios. El informe analiza también el marco regulatorio sectorial, los problemas de gestión de las empresas y sus dificultades financieras.

Se incluye un conjunto de recomendaciones para que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias que permitan resolver los problemas de acceso y calidad de estos servicios.

La carencia de los servicios de agua y desagüe o su baja calidad, afecta principalmente a los sectores más pobres de la población en el Perú, de hecho uno de los indicadores de pobreza es precisamente la falta de acceso a los mismos. Es por ello que con este informe, la Defensoría del Pueblo reitera su compromiso de defender los derechos de los más pobres y excluidos, contribuyendo a lograr una sociedad donde prevalezca la equidad y la justicia social.

2. ANTECEDENTES

2.1. La Preocupación Internacional por el Agua

Desde hace mucho tiempo la preocupación por el manejo del agua se ha convertido en tema de foros y otros eventos internacionales. Uno de los primeros eventos en tratar este tema en forma global y sistemática fue la Conferencia de Mar del Plata en 1977, en la que se estableció como parte del Plan de Acción la evaluación de los recursos hídricos, la eficiencia en la utilización del agua, y la importancia de las políticas, planificación y ordenación del agua, entre otras. Posteriormente, la

declaración del periodo 1981-1990 como Decenio Internacional del Agua Potable y Saneamiento permitió ampliar los conocimientos sobre la situación del agua en el planeta, y colocó en la agenda internacional la necesidad de resolver los problemas de acceso y calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado.

En 1992, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de Dublín estableció cuatro principios básicos que deben guiar la acción de los Estados en esta materia:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en sus diversos usos y debería reconocérsele como un bien económico.

El reconocimiento del valor económico del agua ha sido complementado posteriormente con el reconocimiento de su valor social y cultural en la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.¹ Asimismo, la Agenda 21 aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) el año 1992², “contribuyó a movilizar a las poblaciones a favor del cambio y favoreció la todavía lenta evolución de las prácticas de gestión del agua.”³

Diez años después de la Conferencia de Mar del Plata, en 1997, se realizó el Primer Foro Mundial del Agua en Marrakech, cuya declaración recomienda tomar acciones para reconocer la necesidad humana básica de contar con agua limpia y servicios de saneamiento; establecer mecanismos para una efectiva gestión de aguas compartidas; sostener y preservar el ecosistema; promover el uso eficiente del agua, relevar la equidad de género en estos temas; y comprometer la participación de la sociedad civil juntamente con los gobiernos.

Asimismo, la Cumbre de las Naciones Unidas del año 2000 aprobó la Declaración del Milenio, estableciendo entre sus metas para el año 2015 la reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso al agua potable⁴. Estas Metas se han constituido en un referente fundamental para las políticas públicas, tanto en las acciones gubernamentales como en aquellas de la cooperación internacional; y han contribuido a la toma de conciencia respecto a que los problemas de la pobreza, así como de la salud y la educación, no podrán resolverse sin un acceso equitativo y suficiente al recurso fundamental que es el agua.⁵

En este contexto, las Naciones Unidas declararon el año 2003 como Año Internacional del Agua Dulce⁶, con la intención de promover la cooperación y la comprensión

¹ Cfr. Observación General N° 15, E/C.12/2002/11, del 20 de enero de 2003, párrafo 11.

² Cfr. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. Publicación de las Naciones Unidas.

³ Cfr. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo. Agua para todos. Agua para la vida. Resumen. p. 5

⁴ Numeral 19 de la Resolución N° 55/2 – Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁵ Ibidem.

⁶ Aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas mediante Resolución N° 55/196, del 20 de diciembre de 2000.

internacional, aumentar la toma de conciencia sobre la importancia del agua para consumo humano, y lograr las medidas que ayuden a superar los problemas de acceso y calidad del agua a nivel local, regional, nacional e internacional. En marzo de 2003, se realizó en Kyoto, Japón, el Tercer Foro Mundial del Agua, el cual ha desempeñado un importante papel en el proceso de promover la prioridad del agua para consumo en las agendas gubernamentales. Más aún, la preocupación internacional en esta temática continúa, y el 9 de febrero de 2004 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, a través de la resolución A/RES/58/217, el periodo 2005-2015 como el Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida». El Decenio se inició el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua.

2.2. La Defensoría del Pueblo y el Agua

La Defensoría del Pueblo ha venido incorporando un “enfoque de derechos” en el tema del agua, lo que implica, entre otras cosas, el reconocimiento del derecho al agua potable como un derecho humano. Es por ello que en este informe se busca señalar los principales problemas detectados a través de la labor defensorial, con la finalidad de instar a las autoridades públicas a tomar las acciones que permitan dar vigencia al derecho al agua⁷. Asimismo, se sustenta la exigibilidad al Estado para que establezca las políticas públicas y regulatorias que permitan hacer efectivo este derecho, aumentando el acceso y mejorando la calidad del servicio con tarifas justas.

La legislación vigente en el Perú establece que los servicios de saneamiento son servicios de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional. El artículo 3º de la Ley General de Saneamiento, Ley N° 26338, establece que la finalidad de los servicios de saneamiento es proteger la salud de la población y el ambiente. En este marco, se definen como servicios de saneamiento, los servicios de agua potable, el alcantarillado sanitario y pluvial, y la disposición sanitaria de excretas. El artículo 1º de la Ley General de Saneamiento, Ley No. 26338 señala lo siguiente:

“Para los efectos de la presente Ley, la prestación de los Servicios de Saneamiento comprende la prestación regular de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y disposición sanitaria de excretas, tanto en el ámbito urbano como en el rural.”

Esta definición, sin embargo, es más restrictiva y diferente al significado usual del término saneamiento, que se ha referido a diversos servicios sanitarios, entre ellos el alcantarillado sanitario, la disposición de excretas, letrinización y control de roedores y vectores, y el recojo y disposición final de residuos urbanos. En concordancia con lo establecido por la Ley General de Saneamiento, en adelante este informe utiliza el término saneamiento para referirse a los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.

En el marco de su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha atendido desde sus inicios quejas, petitorios y consultas sobre los servicios de saneamiento, lo que ha determinado nuestra preocupación permanente por los problemas de acceso y calidad de estos servicios. Precisamente una de las constataciones del trabajo defensorial es que el servicio público más quejado ha sido por varios años el de agua potable y alcantarillado. Por otra parte, al ser éste un servicio básico o esencial, cuya carencia afecta exclusivamente a los sectores más pobres de la población, la Defensoría del Pueblo le ha asignado primera prioridad entre los servicios públicos.

⁷ En adelante por derecho al agua nos referiremos al derecho a los servicios de agua potable y alcantarillado, también denominados servicios de saneamiento.

Durante los dos primeros años de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo (1996-1998), alrededor del 10% de los reclamos recibidos correspondieron a servicios públicos, siendo uno de los servicios más quejados el de saneamiento. En aquella ocasión, se encontraron diez razones principales que motivaban los reclamos de los usuarios y que se han mantenido constantes en los periodos siguientes: facturación, medición del consumo, plazos para la instalación del servicio, desconexión y reinstalación, daños a la propiedad, cortes del servicio, tarifas, falta de información, diferencias en el acceso en el servicio y la calidad de la atención y cobros previos al reclamo.⁸

En el periodo comprendido entre abril de 1998 y abril de 1999, sólo en la ciudad de Lima, de un total de 522 casos recibidos, 159 (30%) correspondían a agua y saneamiento,⁹ mientras que el periodo siguiente (1999-2000), de 934 casos recibidos en esta ciudad, 302 (32%) se referían a problemas de agua y saneamiento, principalmente por cobros excesivos y/o cobros arbitrarios. En suma, de un total de 20,317 casos atendidos por la Defensoría del Pueblo en materia de servicios públicos entre abril de 1998 y abril de 2004, más del 20% corresponden al servicio de agua y saneamiento¹⁰.

Asimismo, las empresas de agua han aparecido constantemente entre las instituciones más quejadas a nivel nacional, no obstante que a través del tiempo cabe reconocer su creciente actitud colaboradora.

Año	Institución más quejada	Posición	Nº de quejas	% de colaboración
1996-1998	SEDAPAL	9	156	39%
1998-1999	SEDAPAL	12	105	S.I.
1999-2000	SEDAPAL	7	197	89%
1999-2000	EPS GRAU	14	119	44%
2000-2001	SEDAPAL	6	109	45%
2001-2002	SEDAPAL	6	251	75%
2002-2003	SEDAPAL	11	233	75%
2003-2004	EPS AYACUCHO	6	222	70%
2003-2004	SEDAPAL	8	196	80%

Fuente: Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República.

2.3. Objetivos del Informe

El presente informe tiene como punto de partida el estudio sobre acceso y calidad del agua realizado el año 2003 por la consultora Ing. Lidia Oblitas. Dicho estudio se realizó en 8 departamentos, tomando dos ciudades por cada departamento, a saber: Lima, Huaral, Arequipa, La Joya, Trujillo, Chepen, Piura, Sullana, Cusco, Urubamba, Ayacucho, Huanta, Iquitos, Yurimaguas, Huancayo y San Jerónimo. El objetivo del estudio fue realizar un diagnóstico sobre los principales problemas de acceso y calidad de los servicios de saneamiento, así como sobre la percepción que la población tiene acerca de dichos servicios.

⁸ Cfr. Defensoría del Pueblo (1998). Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, p. 108-110.

⁹ Cfr. Defensoría del Pueblo (1999). Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, p. 149.

¹⁰ Cfr. Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo. Memoria: La Defensoría del Pueblo y los Servicios Públicos 1998-2003.

Los resultados del informe preparado por la consultora han sido actualizados y complementados con los aspectos tarifarios y de gestión de las empresas, a fin de obtener una perspectiva global de la problemática de estos servicios.

Los objetivos específicos del presente informe son:

- Destacar la naturaleza de derecho humano del acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado.
- Difundir la situación de acceso limitado a los servicios de saneamiento, de importantes sectores de la población urbana.
- Evaluar la calidad del servicio que recibe la población urbana que cuenta con servicios de saneamiento, desde dos aspectos básicos: calidad del agua de consumo y continuidad del servicio.
- Evaluar los aspectos legales, institucionales y económicos del sector saneamiento, que impiden mejorar el acceso y la calidad de los servicios.

Cuadro de Ciudades Seleccionadas

Departamento	Ciudad evaluada	EPS	Población total
Lima	Lima	SEDAPAL	7,690,029
	Huaral	EMAPAHUARAL	70,025
Arequipa	Arequipa	SEDAPAR	849,688
	La Joya		6,182
La Libertad	Trujillo	SEDALIB	678,985
	Chepén		42,482
Piura	Piura	EPSGRAU	310,368
	Sullana		154,724
Cusco	Cusco	SEDACUSCO	297,963
	Urubamba		9,895
Ayacucho	Ayacucho	EPSASA	142,704
	Huanta		22,251
Loreto	Iquitos	SEDALORETO	390,206
	Yurimaguas		39,120
Junín	Huancayo	SEDAMHUANCAYO	369,022
	San Jerónimo		11,000

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente.

El informe se centra en poblaciones urbanas cuyo servicio de agua y saneamiento es brindado por una Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento. El cuadro anterior presenta las ciudades que son objeto de este informe. Como se ha señalado, son ocho departamentos en los cuales se tomó la ciudad capital y una segunda ciudad de tamaño intermedio.

La población total de las ciudades seleccionadas es de 11,084,644 habitantes que corresponde al 63.3% de la población urbana nacional¹¹ y al 67.8 % de la población urbana bajo responsabilidad de una Empresa Prestadora legalmente constituida.

¹¹ Población urbana nacional proyectada al 2002 = 17,521,071 habitantes, teniendo en cuenta el artículo 25° del Decreto Supremo N° 09-95-PRES, que establece que son centros poblados del ámbito rural aquellos que no sobrepasen los 2,000 habitantes.

Los resultados parciales de esta investigación fueron presentados ante las empresas y medios de prensa de cada departamento, con el objeto de validar los resultados y al mismo tiempo contribuir a colocar en el debate público la importancia de defender y garantizar el derecho al agua.

Presentaciones del Estudio sobre Acceso y Calidad de los Servicios de Saneamiento

CIUDAD	FECHA
La Libertad	18/05/2004
Arequipa	11/06/2004
Iquitos	23/06/2004
Ayacucho	20/07/2004
Piura	06/09/2004
Cusco	14/09/2004
Huancayo	29/09/2004

Fuente: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

3. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

3.1. El Derecho al Agua en los Acuerdos Internacionales

El agua tiene un valor esencial para la vida de las personas. Es por ello que el reconocimiento de un derecho subjetivo a tener acceso a agua apta para el consumo humano pareciera desprenderse naturalmente de la propia esencia del ser humano. En este sentido, su reconocimiento como un derecho permite el establecimiento de mecanismos de exigibilidad al Estado, particularmente los poderes Ejecutivo y Legislativo, para establecer este tema como prioridad máxima y desarrollar las políticas públicas que hagan posible su concreción en cada persona.

La noción jurídica del derecho al agua puede entenderse como un aspecto que se debe garantizar para que puedan hacerse vigentes otros derechos como la vida, la salud, el medio ambiente adecuado, y el respeto a la dignidad humana, entre otros. Bajo este enfoque, el párrafo 1 del artículo 12º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se vincula directamente con el derecho al agua por estar relacionado con el Derecho a la Vida y a la Dignidad Humana. El Pacto señala que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Considerando la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud, como el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades; el agua se constituye en un elemento fundamental para la vigencia del derecho a la salud.

De otro lado, el inciso 1 del artículo 11º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", de 1988, señala que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, de los cuales el más básico es precisamente el agua potable.

Por su parte, el párrafo 1 del artículo 11º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene una serie no taxativa de derechos que

dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto señala que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Claramente, no podría ser adecuada una vivienda que carezca de los servicios de saneamiento.

Asimismo, tanto la Observación General N° 6 (1995) como la Observación General N° 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas recogen estos instrumentos internacionales y los desarrollan, desprendiendo de ellos el derecho al agua, el mismo que consiste en:

“el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

Cabe precisar que con las Observaciones Generales, el Comité trata de transmitir a todos los Estados que han suscrito el Pacto, la experiencia adquirida en el examen de los informes elaborados por el Comité y el Grupo de Trabajo de expertos gubernamentales, con el fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario, el Comité podrá revisar y actualizar sus observaciones generales, tomando en cuenta la experiencia de los Estados Partes y las conclusiones a que haya llegado sobre ellas.¹²

Sin embargo, el Pacto no es el único acuerdo internacional, del cual el Estado Peruano es parte, donde aparece el derecho al agua como un derecho humano. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer establece en el inciso 2 de su artículo 14° que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de (...) el abastecimiento de agua.” Igualmente, la Convención sobre los Derechos del Niño, en el inciso 2 de su artículo 24° exige a los Estados Partes luchar contra las enfermedades y la malnutrición mediante “el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre”.

3.2. El Derecho al Agua en la Legislación Nacional

Los instrumentos internacionales son incorporados por la Constitución al ordenamiento jurídico nacional en razón al artículo 3°, 55° y a la Cuarta Disposición Final y Transitoria, donde se establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Esto les otorga a los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos un rango constitucional

¹² Cfr. Naciones Unidas. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Introducción: Finalidad de las Observaciones Generales, U.N. Doc. E/1989/22.

en nuestro ordenamiento jurídico¹³, de manera que pasan a formar parte del denominado bloque de constitucionalidad. A partir de ello, la lectura de las normas constitucionales y legales sobre derechos deberá corresponder coherentemente con las normas internacionales citadas.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1º que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Esta declaración general constituye un medio de interpretación sistemática para el conjunto del texto constitucional y todas las normas de inferior jerarquía que forman parte de nuestro sistema jurídico. El mencionado artículo establece dos ideas centrales¹⁴:

- a) La persona se realiza dentro de la sociedad.
- b) La persona humana es el valor supremo de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, su defensa y el respeto de su dignidad se dirigen no sólo a la acción del poder institucional sino también a la acción de la sociedad.

El establecimiento de derechos en la Constitución implica el reconocimiento de un conjunto de facultades que permiten y garantizan la expansión de libertades del ser humano en condiciones de igualdad y, por tanto, su desenvolvimiento en la sociedad, lo que hace posible el respeto de esa dignidad que la propia Constitución le reconoce como inherente. Pero ¿en qué consiste la “dignidad” que la Constitución predica de los seres humanos? Según García Moreno¹⁵, la dignidad es un concepto que hace referencia a un conjunto de cualidades y capacidades que pertenecen a todos los hombres y mujeres como tales, lo que implica que, en esencia, todos los hombres y mujeres son iguales. El concepto de dignidad se relaciona, por tanto, con una variedad de otros conceptos importantes como son la igualdad, la libertad, el respeto por la vida, la urbanidad, la vestimenta, el honor, la buena reputación, la autoridad y el poder, entre otros.

De lo señalado se desprende que el ejercicio de las mencionadas cualidades y capacidades de las personas, que les pertenecen y les permiten reconocerse como iguales con otros seres humanos, constituyen una prioridad para el Estado Peruano, en términos de la propia Constitución vigente. Por ende, le corresponde al Estado construir las condiciones que permitan que esas cualidades y capacidades se desarrollen de manera plena.

En este respecto es pertinente la sentencia de inconstitucionalidad del 11 de noviembre del 2003, del Tribunal Constitucional, donde se declara expresamente:

“§4.2 Dignidad de la persona humana

14. Ésta se encuentra consagrada en el artículo 1º del texto constitucional, cuyo tenor es que la dignidad de la persona humana es el valor superior dentro del ordenamiento y, como tal, presupuesto ontológico de todos los derechos fundamentales, incluyendo, desde luego, aquellos de contenido económico. De este modo, no serán constitucionalmente adecuadas la explicación y solución de la problemática económica desde una perspectiva alejada de la dignidad humana, pues la persona no puede ser un medio para alcanzar una economía

¹³ Cfr. Rubio Correa, Marcial (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III. Lima: Fondo Editorial PUCP, p. 164.

¹⁴ Cfr. Bernaldes, Enrique (1996). Constitución Política del Perú Comentada Lima: CIEDLA, p. 83

¹⁵ El primer testimonio en el ámbito latino de la dignidad de la naturaleza humana se encuentra probablemente en el libro *De officiis* de Cicerón. Cfr. Francisco García Moreno. “El concepto de dignidad como categoría existencial. Un recorrido del concepto a lo largo de la historia de la filosofía.” *El Búho Revista Electrónica de la Asociación Andaluza de Filosofía*. D.L.:CA-834/97 ISSN 1138-3569

estable sino, por el contrario, debe ser la que auspicie la consecución de un fin superior para el Estado y la sociedad; a saber, la consolidación de la dignidad del hombre.”

Por tanto, todos los derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales, o culturales, constituyen obligaciones del Estado, de respetarlos y garantizarlos.¹⁶ Bajo esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo asume una visión integral de los derechos humanos, que supera las clasificaciones de primera, segunda y tercera generación, reconociendo en ellas, sin embargo, su valor de comprensión histórica. Para la Defensoría del Pueblo, la misión institucional sólo se entiende desde un enfoque integral de derechos, lo que implica:

“una visión de desarrollo que coloca en el horizonte el ejercicio pleno de derechos; es decir, se plantea como un medio para garantizar el bienestar de las personas y una convivencia social democrática con justicia, especialmente para los más pobres. Entendido de esta forma, el desarrollo se constituye en un derecho humano fundamental.¹⁷

Adquiere, entonces, particular valor el artículo 3º de la Constitución, que establece una cláusula abierta para los derechos fundamentales. La enumeración de los derechos establecidos en el capítulo primero de la Constitución –afirma la norma fundamental– “no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sostiene que existen derechos “explícitos” –mencionados por el propio texto constitucional– y derechos “implícitos” o “innominados” –que surgen de una interpretación del artículo 3º de la Constitución. Así ocurre, por ejemplo, con el derecho a la verdad, que si bien no está reconocido expresamente en la Constitución, se desprende por interpretación de esta, ostentando rango constitucional toda vez que “es una expresión concreta de los principios constitucionales de la dignidad humana, del Estado democrático y social de derecho y de la forma republicana de gobierno”.¹⁸ Igualmente, el Tribunal Constitucional ha manifestado:

“pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución. Así, el artículo 3º de la Constitución prevé la individualización de ‘nuevos’ derechos, en función de la aplicación de la teoría de los ‘derechos innominados’, allí expuesta y sustentada. Bajo tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo Nº 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados con la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65º de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios”.¹⁹

En tal sentido, sin el ejercicio del derecho al agua, diversos derechos de la persona, reconocidos por la Constitución de 1993, no serían posibles:

¹⁶ Ver sentencia del 29 de Julio de 1988. Caso Velásquez-Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁷ Defensoría del Pueblo. Decisiones Estratégicas para una Nueva Etapa en el Desarrollo de la Defensoría del Pueblo (2004). Documento de Planificación Estratégica, p.3

¹⁸ Considerando Nº 15 de la Sentencia del Caso Genaro Villegas Namuche. Expediente Nº 2488-2002-HC/TC, El Peruano – Jurisprudencia, 29 de marzo de 2004, p. 6001.

¹⁹ Expediente Nº 0008-2003-AI,F.J. Nº22, resuelto el 11 de noviembre del 2003.

- El Derecho a que se respete su dignidad (Art. 1°).
- El Derecho a la vida y a su libre desarrollo y bienestar (Art. 2° inciso 1).
- El Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (Art. 2° inciso 22).
- El Derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad (Art. 7°).

3.3. Contenido del Derecho Humano al Agua

Como se ha señalado, el reconocimiento del derecho humano al agua implica reconocer el carácter indispensable que tiene este recurso para la vida del ser humano. En tal sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que el derecho humano al agua implica fundamentalmente lo siguiente:

- **Disponibilidad:** es decir que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para usos personales y domésticos, que comprenden entre otros: el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.
- **Accesibilidad:** el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. Esto implica cuatro dimensiones²⁰:
 - Accesibilidad física: debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población
 - Accesibilidad económica: los costos y cargos directos o indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto
 - No discriminación: el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población.
 - Acceso a la información: la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir, y difundir información sobre las cuestiones relativas al agua.
- **Calidad:** el agua para uso personal o doméstico debe ser salubre. No ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y sabor aceptables para cada uso personal doméstico.

3.4. Obligaciones Genéricas del Estado Respecto del Derecho al Agua

El reconocimiento de los derechos humanos permite exigir a los Estados el cumplimiento de obligaciones estatales que se pueden plantear en varios niveles: respetar, proteger, garantizar y promover²¹. La Observación General N° 15 ha tomado

²⁰ Ciertamente, tanto el derecho a la no discriminación como el derecho de acceso a la información son derechos autónomos y distintos del derecho al agua. Sin embargo, su inclusión aquí sólo tiene sentido – entendemos- en tanto son derechos “relacionales” y se encuentran vinculados a otros derechos.

²¹ Cfr. Van Hoof, G.H.J. “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views”, en Alston, P. y Tomasevski, K. (eds), *The Right of Food*. Utrecht (1984), pp. 97-110.

esta clasificación al establecer obligaciones de respetar, proteger y cumplir, consistiendo a su vez estas últimas en las de facilitar, promover y garantizar.

Así, los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen diversos niveles de obligaciones, visión que permite superar la distinción entre derechos negativos para los civiles y políticos, y derechos positivos para los económicos y sociales.

a) *Obligaciones de respetar*

Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.²² Así, un Estado tiene el deber de abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua (por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas), y de limitar el acceso a los servicios e infraestructura de suministro de agua, o destruirlos como medida punitiva (por ejemplo en conflictos armados).²³

b) *Obligaciones de proteger*

En este caso, los Estados están obligados a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones, o quienes actúen en su nombre, menoscaben de algún modo el disfrute del derecho al agua de las personas. La Observación General N° 15 entiende que existe en el Estado la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que impidan que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.²⁴

Esta obligación de protección exige también que los Estados establezcan medidas que aseguren que los costos del servicio sean razonables, suficientes, y aceptables. Por tanto, esta obligación demanda del Estado el establecimiento de un marco regulatorio eficaz que permita una supervisión y fiscalización independiente, técnica y efectiva.

La Observación General N° 15 establece, asimismo, que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que el agua sea asequible, especialmente para las poblaciones más desfavorecidas. Con este fin debe utilizar un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas, políticas adecuadas en materia de precios, y suplementos en los ingresos. El párrafo 27 de la Observación General N° 15 establece que “todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.”

c) *Obligación de garantizar*

Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Van Hoof²⁵ precisa que esta obligación

²² Cfr. Courtis, Christian. Los derechos sociales como derechos. IV-13

²³ Cfr. Observación General N° 15, párrafo 21-22.

²⁴ Op.cit., párrafo 23-24.

²⁵ Cfr. Van Hoof, ibidem.

tiende principalmente a exigirle al Estado acciones inmediatas que permitan paliar la situación de afectación del derecho al no poder acceder al bien, dada la situación particular de indefensión de determinados ciudadanos.

Sin embargo, el reconocimiento del derecho al agua no supone la obligación del Estado de proveer gratuitamente los servicios de agua potable y alcantarillado, los cuales deben ser pagados por los usuarios, como es usual. Si implica empero, que el Estado está obligado a garantizar un acceso adecuado a los sectores de la población que por su condición de pobreza no estén en condiciones de pagar parte o la totalidad del costo del servicio en un nivel de consumo básico. En este sentido, los mecanismos de subsidio en sus diversas formas, por ejemplo, constituyen un instrumento para lograr esta meta.

d) *Obligación de promover*

Estas obligaciones se caracterizan por el deber que tiene el Estado de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. Se trata aquí de medidas de largo alcance, políticas públicas sectoriales y multisectoriales que hagan posible el acceso a los ciudadanos que no cuentan con el servicio, y que aquellos que cuentan con el servicio, lo reciban de manera sostenible, con calidad y tarifas justas.

En este caso se trata de obligaciones positivas del Estado como por ejemplo la de difundir información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Asimismo, implican la obligación de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; así como adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio del derecho al agua.

Dentro de este marco, el Acuerdo Nacional, como pacto forjado entre las diversas fuerzas políticas y de la sociedad civil del país, orientado a alcanzar objetivos de interés nacional a través de la ejecución de políticas de Estado, como el desarrollo en Equidad y Justicia Social, establece en su Décimo Tercera Política su compromiso de ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico, así como controlar los principales contaminantes ambientales, con miras a asegurar las condiciones adecuadas para un acceso universal a la salud.

De otro lado, y complementariamente, la Observación General N° 15 exige además a los Estados Partes adoptar estrategias y programas amplios e integrados para hacer sostenible el uso del recurso hídrico. Para ello podrá, por ejemplo, vigilar el buen uso de las reservas de agua, establecer programas para reducir y eliminar la contaminación por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos, de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua, reducción del desperdicio de agua, creación de instituciones competentes con capacidades técnicas suficientes, entre otras medidas.²⁶

En este contexto, el incumplimiento de las obligaciones estatales constituye una violación al derecho al agua. Las violaciones pueden producirse mediante actos de comisión, cuando se adoptan medidas contrarias al acceso y disfrute del agua de manera sostenible, o mediante actos de omisión, al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua.²⁷

²⁶ Op.cit., párrafo 28.

²⁷ Op.cit., párrafo 42.

3.5. El Agua Potable y Alcantarillado como Servicios Públicos

La Defensoría del Pueblo, creada por la Constitución de 1993 como un organismo constitucional autónomo, tiene el mandato explícito de supervisar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Es por ello que desde el inicio de su funcionamiento en 1996 ha venido atendiendo casos relacionados con los servicios de saneamiento, y ha establecido y desarrollado un sistema organizado que le permite cumplir con este mandato.

En 1998 se creó la Adjuntía para los Servicios Públicos, como órgano de dirección y de línea, encargado de la atención de quejas, petitorios y consultas. A fines del año 2001, la Defensoría del Pueblo reformuló las funciones de las Adjuntías, las cuales dejaron de atender las quejas individuales, encargadas a partir de ese momento a las Oficinas Descentralizadas. De este modo, las Adjuntías se concentraron en la realización de estudios e investigaciones, definición de líneas de acción prioritarias a nivel nacional, el establecimiento de criterios de actuación, y el asesoramiento a las Oficinas Descentralizadas, entre otras funciones.

Delimitando la noción de servicio público

Una de las preocupaciones iniciales de la Defensoría del Pueblo fue la de identificar con claridad la noción de lo que se concibe como servicio público. La Constitución de 1993 no tiene una noción precisa sobre el tema, ni los modelos o criterios que permitan desarrollar el concepto. Sin embargo, queda claro que su ubicación en el sistema jurídico peruano debe ser concordante con el modelo de constitución económica establecido en la carta fundamental²⁸.

Así, el artículo 58º de la Constitución establece que “*la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*”. En ese sentido, los servicios públicos en principio aparecen diferenciados de otros servicios que se podrían denominar sociales –y que algunos también denominan servicios básicos–, como son la salud, la educación o la seguridad ciudadana.

Por otro lado, la exigencia constitucional del pluralismo económico establecido en el artículo 60º es el marco para permitir que estos servicios puedan ser prestados por particulares tanto como por el Estado. De hecho, el Principio de Subsidiariedad establecido en el mismo artículo, por el cual el Estado sólo realizará actividad empresarial, directa o indirecta, cuando haya alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, complementa este marco.

Subsiste, sin embargo, la interrogante sobre lo que se entiende como servicios públicos y sus características definitorias. Para la Defensoría del Pueblo, el marco general establecido por la Constitución sustenta la opción por una aproximación que coloca la titularidad del Estado como el elemento central. El artículo 58º antes comentado, tanto como el 119º que pone la dirección y la gestión de los servicios públicos en el Consejo de Ministros, y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo, puede entenderse como que el Estado se reserva para sí la

²⁸ Ver. Muñoz Machado, Santiago (1998). Servicio Público y Mercado. Madrid: Civitas, p. 113.

titularidad del servicio, la misma que se expresa en la declaración como servicio público a través de una Ley.

La declaración de un servicio como público debe basarse en la esencialidad del servicio, en términos del interés general que el Estado le reconoce a dicha actividad, por lo que puede considerarse de utilidad pública. En tal sentido, la noción de servicio público en la legislación peruana está asociada a la asunción por parte del Estado de determinadas prerrogativas regulatorias, de supervisión, de fiscalización, entre otras que se sustenta, a su vez, en la titularidad que se desprende de la Constitución.

Los conceptos de la ciencia económica son también pertinentes para una definición adecuada del concepto de servicio público. En esta perspectiva, la noción de servicio público se asocia a la existencia de características de “monopolio natural” en la prestación de determinados servicios básicos. En esta situación particular, le conviene a la sociedad que exista una sola empresa proveedora, ya que debido a los altos niveles de inversión involucrados²⁹ los costos de producción, y por tanto la tarifa para los usuarios, serían mayores si en lugar de una sola empresa se tuviera dos proveedores del servicio. El caso más notorio de monopolio natural son los servicios de agua potable y alcantarillado, pero también tienen esta característica con distinta intensidad la transmisión y distribución de electricidad y el servicio de telefonía fija³⁰.

Son entonces los dos elementos mencionados los que caracterizan a un servicio público: la titularidad del Estado en función a la esencialidad del servicio, y la presencia del monopolio natural. En este contexto, y en concordancia con el marco normativo, así como por razones de organización institucional, la Defensoría del Pueblo asume el concepto de “servicio público domiciliario” para definir los servicios de saneamiento, telefonía, energía eléctrica y, por extensión, transporte público de pasajeros. Y establece los derechos al acceso, calidad del servicio y tarifas justas, como los temas centrales de la actividad defensorial, realizada a través de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente y las Oficinas Descentralizadas.

**Caso de la Junta Administradora del caserío de Pampas de Chepate,
La Libertad – Calidad del Servicio en Zonas Rurales**

El señor Zenón Díaz Gutiérrez, poblador del caserío de Pampas de Chepate, distrito de Cascas, provincia de Gran Chimú, informó sobre los indicios de contaminación del sistema de agua potable a la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (DESA) de La Libertad. Esta institución realizó una visita de inspección confirmando lo informado por el señor Díaz. El informe concluía que el agua que consumían los pobladores excedía los límites máximos permisibles de coliformes totales y coliformes termotolerantes, por lo que no era apta para el consumo humano. Este informe además, recomendaba a la Junta Administradora de Agua Potable que reconstruya la loza de cemento de la fuente de captación del recurso hídrico.

Lamentablemente, transcurrieron varios meses sin que se adoptara ninguna acción para proteger el derecho a la salud de esa comunidad. Ante la inacción de los involucrados, el señor Díaz recurrió en queja ante la Oficina Defensorial de La Libertad, con sede en Trujillo, la misma que procedió a realizar una investigación no jurisdiccional entre cuyas recomendaciones pertinentes, insta a las autoridades a asumir la responsabilidad del cumplimiento de sus funciones, a la vez que informa al Fiscal Provincial Mixto de la Provincia de Gran Chimú sobre los presuntos actos ilícitos.

En mayo del 2004, el Fiscal ordenó a la Comisaría de Cascas el inicio de una investigación policial contra los funcionarios de la DESA por delito contra la administración pública e incumplimiento de obligaciones, y contra el Presidente de la Junta Administradora de Agua Potable, por delito de desobediencia y contra la salud pública.

Cfr. Agua Contaminada. Boletín Defensorial de La Libertad. Enero-Agosto 2004, p.23.

²⁹ Frecuentemente se asocia el Monopolio Natural con la presencia de economías de escala, una situación en la que, a medida que aumentan los niveles de producción (prestación del servicio) el costo medio tiende a disminuir. Sin embargo, el concepto relevante es el de subaditividad, tal como se señala en Braeutigam, Ronald R. (1989), “Optimal Policies for Natural Monopolies”. En: Handbook of Industrial Organization. Volume II, Edited by R. Schmalensee and R.D. Willig. p. 1294.

³⁰ En el caso de la telefonía fija se discute si es o no realmente un monopolio natural, debido a la presencia de elementos competitivos y al rápido avance tecnológico, que tiende a intensificar la competencia mediante la aparición de sustitutos cada vez más cercanos.

Ello, sin embargo, no implica dejar fuera de la competencia de la Defensoría del Pueblo la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado por asociaciones comunitarias, como las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento - JASS, u otras formas no empresariales. Bajo el enfoque del agua como un derecho humano se ha señalado que existe la obligación del Estado de establecer políticas públicas y regulatorias que permitan garantizar este derecho que, por su naturaleza de derecho humano, es extensible a todas las personas, independientemente de la forma organizativa bajo la cual se les provea el servicio. Más aún, la noción del agua como un derecho es un argumento esencial para exigir la ampliación de la prestación del servicio a quienes aún no cuentan con éste, tanto en los centros poblados rurales como en las zonas urbanas, para exigir una mejor calidad del servicio, y ciertamente el pago de tarifas justas por parte de los usuarios.

3.6. Mandato Constitucional de la Defensoría del Pueblo en Materia de Servicios Públicos y las Decisiones Estratégicas 2004-2006

El mandato constitucional

El artículo 162º de la Constitución Política de 1993 y el inciso 1 del artículo 9º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley No. 26520, disponen que corresponde al Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la población.

En cumplimiento de su mandato constitucional y conforme a lo señalado en el artículo 26º de su Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas en relación a los hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de un servicio público y/o la vulneración de derechos fundamentales.

Las decisiones estratégicas 2004-2006³¹

El año 2004, la Defensoría del Pueblo ha reafirmado que su misión institucional parte de un enfoque integral de derechos, lo cual orienta las prioridades para su actuación institucional en el periodo 2004-2006. Este enfoque coloca en primer plano el ejercicio pleno de derechos como un medio para garantizar el bienestar de las personas y una convivencia social democrática con justicia y equidad. De lo cual se desprende la necesidad de priorizar especialmente a aquellos cuyo derechos se encuentran más postergados, es decir los más pobres y excluidos. En el ámbito de los servicios públicos, esto implica priorizar a quienes carecen de los servicios en el ámbito urbano y rural, en tanto una característica de la situación de pobreza es precisamente la carencia de acceso a los servicios públicos. De allí que en el caso del servicio de agua potable y alcantarillado se ha priorizado los temas de acceso y calidad.

³¹ Cfr. Defensoría del Pueblo (2004). Decisiones estratégicas para una nueva etapa en el desarrollo de la Defensoría del Pueblo. Documento de Planificación Estratégica. Lima.

El enfoque integral de derechos se apoya en el reconocimiento de los mismos en el marco de la Constitución, las leyes, y los tratados internacionales, hecho que hace posible su exigibilidad ante el Estado. Sin embargo, por la escasez de recursos y los desniveles que personas y grupos tienen en su capacidad para exigir este reconocimiento y ejercicio de derechos, adquiere centralidad la participación de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente de aquellos en condiciones de mayor vulnerabilidad, en la definición de las normas y de las políticas públicas para hacer reales sus derechos.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera que aportar al desarrollo de la institucionalidad democrática, implica también contribuir a la construcción de una sociedad inclusiva y equitativa, y a la eliminación de las barreras al acceso a oportunidades, servicios y recursos para los grupos que experimentan discriminación en razón de desigualdades en status y derechos. A dichos grupos se les ha venido calificando en “situación de mayor indefensión”³². Este enfoque ha llevado a la Defensoría del Pueblo a plantearse el reto de convertirse en una institución líder en la búsqueda de la inclusión, la justicia y la equidad.

La opción por esta estrategia implica una forma de abordar la relación con el mundo jurídico y con la administración estatal, que pone al sujeto por sobre todas las cosas, en concordancia con el respeto de su dignidad que la Constitución Política, como norma fundamental, consagra y exige de todo el Estado. Es así que en este periodo 2004-2006, la Defensoría del Pueblo supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y de aquellos que están involucrados en la prestación de los servicios públicos, partiendo de la definición de cuatro ejes temáticos sobre los cuales gira la acción defensorial: salud, educación, seguridad ciudadana y justicia.

El carácter esencial de los servicios de agua potable y alcantarillado, y los problemas de falta de acceso, calidad y costos, afectan directamente la vida y la salud de los ciudadanos -en particular de los más pobres- así como el respeto de su dignidad, además de otros derechos conexos. Por tanto, la supervisión del servicio público de agua y saneamiento se convierte en un tema fundamental y prioritario en la Defensoría del Pueblo.

El enfoque de género y generacional como un eje transversal

Entre los sectores particularmente afectados por los problemas de los servicios de agua y saneamiento se encuentran las mujeres y los niños. De allí que la perspectiva de género, tanto como la generacional, aparecen como ejes transversales para la actuación defensorial, a través de los cuales se reafirma nuestra prioridad por atender los problemas de los que son excluidos y sufren la mayor inequidad, injusticia y pobreza en el Perú.

En la Defensoría del Pueblo, la pobreza no se define exclusivamente por la falta de acceso a los servicios, sino también por la calidad de los mismos. Tanto la búsqueda del acceso como de la calidad, es frecuentemente un esfuerzo compartido por hombres y mujeres, pero usualmente las mujeres sufren las carencias de servicios de modo más dramático.³³

³² Cfr. Defensoría del Pueblo (1998). “Al Servicio de la Ciudadanía”. Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Lima.

³³ Cfr. Barrig, Maruja y Aurelia Fort (1987). La ciudad de las mujeres: pobladores y servicios. El Caso del Agustino. Lima: Centro SUMBI, p. 1-2.

Así, por ejemplo, muchas mujeres en el Perú invierten buena parte de su tiempo en el acarreo de agua para las necesidades domésticas, lo que suele constituir una pesada carga física, que representa un trabajo no remunerado y que les exige invertir considerables horas de labor, las cuales se suman al trabajo doméstico. No obstante, con frecuencia las mujeres son excluidas de los procesos de toma de decisiones, función que se asume un asunto masculino. Asimismo, el acarreo del agua suele ocasionar problemas de salud en la espina dorsal y agotamiento físico. Es por ello que la Defensoría del Pueblo comparte la idea sobre la necesidad de desarrollar una sensibilidad de género en los servicios públicos, particularmente en los de agua y saneamiento, toda vez que ello contribuirá a generar un efecto transformador en el papel que cumple la mujer en este sector, y liberador de las cargas que aumentan la desigualdad entre hombres y mujeres.³⁴

4. SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

4.1. Marco Institucional

El marco institucional está constituido por el conjunto de reglas, procedimientos y sistemas de organización que forman parte del sistema regulatorio de un determinado sector. En el Perú, el marco institucional de los servicios de saneamiento presenta problemas serios y vacíos normativos, así como la desarticulación de las acciones sectoriales y ausencia de coordinación entre las entidades del Estado involucradas en la prestación, regulación y fijación de políticas. Ello se extiende también a la cooperación internacional y a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, de tal forma que los escasos espacios que existen para la concertación entre ambos son débiles o poco efectivos. Por otra parte, existe una superposición de funciones y competencias que, apareciendo como compartidas, terminan siendo indefiniciones que llevan a la inacción o al conflicto entre las entidades involucradas.

El marco institucional del sector saneamiento ha ido cambiando a partir del proceso de descentralización iniciado en 1990, de tal forma que pueden distinguirse tres etapas³⁵:

- a) de 1990 a 1993, etapa de transferencia de los servicios urbanos a las municipalidades;
- b) de 1994 a 2002, etapa de implementación del nuevo modelo de gestión nacional para los servicios de saneamiento; y
- c) desde el 2003, etapa de adecuación al proceso de descentralización.

Primera etapa (1990-1993)

Hasta antes de 1990 el servicio público de agua en zonas urbanas estaba a cargo del Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado - SENAPA, organismo público descentralizado del entonces Ministerio de Vivienda y Construcción. En el ámbito rural, el organismo responsable era el Ministerio de Salud.

La Constitución de 1979 estableció que los servicios públicos locales eran de competencia municipal, y su desarrollo legal se realizó a través de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853. Por esta razón, en 1990 se inició el proceso de descentralización del servicio de agua potable y alcantarillado, con su transferencia a

³⁴ Cfr. O'Connell, Helen (2000). Developing gender-sensitive services. Seminario realizado en el Reino Unido el 28/29 de junio de 2000.

³⁵ Cfr. Boderó, María Elena (2003). Los Servicios de Saneamiento del Perú. Panorama del Sector. Lima: Servicio Universitario Mundial de Canadá: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, p. 9.

los gobiernos provinciales y distritales. Este proceso duró aproximadamente tres años, comprendiendo únicamente los servicios de agua potable y saneamiento urbanos.³⁶

En esta etapa, fue notoria la ausencia de un ente rector que se encargara de ordenar el sector saneamiento buscando el establecimiento de empresas prestadoras de un tamaño adecuado que asegurase su viabilidad en el tiempo. El énfasis en esta etapa, como en la segunda, fue la del reordenamiento del gobierno central y la búsqueda de financiamiento para el desarrollo del sector. En tal contexto no se prestó atención al desarrollo de las capacidades de gestión, ni las de dirección de los municipios, empresas y mucho menos de los servicios rurales.

Por otro lado, mientras otros servicios públicos eran privatizados, como es el caso de la telefonía y electricidad, el servicio de agua y saneamiento urbano se mantuvo como parte del sector público bajo la forma de empresas municipales.

Segunda etapa (1994-2002)

En 1994, con la Ley General de Servicios de Saneamiento y su Reglamento, promulgado en 1995, se constituye al entonces Ministerio de la Presidencia como ente rector, y la SUNASS como ente regulador del servicio. La creación del organismo regulador respondió a la perspectiva de llevar a cabo un proceso de privatización de los servicios de saneamiento, similar al que se realizó en telefonía y electricidad. A la SUNASS también se le asignó funciones de proponer políticas, además de un papel promotor del desarrollo de los servicios. En la medida que tales funciones debían ser parte del órgano rector, se generó confusión y conflictos entre la SUNASS y el Ministerio de la Presidencia, afectándose la eficacia de las decisiones regulatorias y de las políticas sectoriales. En el nuevo modelo de gestión, las empresas municipales pasaron a denominarse Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento – EPS, debiendo ser reconocidas por el ente regulador.

Hacia el año 2000, la Dirección General de Saneamiento del Ministerio de la Presidencia asumió el encargo de constituirse como ente rector, con sucesivos cambios hasta el 2002, año en que se asigna dicha responsabilidad a la Dirección Nacional de Saneamiento, parte del Viceministerio de Saneamiento, en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Estos constantes cambios y la falta de claridad en la visión impidieron un desarrollo apropiado del sector en desmedro de una vigencia efectiva del derecho al agua.

Durante este periodo, el Gobierno Central canceló el Programa de Descentralización, aunque sin afectar el proceso de transferencia de las empresas a los gobiernos locales. Sin embargo, el Gobierno Central mantuvo una gran injerencia a través de los programas nacionales de inversión como el Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI, para el ámbito urbano, el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social – FONCODES, para el ámbito rural, y el Programa Nacional de Agua Potable – PRONAP, para las inversiones en el ámbito urbano y medianas localidades. Cabe señalar que el FONAVI se convirtió en la principal fuente de financiamiento para obras de redes secundarias, hasta el año 1999 en que fue desactivado, lo cual resultó en una drástica disminución de la disponibilidad de financiamiento para obras de saneamiento. Asimismo, con esta medida se decidió también que las deudas de los usuarios se transfirieran a las EPS, lo que ocasionó una pesada carga financiera para

³⁶ En 1990 se emitieron los Decretos Legislativos N° 574, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda y Construcción (11/04/90) y N° 601, Aprueba procedimiento para la transferencia de la Empresa Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) a las municipalidades del país. (01/05/90).

éstas, y agravó su incapacidad de atender las necesidades de ampliación del servicio y mejora de la calidad.

Por su lado, el Ministerio de Salud mantuvo sus funciones de vigilancia de la calidad del agua y, sobre todo, de cubrir vagamente el espacio de regulación y supervisión en el ámbito rural. Sin embargo, en esta etapa se avanzó poco en cultura sanitaria y consumo responsable por parte de los usuarios.

Tercera etapa (2003 en adelante)

Con la aprobación de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, a través de la Ley N° 27680, se inició un nuevo proceso de descentralización³⁷. En este periodo, se pone algún énfasis en el ámbito rural, fundamentalmente a través de programas como PRONASAR, Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural, a cargo del ente rector en el Gobierno Central, y los proyectos implementados gracias a la iniciativa de la cooperación internacional como SANBASUR y PROPILAS. Sin embargo, se puede afirmar con Bodero: “que las nuevas acciones del sector durante los últimos tres años han estado orientadas fundamentalmente al diseño y promoción del PRONASAR, a la organización del *ente rector*, a la reforma legal, al cambio de entes operadores con la incorporación del sector privado en la gestión de los servicios y a la consideración de un nuevo segmento de atención denominado *pequeñas localidades*”³⁸, antes que a la organización y fortalecimiento del marco institucional general.

La configuración actual del marco institucional del sector saneamiento es la siguiente:

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

Es el organismo rector del sector saneamiento tanto en el ámbito urbano como rural. Le corresponde, por tanto, formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional en materia de saneamiento, para cuyo efecto dicta las correspondientes normas y supervisa su cumplimiento.³⁹

Estas funciones son ejercidas a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, que cuenta con la Dirección Nacional de Saneamiento, la que a su vez propone, diseña y formula las políticas para el desarrollo y sostenibilidad de los servicios de saneamiento y emite normas referidas a estos servicios.⁴⁰

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

Conforme a lo establecido por la Ley Marco de los Organismos Reguladores Ley N° 27332, y el Reglamento General de la SUNASS, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, este organismo tiene funciones normativas, reguladora de tarifas, de supervisión, y de fiscalización y sanción, además de la resolución de controversias entre las empresas y entre éstas y los usuarios.

En la etapa actual, SUNASS ha acentuado su posición como regulador de las EPS y del ámbito urbano, sin que se haya especificado con claridad su papel en el ámbito

³⁷ La Ley N° 27680 se dictó el 12/12/04 y a ella le siguieron la Ley N° 28390, Ley de Reforma Constitucional de los artículos 74° y 107° de la Constitución Política del Perú; Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales; Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27687, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, entre otros.

³⁸ Bodero, M. *Op.cit.* p. 9.

³⁹ Artículos 1° y 2° de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda y Saneamiento, Ley N° 27792.

⁴⁰ Artículos 29° e inciso a) y c) del artículo 32° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA.

rural⁴¹ (particularmente respecto de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento – JASS), donde los niveles de pobreza y, por tanto de carencia de acceso, calidad y tarifas justas, aumentan los niveles de exclusión, inequidad e injusticia puestos de relieve en el Informe de la Comisión de la Verdad.

De acuerdo con el inciso a) del artículo 15° del Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, Reglamento General de la SUNASS, ésta tiene como objetivo específico la protección de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios de saneamiento. En uso de su facultad reguladora establece los niveles de cobertura y calidad de la prestación de los servicios para cada una de las localidades que administran las EPS, en concordancia con los niveles tarifarios aprobados y con la normativa vigente⁴². Entre los aspectos más importantes de la calidad de la prestación del servicio se encuentran la continuidad y la calidad del agua potable⁴³.

La SUNASS, asimismo, fiscaliza el cumplimiento de los niveles de cobertura y calidad del servicio y sanciona su incumplimiento. Cabe destacar que la SUNASS está facultada para tipificar las infracciones por el incumplimiento de la normativa en materia de prestación de servicios de saneamiento, así como para aprobar su propia Escala de Sanciones⁴⁴. Es así que recién el 13 de diciembre de 2004 se publicó en el diario el Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-SUNASS-CD, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones y Escala de Multas Aplicable a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento y su Exposición de Motivos, la misma que entró en vigencia el 01 de enero de 2005.

Hasta ese entonces, el único marco jurídico aplicable era el capítulo III del título III del Decreto Supremo N° 024-94-PRES, que aprueba el Reglamento de la Ley General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (27/10/94), y que mantenía su vigencia gracias al artículo 2° del Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (21/02/2001).

En aplicación de dichas normas, por ejemplo en el año 2004, la SUNASS impuso 8 sanciones a 7 EPS, consistentes fundamentalmente en multas y amonestaciones escritas. El cuadro siguiente ha sido proporcionado por SUNASS, en atención a la solicitud de la Defensoría del Pueblo:

**Cuadro de sanciones impuestas por SUNASS
a las EPS en el año 2004**

Nº	EPS	Resolución	Motivo	Fecha de resolución	Apelación	Observaciones
1	SEDAPAL	013-2004-SUNASS-GG	Incumplimiento de metas de gestión de Resolución No. 013-2002-SUNASS-CD	27/02/04	N° 013-2004-SUNASS-CD, se confirma la resolución	Multa de 37 UIT

⁴¹ De acuerdo con la SUNASS, la Ley General de los Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338, y su Reglamento el D.S. N° 09-1995-PRES, le otorgan la función de regular el funcionamiento de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento - JASS, sin dejar explícito el deber de supervisar y fiscalizar la prestación de servicios que realizan. Por este motivo, no realizan acción sobre las JASS.

⁴² Inciso e) del artículo 26° del Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2001-PCM.

⁴³ Artículo 17° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 09-95-PRES.

⁴⁴ Ley que modifica la Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27631.

2	SEDAPAL	014-2004-SUNASS-GG	Incumplimiento de Resolución No. 046-97-INDECOPI-CRT	27/02/04	N° 014-2004-SUNASS-CD, se confirma la resolución anterior	Multa de 40 UIT, dispone retiro de medidores para nueva prueba de aferición inicial y mientras tanto facturar con base a lo que resulte menor del promedio de lecturas válidas o asignación de consumo correspondiente.
3	SEDALORETO	015-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 34° inciso b) del Reglamento de la Ley General de SUNASS (calidad del agua potable)	10/03/04		Multa de 3 UIT
4	SEDAPAR	033-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 34° inciso f) del Reglamento de la Ley General de SUNASS (transgresión de normas)	03/06/04	No presentó	Sanción con amonestación escrita
5	SEMAPACH	034-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 34° inciso f) del Reglamento de la Ley General de SUNASS (transgresión de normas)	14/06/04	No presentó	Sanción con amonestación escrita
6	SEDAM HUANCAYO	037-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 34° inciso b) del Reglamento de la Ley General de SUNASS (calidad del agua potable)	18/06/04		Multa de 8 UIT, requiriendo cumplimiento de medidas correctivas para la mejora de la calidad del agua
7	SEDAPAR	040-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 34° inciso f) del Reglamento de la Ley General de SUNASS (transgresión de normas)	18/06/04	No presentó	Sanción con amonestación escrita
8	SEDAHUANUCO	042-2004-SUNASS-GG	Infracción tipificada en el artículo 1 inciso a) de la Resolución Ministerial No. 375-97-PRES	16/07/04	No presentó	Sanción con amonestación escrita

Fuente: Informe de SUNASS

Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Municipalidades provinciales y distritales

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley General de Servicios de Saneamiento, las municipalidades provinciales son responsables de la prestación de los servicios de saneamiento. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las

municipalidades provinciales y distritales son competentes para administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado doméstico y pluvial, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos. En el caso de las municipalidades provinciales, ésta función será ejercida únicamente cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio⁴⁵; las municipalidades distritales podrán ejercer dichas atribuciones cuando se encuentren en capacidad de hacerlo.⁴⁶

La gestión directa o indirecta de los servicios públicos se podrá producir siempre que esté permitida por ley. En el caso de los servicios de saneamiento, el artículo 6° de la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento señala que éstos deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, y que aseguren el interés de los vecinos en términos de eficiencia y eficacia del servicio así como el adecuado control municipal y el equilibrio presupuestario de la municipalidad.⁴⁷

Al respecto, cabe destacar que la gestión de los servicios de saneamiento, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Servicios de Saneamiento, debe estar a cargo de entidades prestadoras públicas, privadas o mixtas constituidas con el exclusivo propósito de prestar los referidos servicios de saneamiento, las que pueden explotar en forma total o parcial uno o más servicios de saneamiento en el ámbito de una o más provincias. Para ello deben celebrar el correspondiente contrato de explotación con las municipalidades provinciales (artículos 6° y 7°), el cual deberá contener estipulaciones relativas a la calidad de los servicios de acuerdo a los niveles vigentes y a los que fije la SUNASS.⁴⁸

Las municipalidades, asimismo, ejercen de manera exclusiva o compartida, las funciones promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control en las materias de su competencia, conforme lo establece la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.⁴⁹

Los Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales tienen competencia en la formulación, aprobación y evaluación de los planes y políticas regionales en materia de saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales y de conformidad con las políticas sectoriales. Asimismo, se les ha asignado un papel de apoyo técnico y financiero a los gobiernos locales para la prestación de los servicios de saneamiento.⁵⁰

Las empresas prestadoras

La prestación de los servicios está a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento – EPS. Estas son responsables, entre otros aspectos, de: i) cumplir los niveles de cobertura y calidad de los servicios establecidos por la SUNASS; ii) ejercer permanentemente el control de la calidad de los servicios que prestan; y iii) aprobar los incrementos tarifarios a través de la Junta General de Accionistas, integrada generalmente por Alcaldes provinciales y distritales.

⁴⁵ En este caso corresponde a las municipalidades provinciales conducir los procesos de concesión conforme lo prescribe el apartado 2.2. del numeral 2 del artículo 80° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁴⁶ Artículo 80° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

⁴⁷ Artículo 32° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

⁴⁸ En la actualidad ninguna de las Empresas Prestadoras ha suscrito contratos de explotación.

⁴⁹ Artículo 74° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁵⁰ Artículo 58° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

Existen 45 EPS registradas en SUNASS, de las cuales una, SEDAPAL, pertenece al Gobierno Central⁵¹, y 44 son de accionariado municipal. Este vínculo con las municipalidades, cuyas autoridades se constituyen en la Junta Empresarial y eligen a los directores, ha sido el elemento determinante para el predominio en las decisiones empresariales de criterios políticos, antes que técnicos, lo cual ha afectado el desarrollo y la viabilidad de las empresas.

La principal fuente de ingresos de las EPS son las tarifas, que en general se han mantenido por debajo de los costos reales, debido principalmente a la renuencia de las Juntas Empresariales a aprobar los aumentos solicitados por los directivos, e incluso en algunos casos tales Juntas han decidido no aplicar incrementos aprobados por la SUNASS.⁵²

En esta tercera etapa se han dado algunos pasos concretos para viabilizar las primeras formas de participación privada en la prestación del servicio. Si bien, el año 2000 se firmó un contrato BOT⁵³ entre SEDAPAL y el Consorcio privado Agua Azul S.A., este último sólo se encarga del tratamiento de las aguas del río Chillón y vende el agua tratada a SEDAPAL que se encarga de la distribución. Actualmente, se encuentra en proceso de licitación la concesión del servicio en las ciudades de Tumbes y Piura, bajo el apoyo y asesoramiento de PROINVERSIÓN, la Cooperación Alemana - KFW y el Japan Bank for International Cooperation-JBIC. Esto forma parte de un programa que incluye también las ciudades de Huancayo, Trujillo y Pucallpa, cuya preparación para la licitación se encuentra actualmente en proceso.

En este contexto, se ha iniciado un debate ideológico y político sobre la pertinencia o conveniencia de privatizar los servicios de agua potable y alcantarillado, e incluso se han formado grupos de oposición de la sociedad civil que incluyen a los sindicatos de trabajadores de las empresas y a sectores de los gobiernos municipales de las ciudades donde se han iniciado los procesos de promoción de la participación privada. Este tema será analizado más adelante.

Por otra parte, el modelo de municipalización de las empresas y el nuevo modelo de descentralización, con frecuencia han ocasionado conflictos entre los diversos niveles de gobierno, lo cual ha determinado que los gobiernos regionales no asuman el tema del agua como prioritario en sus agendas de gestión.

El Ministerio de Salud (DIGESA)

El Ministerio de Salud – MINSA es la autoridad sectorial encargada de emitir normas sobre el abastecimiento de agua, alcantarillado, disposición sanitaria de excretas, reuso de aguas servidas y disposición de residuos sólidos, debiendo vigilar su cumplimiento, así como aplicar las sanciones correspondientes.⁵⁴ Asimismo, el MINSA es competente para formular políticas y dictar las normas de calidad sanitaria del agua y de protección del ambiente.⁵⁵ Por otra parte, el Reglamento General de la SUNASS excluye expresamente de su competencia la definición de políticas y aprobación de

⁵¹ SEDAPAL es una empresa estatal de derecho privado, de propiedad del Estado, constituida como Sociedad Anónima, en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Sus servicios son de necesidad y utilidad pública con preferente interés social y su accionariado está bajo la titularidad de FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado). www.fonafe.gob.pe

⁵² El tema se desarrolla en el capítulo correspondiente al problema tarifario.

⁵³ BOT- Build-Operate-Transfer (Construir-Operar-Transferir). Bajo este tipo de contratos el operador, en este caso Agua Azul, se compromete a construir una obra, cuya administración mantendrá durante un plazo pactado, y después de lo cual la obra se transfiere al contratante.

⁵⁴ Artículo 107° de la Ley General de Salud, Ley N° 26842.

⁵⁵ Décima Primera Disposición Final Complementaria, Transitoria y Final de la La Ley General de Servicios de Saneamiento.

normas sobre saneamiento ambiental, calidad sanitaria del agua y protección del ambiente, su fiscalización y sanción.⁵⁶

Sin embargo, a través de la Dirección Ejecutiva de Saneamiento Básico de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el MINSA cumple una función de vigilancia de la calidad sanitaria de los sistemas de agua potable y alcantarillado,⁵⁷ así como la emisión de normas técnicas de calidad del agua para consumo humano⁵⁸. Como puede apreciarse, existe una duplicidad de funciones entre el ente regulador-SUNASS y el Ministerio de Salud, respecto de la vigilancia de la calidad del agua en el ámbito urbano. Ninguna de las dos instituciones, sin embargo, como se desprende de este informe, ha logrado el cumplimiento pleno de sus obligaciones en esta materia.

El Ministerio de Economía y Finanzas

En este marco institucional, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público - DNPP, se encarga de programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el proceso presupuestario de las EPS. Éstas suscriben Convenios de Gestión con la DNPP en virtud de los cuales se comprometen a cumplir determinadas metas de gestión. Asimismo, el MEF y Finanzas a través de la Dirección de Crédito Público se constituye en el Agente Financiero del Estado en todas las operaciones de endeudamiento con que acuerde o garantice el Gobierno Nacional. Es por ello que el financiamiento de las inversiones que requieran realizar las EPS, con endeudamiento avalado por el Gobierno Nacional, requiere ser aprobado mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Titular del Sector.⁵⁹

La intervención del MEF ha tenido diversos efectos negativos. Por un lado, la exigencia a las EPS desde la DGPP, para elaborar metas de gestión, ha duplicado lo exigido por la SUNASS, originando una sobrecarga en los requerimientos a estas empresas. Por otro lado, las limitaciones al endeudamiento impuestas a dichas empresas han obstaculizado en la práctica la disponibilidad de recursos para invertir en la ampliación y mejora de los servicios. Así, en algunos casos se ha producido una situación en la que una empresa contaba con financiamiento aprobado de la fuente de cooperación, por ejemplo SEDAPAL para diversos proyectos de ampliación, no obstante lo cual el MEF denegaba o retrasaba la autorización para utilizar dicho financiamiento argumentando que ello excedería el límite establecido para el endeudamiento del sector público. El caso más conocido es el del Proyecto Marca con SEDAPAL, pero la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de otros casos en proyectos de ampliación del acceso que no se podían ejecutar, o cuya ejecución era retrasada, debido a esta limitación.

Pero las limitaciones presupuestales impuestas por el MEF no sólo han afectado a las empresas sino también al organismo regulador. Así, no obstante que la SUNASS se financia con una tasa del 1% de los ingresos de las EPS, frecuentemente ha sido obligada por el MEF a generar superávit, los cuales han sido absorbidos por el Tesoro Público, a pesar de la particular escasez de recursos que caracteriza a la SUNASS en comparación con otros organismos reguladores. Esto también ha contribuido a debilitar el funcionamiento del organismo regulador.

⁵⁶ Artículo 49º del Reglamento General de la SUNASS, aprobado por Decreto Supremo No. 017-2001-PCM.

⁵⁷ Artículo 58º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2002-SA.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2005, Ley N° 28423.

Cabe destacar, que SUNASS ha solicitado a la DNPP del MEF, hacer participe al regulador del proceso de establecimiento de metas en los convenios de gestión que suscriben las EPS con dicho ministerio.

4.2. Acceso a los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) ha estimado la cobertura de los servicios de saneamiento considerando una población aproximada de 26,8 millones de habitantes, de los cuales el 66,4% (17,8 millones) vive en áreas urbanas, mientras que 33,6% (9 millones) vive en áreas rurales.⁶⁰ En este contexto, el sector de agua potable y alcantarillado ha tenido un desarrollo incompleto que se refleja en un déficit importante de dichos servicios hasta la actualidad. Cabe precisar que el crecimiento constante de las ciudades debido al movimiento migratorio del campo a la ciudad dificulta –en opinión de las empresas- la posibilidad de satisfacer a todos con el acceso a los servicios de saneamiento.

Según el MVCS, sólo 74,63% de la población nacional cuenta con servicio de agua potable, mientras que un 25,37% carece de acceso al servicio. Asimismo, apenas 57,09% cuenta con servicios de desagüe, mientras que 42,91% no lo tiene.⁶¹

Cobertura Nacional de Agua Potable y Alcantarillado

Nacional	Servicio	%	Millones
Población Nacional		100	26.8
AGUA POTABLE	Con	74,63	20
	Sin	25,37	6.8
ALCANTARILLADO	Con	57,09	15.3
	Sin		11.5

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Cifras al 2003.⁶²

Como se puede observar en el cuadro siguiente, presentado por el Viceministro de Saneamiento Jorge Villacorta, el mayor problema de falta de acceso a los servicios de agua y saneamiento se presenta en las poblaciones rurales (38% sin agua y 70% sin saneamiento). La situación de exclusión en que se encuentran estas personas es dramática cuando se observa que servicios tan esenciales como el de agua y desagüe no están siendo cubiertos, lo cual amenaza y afecta su derecho a la vida, a la salud, y a vivir en un medio ambiente adecuado.

Cobertura de Servicios a Población Urbana y Rural a Nivel Nacional al 2003⁶³

	TOTAL		Servicio de Agua Potable				Servicio de Saneamiento			
	Millones	%	Con servicio		Sin servicio		Con servicio		Sin servicio	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Población Urbana	17,8	66%	14,4	81%	3,4	19%	12,6	71%	5,2	29%
Municipalidad	1,6	9%	0,9	59%	0,7	41%	0,6	38%	1	62%
EPS	8,6	48%	6,8	79%	1,8	21%	5,6	65%	3	35%
Sedapal	7,6	43%	6,7	88%	0,9	12%	6,4	84%	1,2	16%
Población Rural	9	34%	5,6	62%	3,4	38%	2,7	30%	6,3	70%
Nacional	26,8	100%	20	75%	6,8	25%	15,3	57%	11,5	43%

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

⁶⁰ Esta información proviene del Instituto Nacional de Estadísticas, INEI, 2002.

⁶¹ Cfr. Presentación del Viceministro de Saneamiento, Jorge Villacorta, en Lima, el 27/08/04.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem

No obstante los avances logrados, el país aún está lejos de alcanzar niveles adecuados de acceso al servicio. Inclusive en el sector urbano no todos los usuarios cuentan con un servicio de agua potable continuo; asimismo, existen todavía servicios, sobre todo en el medio rural, que carecen de sistemas de tratamiento para desinfección del agua. Según el informe de OPS-OMS, en 1998 el porcentaje de servicios en el medio urbano, que contaban con procesos de desinfección, era del orden del 80%.

Con relación al servicio de alcantarillado todavía existe un déficit marcado en el tratamiento de aguas residuales. La OPS-OMS menciona en su Informe que a 1998 sólo se realizaba tratamiento del 14% del total de aguas evacuadas, con los consiguientes problemas de contaminación de los cursos de agua receptores de estos efluentes y los impactos negativos sobre el medio ambiente y riesgos importantes para la salud pública.

La importancia de un acceso adecuado a los servicios de agua potable y alcantarillado se puede apreciar por sus implicancias sanitarias. Así, un estudio realizado por el Banco Mundial en una muestra de 58 ciudades de diversos tamaños de todo el mundo⁶⁴, entre las que se encuentra Lima, indica que la mortalidad infantil guarda una relación inversa con la cobertura de agua potable y de desagüe. En efecto, de este estudio se puede inferir que incrementar la cobertura de agua al 90% en las zonas urbanas del Perú, actualmente de sólo 83.6%⁶⁵, permitiría reducir la mortalidad infantil en aproximadamente 22% (de 24.2⁶⁶ a 18.9 por cada 1000 nacidos vivos). Es decir, se podría evitar alrededor de 2,100 fallecimientos de niños al año.⁶⁷ Asimismo, un incremento en la cobertura de desagüe en las zonas urbanas, de 75.3%⁶⁸ a 85%, permitiría reducir la mortalidad infantil en alrededor de 19% (de 24.2 a 19.6 por cada 1000 nacidos vivos), es decir, una reducción de aproximadamente 1,800 fallecimientos de niños al año.

En la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo en dieciséis ciudades del país en el año 2003, se encontró que sólo 86.4% de la población urbana contaba con servicio de agua, mientras que 81.1% disponía de desagüe. A continuación se muestra el detalle de cada una de estas ciudades.⁶⁹

Cobertura de agua potable y desagüe en 16 ciudades del país

Departamento	Ciudad Evaluada	Población total	Población Servida		% de Cobertura	
			Agua Potable	Desagüe	Agua Potable	Desagüe
Lima	Lima	7,690,029	6,760,029	6,421,174	87.9%	83.5%
	Huaral	70,025	50,051	24,967	71.5%	35.7%
Arequipa	Arequipa	849,688	754,840	709,565	88.8%	83.5%

⁶⁴ Shi, A (2000). How access to urban potable water and sewerage connections affect child mortality, Policy, Research working paper; N° WPS 2274, Banco Mundial. La muestra de 58 ciudades corresponde al modelo 4 de las tablas 3-1 y 3-2, páginas 20 y 21. Aproximadamente un tercio de las ciudades de la muestra tenía menos de 300,000 habitantes, un tercio tenía entre 300,000 y 1 millón de habitantes y el resto tenía más de 1 millón de habitantes.

⁶⁵ Indicadores de gestión de las EPS 2003, SUNASS.

⁶⁶ Mortalidad infantil en las zonas urbanas de Perú, Anuario Estadístico Perú en Números, Cuánto, 2003.

⁶⁷ Basado en un estimado de 396,000 nacimientos en las zonas urbanas en el quinquenio 2000-2005, del Anuario Estadístico Perú en Números, Cuánto, 2003.

⁶⁸ Mortalidad infantil en las zonas urbanas de Perú, Anuario Estadístico Perú en Números, Cuánto, 2003.

⁶⁹ Una de las principales dificultades del estudio, sin embargo, ha sido conseguir información referente a la población en las zonas no atendidas, salvo para el caso de la ciudad de Lima. Por esa razón, la información de cada una de las ciudades ha sido obtenida por diferencia entre población total y población servida, información que sí estaba disponible en todos los casos.

	La Joya	6,182	5,408	4,110	87.5%	66.5%
La Libertad	Trujillo	678,985	529,439	491,813	78%	72.4%
	Chepén	42,482	31,984	29,163	75.3%	68.7%
Piura	Piura	310,368	302,760	263,250	97.6%	84.8%
	Sullana	154,724	145,445	130,626	94.00%	84.4%
Cusco	Cusco	297,963	259,617	243,904	87.1%	81.9%
	Urubamba	9,895	6,504	5,355	65.7%	54.1%
Ayacucho	Ayacucho	142,704	134,784	90,440	94.5%	63.4%
	Huanta	22,251	19,163	13,775	86.1%	61.9%
Loreto	Iquitos	390,206	233,952	217,950	60%	60%
	Yurimaguas	39,120	28,538	24,558	71%	62.8%
Junín	Huancayo	369,022	232,454	204,209	63%	55%
	San Jerónimo	11,000	8,160	6,120	74%	55.6%
TOTAL		11,084,644	9,503,128	8,880,979	85,7%	80,1%

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio, 2003. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

El siguiente cuadro muestra los déficit de cobertura tanto para el servicio de agua potable como de alcantarillado:

Departamento	Ciudad Evaluada	Población Total	Población sin Acceso	
			Agua Potable	Desagüe
Lima	Lima	7,690,029	930,000	1,268,855
	Huaral	70,025	19,974	45,058
Arequipa	Arequipa	849,688	94,848	140,123
	La Joya	6,182	774	2,072
La Libertad	Trujillo	678,985	149,546	187,172
	Chepén	42,482	10,498	13,319
Piura	Piura	310,368	7,608	47,118
	Sullana	154,724	9,279	24,098
Cusco	Cusco	297,963	38,346	54,059
	Urubamba	9,895	3,391	4,540
Ayacucho	Ayacucho	142,704	7,920	52,264
	Huanta	22,251	3,088	8,476
Loreto	Iquitos	390,206	156,254	172,256
	Yurimaguas	39,120	10,582	14,562
Junín	Huancayo	369,022	136,568	164,813
	San Jerónimo	11,000	2,840	4,880
TOTAL		11,084,644	1,581,516	2,203,665
DÉFICIT			14.3%	19.9%

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio, 2003. Adjuntía para los Servicios Públicos

Las causas que originan esta situación son múltiples pero la principal es la falta de fuentes de financiamiento para realizar las inversiones necesarias. La situación es más crítica en aquellos servicios que a la fecha tienen déficit de infraestructura, ya que en tales casos se requiere montos de inversión mayores para solucionar el problema. La prácticamente nula posibilidad de que las empresas puedan recurrir a sus propios recursos para atender la demanda de ampliación, las incapacita para resolver este problema.

En este contexto, una práctica frecuente de las empresas ha sido atender exclusivamente las demandas de ampliación brindando asistencia técnica para elaborar el proyecto y encargándose de supervisar las obras, en proyectos para los

cuales el Municipio o la propia comunidad lograron conseguir alguna fuente de financiamiento.

Una de las pocas empresas que tiene un Plan de Acción para atender las necesidades de ampliación es SEDAPAL, aunque en su ejecución tiene que enfrentar las limitantes de gasto y endeudamiento provenientes del MEF. Otra empresa que manifiesta tener una estrategia de atención a zonas desabastecidas es SEDACUSCO, aunque no se pudo conseguir información mas detallada al respecto.

En la evaluación realizada se ha encontrado que, en términos generales, todos los servicios requieren de acciones de optimización de la gestión empresarial y de la infraestructura existente. Estas acciones son necesarias principalmente en lo referente a mejora del manejo de redes para lograr una mejor distribución, disminuir los altos niveles de agua no facturada y mejorar el control de las pérdidas de agua incrementando los niveles de micromedición, entre otras.

Cabe precisar que el relativo incremento de la cobertura en la década anterior se debió principalmente al aumento de la inversión, financiada con los aportes del Fondo Nacional de Vivienda FONAVI y del Tesoro Público. En la actualidad, sin embargo, el FONAVI ha sido desactivado y los recursos del tesoro público son insuficientes, lo cual coloca en situación crítica aquellos servicios que a la fecha muestran déficit de infraestructura.

Del total de 16 ciudades evaluadas en la investigación de la Defensoría del Pueblo, 8 ciudades tendrían teóricamente infraestructura y producción de agua suficiente para atender al 100% de la población actual en su área de explotación, y en condiciones adecuadas, si es que se ampliara el número de conexiones. Estas ciudades requerirían implementar acciones como las señaladas anteriormente para mejorar el servicio existente y ampliarlo a las zonas no atendidas. Asimismo, existen dos ciudades que están en el límite de su producción y que requieren de ampliaciones mayores para mejorar el servicio y poder atender a toda la población tanto actual como la de los próximos años. Finalmente, existen cuatro ciudades que, teniendo disponibilidad de fuente, requieren de ampliaciones para tratamiento, almacenamiento o redes matrices.

El siguiente cuadro muestra la situación de las 18 ciudades incluidas en el estudio:

Departamento	Ciudad Evaluada	Situación de la Infraestructura	
		Agua Potable	% de Aguas Servidas Tratadas
Lima	Lima	A	8 ⁽¹⁾
	Huaral	A	0
Arequipa	Arequipa	C	0
	La Joya	A	100
La Libertad	Trujillo	B	85
	Chepen	A	100
Piura	Piura	C	70
	Sullana	B	30
Cusco	Cusco	A	40
	Urubamba	A	0
Ayacucho	Ayacucho	A	100 ⁽²⁾
	Huanta	A	70 ⁽²⁾
Loreto	Iquitos	B	0
	Yurimaguas	B	0
Junín	Huancayo	C	0
	San Jerónimo	C	0

- (1) En proceso de ampliación hasta el 19%
 (2) Funcionan sobrecargadas con muy poca eficiencia

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio, 2003. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

En el cuadro anterior (A) indica un servicio con infraestructura suficiente en todos sus componentes de producción y distribución principal, (B) indica que no se requiere la búsqueda de una nueva fuente pero que existe un déficit de tratamiento, almacenamiento o redes matrices; y (c) indica que se requiere una ampliación integral.

Asimismo, se observa que un problema mayor es la deficiencia en el tratamiento de aguas servidas, con algunas excepciones, lo cual ocasiona graves problemas de contaminación en los cuerpos receptores. Este es el caso de las ciudades de mayor tamaño como Lima, Arequipa, e Iquitos, las cuales requieren considerables montos de inversión para revertir esta situación, que al ser cargados en el costo del servicio originarían aumentos considerables en las tarifas del servicio.

Por otra parte, aún aquellas ciudades que cuentan con infraestructura suficiente requieren inversiones adicionales para mejorar la calidad del servicio: por ejemplo en manejo de redes y micromedición.

Caso de los ciudadanos de Quinuapata, Barrio de Belén y Río Seco de Yuracc de la provincia de Huamanga: Acceso al Agua Potable.

Las autoridades y moradores de los pueblos jóvenes de Quinuapata, Barrio de Belén, y Río Seco Yuracc, de la provincia de Huamanga, acudieron a la Defensoría del Pueblo con la finalidad de solicitar su intervención debido a que no se les suministraba agua potable. La comunidad había construido un reservorio con las respectivas conexiones de tuberías para suministro pero por falta de mantenimiento esta infraestructura se había deteriorado, razón por la cual se habían visto privados del servicio.

La empresa prestadora de servicios de saneamiento les comunicó que debían comprar un motor cuyo costo era catorce mil soles; mientras tanto, decidió abastecer provisionalmente a la población con un tanque cisterna.

Por recomendación de la Defensoría del Pueblo, la empresa se comprometió a corregir los defectos de funcionamiento del tubo matriz y proteger el reservorio, encontrándose a la fecha abastecidas de agua potable las poblaciones de Quinuapata, Barrio Belén y Río Seco de Yuracc.

Cfr. Primer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 1996-1998. Lima, 1999, p. 239.

De acuerdo con el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, las inversiones requeridas para cumplir las Metas del Milenio al 2015 son del orden de los 4,472 millones de dólares. Sin embargo, los planes de inversión destinados al sector no guardan relación con este requerimiento, y llegan tan sólo a 1,257.50 millones de dólares, entre el 2001 y el 2008. Si bien usualmente se habla de una meta del 95% de cobertura urbana en los servicios de agua potable y alcantarillado, aún bajo el supuesto de que hasta el 2015 se mantenga estática la proporción de población urbana y rural, las metas del milenio implicarían alcanzar una cobertura urbana de tan sólo 91%, lo cual resulta relativamente bajo en comparación con los países vecinos y revela el nivel de atraso de este sector.

Servicio	Cobertura		Inversión Requerida (US\$ Millones)
	2003	2015	
Agua Potable	75%	82%	1,479
Saneamiento	57%	77%	1,350
Tratamiento ⁽¹⁾	16%	97%	1,643
TOTAL			4,472

(1) Porcentaje estimado sobre la población urbana servida con sistemas de alcantarillado

Fuente: Presentación del Viceministro de Construcción y Saneamiento, señor Jorge Villacorta, en diciembre de 2004.

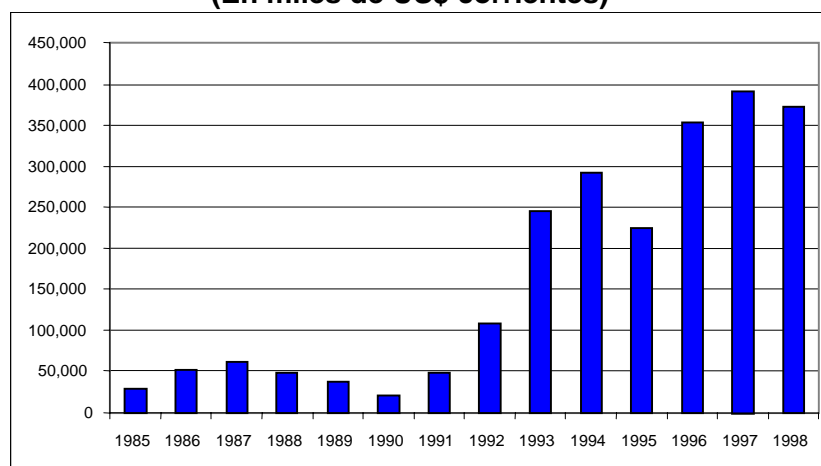
Por otro lado, con la finalidad de tener una idea más precisa de la magnitud de las inversiones requeridas y la capacidad de ejecutarlas, se ha analizado el nivel de las inversiones en el sector. Sin embargo, sólo existen estadísticas hasta el año 1998, lo que, por cierto, refleja también la relativamente baja importancia que se ha asignado a este sector en las políticas públicas. A continuación se presenta la información disponible sobre inversiones realizadas entre 1985 y 1998.

Inversión Histórica en el Sector Saneamiento (en Miles de US\$ corrientes)

INSTITUCIONES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL 85-98
I. GOBIERNO CENTRAL	1,943	5,578	6,717	3,183	2,751	573	789	13,156	30,126	25,828	41,831	93,225	138,000	155,415	498,370
II. GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES	14,000	21,933	12,000	9,943	5,000	5,000	5,000	9,285	23,587	24,0	9,784	12,500	12,500	12,500	109,156
III. EMPRESAS PRESTADORAS	12,612	24,026	42,209	34,351	29,986	16,036	41,978	61,452	84,474	80,000	60,060	86,700	148,300	120,300	683,264
IV. INVERSIÓN PRIVADA	200	300	300	800	1,034	989	1,002	25,201	107,074	162,000	112,942	161,750	93,400	83,500	746,869
TOTAL INVERSIONES	28,755	51,837	61,226	48,277	38,771	22,598	48,769	109,095	245,260	291,828	224,617	354,175	392,200	371,715	2,037,659
Población Nacional (millones)	18,7	19,15	19,62	20,09	20,58	21,07	21,58	22,1	22,64	23,09	23,53	23,94	24,36	24,74	
Inversión per cápita (US\$ por persona)	1,5	2,7	3,1	2,4	1,9	1,1	2,3	4,9	10,8	12,6	9,5	14,8	16,1	15	

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
(<http://www.vivienda.gob.pe/parssa/estadisticas/estadistica.htm>)

Inversiones Totales en el Sector Saneamiento (En miles de US\$ corrientes)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
(<http://www.vivienda.gob.pe/parssa/estadisticas/estadistica.htm>)
Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

El gráfico muestra que las inversiones fueron en aumento hacia finales de la década de los 90. Aunque no se tiene información adicional sobre las inversiones realizadas en los últimos años, el hecho que no se cuente a partir de 1998 con una de las fuentes principales (FONAVI), hace suponer que no se estaría alcanzando los mismos niveles. Es interesante notar que los montos de inversión correspondientes a los últimos 11 años en el primer cuadro, se aproximan a 2,150 millones de dólares, lo cual representa menos de la mitad de las inversiones planteadas como necesarias para los próximos 11 años (2005-2015). Esto evidencia que la capacidad de ejecución de inversiones y la disponibilidad de financiamiento deben mejorarse sustancialmente para lograr las metas propuestas; además que se requiere contar con un plan consensuado políticamente de tal manera que pueda ser ejecutado por varios gobiernos.

La situación señalada evidencia la urgencia de que el sector saneamiento defina una política clara y viable de financiamiento de las demandas crecientes de servicios de agua y saneamiento de las zonas aún no atendidas. De lo contrario, la situación tenderá a agravarse. Por su propia naturaleza de largo plazo esta política debería aprobarse a partir del consenso de los diferentes sectores políticos de tal manera que pueda garantizarse su necesaria continuidad en el tiempo.

La eliminación de los fondos intangibles

Mediante la Resolución N° 013-2002-SUNASS-CD, que aprobó la estructura tarifaria y la tabla de asignaciones máximas de consumo de SEDAPAL, el organismo regulador dispuso en su artículo 5° que “El monto incluido en el cálculo tarifario por concepto de inversión con recursos propios se constituirá en un fondo intangible que no podrá ser utilizado para otros fines, debiendo SEDAPAL S.A. destinar mensualmente un 31% de los ingresos operativos para la formación progresiva del fondo intangible antes indicado”. Asimismo, se establece que “dicho fondo podrá ser utilizado en casos fortuitos o de fuerza mayor debidamente sustentado, con cargo a reponer el monto utilizado en el más breve plazo, con conocimiento de la SUNASS”.

Esta disposición había sido cuestionada por SEDAPAL argumentando que ello le impedía pagar deudas contraídas. Sin embargo, cabe precisar que el sistema regulatorio contempla la inclusión del pago por el servicio de la deuda en el cálculo de las tarifas (artículo 99° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N° 09-95-PRES), por lo cual los pagos mencionados ya fueron incluidos y no sería necesario recursos destinados a otros fines. La decisión de constituir un fondo intangible tenía por objeto evitar que SEDAPAL continuara utilizando para otros fines los ingresos tarifarios destinados a efectuar las inversiones programadas. En ese contexto se trataba de una medida justificada y que incluso permitía la flexibilidad necesaria para atender situaciones de fuerza mayor.

Recientemente, sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha eliminado la constitución de fondos intangibles para inversiones. En efecto, el artículo 1° del Decreto Supremo N° 007-2005-VIVIENDA, al modificar el artículo 31° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, autoriza las EPS a utilizar en otros gastos las reservas correspondientes a las provisiones hechas en el Plan Maestro y el Plan Financiero para inversiones futuras, siempre que se cuente con la aprobación del titular de las acciones representativas del capital social, FONAFE en el caso de SEDAPAL, y las Municipalidades Provinciales, en el caso de las EPS. Con esta autorización, la vigencia del artículo 5° de la Resolución N° 013-2002 de SUNASS queda sin efecto.

La propiedad y el derecho de acceso

Pero además de las políticas de inversión se requiere también modificar algunos criterios que han venido empleando las empresas limitando el acceso de los ciudadanos a los servicios de saneamiento. Así, algunas EPS se han mostrado renuentes a prestar los servicios de agua y saneamiento cuando el solicitante no puede demostrar la “propiedad” del predio o del inmueble. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha sostenido que este criterio debería modificarse en tanto la ley establece un derecho de acceso y que el derecho al agua es un derecho humano.

En efecto, la Ley General de Servicios de Saneamiento establece en su artículo 11°, que “toda persona, natural o jurídica, domiciliada dentro del ámbito de responsabilidad de una entidad prestadora tiene derecho a que dicha entidad le suministre los servicios

que brinda, dentro de los niveles y condiciones técnicas que para dichos servicios rijan en esa área, conforme a lo establecido en la Ley y en su Reglamento”.

El Reglamento de la Ley reafirma este concepto en su artículo 66° al establecer el derecho de los ciudadanos a: “a) acceder a la prestación de los servicios de saneamiento en su localidad, en las condiciones de calidad establecidas en el contrato de explotación y en las disposiciones vigentes.” Asimismo, el artículo 63° del Reglamento establece que las EPS podrán celebrar con las personas naturales o jurídicas, domiciliadas en su ámbito de responsabilidad, un contrato de suministro mediante el cual se compromete a prestar al usuario los servicios de agua potable y alcantarillado. La norma jurídica en este caso no hace distinciones, sino solamente se refiere a la obligación de la EPS de suscribir un contrato con los domiciliados en su jurisdicción.

De acuerdo con el artículo 33° del Código Civil, se considera domicilio el lugar de residencia habitual de la persona. La ley, por tanto, no exige el requisito de propiedad de un predio para ejercer el derecho a solicitar el servicio público, y por ello debería ser suficiente la demostración de la habitación del inmueble o predio para acceder al servicio de agua. Cabe destacar a este respecto que algunos municipios han optado por establecer un procedimiento en el que basta el Certificado de Posesión del predio.⁷⁰

En vista de lo señalado, la Defensoría del Pueblo considera que la SUNASS debería regular con claridad este tema, y establecer los lineamientos que deben seguir las EPS para modificar los Reglamentos de Prestación del Servicio que son sujetos de aprobación por dicho organismo regulador.

4.3. Calidad del Servicio

Como se ha señalado, el derecho humano al agua implica contar con acceso al agua apta para el consumo humano y con una disponibilidad adecuada en términos de continuidad y suficiencia. Si es perjudicial tener “agua” de calidad inadecuada, también lo es contar con “servicios” de baja calidad. Y es que por lo general, en el servicio de agua y saneamiento, un servicio de baja calidad puede afectar también la calidad del producto, es decir, la calidad del agua.

El artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece como obligación del Estado la defensa del interés de los consumidores y usuarios, velando particularmente por la salud y la seguridad de la población. Dicho artículo -en términos del Tribunal Constitucional- significa que en el ordenamiento constitucional peruano todas las leyes, reglamentos y sus actos de aplicación, deben interpretarse y aplicarse de conformidad con los derechos fundamentales.⁷¹ De lo cual se desprende la constitucionalización del deber de todas las entidades estatales de proteger los derechos de los usuarios y consumidores.⁷²

En tal sentido, el artículo 12° de la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, establece que la EPS está obligada a ejercer permanentemente el control de la calidad de los servicios que presta, de conformidad con las normas respectivas y sin perjuicio de la acción fiscalizadora de la Superintendencia. El artículo

⁷⁰ Al respecto, la empresa SEDAPAL implementó en el año 2004 el denominado Plan Azul, por el cual le daba la posibilidad a los poseedores de inmuebles que no podían acreditar la propiedad, de suscribir una Declaración Jurada. De esta manera, tales ciudadanos obtenían acceso al servicio. Para el año 2005, la empresa ha implementado el Plan de Regularización de Conexiones.

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 2409-2002-AA/TC.

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 0858-2003-AA/TC.

13º exige que la EPS garantice la continuidad y calidad de los servicios que presta, dentro de las condiciones establecidas en el correspondiente contrato de explotación.

Por otra parte, el inciso a) del artículo 66º del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, es más preciso en establecer como derecho de los usuarios de los servicios, el acceso a la prestación de los servicios de saneamiento en su localidad, y en las condiciones de calidad establecidas en el contrato de explotación y en las disposiciones vigentes. Este mismo Reglamento establece en su artículo 4º inciso c) que se entenderá por calidad del servicio el “conjunto de factores que caracterizan el servicio prestado al usuario”. Asimismo, en su artículo 16º define los niveles de calidad del servicio como aquel conjunto de características técnicas que determinan las condiciones de prestación de los servicios en el ámbito de competencia de una EPS. Los niveles de calidad del servicio serán establecidos por la SUNASS para cada EPS, y por lo menos deberán considerar los siguientes aspectos:

- a) Calidad del agua potable
- b) Continuidad del servicio
- c) Cantidad de agua potable suministrada
- d) Modalidad de distribución de agua potable
- e) Modalidad de disposición de las aguas servidas o de eliminación de excretas
- f) Calidad del efluente de modo que no afecte las condiciones del cuerpo receptor y el medio ambiente.

En esta investigación, la Defensoría del Pueblo ha centrado su atención en dos elementos claves de los seis mencionados: la calidad del agua, incluyendo los sistemas para su vigilancia y control, y la continuidad del servicio.

4.3.1. Calidad del agua

La calidad del agua, tanto como la del servicio, se relaciona directamente con la vida y la salud de las personas. En la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud celebrada en Alma-Ata, URSS, en 1978, el abastecimiento de agua de buena calidad fue incluido como uno de los ocho componentes de la atención primaria de salud.⁷³ Esta idea es concordante con la definición de salud contenida en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1948: “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades”.⁷⁴

En efecto, uno de los elementos centrales para el ejercicio de la salud, es el acceso y disfrute de agua que cumpla con los estándares de calidad. En palabras del Director General de la OMS, Dr. Lee Jong-Wook,

“El agua y el saneamiento son uno de los principales motores de la salud pública. Suelo referirme a ellos como ‘salud 101’, lo que significa que en cuanto se pueda garantizar el acceso al agua salubre y a instalaciones sanitarias adecuadas para todos, independiente de la diferencia de sus condiciones de vida, se habrá ganado una importante batalla contra todo tipo de enfermedades.”

⁷³ Declaración de Alma-Ata. International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, URSS, 6-12 Setiembre 1978, párrafo VII.

⁷⁴ La Constitución fue adoptada en New York, el 22 de julio de 1946, por la Conferencia Internacional de la Salud. Fue firmada por los representantes de 61 Estados y entró en vigor el 7 de abril de 1948.

De acuerdo con estudios realizados por la OMS, el mejoramiento adicional de la calidad del agua de consumo humano, como la desinfección en el punto de consumo, reduciría los casos de diarrea en un 45%. Cerca de 1,8 millones de personas mueren cada año en el mundo debido a enfermedades diarreicas (incluido el cólera); un 90% de esas personas son niños menores de cinco años, principalmente procedentes de países en desarrollo. La mejora del abastecimiento de agua podría reducir la morbilidad por diarrea en un 21%, mientras que la mejora del servicio de desagüe la reduciría en un 37,5%.⁷⁵

En Latinoamérica, tan sólo el 24% de la población urbana de la región cuenta con sistemas efectivos de vigilancia de la calidad del agua potable. Los países, entre ellos el Perú, han establecido sistemas aún insuficientes para la vigilancia de la calidad del agua. Es quizá “a raíz de la epidemia del cólera de 1991 que en la mayoría de los países ha aumentado el monitoreo de la calidad del agua potable y mejorado la desinfección de la misma, pudiéndose decir que hay un esfuerzo regional tendiente a lograr un 100% de desinfección (OPS, 2001a)”⁷⁶. Sin embargo, en ausencia de acceso al agua, y con sistemas de gestión con déficit de eficiencia, los esfuerzos por realizar vigilancia de la calidad del agua, resultan absolutamente insuficientes.

En el Perú, la vigilancia de la calidad del agua se desarrolla en base a las directivas dictadas por SUNASS, en concordancia con las guías internacionales de la OMS y CEPIS, que establecen los estándares necesarios para contar con agua de calidad. Así, puede identificarse tres procesos: de vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano:

Vigilancia sanitaria	→	responsabilidad de la autoridad sanitaria
Control de calidad	→	responsabilidad del proveedor del servicio
Vigilancia operativa	→	responsabilidad del regulador

a. **Vigilancia Sanitaria:**

Por vigilancia sanitaria se entiende el “conjunto de acciones adoptadas por la autoridad competente para evaluar el riesgo que representa a la salud pública la calidad del agua suministrada por los sistemas públicos y privados de abastecimiento de agua, así como para valorar el grado de cumplimiento de la legislación vinculada con la calidad del agua.”⁷⁷

La vigilancia sanitaria es una actividad de fiscalización, dirigida a identificar y evaluar los factores de riesgo asociados a los sistemas de abastecimiento de agua que puedan representar un peligro para la salud de la población. También es *preventiva* porque permite detectar oportunamente los factores de riesgo y actuar sobre ellos y es *correctiva* porque permite identificar los focos donde pueden brotar enfermedades a fin de controlar su propagación. Asimismo, el buen uso de la

⁷⁵ Estimaciones a marzo de 2004. De acuerdo con el documento “Relación del agua, el saneamiento y la higiene con la salud: hechos y cifras – actualización de marzo de 2004.

⁷⁶ Jouravlev, Andrei (2004). Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL, p. 16.

⁷⁷ Guía para la Vigilancia y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano – Ing. Ricardo Rojas – CEPIS, p. 7.

información permite mejorar las normas de calidad del agua y los procedimientos de operación y mantenimiento de los servicios y la reglamentación del diseño, construcción y calidad de los materiales e insumos.⁷⁸

De acuerdo con el artículo 58° del Decreto Supremo N° 014-2002-SA, la vigilancia sanitaria es responsabilidad del Ministerio de Salud, el mismo que realiza esta función a través de su Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, la cual cuenta a nivel de regiones con las Direcciones Ejecutivas de Saneamiento Básico – DESA. Asimismo, el MINSA debe emitir las normas nacionales de calidad del agua, estableciendo los parámetros generales de control y los Límites Máximos Permisibles LMP para cada uno de ellos, así como emitir las directivas para desarrollar la vigilancia sanitaria a nivel nacional.

La norma nacional de calidad de agua para consumo humano

La norma vigente de Calidad del Agua para Consumo Humano es el “Reglamento de los Requisitos Oficiales Físicos, Químicos y Bacteriológicos que deben reunir las aguas de bebida para ser consideradas potables”, aprobado mediante Resolución Suprema del 17 de diciembre de 1946. Como es evidente, dicha norma ha quedado desactualizada, razón por la cual SUNASS se ha visto obligada a establecer en forma provisoria límites que le permitan contar con una referencia para el control y fiscalización de la calidad del agua. Tan pronto el Ministerio de Salud actualice la norma, los límites a adoptar serán los establecidos por dicha entidad.⁷⁹

Diversos esfuerzos por actualizar la norma de calidad del agua no han tenido éxito. Uno de dichos esfuerzos fue la propuesta promovida por la SUNASS en la década anterior, que aglutinó los aportes de todas las entidades especializadas de nivel nacional; no obstante lo cual no se logró que fuera aprobada por el Ministerio de Salud.

El MINSA cuenta actualmente con un proyecto de reglamento para la vigilancia de la calidad del agua, elaborado por DIGESA junto con otras instituciones especializadas, que lamentablemente no ha logrado su incorporación como asunto prioritario en la agenda ministerial. Esta situación se muestra como un incumplimiento del Estado Peruano a los deberes de protección y garantía del derecho al agua frente a sus ciudadanos.

Adicionalmente, existen las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las dos guías de OPS/CEPIS, la Guía para la Vigilancia y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, elaborada por el Ing. Ricardo Rojas, y la Guía para elaborar normas de calidad del agua de bebida en los países en desarrollo elaborada por el señor Felipe Solsona. Sin embargo, las mismas no constituyen normas legales, sino recomendaciones que orientan a los Estados para establecer los límites, procedimientos e instituciones vinculados a la vigilancia y control de la calidad del agua.

⁷⁸ Cfr. Oblitas, Lidia (2003). Informe sobre Acceso y Calidad del Agua. Investigación elaborada para la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo.

⁷⁹ De acuerdo con declaraciones de funcionarios del Ministerio de Salud, para poder realizar debidamente la vigilancia de la calidad del agua en zonas rurales, donde no hay empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento sometidas al régimen establecido por la SUNASS para la materia, muchas veces recurren a las Guías de la OMS y de CEPIS, aún cuando estas no son normas jurídicas vigentes sino recomendaciones para la elaboración de nuevas normas.

En el cuadro adjunto se muestran, para efectos de comparación, la norma peruana, las guías de la OMS y los límites fijados por SUNASS. En esta comparación resulta preocupante la diferencia entre los Límites Máximos Permisibles - LMP que recomienda la OMS para los casos de Arsénico y Plomo y la norma nacional que establece niveles 10 veces mayores. Éste es un tema que requiere una atención urgente, debido a la peligrosidad para la salud de estos elementos. Cabe señalar que la inacción respecto de este problema, por parte de las autoridades competentes, implica una seria responsabilidad.

Comparación de parámetros y límites máximos permisibles para el agua de consumo humano

PARÁMETROS	LIMITE MÁXIMO PERMISIBLE		
	Norma Peruana 17/12/46	Guías de la Organización Mundial de la Salud	Parámetros establecidos por SUNASS
Calidad Bacteriológica			
Coliformes totales	<5% muestras contaminadas	Ninguna muestra	0 UFC/100ml
Coliformes Termotolerantes	-	Ninguna muestra	0 UFC/100ml
Bacterias Heterotróficas	-	-	500 UFC/100ml
Sustancias químicas importantes para la salud			
Arsénico	0.1 mg/lit	0.01 mg/lit	0.1 mg/lit
Cobre	3 mg/lit	2 mg/lit	3 mg/lit
Fluor	2 mg/lit	1.5 mg/lit	2 mg/lit
Manganeso	0.5 mg/lit	0.5 mg/lit	0.2 mg/lit
Plomo	0.1 mg/lit	0.01 mg/lit	0.1 mg/lit
Selenio	0.05 mg/lit	0.01 mg/lit	0.05 mg/lit
Cadmio		0.003 mg/lit	0.003 mg/lit
Cromo		0.05 mg/lit	0.05 mg/lit
Mercurio		0.001 mg/lit	0.001 mg/lit
Nitratos		50 mg/lit	50 mg/lit
Cianuro		0.07 mg/lit	
Nitritos		3 mg/lit	
Elementos y sustancias que pueden provocar quejas de los consumidores			
Color	20 Und. Esc. Std Cob	15 UCV	20 UCV
Olor	Incoloro	Aceptables	
Sabor	Inodoro	Aceptables	
Turbidez	10 mg/lit	5 UNT	5 UNT
Cloruros	250 mg/lit	250 mg/lit	250 mg/lit
Hierro	0.5 mg/lit	0.3 mg/lit	0.3 mg/lit
PH	<10.6	< 8	6.5-8.5
Sulfatos	250 mg/lit	250 mg/lit	250 mg/lit
Zinc	15 mg/lit	3 mg/lit	
Magnesio	125 mg/lit		
Sólidos totales	500-1000 mg/lit		
Conductividad			1500 /cm
Dureza			500 mg/lit
Aluminio		0.2 mg/lit	0.2 mg/lit
Amoniaco		1.5 mg/lit	
Sodio		200 mg/lit	
Sulfuro de hidrogeno		0.05 mg/lit	

Fuente: SUNASS

Las normas para vigilancia de la calidad del agua de consumo humano

Como se ha señalado, en nuestro país no se han dictado normas para regular la vigilancia de la calidad del agua de consumo humano. De acuerdo con la información recogida en la investigación defensorial, éstas se encontrarían en elaboración. Sin embargo, desde el año 2003 se ha empezado a desarrollar la vigilancia en las diferentes Oficinas Regionales de Salud siguiendo una metodología previamente difundida por DIGESA. Dicha metodología establece un índice de control trimestral que intenta establecer el porcentaje de la población con acceso a agua de bebida segura y vigilada en áreas urbanas, peri urbanas y rurales. La metodología también establece la frecuencia de muestreos y los parámetros y límites de control señalados a continuación:

- Coliformes 0
- Turbiedad < 5UNT
- Cl residual > 0.5 ppm
- Ph 6.5 – 8.5

La información generada en cada una de las Direcciones de Salud Ambiental Regionales es muy irregular, de modo que resulta muy complicada su consolidación y comparación. De allí que resulte difícil obtener conclusiones que ayuden a una caracterización de la calidad del agua a nivel nacional. En tal sentido, la principal conclusión a la que se arriba es que esta metodología se encuentra aún en una fase inicial y se está implementando de acuerdo a las facilidades locales.

b. Control de Calidad:

El control de calidad del agua es el conjunto de acciones realizadas en forma continua por el prestador del servicio con el objeto de verificar que la calidad del agua suministrada a la población cumpla con las normas legales vigentes.⁸⁰

La empresa que presta el servicio, sea pública o privada, debe desarrollar un adecuado control de calidad dentro de su ámbito de operación. La empresa es responsable de la calidad del agua que produce y distribuye, y de la seguridad del sistema que opera, lo cual implica realizar la vigilancia desde la salida de la planta de tratamiento o pozos hasta el ingreso a la vivienda. La calidad del agua dentro del domicilio es responsabilidad de los usuarios.

El artículo 12º de la Ley Nº 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, establece que las Entidades Prestadoras deben realizar el control de calidad del agua. En este marco, las EPS desarrollan su propio Programa de Control de Calidad de acuerdo a las directivas emitidas por SUNASS. La Directiva sobre control de calidad del agua potable, aprobada mediante Resolución de SUNASS Nº 1121/99, establece la obligatoriedad de las EPS de realizar el control de la calidad del agua que producen y distribuyen a sus usuarios. Esta Directiva fija como parámetros que deben ser controlados obligatoriamente por todas las empresas los siguientes: cloro residual, turbiedad, pH, coliformes totales y coliformes termotolerantes. La SUNASS, por su parte, puede determinar los parámetros adicionales que deben ser controlados en cada localidad administrada por la empresa, así como la frecuencia de los muestreos.

⁸⁰ Cfr. Guía para la Vigilancia y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano – Ing Ricardo Rojas - CEPIS p. 8.

Las EPS deben tener un registro de todas las actividades de Control de Calidad, donde se indique la frecuencia de los controles, los resultados obtenidos, las incidencias presentadas y las medidas correctivas adoptadas. Además están obligadas a informar a la SUNASS periódicamente sobre los resultados del control de calidad desarrollado. El organismo regulador es el encargado de fiscalizar el cumplimiento de esta Directiva.

Por otro lado, la Directiva sobre desinfección del agua para consumo humano, aprobada mediante Resolución N° 190-97-SUNASS, establece que las EPS están obligadas a desinfectar efectiva y eficientemente el agua para consumo humano.

En el caso de desinfección con cloro se debe cumplir lo siguiente:

- En el curso de un año, el 80% de las muestras de control tomadas en la red de distribución deben mostrar un contenido mínimo de 0.5 mg/l de cloro residual libre.
- En el curso del año, el 20% de las muestras restantes no deberá presentar un contenido por debajo de 0.3 mg/l de cloro residual libre.

La EPS está obligada a ubicar puntos de muestreo apropiados: a la salida de la planta de tratamiento de agua, en las fuentes de agua subterránea, en los reservorios y en cada zona de abastecimiento. La frecuencia de los muestreos debe ser como sigue:

- Cada 6 horas, a la salida de plantas de tratamiento, fuentes de agua subterránea y cámaras de bombeo y rebombeo.
- Cada 6 horas, a la salida de reservorios o cisternas de más de 4,000 m³; y cada 24 horas a la salida de reservorios o cisternas mayores de 4,000 m³.
- En las redes de distribución, el número de muestras se define para cada zona de servicio a razón de una muestra diaria para poblaciones menores de 20,000 habitantes y dos muestras diarias para zonas de más de 20,000 habitantes.

La EPS debe informar a la SUNASS sobre los resultados del control realizado trimestralmente en los formatos establecidos.

En este esquema, la responsabilidad por el estricto cumplimiento de la Directiva recae en el Gerente General de la Empresa y la responsabilidad de fiscalizar y evaluar la aplicación de la norma recae en la SUNASS.

Si bien para una adecuada fiscalización del cumplimiento del control de calidad del agua se requiere una norma de calidad del agua de consumo que establezca los LMP en cada uno de los parámetros de control establecidos, ya se ha mencionado que la norma de calidad del agua de consumo en el Perú data del año 1946, situación que es urgente revertir por afectar directamente las acciones de supervisión y por tanto, la salud de los ciudadanos.

En cumplimiento de su función supervisora, SUNASS viene exigiendo a las EPS el cumplimiento de los parámetros de calidad contenidos en la norma vigente, así como también de aquellos incluidos en la guía de la OMS. Asimismo, actualmente, SUNASS viene trabajando en la elaboración de un Reglamento de Calidad de los Servicios de Saneamiento.

La investigación realizada por la Defensoría del Pueblo puso énfasis en la Evaluación de Cloro residual en redes, parámetro de particular importancia pues nos indica que el agua distribuida a la población mantiene un nivel de cloro suficiente para asegurar que cualquier contaminación imprevista por microorganismos en la red, podrá ser contrarrestada por la presencia de cloro residual libre.

En el siguiente cuadro se muestra los resultados obtenidos del análisis de la información procesada para cada una de las ciudades evaluadas:

Departamento	Ciudad Evaluada	% de Muestras con resultados > 0.5 pp.			Cumplimiento del N° de muestras exigido
		2000	2001	2002	
Lima	Lima	100 - 99.9	100 - 99.9	100 - 99.9	Cumplió
	Huaral	96.0 - 86.0	99.0 - 96.0	97.5 - 83.0	Sólo cumplió el año 2001
Arequipa	Arequipa	98.9 - 98.7	99.4 - 99.2	97.9 - 96.4	No cumplió todo el período
	La Joya	100	100	100	Cumplió
La Libertad	Trujillo	94.6 - 91.5	95.9 - 95.1	96.4 - 94.9	2000 no cumplió
	Chepén	93.0 - 82.0	93.7 - 91.1	94.7 - 87.0	No cumplió un trimestre del 2000
Piura	Piura	94.2 - 81.9	94.0 - 89.9	97.0 - 94.7	no cumplió todo el período
	Sullana	100 - 99.9	100	100	no cumplió todo el período
Cusco	Cusco	95.5 - 88.9	99.4 - 96.4	98.9 - 98.4	Cumplió
	Urubamba	94.2 - 79.0	98.5 - 73.0	100 - 97.8	Cumplió
Ayacucho	Ayacucho	98.3 - 92.6	94.5 - 92.1	95.1 - 92.1	Cumplió
	Huanta	100 - 98.5	99.6 - 98.2	100 - 99.7	Cumplió
Loreto	Iquitos	95.7 - 76.0	95.7 - 75.5	99.5 - 97.7	Cumplió
	Yurimaguas	100 - 94.0	96.4 - 95.5	98.0 - 90.0	2000 no cumplió
Junín	Huancayo	83.0 - 68.2	94.2 - 91.5	98.2 - 96.7	2000 no cumplió
	San Jerónimo	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Se puede observar que hay un avance progresivo en el período evaluado, de tal manera que se supera ampliamente el límite mínimo establecido por la norma (80% de muestras con contenido de cloro mayor a 0.5 ppm) en el año 2002. No obstante, cabe señalar que el porcentaje establecido es aún demasiado reducido para asegurar efectivamente que la calidad del agua es segura para el consumo humano.

Los servicios de agua y saneamiento en las ciudades de Lima, La Joya, Ayacucho, Huanta y Cusco lograron resultados que cumplen totalmente con lo establecido en la norma. Mientras que las ciudades de Trujillo, Chepén y Yurimaguas, en el primer año del período evaluado no hicieron el número de muestras establecido, pero tal situación fue corregida en los siguientes años.

Por otro lado, las ciudades de Urubamba, Iquitos y Huancayo, al inicio del período evaluado, encontraron un porcentaje por debajo del mínimo de muestras con concentraciones de cloro mayor a 0.5 ppm. Mientras que las ciudades de Piura, Sullana y Arequipa, durante todo el período, no realizaron el número de muestras mínimo establecido por la norma; esta situación genera incertidumbre sobre los resultados obtenidos.

Un caso especial es el de la ciudad de Huaral, que posee un sistema con planta de tratamiento sin filtros, lo cual pone en riesgo la calidad del agua que se provee, con mayor razón porque la Empresa no cumple cabalmente con la norma.

En el caso de Huancayo, son notorios los altos niveles de muestras con contenido superior a 0.5 ppm (superiores al 90%), mientras que por otra parte la información de cloro residual promedio en todos los casos se ubica muy cerca al límite inferior, de 0.5 ppm. Este resultado evidencia la baja consistencia de la información, más aún porque la información reportada por SUNASS y el Ministerio de Salud indica que se encontró problemas en la desinfección del agua.

La investigación realizada también puso énfasis en la Calidad Físico Química del agua a la salida de la planta de tratamiento, aguas subterráneas y red de distribución. Para ello se recogió la información proporcionada por la SUNASS respecto del control de calidad realizado por las EPS. Como resultado de este análisis se observa que algunas empresas han reportado presencia de algunos parámetros que sobrepasan los LMP fijados por el organismo regulador.

La dimensión del problema encontrado ayuda a definir las medidas correctivas que deberían adoptar las EPS, que en algún caso extremo podría consistir en el cierre de la fuente de abastecimiento. El siguiente cuadro muestra algunos de los parámetros que fueron encontrados por encima de los LMP, en determinados semestres evaluados durante un periodo de tres años. En muchos de ellos este exceso se ha presentado sólo al inicio del período, lo cual podría indicar que la EPS adoptó las medidas correctivas necesarias.⁸¹

Departamento	Ciudad Evaluada	Parámetros por encima del LMP		
		Planta de Tratamiento	Aguas Subterráneas	Redes de Distribución
Lima	Lima	Fierro Arsénico	Sulfatos Dureza Nitratos	Nitratos
	Huaral	Turbiedad	Coliformes fecales	Coliformes y Turbiedad
Arequipa	Arequipa	Aluminio	Nitratos	Aluminio/ Nitratos
	La Joya	No se encontró información		
La Libertad	Trujillo	---	Sulfatos/Dureza/Nitratos y arsénico	Sulfatos/dureza/Nitratos
	Chepén		---	---
Piura	Piura		Cloruros/Sulfatos/Dureza	Cloruros/Dureza
	Sullana	Color/Turbiedad		Turbiedad
Cusco	Cusco	---	---	---
	Urubamba	---		---
Ayacucho	Ayacucho	Turbiedad/Aluminio		Turbiedad/Aluminio
	Huanta	---		---
Loreto	Iquitos	Color/Aluminio		Coliformes, Turbiedad color y Aluminio
	Yurimaguas	Información sólo del último año		
Junín	Huancayo	Turbiedad/Color y Aluminio	Dureza	Sulfatos, Dureza y Nitratos
	San Jerónimo	---	S.I.	---

⁸¹ Dado que los resultados presentados en el cuadro sólo indican los problemas detectados en el período evaluado, es posible que algunos de ellos hayan sido solucionados por la EPS correspondiente.

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Se observa, asimismo, la presencia de arsénico y nitratos en algunas muestras, elementos sumamente peligrosos para la salud. El resto tiene escasa relevancia para la salud de la población, sin embargo genera quejas o rechazo por parte de los usuarios cuando son percibidos. En esta situación, la calidad del agua no es necesariamente mala, pero sí la calidad del servicio, lo cual genera una reacción negativa de los usuarios y constituye un incumplimiento por parte de la EPS de sus obligaciones de brindar un servicio de calidad.

c. Vigilancia operativa:

La vigilancia operativa es la que realiza el organismo regulador en base a los reportes periódicos que deben realizar los prestadores del servicio en cumplimiento de las directivas que ellos mismos hayan dictado para tal efecto. Los artículos 14° y 16° del Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, establecen como responsabilidad del organismo regulador de los servicios de saneamiento - SUNASS, realizar la vigilancia operativa de la calidad del agua. En ejercicio de esta función, SUNASS emite normas que obligan a las EPS a desarrollar un Programa de Control de Calidad; establece los parámetros de control y la forma de realizar los muestreos de control; evalúa y controla los resultados mediante la evaluación de los informes periódicos que la empresa está obligada a remitir y mediante supervisiones periódicas para verificar la calidad del agua.

En el periodo investigado por la Defensoría del Pueblo, SUNASS ha realizado una serie de supervisiones donde ha evaluado la calidad del agua que brindan las empresas a los usuarios. El cuadro siguiente muestra el número de muestreos realizados en cada supervisión realizada por la SUNASS; la frecuencia máxima de las supervisiones a cada Empresa ha sido 1 por año, mientras que en otras ha sido 1 por cada dos años, y dos de la ciudades evaluadas no fueron fiscalizadas en todo el período investigado.

Departamento	Ciudad Evaluada	Número de muestras analizadas					
		2000		2001		2002	
		CI residual	Bacteriológico	CI residual	Bacteriológico	CI residual	Bacteriológico
Lima	Lima	85	15	160	31	300	93
	Huaral	15	5			9	2
Arequipa	Arequipa	8	0	40	6	42	4
	La Joya	No fue supervisada					
La Libertad	Trujillo	15	12	12	4	26	10
	Chepén			5	2		
Piura	Piura	13	5	37	6	22	4
	Sullana			4	0	12	12
Cusco	Cusco	18	3	21	3	27	4
	Urubamba	4	0			9	1
Ayacucho	Ayacucho	35	4			27	2
	Huanta	8	0			11	0
Loreto	Iquitos			45	8	38	5
	Yurimaguas	No fue supervisada					
Junín	Huancayo	7	6	42	13		
	San Jerónimo			5	0		

Total		208	50	371	73	523	137
--------------	--	------------	-----------	------------	-----------	------------	------------

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

En términos generales se observa que la SUNASS ha ido aumentando el número de muestras analizadas con fines de supervisión y control, aunque ello no ha sido una constante en todos los casos. Por otra parte, cabe resaltar la importancia de este tipo de acciones de control y vigilancia para asegurar que permanentemente se mantenga una calidad adecuada del agua, sobre todo si se considera que las empresas todavía no han alcanzado un nivel de desarrollo que asegure que estas actividades de control no sean abandonadas por otras urgencias.

Un indicador que muestra el factor de riesgo en la red de distribución, lo constituye el hecho de que en algún punto se encuentren cantidades de cloro residual menores a 0.3 ppm. En tal caso, la probabilidad que el agua se contamine con la presencia de microorganismos patógenos es mucho más alta.

En el siguiente cuadro se puede observar el número de muestras que SUNASS encontró con contenido de cloro residual inferior a 0.3 ppm en las supervisiones realizadas del año 2000 al 2002.

Departamento	Ciudad Evaluada	Número de muestras con contenido de Cl residual <0.3ppm					
		2000		2001		2002	
		N° total de muestras	N° muestras <0.3 ppm	N° total de muestras	N° muestras <0.3 ppm	N° total de muestras	N° muestras <0.3 ppm
Lima	Lima	85	2	160	3	300	3
	Huaral	15	4			9	0
Arequipa	Arequipa	8	0	40	0	42	6
	La Joya	No fue supervisada					
La Libertad	Trujillo	15	0	12	0	26	4
	Chepén			5	0		
Piura	Piura	13	3	37	0	22	0
	Sullana			4	0	12	0
Cusco	Cusco	18	2	21	0	27	0
	Urubamba	4	0			9	0
Ayacucho	Ayacucho	35	0			27	0
	Huanta	8	0			11	0
Loreto	Iquitos			45	10	38	2
	Yurimaguas	No fue supervisada					
Junín	Huancayo	7	2	42	11		
	San Jerónimo			5	0		
Total		208	13	371	24	523	15

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Como se observa, sólo en 4 de las 16 ciudades evaluadas no se detectó puntos en la red con bajo contenido de cloro residual: Ayacucho, Huanta, Urubamba y Sullana. En el resto de ciudades se encontró puntos con niveles muy bajos de cloro residual en alguna de las supervisiones, lo cual reflejaría deficiencias en el proceso de desinfección o posibles focos de contaminación local en la red.⁸²

⁸² Cabe resaltar que los buenos resultados encontrados en la supervisión coinciden con lo reportado trimestralmente por las empresas de Ayacucho y Huanta.

Caso de los ciudadanos de Satipo: suministro de agua potable no apta para el consumo humano.

Los pobladores de la provincia de Satipo presentaron una queja ante la Defensoría del Pueblo argumentando que se les estaba suministrando agua no apta para el consumo humano, debido a la turbiedad y suciedad de la misma.

La Defensoría del Pueblo decidió iniciar una investigación de oficio, realizando una visita a la Planta de Tratamiento ubicada en el anexo de Timarini Bajo, provincia de Satipo. En esta visita se pudo constatar que la Empresa Prestadora de Servicios de la Selva Central no realizaba el tratamiento del agua que distribuía; asimismo, se verificó la falta de personal calificado para efectuar dicho trabajo.

En atención a la intervención defensorial, personal de la SUNASS, con sede en la ciudad de Lima, efectuó una visita de supervisión, y recogió muestras del agua distribuida a la población para su análisis. Ante los resultados, dicho organismo regulador dispuso las medidas correctivas que debía aplicar la empresa para solucionar el problema, cuya implementación fue objeto de seguimiento por la Defensoría del Pueblo.

Cfr. Cuarto Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 2000-2001. Lima, p. 459.

4.3.2. Continuidad del servicio

La continuidad está relacionada, entre otras características, con la suficiente disponibilidad de agua durante el día para vivir con dignidad, salud, y lograr el libre desarrollo de las personas, así como también con la preservación de la calidad del agua potable en la red de distribución. La realidad muestra, sin embargo, que en aquellos servicios cuya distribución del agua está restringida a unas cuantas horas al día, los usuarios se ven obligados a almacenarla con el consiguiente riesgo de contaminación. Por otro lado, al cortarse el flujo en las tuberías existe también el riesgo de ingreso de flujos contaminantes.

En muchos países de la región latinoamericana, los servicios de agua se prestan de manera intermitente, incluso en áreas urbanas. De acuerdo con la OPS, más de 219 millones de personas están servidas por sistemas con funcionamiento intermitente.⁸³ Las causas que generan la falta de continuidad en los servicios de agua potable son múltiples, desde deficiencias en el manejo operacional de las redes o del sistema en general, hasta la existencia de déficit de capacidad en la infraestructura del servicio, pasando por un marcado desperdicio o inadecuado control de pérdidas.

La mayoría de las empresas de agua potable en el país no ha logrado brindar un servicio continuo a sus clientes. Una de las principales causas de esta situación es el inadecuado manejo de los sistemas de distribución que conduce a un elevado porcentaje de agua no facturada; es decir, agua que frecuentemente se pierde en los domicilios debido a la inexistencia de medidores, y que en lugar de generar ingresos adicionales a las empresas, les genera pérdida de ingresos. Ello debilita su situación financiera y limita su capacidad para ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios.

⁸³ Organización Panamericana de Salud (2001). Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas, Washington, DC Citado por Andrei Jouravlev en "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI, p. 15-16.

En la investigación realizada se obtuvo información sobre la situación de la continuidad del servicio en las dieciséis ciudades evaluadas.

Departamento	Ciudad Evaluada	% de Población Atendida por Rangos de Continuidad						Continuidad Promedio Horas/día
		24	18 -23	17 – 12	11 – 7	6 –4	3 a menos	
Lima	Lima	79.3	0.3	4.3	3.9	3.9	8.3	20
	Huaral							20
Arequipa	Arequipa							23
	La Joya	100.0						24
La Libertad	Trujillo	0.0	0.0	46.0	7.0	47.0	0.0	9
	Chepén							7
Piura	Piura	0.0	0.0	93.2	6.8	0.0	0.0	14
	Sullana	0.0	0.0	50.6	49.4	0.0	0.0	11.8
Cusco	Cusco	79.2	7.5	8.2	5.1	0.0	0.0	22
	Urubamba							15
Ayacucho	Ayacucho	0.5	17.5	26.5	35.0	19.0	1.5	11.4
	Huanta	0.0	0.0	66.8	33.2	0.0	0.0	10.7
Loreto	Iquitos	35.2	0.0	21.6	29.2	14.0	0.0	14.6
	Yurimaguas							22.7
Junín	Huancayo							12
	San Jerónimo							3

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

El cuadro siguiente muestra la relación entre la cobertura, la continuidad, los niveles de agua no facturada, los niveles de micro medición y la capacidad de la infraestructura de las empresas.

Departamento	Ciudad Evaluada	% de Cobertura de Agua	Continuidad Promedio Horas/día	% Micromedición	% Agua no Facturada	Situación Infraestructura
Lima	Lima	87.9	20	63.2	39.8	A
	Huaral	57.3	20	42	55	A
Arequipa	Arequipa	88.8	23	77	45	C
	La Joya	87.5	24	39	32	A
La Libertad	Trujillo	78.0	9	74.6	44	B
	Chepén	75.3	7	62.8	61	A
Piura	Piura	84.8	14	18.7	68.3	C
	Sullana	84.4	11.8	19	66	B
Cusco	Cusco	81.9	22	79.3	24.1	A
	Urubamba	54.1	15	0.5	24	A
Ayacucho	Ayacucho	63.4	11.4	41.8	52.8	A
	Huanta	61.9	10.7	57.5	53.9	A
Loreto	Iquitos	55.9	14.6	42.7	62	B
	Yurimaguas	62.8	22.7	84	47	B
Junín	Huancayo	63	12	10.9	50	C
	San Jerónimo	74	3	S.I.	S.I.	C

Fuente: Investigación sobre acceso y calidad del servicio. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

- (A) Servicios con infraestructura suficiente.
- (B) Servicios con infraestructura suficiente pero que requieren mejoras en algún componente.
- (C) Servicios que necesitan mejoramiento integral.

Como se puede observar en los cuadros anteriores, sólo una ciudad (La Joya) ha reportado prestar un servicio de 24 horas diarias. Las ciudades de Lima, Arequipa y Cusco brindan un servicio de 24 horas a aproximadamente el 80% de la población servida; mientras que en el resto de ciudades el mayor porcentaje de la población tiene entre 7 y 17 horas al día de servicio.

Las ciudades con más baja continuidad pertenecen a los departamentos de La Libertad, Ayacucho y Junín, no obstante que estas ciudades tienen infraestructura básica con capacidad suficiente. Sin embargo, se observa que en estos casos los niveles de agua no facturada son bastante altos y los niveles de medición domiciliaria (micromedición) reducidos, con excepción de la ciudad de Trujillo donde existe un déficit de redes matrices.

En el grupo seleccionado para el estudio de la Defensoría del Pueblo, la empresa que muestra mejores condiciones en cuanto a continuidad del servicio es SEDAPAR, que presta el servicio a la ciudad de Arequipa, seguida por SEDACUSCO y SEDAPAL en la ciudad de Lima.

**Caso de vecinos del complejo habitacional Fovipol:
corte indebido de servicio de agua potable.**

Vecinos del complejo habitacional Fovipol, ubicado en el distrito de Sachaca en Arequipa, acudieron a la Defensoría del Pueblo para informar que SEDAPAR les había cortado el servicio de agua por haber descubierto conexiones clandestinas en el referido complejo habitacional. Sin embargo, los recurrentes alegaban que la responsabilidad de este hecho recaía en la empresa constructora COINSA, porque de acuerdo al contrato, era la encargada de hacer las gestiones ante SEDAPAR.

De inmediato se promovió una reunión de trabajo con participación del presidente del directorio, el gerente general, entre otros funcionarios de SEDAPAR, los vecinos de Fovipol y la Defensoría del Pueblo, en la que se reconoció que SEDAPAR había procedido de acuerdo a ley, pero dada la urgencia de restablecer el servicio a 18 familias, la empresa accedió a colaborar. En el mismo día se instaló un macromedidor, se dispuso la suscripción de contratos individuales de suministro y que el consumo anterior sería cobrado por la empresa en base al consumo mínimo y por el tiempo que cada familia haya habitado el inmueble. Con respecto a COINSA, SEDAPAR estudiaría la posibilidad de entablar acciones legales.

Cfr. Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 1999-2000. Lima, p. 451.

4.4. Atención de Reclamos

La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en su artículo 29° define el procedimiento de reclamo como:

“el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.”

En este marco, el procedimiento de reclamo es esencialmente un mecanismo para que el ciudadano ejercite su derecho de petición constitucionalmente consagrado en el artículo 2° inciso 20, y solicite el pronunciamiento de la administración en la búsqueda

de una solución a alguna incertidumbre, afectación o amenaza de sus derechos por una decisión u omisión de la propia administración.

Para el caso de los servicios públicos, la Ley N° 27444 contempla en su artículo 219° y siguientes el procedimiento especial trilateral. Este es un procedimiento de carácter contencioso entre dos o más administrados ante las entidades de la Administración y para los casos descritos en el inciso 8 del artículo I del Título Preliminar, referente a las personas jurídicas bajo régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. Es decir, los conflictos presentados entre el ciudadano y las empresas prestadoras de servicios públicos, o entre empresas prestadoras.

Esta Ley, sin embargo, tiene un carácter supletorio, en tanto el inciso 2 del artículo II del Título Preliminar de la misma Ley, establece que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.

Sin embargo, queda claro en la doctrina administrativa, tanto como en la propia Ley, que ella constituye un marco jurídico mínimo o máximo –según sea el caso- de respeto de los derechos de los ciudadanos, debiendo regularse los procedimientos especiales también bajo los principios y criterios que establece la Ley⁸⁴. Así, por ejemplo, como se plantea en el Artículo III del Título Preliminar, la finalidad de la Ley no ha sido crear un procedimiento en particular, sino establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. Y en este marco, la Administración Pública comprende también a las empresas privadas que prestan servicios públicos.

En el servicio público de agua y alcantarillado, la SUNASS ha dictado la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2003-SUNASS-CD, publicada el 24 de abril de 2003, que aprueba:⁸⁵

- el Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento;
- la Directiva de Contrastación de Medidores de Agua Potable; y
- la incorporación del numeral 6.6. a la Directiva sobre Importe a Facturar y Comprobantes de Pago, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 1179-99-SUNASS.

⁸⁴ Garant Patrice (1985) *Droit Administratif*. 2da edition. Montreal: Les éditions Yvon Blais. P. 454 y ss; Martín-Retortillo, Sebastián. "Reflexiones sobre el Procedimiento Administrativo común". En: RAP N° 131. Mayo-Agosto 1993. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid -1993, pp 25-26; Martí Tirado, Richard. "El Procedimiento Administrativo Trilateral y su aplicación en la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General". En: Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General. ARA Editores.

⁸⁵ Por tanto quedaban derogados:

- El Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 033-2001-SUNASS-CD.
- La Directiva de Contrastación de Medidores de Agua Potable, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 034-2001-SUNASS-CD.
- Numeral 12.5 de la Directiva sobre Importe a Facturar y Comprobantes de Pago de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 1179-99-SUNASS.
- Los artículos 2º, 4º y 5º de la Resolución de Superintendencia N° 244-2000-SUNASS, modificados por Resolución de Consejo Directivo N° 059-2001-SUNASS-CD.

Conforme a la misma resolución, tales normas entrarían en vigencia a los 60 días después de su publicación en el diario oficial El Peruano, es decir el 24 de junio de 2003. La norma estableció, asimismo, la ultraactividad del Reglamento anterior, para aquellos casos iniciados bajo su vigencia, es decir, que el Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 033-2001-SUNASS-CD, seguiría rigiendo sólo para aquellos reclamos iniciados bajo su vigencia y que aún estuvieran en trámite.

La SUNASS ha manifestado que estas normas son positivas para el usuario, ya que significan un avance en la línea de garantizar sus derechos y establecer un equilibrio entre éste y la EPS; así como también porque este Reglamento ha implantado diversos mecanismos que permiten al usuario conocer mejor su modalidad de facturación y los medios que posee para su control. En los comentarios a una versión preliminar del presente informe la SUNASS señala las siguientes ventajas:⁸⁶

- Información previa a la instalación de un medidor, a efectos que cuente con el tiempo necesario para adaptarse al sistema de facturación por micromedición.
- Periodo de transición (correspondiente a un proceso gradual de por lo menos dos meses) antes de la facturación por diferencia de lecturas, lo que permite al usuario adaptarse progresivamente contando con la información referida a su verdadero nivel de consumo.
- Limitaciones a la EPS para el retiro injustificado del medidor.
- Control de calidad de las facturaciones atípicas
- Ampliación del plazo para presentar un reclamo, que antes era de 15 días hábiles y hoy es de dos meses calendario
- Mayores exigencias para las notificaciones.
- Establecimiento de un mecanismo para solicitar el silencio administrativo positivo
- Mayor información al usuario en diversas etapas del procedimiento de reclamo, como en la negociación.

En opinión de la Defensoría del Pueblo el Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento, no necesariamente brinda mayores facilidades al ciudadano para el ejercicio de su derecho de reclamo. Por el contrario, dicho Reglamento establece diversas disposiciones que podrían considerarse un retroceso en la tendencia por hacer del procedimiento administrativo uno garantista de los derechos del ciudadano. A continuación se analiza algunos temas que podrían someterse a revisión⁸⁷:

4.4.1 Inexistencia de regulación para reclamos no comerciales

El Reglamento de reclamos derogado establecía que los reclamos no comerciales eran “aquellos relacionados a las deficiencias de operación de los sistemas que pudieran afectar de manera directa la calidad de atención del servicio a los usuarios o la salud el bienestar de la colectividad (...)”, disponiendo que su atención por parte de la EPS, se realice dentro de las veinticuatro (24) horas de producido el hecho. En caso de surgir un problema, la SUNASS, por medio de la Gerencia de Relaciones Institucionales, intervenía de ser el caso.

⁸⁶ SUNASS. Comentarios al Informe Defensorial: “Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado”. Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del oficio No. 326-2005/SUNASS-030.

⁸⁷ El desarrollo de los temas de este capítulo se ha realizado sobre la base del Informe N° 007-2004-DP-ASP-UIA, elaborado por la Oficina Defensorial de Lima, discutido y remitido a la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente en agosto del 2004.

El nuevo Reglamento regula el procedimiento de atención de reclamos que toda EPS debe brindar a los denominados reclamos comerciales, entendiendo que estos últimos comprenden:

- el consumo,
- el catastro,
- otros reclamos referidos a la facturación (cobranza)

Sin embargo, el Reglamento eliminó el concepto reclamos no comerciales, el mismo que quedó ausente de toda regulación. Aún cuando la Resolución que aprueba el Reglamento incluye una sustentación de los cambios normativos implementados en esta materia, SUNASS omite pronunciarse sobre los temas no comerciales, dejándolos sin regulación especial. En contraste, sí se deja en claro que los problemas relativos a la calidad del servicio son sumamente importantes.

La existencia del derecho a recibir la prestación del servicio con calidad, y el reconocimiento del deber de las entidades prestadoras y del Estado de garantizar y defender los intereses de los consumidores implican, en nuestra apreciación, el establecimiento de procedimientos eficaces para su exigibilidad y las medidas correctivas que permitan recibir el servicio en mejores condiciones. Suele ocurrir que las EPS admiten los reclamos no comerciales pero no dan respuesta al reclamante dentro de plazos razonables, y los tramitan sin ninguna formalidad, generando incertidumbre y desinformación en el ciudadano, lo cual limita su derecho a recibir una atención adecuada del reclamo, y dentro de plazos razonables.

Es por ello que consideramos indispensable la emisión de una norma especial que regule de manera precisa los principios y procedimientos que deberán seguir los ciudadanos para realizar los reclamos por calidad del servicio. Mientras tanto, SUNASS podría restablecer la vigencia de la norma derogada en la parte correspondiente a los reclamos no comerciales, o exigir que se apliquen las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General, conforme a los argumentos planteados en este acápite.

4.4.2 Formatos para la presentación del reclamo

El Reglamento establece, en su artículo 5°, que el reclamo se formaliza a través del Formato N° 01, pudiendo acompañarse la documentación que el reclamante considere conveniente y sin que sea necesaria la firma de un abogado.

A través de sus autoridades, SUNASS ha expresado que la intención de establecer tales formatos es recabar información suficiente y relevante para la adecuada atención de los reclamos, concretando así los detalles que los usuarios y usuarias suelen aportar sobre sus casos, y que en ocasiones pueden distraer o entorpecer la solución del reclamo.⁸⁸ Sin embargo, el establecimiento de esta formalidad constituye una barrera para la presentación de reclamos, toda vez que se reducen las formas de presentación de los mismos únicamente a la personal, puesto que pareciera que la única vía para formalizar el reclamo es el llenado del formato. Tal situación obliga al ciudadano a concurrir a las oficinas de las EPS, lo cual genera mayores costos al recurrente⁸⁹, y muchas veces ocasiona confusión con la consiguiente pérdida de la oportunidad del reclamo.

⁸⁸ SUNASS. Comentarios al Informe Defensorial: "Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado". Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del oficio No. 326-2005/SUNASS-030

⁸⁹ La distribución del Formato es gratuita pero sólo se puede obtener en las oficinas comerciales.

La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento que en algunos casos los funcionarios de las EPS omiten informar a los usuarios y usuarias sobre la existencia del referido formato, cuando el reclamo se viene realizando por teléfono o personalmente, lo cual ocasiona que luego los ciudadanos deban regresar a recabar y llenar el formato. En otros casos, el usuario da por hecho haber presentado su reclamo dentro del plazo, cuando éste sólo se formaliza –de acuerdo a la norma- con la presentación del formato, situación que puede originar el vencimiento del plazo para reclamar.

Asimismo, el formato N° 01 ha omitido consignar como un tipo de reclamo, el referido a la devolución de los pagos efectuados en exceso. Ello podría determinar que este tipo de reclamos no sean atendidos, en particular si se tiene en cuenta que los funcionarios de las EPS suelen aplicar literalmente las normas legales. Cabe precisar que la SUNASS considera que esto constituye parte de la técnica legislativa utilizada para el establecimiento de tipología de reclamos.⁹⁰

Como puede apreciarse, la redacción de la norma puede resultar equívoca para las EPS, las mismas que han llegado a entender que el único documento idóneo para la interposición de reclamos es el referido formato, originando que los funcionarios de algunas empresas rechacen cualquier documento adicional o medio probatorio que los usuarios o usuarias tengan a bien presentar.

En opinión de la Defensoría del Pueblo⁹¹, el establecimiento de este tipo de formalidades restringe innecesariamente la presentación de reclamos, y desincentiva su presentación. Asimismo, estos formalismos contravienen el Principio de Simplicidad y el Principio de Informalismo, que deben regir el Procedimiento Administrativo, tal y como establecen los numerales 1.13. y 1.6 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tales formalismos generan una mayor carga económica al administrado, quien está en una situación menos ventajosa que las EPS para cubrir los gastos involucrados. De este modo, los costos del excesivo formalismo se trasladan al ciudadano así sus derechos.

4.4.3 Indefinición en la regulación sobre negociación y acuerdos

En el nuevo procedimiento de reclamos comerciales se elimina los posibles acuerdos entre la EPS y el usuario durante la interposición del reclamo. En la nueva norma tales acuerdos solo se pueden realizar a partir de la reunión que da inicio a la etapa de negociación, prevista a partir del tercer día hábil posterior a la formalización del reclamo.

Asimismo, el Reglamento establece en su artículo 9° que durante la reunión de negociación, la EPS debe ofrecer al menos una fórmula de solución al conflicto. Sin embargo, la SUNASS no ha fijado ningún criterio o parámetro sobre esta fórmula de solución, indefinición que en la práctica origina que las EPS, sin valorar las pruebas y pericias que tiene a disposición, ofrezca como único planteamiento el pago fraccionado de los montos reclamados como cobros excesivos; lo que en otros términos conlleva al desistimiento del reclamo o a convertir la negociación, dada la

⁹⁰ SUNASS. Comentarios al Informe Defensorial: “Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado”. Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del oficio N° 326-2005/SUNASS-030

⁹¹ Cabe añadir que la empresa SEDAPAL también habría hecho la sugerencia a SUNASS de eliminar los formatos para apelación, toda vez que un formato es “irrelevante e innecesario, generando mayores complicaciones al usuario y dilaciones en el tiempo de espera del cliente”. Cfr. Opinión y Sugerencias al Informe de la Defensoría del Pueblo denominado “Ciudadanos sin agua: Análisis de un derecho vulnerado”.

asimetría existente entre las partes, en una herramienta inútil para el entendimiento de los involucrados.

La Defensoría del Pueblo considera que esta forma de conclusión del procedimiento es incompatible tanto con el deber especial de protección, que ya hemos mencionado en este informe en alusión al artículo 65° de la Constitución, y que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido para la actuación de toda institución del Estado, como con el principio de verdad material definido por la Ley del Procedimiento Administrativo General que supone la presunción de que los documentos y declaraciones formulados de acuerdo a ley por los administrados, dentro de la tramitación del procedimiento administrativo, responden a la verdad que ellos afirman, admitiéndose prueba en contrario.

En este sentido, SUNASS debería introducir una disposición que complemente el artículo 9°, estableciendo claramente que la fórmula conciliatoria no podrá contener menores derechos que los que corresponden al usuario, a la luz de la información y pruebas actuadas y que están a disposición de la empresa.

4.4.4 Inspección interna, notificaciones y derecho de defensa

El Reglamento establece, para los reclamos por consumo elevado, que la EPS dispondrá la realización de una inspección interna y externa (desde la caja del medidor hasta la red pública –en el caso del agua- y desde la caja de registro hasta el colector público- en el caso del alcantarillado). Según el Reglamento, la EPS debe informar al usuario sobre el día y la hora en que se realizará la inspección, con una anticipación no menor de dos días hábiles; sin embargo, el Reglamento no establece sanción alguna en caso de incumplimiento. La norma derogada, en contraste, sancionaba con nulidad la inspección interna que se realizaba en ausencia del reclamante o su representante.

Asimismo, el nuevo Reglamento estipula que en caso de no ser posible efectuar la notificación ya sea porque la persona que recibe el documento se niega a brindar información requerida o por falta de persona capaz, la EPS dejará aviso indicando la fecha de una segunda visita. Si en la nueva fecha tampoco fuera posible, se debe adherir la resolución en la puerta de acceso al domicilio o en su defecto dejarla bajo la puerta, procediendo a levantarse un acta donde se consigne el hecho, la fecha, la hora y las características de la fachada del inmueble que razonablemente permitan identificarlo.

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario establecer mayores elementos que permitan asegurar la realización del acto de notificación, con el fin de evitar problemas como el cuestionamiento de la veracidad de la información contenida en las actas, o la poca diligencia de los notificadores. El numeral 16.1 de la Ley N° 27444 establece que “la notificación constituye la constancia del acto administrativo realizado cuya eficacia es a partir de su notificación legalmente realizada.”

Esto implica que si la notificación no se realiza de manera cierta y legal, la resolución no tiene eficacia, es decir, no tiene efecto, principalmente respecto al plazo a partir del cual el usuario puede presentar las impugnaciones. Para estos efectos podría exigirse, tal como ocurre en el servicio público de telecomunicaciones, la consignación en la cédula de notificación, además de la información ya requerida, datos como: número de suministro de energía eléctrica del predio, así como de los predios colindantes, código de identificación del poste más cercano, numeración de los predios colindantes, así como de los predios ubicados al frente.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 18º del Reglamento vigente prevé la aplicación automática del Silencio Administrativo Positivo para los casos en que la empresa no expida ni notifique la resolución en primera instancia, según los plazos establecidos y su posible prórroga, así como cuando no resuelva ni notifique el recurso de reconsideración, dentro de los plazos previstos en el Reglamento. Sin embargo, la información contenida en la notificación podría resultar insuficiente si el TRASS no permite al usuario contradecir los defectos que se hayan observado en el acto de notificación y/o realizar constataciones directas, en aplicación del principio de verdad material establecido por el numeral 1.11 del artículo IV de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

4.4.5 El plazo para la elevación del expediente en apelación

Con Oficio N° 003-2004-DP/ASP, de fecha 06 de enero de 2004, la Defensoría del Pueblo se dirigió a la SUNASS con el fin de manifestar su preocupación respecto del incumplimiento reiterado del plazo para la elevación de expedientes apelados a segunda instancia, por parte de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, hecho que se viene produciendo en perjuicio de los usuarios debido a la falta de mecanismos de sanción estipulados en la norma vigente.

El Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento vigente, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2003-SUNASS-CD, exige que la EPS eleve el expediente dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de presentada la apelación. A diferencia del Reglamento derogado (Resolución de Consejo Directivo N° 033-2001-SUNASS-CD), el vigente no le permite al TRASS sancionar a la empresa declarando FUNDADO el reclamo, ante la inacción o retraso de la EPS en la elevación del expediente.

En efecto, el artículo 59º del Reglamento derogado establecía que el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios (TRASS), podía declarar fundado el reclamo cuando se advirtiera la inobservancia, por parte de la Empresa Prestadora, de las disposiciones de carácter formal contenidas en el referido Reglamento, siendo una de las causales lo señalado en el literal d: "Cuando la Empresa Prestadora, presentado el recurso de apelación por el reclamante, eleva el expediente fuera del plazo de diez (10) días útiles".

En el referido oficio también se le informaba a SUNASS que en la conversación sostenida el miércoles 12 de noviembre de 2003, con una de las asesoras jurídicas del TRASS, se nos había informado que serían dos los principales argumentos por los cuales se habría eliminado esta norma:

- a. La mínima incidencia de quejas referida a la falta de elevación del expediente cuya resolución de primera instancia haya sido apelada
- b. La necesidad de tener ciudadanos diligentes y responsables que "persigan" su reclamo y el cumplimiento de los plazos.

Al no obtener ninguna respuesta al oficio mencionado, la Defensoría del Pueblo, a través de su Adjuntía para los Servicios Públicos, reiteró la solicitud de información a través del Oficio N° 131-2004-DP/ASP, de fecha 16 de noviembre de 2004, dirigido a su Presidente, señor Sergio Salinas Rivas.

En el oficio reiterativo se insistía en que para la Defensoría del Pueblo esta situación denota un retroceso en la regulación de procedimientos garantistas de los derechos de los usuarios, al trasladar al administrado la responsabilidad del cumplimiento de los deberes de la administración, lo cual incrementa los costos de reclamación, y aumenta

la incertidumbre sobre la decisión de la administración. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó a través del documento de la referencia, la modificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2003-SUNASS-CD, en la parte pertinente, de modo que se restablezca la posibilidad de que el TRASS pueda declarar fundados los reclamos cuyas impugnaciones no hayan sido elevadas dentro del plazo correspondiente.

Finalmente, la SUNASS dio respuesta a nuestra solicitud mediante Oficio N° 880-2004/SUNASS-030, de fecha 19 de noviembre de 2004, expresando que diversas instancias de dicho organismo regulador están realizando una evaluación del Reglamento en cuestión. Asimismo, se afirma en dicho oficio que los apelantes no se encuentran desprotegidos ante un eventual incumplimiento, pues de acuerdo con el artículo 158° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, “los presuntos perjudicados tienen abierta la posibilidad de interponer ante el TRASS una queja por defectos de tramitación; por tanto, el derecho de los apelantes a una segunda instancia y a la atención de su recurso, está garantizado.”

Sin embargo, en nuestra opinión el recurso de queja no garantiza suficientemente el derecho del reclamante frente a la inacción de la empresa. Si un ciudadano de buena fe presenta su apelación, y espera que la empresa cumpla con su obligación de elevar en 5 días el expediente a la SUNASS, y luego que ésta resuelva en 30 días y le notifique en un máximo de 5 días, recién al día 41 podrá observar que su expediente sigue en la empresa. La presentación de una queja tendrá como consecuencia que la SUNASS le diga a la empresa que le eleve el expediente en los tres días siguientes como máximo, lo que de ocurrir da inicio al nuevo conteo del plazo, duplicándose así el tiempo en que el ciudadano debió contar con una respuesta de la administración. De esa manera, la queja teóricamente garantiza el derecho de los apelantes a la segunda instancia y a la atención de su recurso, pero en los hechos vulnera su derecho a una atención oportuna del reclamo, además de generarle incertidumbre y mayores costos (en llamadas telefónicas, movilidad, tiempo), lo cual representa trasladar a los recurrentes la ineficiencia o negligencia de las empresas.

La SUNASS insiste también en que, desde la vigencia del actual Reglamento de Reclamos Comerciales, es mínima la cantidad de quejas presentadas por incumplimiento del plazo de remisión del expediente. Sin embargo, el hecho que no se hayan presentado quejas ante SUNASS no significa que no se hayan producido reclamos por parte del apelante ante la misma empresa, sobre todo tomando en cuenta que SUNASS no es una entidad que cuenta con atención descentralizada en todo el país.

La SUNASS también informó que el 15 de noviembre de 2004, su Consejo Directivo aprobó el Reglamento de Infracciones y Sanciones, publicado y vigente desde el 01 de enero de 2005. En este Reglamento el incumplimiento del plazo de cinco días hábiles para el envío del expediente de reclamo se encuentra tipificado, en la infracción número 48, como infracción leve.

Nuevamente, SUNASS plantea una sanción a la empresa como mecanismo que permita desincentivar el incumplimiento del plazo de elevación de los expedientes. Sin embargo, la posibilidad de que SUNASS conozca todos los casos de inoperancia de la empresa es limitada, y los costos continúan siendo injustamente asumidos por el apelante.

4.4.6 Transparencia en la medición y facturación del consumo

Gran parte de los reclamos presentados a la Defensoría del Pueblo por los usuarios están asociados, a la medición y facturación del servicio público de saneamiento. Las quejas se relacionan principalmente con la instalación de medidores y el cambio en los sistemas de facturación. De acuerdo con SUNASS, los reclamos por consumo elevado representan el 80% del total de reclamos recibidos por dicho regulador.⁹²

Como se ha señalado antes, la medición domiciliaria del consumo está lejos de alcanzar al 100% de la población que cuenta con el servicio de agua potable. A falta de facturación por lectura de medidor se aplican asignaciones de consumo de agua que, lamentablemente, no promueven su uso racional. Estas asignaciones de consumo pueden resultar excesivas para algunas economías familiares, además que por constituir un pago fijo, independiente del consumo, suelen propiciar un uso dispendioso del agua potable.

La instalación masiva de medidores en las conexiones domiciliarias de agua potable tiene por objeto estimular una utilización racional del servicio y a permitir una facturación más justa y equitativa. A este respecto, cabe destacar que la utilización racional del agua compromete tanto a los usuarios como a las empresas prestadoras, lo cual supone la necesidad de reducir las fugas no sólo en las instalaciones domiciliarias sino también a lo largo de las redes de las empresas. De allí la importancia que SUNASS estimule y supervise los esfuerzos de la empresas en esta dirección, ya que una mayor eficiencia en los sistemas de distribución deberá tener un efecto beneficioso para los usuarios. En este sentido, así como se espera que los usuarios autorregulen su consumo y reparen las instalaciones internas para evitar fugas, se espera también transparencia en los procesos de aferición o contrastación de los medidores.⁹³

Por otra parte, en algunas ciudades las empresas aún consignan en la facturación conceptos como renovación de conexiones a aquellos usuarios a quienes se les ha cambiado las conexiones domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado, las mismas que por su antigüedad necesitaban ser renovadas para poder brindar una adecuada prestación del servicio público. Este cobro es manifiestamente ilegal en tanto la Ley General de Servicios de Saneamiento establece como obligación de las EPS operar y mantener las instalaciones y equipos en condiciones adecuadas para prestar el servicio de agua potable y alcantarillado.

Finalmente, algunas empresas vienen cobrando la tarifa comercial a todo un predio, cuando encuentran que en parte de éste se realiza alguna actividad comercial. Si bien es posible aplicar tarifas múltiples en un mismo predio cuando existen varias unidades de uso, también es cierto que no se puede aplicar una tarifa comercial a una vivienda familiar cuando en una habitación cuenta con una pequeña tienda en la que no se dispone de una conexión del servicio.

El artículo 6.1.4 de la Resolución de Superintendencia N° 1179-99-SUNASS, que aprueba la Directiva de “Importe a Facturar y Comprobantes de Pago de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”, establece que la facturación de los servicios prestados se efectúa a nivel de las “unidades de uso” existentes en cada

⁹² SUNASS. Comentarios al Informe Defensorial: “Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado”. Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del oficio N° 326-2005/SUNASS-030

⁹³ Cabe precisar que SUNASS sancionó a Sedapal por la colocación de medidores no aferidos o contrastados en el 2003, mediante Resolución N° 014-2004-SUNASS-GG. Actualmente, Sedapal ha presentado una demanda contencioso administrativa contra la resolución de última instancia administrativa de SUNASS que se tramita en el Poder Judicial.

predio. Y una “unidad de uso”, según el artículo 6.1.5 de la misma Resolución, es un predio o sección del predio independiente que “cuente con un punto de agua y/o punto de alcantarillado”, considerándose de uso independiente el empleo del servicio de agua potable y/o alcantarillado con autonomía de otras secciones.

En sus comentarios a la versión preliminar de este informe SUNASS ha señalado lo siguiente:

“si el local comercial no cuenta con un punto de agua, entonces no califica como una “unidad de uso” y por lo tanto, no procede la facturación. Si por el contrario, el local comercial cuenta con un punto de agua, entonces constituye una “unidad de uso” y consecuentemente, procede la facturación, según el procedimiento señalado en el artículo 7.3 de la Resolución.

Por lo tanto, es necesario que exista un punto de agua en el local comercial que funcione dentro de un predio, a fin de que se aplique la tarifa de categoría comercial, no bastando con que el predio tenga conexión domiciliaria de agua potable.”⁹⁴

Algunas empresas, sin embargo, fundan su actuación en la Resolución de Consejo Directivo N° 014-2003-SUNASS-CD, que busca precisar que le corresponde la categoría comercial a todas las unidades de uso utilizadas para el funcionamiento de instituciones civiles con fin social o no lucrativo y organizaciones y asociaciones de la División 91 de la Sección O de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme cuando éstas realicen alguna actividad remunerada o “cuando en todo o parte del predio” se realizan actividades clasificadas en la mencionada categoría.

La Defensoría del Pueblo ha recomendado la revisión de esta Resolución, de modo que sea más precisa en su formulación y guarde armonía con los precedentes administrativos de observancia obligatoria que la propia SUNASS ha emitido. En nuestra opinión, la categoría de servicio de agua potable que le corresponde a una unidad de uso de un inmueble se debe determinar por los fines o usos para los que se ha solicitado el servicio y en los cuales se utiliza realmente, no debiendo aplicarse la categoría comercial a todo el predio por el sólo hecho de realizar actividad comercial en parte del inmueble para el cual se solicitó la conexión.

En otros casos las empresas aplican una tarifa múltiple al predio, es decir, el monto de la tarifa es dividido en dos partes de modo que el 50% corresponde a la tarifa comercial, y el 50% a la tarifa doméstica, lo cual con frecuencia se aplica sin que se haya producido una inspección interna previa. Para evitar esta práctica de las EPS, la Defensoría del Pueblo ha alertado a la SUNASS con el fin de que cumpla su función normativa, supervisora y fiscalizadora, de tal forma que se corrija estas acciones perjudiciales para el usuario. Sin embargo, el organismo regulador no se ha pronunciado hasta la fecha.

4.5. El Sistema de Regulación Tarifaria

El sistema de regulación tarifaria de la prestación de servicios de saneamiento ha sido regulado por la Ley General de Servicios de Saneamiento - LGSS - y su Reglamento. En la Ley se plantea que las tarifas deben reflejar los costos económicos de la

⁹⁴ SUNASS. Comentarios al informe defensorial Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado. Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del oficio No. 326-2005/SUNASS-030.

prestación del servicio y la eficiente gestión de cada uno de los sistemas⁹⁵. Por su parte, el Reglamento de la LGSS estableció tres etapas de la regulación tarifaria:

- a) *etapa preparatoria*, con una duración de 18 meses, en que las empresas ejecutarían Planes de Acciones Inmediatas orientados a resolver sus problemas urgentes y a elaborar los planes maestros y financieros que se deben ejecutar en la etapa de mejoramiento;
- b) *etapa de mejoramiento*, con una duración de 5 años, en que las tarifas cubren los costos medios anuales⁹⁶, necesarios para brindar un servicio de buena calidad, sostenible en el largo plazo. En esta etapa, las tarifas se acercan gradualmente a los valores óptimos definidos en el Plan Maestro y las empresas ejecutan inversiones de rehabilitación, renovación y ampliación, así como un Programa de Mejoramiento Institucional y Operativo;
- c) *etapa definitiva*, en que se cumplen los principios de la regulación tarifaria establecidos en la LGSS, con tarifas que igualan el costo medio de mediano plazo requerido para brindar un servicio asequible y óptimo a toda la población, así como sostenible en el largo plazo. Una reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2005-VIVIENDA, establece que el concesionario privado que celebre un contrato de concesión ingresará directamente al régimen tarifario correspondiente a la etapa definitiva, y asimismo que el Plan Maestro y el Plan Financiero se subsumen en el Plan Maestro Optimizado, nueva herramienta de regulación tarifaria.

Para la determinación de las tarifas, la normativa establece que las EPS deben elaborar planes que las sustenten. Los instrumentos centrales del sistema regulatorio son el Plan Maestro y el Plan Financiero. El primero consiste en la formulación de todos los proyectos de mejoramiento y expansión necesarios para tener óptimos niveles de servicio en los siguientes 20 a 30 años; y sirve para calcular una tarifa eficiente de largo plazo que permita mantener dicho nivel de desarrollo futuro. El segundo, determina qué inversiones son factibles de ser realizadas en los siguientes 5 años necesarias para alcanzar niveles comprometidos de prestación del servicio, los cuales se convierten en Metas Gestión: cobertura, continuidad, presión, calidad del agua, entre otras, sujetas a fiscalización por parte de la SUNASS. Las inversiones y niveles de financiamiento necesarios, conjuntamente con los costos de operación, administración y mantenimiento, determinan el cálculo de las tarifas requeridas. Bajo esta modalidad, las tarifas incluyen el financiamiento de obras futuras: depreciación y costo de capital anticipado, lo cual permite distribuir los costos en más años y reducir el impacto de los incrementos tarifarios en la población⁹⁷. Como se ha señalado, la reciente modificación del Reglamento de la LGSS introduce el Plan Maestro Optimizado⁹⁸, que se utilizará para el cálculo de las tarifas en la etapa definitiva y para las empresas otorgadas en concesión. Éste nuevo instrumento fusiona el Plan Maestro y el Plan Financiero, de tal manera que contiene todos los proyectos de mejoramiento y expansión necesarios para tener óptimos niveles de servicio en los siguientes 30 años bajo condiciones de eficiencia, y en donde los costos de operación se ajustan por medio de una comparación con otras empresas; a la vez que permite calcular una

⁹⁵ Artículo 31° de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

⁹⁶ Según el artículo 99° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento se debe entender como costo medio anual aquel que resulta de considerar los costos de explotación, las inversiones financiadas con recursos de la empresa, el servicio de la deuda, los impuestos, así como un nivel de rentabilidad cuyo valor máximo será establecido por la SUNASS, todo dividido entre el volumen total de agua facturado en un año.

⁹⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 008-2002-SUNASS-CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 056-2002-SUNASS-CD

⁹⁸ Decreto Supremo No. 008-2005-VIVIENDA, que modifica el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

tarifa óptima de largo plazo ideal que permite alcanzar los niveles de servicio establecidos (es lo que contiene el Plan Maestro, más el ajuste de costos por comparación). Asimismo, el Plan Maestro Optimizado incluye las inversiones factibles de realizarse en los siguientes 5 años, acordes con los niveles de prestación establecidos como Metas de Gestión (cobertura, continuidad, presión, calidad del agua, entre otras). Contempla, asimismo, los niveles de financiamiento necesarios y los costos totales del periodo, con lo cual se calcula las tarifas requeridas (similar al contenido del Plan Financiero)⁹⁹.

Según el informe de evaluación de SUNASS, el regulador también ha establecido mecanismos para que la sociedad civil participe en la elaboración final del documento, emitiendo comentarios y sugerencias a las propuestas de reajuste tarifario, mediante su participación en audiencias públicas.¹⁰⁰ Sin embargo, lo observado hasta ahora en los dos procedimientos para decidir la autorización de incrementos tarifarios a SEDAPAR, y en el procedimiento para EMFAPATUMBES, evidencia que la población carece de información suficiente, y que sería conveniente realizar talleres informativos previos a la audiencia pública. La Defensoría del Pueblo ha intentado suplir esta necesidad de información realizando eventos de difusión de los estudios tarifarios, pero esto también es insuficiente.

La solicitud de incremento tarifario por parte de SEDAPAR en el año 2002 motivó la realización de una audiencia pública en Arequipa en Diciembre de dicho año. En aquella oportunidad SUNASS decidió no aprobar el incremento tarifario argumentando lo siguiente:¹⁰¹

- El Plan Financiero planteaba una reducción de la cobertura y de la calidad de los servicios, en lugar de ampliarla.
- El programa de inversiones estaba sustentado en las tarifas, y no se había considerado otras fuentes de financiamiento.
- El desarrollo del mercado no estaba considerado en el Plan Financiero.
- El Programa de Financiamiento estaba mal diseñado.

En la siguiente solicitud de SEDAPAR se realizó otra Audiencia Pública en Arequipa en marzo del 2005, sin que el organismo regulador haya emitido su pronunciamiento final hasta la redacción de este informe. En el caso de EMFAPATUMBES, como parte del proceso de concesión privada se presentó el Plan Maestro Optimizado de la empresa y el Estudio Tarifario elaborado por SUNASS, en una audiencia pública realizada en Tumbes el 03 de Junio de 2005. Con fecha 11 de junio de 2005, dicho Organismo Regulador aprobó las fórmulas y estructuras tarifarias, y las metas de gestión aplicables a la empresa adjudicataria de la concesión de servicios de saneamiento en Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villa mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2005-SUNASS-CD, sin mayores modificaciones a la propuesta original.¹⁰² En este último caso, el proceso de concesión privada parece haber suscitado expectativas sobredimensionadas en la población local sobre las mejoras posibles de alcanzar en el acceso y calidad del servicio, lo cual plantea

⁹⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 008-2002-SUNASS-CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 056-2002-SUNASS-CD

¹⁰⁰ SUNASS. Informe de evaluación 2004

¹⁰¹ SUNASS. Comentarios al Informe Defensorial: "Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado". Enviado a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 326-2005/SUNASS-030

¹⁰² Las metas aprobadas son iguales a las consideradas inicialmente en el estudio tarifario de Sunass, pero esta vez redondeadas al entero más próximo. Asimismo, sólo han incrementado las metas de agua no contabilizada en 1%. Por otro lado, la estructura tarifaria es la misma y el incremento en el año 3 es de 6.1% en vez de 6%. Para el año 5 sigue siendo 6.5%. Cabe precisar que en la resolución hay una fórmula para el porcentaje de aguas servidas tratadas que contiene una variable cuyo valor no se conoce (pérdidas técnicas del año t). La SUNASS deberá precisar si ese valor se determina de manera histórica cada año o si se utilizará un estimado.

riesgos de futuros problemas si no se modera estas expectativas a niveles más realistas.

Situación de las EPS con respecto a los Planes a Octubre de 2004

SITUACIÓN		TIPO DE PLAN			
		Plan Maestro	Plan Financiero	Fórmula Tarifaria Aprobada	Plan de Acción Inmediata
Confirmación	Concluida	12	2	2	39
	En reformulación	12	3	3	
	En evaluación	1	0	-	
En Elaboración		9	18	-	
Elaborado pero no presentado		0	2	-	3
Sin información		10	18	-	
Participación Privada		1	2	-	
TOTAL		45 ¹⁰³			

Fuente: Informe de Evaluación de SUNASS

Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Como se aprecia en el cuadro, de 45 EPS sólo 25 cuentan con la conformidad de SUNASS a sus Planes Maestros; mientras que 9 EPS tienen su Plan Maestro en elaboración; y 11 EPS no han realizado ningún avance sobre el mismo, y tampoco se evidencia intención alguna de iniciar dicha labor. Cabe exceptuar aquí a EMFAPATUMBES, cuyo Plan Maestro Optimizado ha sido elaborado por consultores externos como parte del proceso de concesión de la empresa al sector privado. A su vez, de las 25 EPS que cuentan con conformidad, 12 han concluido el proceso, otras 12 vienen realizando su reformulación y 1 EPS presentó a la SUNASS su Plan Maestro para la respectiva conformidad, el cual se encontraba en evaluación a octubre de 2004.¹⁰⁴

SUNASS ha informado que, con el fin de facilitar a las EPS menores la elaboración de sus planes, ha elaborado un software en formato Excel que les simplificaría la tarea. Asimismo, estarían proporcionando, a las EPS que lo solicitan, capacitación metodológica sobre la elaboración de planes maestros utilizando el software desarrollado.

En el caso de los Planes Financieros, la SUNASS ha informado a la Defensoría del Pueblo que sólo 5 EPS cumplieron con presentarlos, logrando así la aprobación de sus fórmulas tarifarias para un periodo de cinco años. De éstas, 3 se preparan actualmente para presentar un nuevo Plan Financiero de los próximos cinco años. A su vez, 18 EPS se encuentran en proceso de elaboración de este Plan y otras 18 no cuentan con avance alguno. Cabe señalar que 2 EPS (Piura y Huancayo) están en proceso de promoción de la participación privada por lo que, al igual que la empresa de Tumbes, sus planes vienen siendo elaborados por consultores externos.

¹⁰³ Son 45 EPS registradas en SUNASS, aunque para el Plan de Acciones Inmediatas se aplicó a 42 EPS que se encontraban incorporadas al sistema tarifario, exceptuando a SEDAPAL dado que las propuestas de ajustes tarifarios contaban con una proyección de cinco años que superaba al Plan de Acciones Inmediatas para 18 meses.

¹⁰⁴ SUNASS. Evaluación de SUNASS sobre avances de Planes Maestros, Planes Financieros y Reordenamiento Tarifario, 20 de octubre del 2004. Cabe mencionar que actualmente en la etapa definitiva y en las empresas otorgadas en concesión, los Planes Maestros y Financieros son sustituidos por el Plan Maestro Optimizado, de acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2005-VIVIENDA.

Como puede apreciarse, los avances del marco regulatorio 10 años después de haber sido aprobado, son muy limitados. En el balance, de las 45 empresas reconocidas por SUNASS, sólo 5 han logrado superar la etapa preparatoria y pasar a la etapa de mejoramiento, aunque con retrasos mayores a un año respecto del plazo original de 18 meses; mientras que 40 empresas todavía se encuentran en la etapa preparatoria. Este modesto avance se explica en buena parte por la existencia de varias deficiencias en el sistema regulatorio del sector saneamiento que no contempla los incentivos necesarios para que las empresas se incorporen formalmente en el sistema de regulación tarifaria establecido por la LGSS. La diversidad de planes que se exige formular a la empresas, así como lo complejo de los procedimientos para su aprobación, generan elevados costos para el cumplimiento de la regulación. Por otra parte, el hecho de que los planes sean un requisito para sustentar los incrementos tarifarios, y que las autoridades municipales muestren una baja disposición a establecer tarifas que cubran los costos reales, parecería haber suscitado la percepción en la gerencia de las empresas de que elaborar los planes es un emprendimiento cuyo resultado incierto no justificaría dedicar los recursos y el esfuerzo necesarios. Más aún, porque el establecimiento de Metas de Gestión que luego serían materia de fiscalización, implica aceptar compromisos difíciles de alcanzar en el contexto de la complicada situación financiera de las empresas, y que de no cumplirse constituirían un demérito para los gerentes; mientras que por otro lado su cumplimiento no les representa ninguna ventaja. Probablemente por las razones planteadas muchas EPS se han interesado poco en la elaboración de los planes requeridos, lo cual explicaría porqué los resultados han sido extremadamente limitados, no obstante los esfuerzos de SUNASS para proporcionar asesoría a las EPS en la elaboración de sus planes.

De otro lado, la exigencia del cumplimiento de un conjunto de Metas de Gestión no es sólo de la SUNASS, sino que también el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, ha establecido un sistema de Convenios de Gestión que se suscriben entre la empresa y la Dirección General de Presupuesto Público, que contemplan también Metas de Gestión que deben cumplir las empresas. Esta duplicidad de exigencias tiende a generar conflictos entre las autoridades reguladoras y ocasiona elevados costos de cumplimiento a las empresas.

La situación descrita plantea la necesidad de efectuar una revisión a fondo de los enfoques¹⁰⁵ y criterios que se han empleado en el diseño del sistema regulatorio, así como también de las políticas del gobierno central y del organismo regulador para lograr que todas las empresas cumplan sus obligaciones dentro del marco del sistema regulatorio y de este modo sea posible enfrentar con éxito el objetivo de ampliar significativamente el acceso y mejorar sustancialmente la calidad de estos servicios.

El reordenamiento tarifario

En 1998, la SUNASS decidió llevar adelante un proceso progresivo de reordenamiento tarifario en tres etapas con el objeto de reducir la dispersión de la estructura tarifaria de las EPS, caracterizada por una variedad compleja de tarifas, la cual fue resultado de criterios establecidos en el pasado y que los actuales gerentes de las empresas con frecuencia no podían sustentar. Así, por ejemplo, las asignaciones de consumo aplicables a las conexiones sin medidor se establecían originalmente sobre la base del diámetro de las tuberías. Este criterio se modificó gracias al reordenamiento establecido por la SUNASS de acuerdo con el número de horas de abastecimiento. La

¹⁰⁵ Esto ha sido parcialmente atendido mediante el Decreto Supremo N° 008-2005-VIVIENDA, que modifica el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

Resolución N° 920-98-SUNASS, “Reordenamiento Tarifario en las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento”, de noviembre de 1998, estableció un plazo de seis meses (NOV-1998/MAY-1999), para la Primera Etapa del Programa de Reordenamiento Tarifario, dentro de la cual las empresas deberían reducir la dispersión de sus estructuras tarifarias, quedándose con sólo cinco categorías de usuarios¹⁰⁶ y como máximo dos niveles de clasificación dentro de cada categoría. Asimismo, se debía reducir los consumos mínimos en 20%. Este reordenamiento se cumplió para 44 EPS. En la segunda etapa del reordenamiento, que incluyó la eliminación de todas las subcategorías de usuarios y la anulación de los consumos mínimos; sólo cumplieron 42 empresas (excluyéndose a 2 EPS por tener el carácter de especiales). Al igual que en los Planes Tarifarios, en este caso los plazos tampoco se cumplieron y actualmente sólo cinco EPS han ejecutado el reordenamiento tarifario en sus tres etapas (en la tercera etapa se establecen nuevos criterios para la determinación de las asignaciones de consumo, como es el número de horas de abastecimiento).

La norma de reordenamiento tarifario previó la realización de incrementos tarifarios que permitieran compensar la disminución de las tarifas promedio que ocurriría como consecuencia de la eliminación de consumos mínimos y reducción de asignaciones de consumo. Ello permitiría evitar el agravamiento de las dificultades financieras de las empresas debido a la caída de sus ingresos. En la práctica, sin embargo, la mayoría de EPS no solicitaron, o no ejecutaron los incrementos compensatorios que les autorizó la SUNASS, puesto que éstos debían ser aprobados por las Juntas Empresariales de las EPS, conformadas por los alcaldes de los municipios que forman el ámbito de operación de las empresas. En la mayoría de los casos, las autoridades municipales se manifestaron opuestas a los incrementos compensatorios de tarifas, e incluso hubo casos en que el incremento aprobado por la Junta Empresarial fue inferior a lo aprobado por SUNASS, o también el incremento aprobado por el organismo regulador no fue aprobado por la Junta y por tanto no pudo aplicarse¹⁰⁷.

4.6. Situación de las Empresas Prestadoras

Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento se caracterizan por presentar diversas ineficiencias de gestión. Una característica general de estas empresas son las elevadas pérdidas de agua reflejadas en el indicador de agua no facturada que a nivel nacional es del 45% en el 2003.¹⁰⁸ Ello se explica en primer lugar por el bajo nivel de medición domiciliaria en este servicio, lo cual determina que la facturación se realice por asignaciones de consumo con un pago fijo mensual. Bajo esta modalidad de facturación los usuarios no tienen ningún incentivo para controlar su consumo, por ejemplo, a través del arreglo de sus instalaciones a fin de evitar las pérdidas de agua, observándose con frecuencia que el agua puede estar corriendo todo el día. Una solución a este problema sería la instalación de medidores domiciliarios, pero para ello se requiere una inversión importante de las empresas, que por su precaria situación financiera en ciertos casos resulta difícil de realizar.¹⁰⁹ Por otra parte, en ciertos casos los usuarios se resisten a la instalación del medidor, ante la perspectiva de tener que pagar su consumo real, el cual suele ser mucho mayor que su asignación de consumo, debido a las pérdidas de agua. En este contexto, el problema de las pérdidas de agua

¹⁰⁶ Estas categorías son generalmente: Social, Doméstica, Comercial, Industrial y Estatal.

¹⁰⁷ Un ejemplo de esto es SEDALIB, empresa a la que SUNASS le autorizó un incremento tarifario de 12% en agosto de 1999; la Junta Empresarial decidió aplicar parcialmente este acuerdo, contraviniendo lo dispuesto por SUNASS. La respuesta del organismo regulador fue declarar el aumento inaplicable.

¹⁰⁸ Indicadores de Gestión de las EPS 2003, SUNASS.

¹⁰⁹ Recientemente el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, ha sido modificado por el D.S. N° 008-2005-VIVIENDA en varios de sus artículos, entre los cuales se encuentra el artículo 92° que actualmente dispone que es obligación del usuario pagar por el medidor de consumo domiciliario.

sólo puede resolverse con una estrategia integral que permita por un lado mejorar la situación financiera de las empresas, a fin de disponer de los recursos necesarios para invertir en medidores; y por otro, mediante la realización de acciones educativas orientadas a los usuarios desde las empresas y el Estado a desarrollar una cultura de cuidado del agua sobre la base de la valoración económica de este recurso.

Otro componente que explica el elevado porcentaje de agua no facturada son las conexiones y reconexiones clandestinas, que frecuentemente ocurren en lugares apartados. Para detectarlas se requiere hacer un seguimiento de las redes y verificación de los usuarios formales, lo cual implica también mayores gastos de control, que por su debilidad financiera a las empresas les resulta difícil afrontar.

El tercer componente del problema mencionado son las fugas físicas en las redes de agua. En un país con tuberías de varias décadas de antigüedad y con frecuentes movimientos telúricos, las fugas pueden ser numerosas. La detección y reparación de fugas requiere un equipamiento especial, material de reemplazo y personal asignado a dicha labor, que una empresa sin recursos financieros no puede costear. Como puede suponerse, la situación de las fugas físicas es variable de una ciudad a otra; sin embargo, debido a la ausencia de sistemas de control no es posible determinar cuánto del agua no contabilizada constituye pérdidas físicas en las redes y cuánto pérdidas domiciliarias o de conexiones clandestinas.

Cabe destacar que en la mayoría de ciudades la dotación per cápita de agua sería suficiente para prestar un servicio de 24 horas a toda la población urbana; pero el ineficiente manejo de los sistemas determina que en ciertos casos se tenga que invertir en nuevas fuentes, y que no sea posible ofrecer un servicio de 24 horas ni siquiera a aquellos conectados al sistema. El cuadro de la página siguiente muestra la dotación de agua potable y el requerimiento de producción para ofrecer un servicio de 24 horas en todas las EPS.

Se observa que la mayoría de empresas cuentan con una dotación de agua cercana o superior a los 200 litros/habitante/día (l/h/d), que es lo requerido para contar con un servicio de 24 horas.¹¹⁰ Así por ejemplo, EMFAPATUMBES produce 385 l/h/d, muy por encima de los 200 l/h/d¹¹¹ y sólo brinda 7 horas de servicio al día en promedio. De igual manera, SEDACHIMBOTE produce 300 l/h/d y proporciona 8 horas de servicio al día, mientras que SEDAHUÁNUCO produce 294 l/h/d y ofrece 23 horas de servicio.

Otro importante problema de gestión es el elevado nivel de morosidad de los usuarios. En promedio a nivel nacional la morosidad fue aproximadamente 5.5 meses en 2003, lo cual implica que cerca de la mitad de la facturación no es cobrada. Sin embargo, debido a las regulaciones tributarias, las empresas están obligadas a pagar el IGV de todas sus facturas, aún si éstas no son pagadas por los usuarios, lo cual agrava la pérdida financiera que sufren las empresas por la facturación no cobrada. Frente a esta situación, varias empresas han decidido no facturar en aquellos casos en los que les resulta difícil ejecutar la cobranza a un determinado usuario, y de esa manera omiten la obligación de pagar el IGV por todos aquellos que reciben el servicio, a la vez que reducen artificialmente su indicador de morosidad.

Al igual que en el caso del indicador de agua no contabilizada, corregir el problema de morosidad requiere también incrementar los gastos de la empresa para mejorar los

¹¹⁰ Promedio de ciudades europeas según www.aguaydesarrollosustentable.com/200303, sin embargo existen otros estándares. Asimismo, según funcionarios de SUNASS se requiere aproximadamente 200 l/h/d en las ciudades de la costa centro y sur del país, y 250 l/h/d para zonas de selva y costa norte. Las ciudades de la sierra requieren normalmente menos de 200 l/h/d.

¹¹¹ Y muy por encima de los 250 l/h/d también.

sistemas de control de las conexiones y reconexiones clandestinas, para mejorar los sistemas de cobranza, y en general la eficiencia de los sistemas comerciales. Esta situación de entrapamiento es difícil de superar porque para incrementar los ingresos se requiere reducir los niveles de agua no facturada y la morosidad, pero ello también requiere incrementar los gastos, lo que a su vez resulta complicado por las dificultades financieras de las empresas. Más aún porque incrementar las tarifas tampoco tiene aceptabilidad de la población debido a la baja calidad del servicio.

Dotación de agua, requerimiento teórico para un servicio de 24 horas y continuidad real

EPS	Dotación agua producida (l/h/d)	Continuidad (h)
EMUSAP S.R.L.	229	24
SEDA HUÁNUCO S.A.	294	23
EMAPACOP S.A.	319	14
EPS LORETO S.A.	276	15
EMAPA CAÑETE S.A.	202	20
EMSA PUNO S.A.	189	12
EPSSMU S.R.L.	S.I.	S.I.
EMFAPATUMBES S.A.	385	7
EMAPISCO S.A.	448	20
EPS SEDACAJ S.A.	187	19
EPS TACNA S.A.	194	19
EMAPAVIGSSA	245	3
SEDACHIMBOTE S.A.	300	8
EPSASA	332	11
EMAPA SAN MARTÍN S.A.	241	15
EMAPAT S.R.L.	183	21
EPS SEMAPACH S.A.	451	12
EPS SELVA CENTRAL S.A.	390	19
EPS MOYOBAMBA S.R.L.	214	23
SEMAPA HUANCAMELICA S.A.	307	19
EPS MOQUEGUA S.R.L.	341	15
EMAPA Y S.R.L.	325	20
EMAPA HUARAL S.A.	344	22
EMAPA HUACHO S.A.	300	11
SEDAPAL S.A.	261	21
EPS ILO S.A.	269	4
SEDALIB S.A.	217	9
EPSEL S.A.	280	17
SEDAPAR S.A.	212	21
EPS SEDACUSCO S.A.	231	22
EPS GRAU S.A.	367	11
EPS CHAVÍN S.A.	321	22
EMAQ S.R.L.	S.I.	S.I.
EMAPAB S.R.L.	S.I.	S.I.
SEMAPA BARRANCA S.A.	527	12
EPS EMAPICA S.A.	342	11
EMPSSAPAL S.A.	237	22
EPS SIERRA CENTRAL S.A.	383	23
EPS NOR PUNO S.A.	123	13
EPS SEDA JULIACA S.A.	132	10
EPS MANTARO S.A.	259	21
EMUSAP ABANCAY S.A.	343	12
EPS EMSAP CHANKA S.A.	S.I.	S.I.
EPS MARAÑÓN S.R.L.	636	14

Fuente: Indicadores de Gestión de las EPS 2003 – SUNASS

Elaboración: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Notas: Dotación expresada en litros por habitante por día (l/h/d)

El cuadro a continuación presenta la evolución de algunos indicadores de gestión para las EPS que fueron seleccionadas en el estudio de la Defensoría del Pueblo.

Rentabilidad, Agua No Contabilizada y Nivel de Morosidad de las EPS

EPS	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)					Agua no contabilizada (%)					Nivel de Morosidad (meses)				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
SEDAPAL	1,0	0,0	0,9	0,6	1,0	43	44	42	40	41	5,1	4,8	4,6	4,6	4,2
SEDAPAR	0,5	0,2	-3,6	-7,5	-6,0	38	43	45	48	46	6,1	7,1	6,9	7,8	6,3
SEDALIB	3,7	5,0	-7,9	-5,2	-13,2	37	39	41	45	47	11,4	11,3	10,7	8,5	8,4
EPS GRAU	-20,8	-16,6	-57,7	-22,8	-12,2	48	54	60	65	63	10,2	8,1	6,6	16,8	18,5
SEDA-CUSCO	0,2	2,4	1,1	-0,1	S.I.	30	44	47	50	50	3,2	2,6	2,7	1,8	1,3
EPSASA	-6,0	-0,1	-6,6	-1,6	-1,7	60	52	52	53	52	2,0	1,1	1,9	1,6	1,4
EPS LORETO	-1,7	-0,7	-1,6	-11,5	-2,3	66	64	63	61	62	14,6	12,3	7,2	10,2	9,8

Fuente: Indicadores de Gestión EPS 98-99-2000 -Versión Impresa
Indicadores de Gestión EPS 99-2000-2001 CD-ROM
Indicadores de Gestión EPS 2002 y 2003 CD-ROM

Aparte de lo mencionado sobre agua contabilizada y morosidad, el cuadro muestra el resultado económico de las empresas a través del indicador resultado (utilidad después de impuestos) sobre patrimonio. Se observa que las empresas seleccionadas muestran tasas de rentabilidad negativas o muy bajas, lo cual explica su prácticamente nula capacidad para efectuar inversiones de ampliación de la cobertura y de mejora en la calidad del servicio, así como también para financiar las necesarias inversiones que permitan mejorar la calidad de la gestión empresarial.

La crítica situación financiera de las empresas tampoco les permite constituirse en sujetos de crédito del sistema financiero, además que si desearan tomar financiamiento tendrían que superar las barreras impuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta situación afecta directamente a los usuarios actuales como a los potenciales, razón por la cual muchos ciudadanos y ciudadanas se han visto obligados a financiar con sus escasos recursos la realización de obras de infraestructura para tener acceso. Estas inversiones deberían ser devueltas a los usuarios por la Empresa Prestadora bajo la figura de las Contribuciones Reembolsables.¹¹² Sin embargo, con la vigencia de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la titularidad de las contribuciones reembolsables se ha transferido a la municipalidad donde se ejecutaron las obras.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los indicadores de cobertura, pérdidas de agua y tarifa media de las empresas, en el período 1997-2003:

¹¹² Artículo 25° de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

Indicadores de las EPS

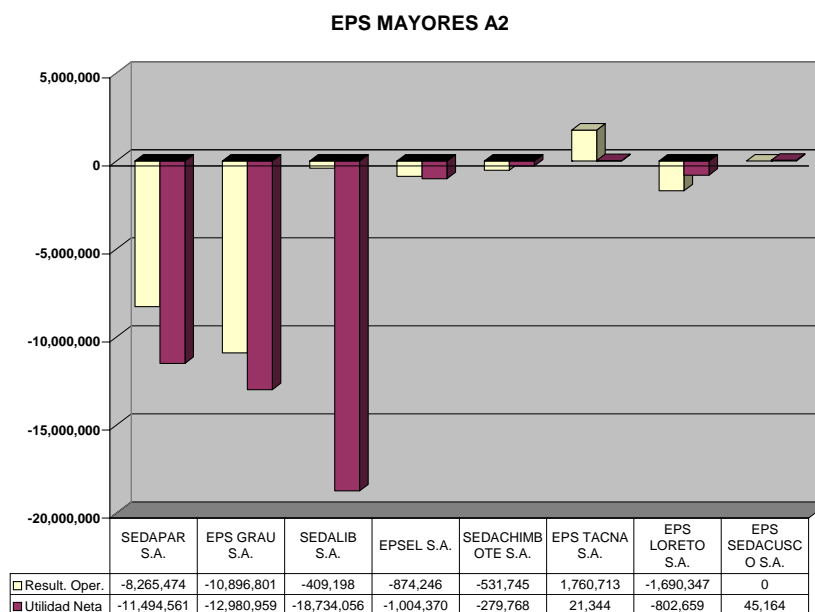
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cobertura Agua Potable	78.1%	80.9%	82.0%	82.4%	82.8%	82.9%	83.6%
Cobertura Desagüe	68.5%	71.5%	72.6%	73.8%	74.4%	74.3%	75.3%
Agua no Facturada	32.2%	45.0%	44.7%	46.4%	45.6%	45.1%	45.5%
Nivel Micromedición	23.6%	30.2%	39.7%	48.3%	50.3%	48.1%	53.9%
Tarifa Media	S/. 1.04 /m ³	S/. 1.18 /m ³	S/. 1.29 /m ³	S/. 1.45 /m ³	S/. 1.31 /m ³	S/. 1.34 /m ³	S/. 1.42 /m ³

Fuente: Indicadores de Gestión de las EPS de Perú 2003, SUNASS

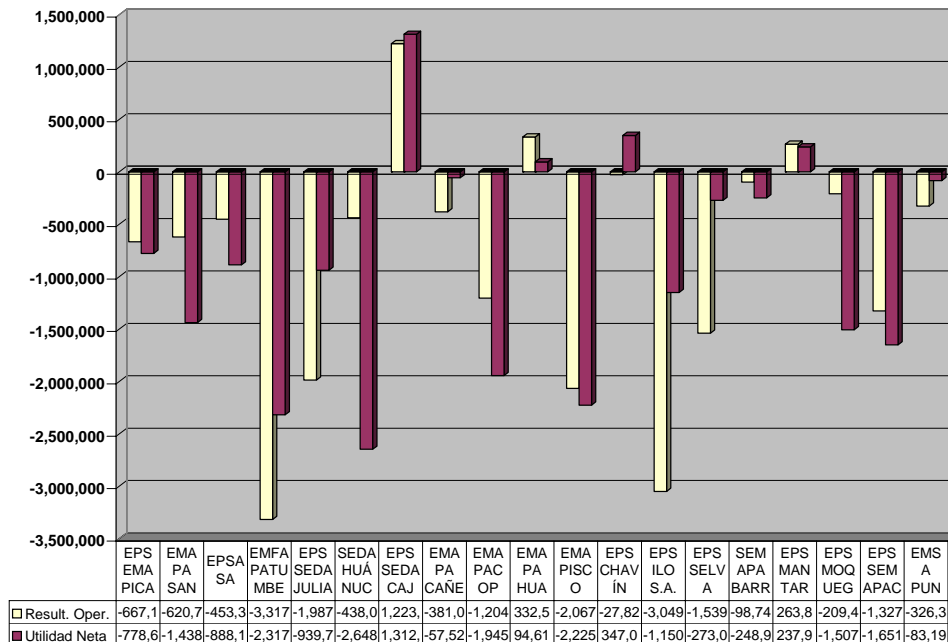
Se observa que a través del tiempo la situación de las empresas no ha mejorado, y las coberturas de agua potable y alcantarillado se mantienen prácticamente constantes. La evolución tampoco evidencia que haya una mejora en el porcentaje de agua no contabilizada.

Como puede apreciarse en los siguientes gráficos, son pocas las empresas que muestran utilidades positivas. Incluso muchas empresas tienen resultados negativos antes de considerar gastos administrativos y operativos; en otras palabras, tienen utilidad operativa negativa. Esta situación se viene produciendo desde hace varios años por lo que en la práctica, muchas empresas se encuentran técnicamente quebradas. Empero, por ser éste un servicio público esencial, no es posible que la EPS deje de operar debido a las exigencias de acceso y regularidad del servicio. El resultado de esta situación ha sido el continuo deterioro de la infraestructura y de la calidad del servicio. A continuación se presenta un resumen de la utilidad operativa y la utilidad neta de todas las EPS, excepto SEDAPAL, agrupadas según tamaño medido por el número de conexiones.

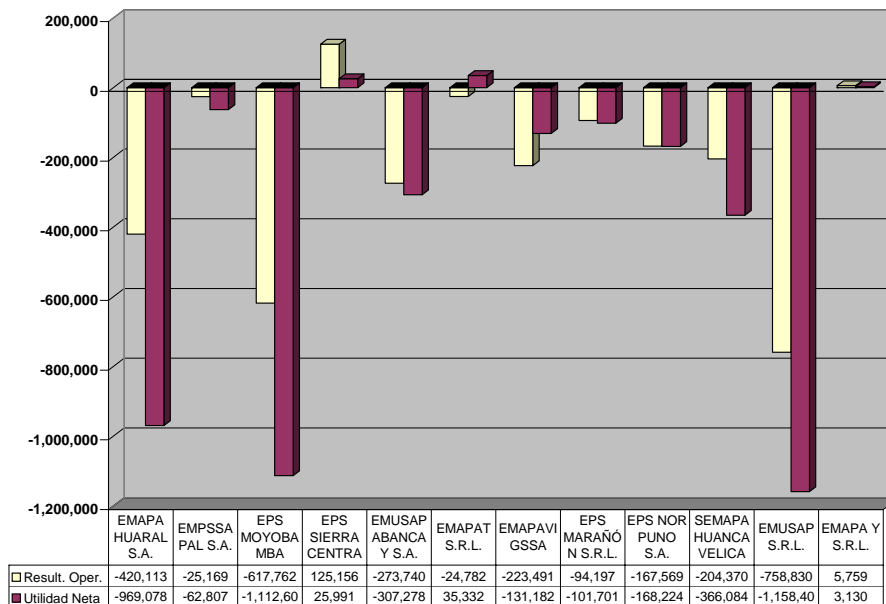
Utilidad Operativa y Utilidad Neta de las EPS excepto SEDAPAL - 2003



EPS MENORES B1



EPS MENORES B2



Cabe precisar, por otra parte, que el problema financiero de las empresas no se solucionaría en el corto plazo con un incremento inmediato de las tarifas, ya que existen otros agravantes. Así por ejemplo, la deuda corriente promedio de las EPS el 2003 era 62% de sus ingresos operativos anuales, y la deuda de largo plazo era 211% de sus ingresos. Por tanto, se requiere también adoptar medidas radicales que

permitan una disminución sustancial de los pasivos de las empresas, a fin de consolidar su situación financiera. A este respecto debe tenerse en cuenta que entre los principales acreedores de las empresas se encuentran la SUNAT y otras entidades del Estado como FONAVI. No obstante lo señalado, es indudable que la sostenibilidad financiera de las EPS en el largo plazo requiere un incremento de las tarifas para cubrir los costos reales, lo cual debe ser acompañado de una adecuada política de subsidios que permita atender la problemática social que generaría esta medida.

Paralelamente al deterioro de la capacidad financiera de las EPS, se ha producido también una reducción de los niveles de desempeño, reflejados tanto en los indicadores de gestión interna como de prestación de los servicios de agua y desagüe. Esto se asocia al hecho de que la precaria situación financiera de las EPS trae como consecuencia la imposibilidad de lograr mejores salarios para personal con conocimiento técnico especializado y experiencia en el sector. A lo cual se suma que la regulación de los salarios responde al marco normativo del sector público que es rígido y no está pensado para incentivar una mejora de la gestión.

A esta situación deficiente de la gestión contribuye también la alta rotación de la plana gerencial de las empresas. Así, en promedio los gerentes de las empresas permanecen en sus puestos 18 meses¹¹³, y frecuentemente son sustituidos por personal externo a la EPS, lo cual determina que cuando están empezando a compenetrarse de los problemas y a entender el funcionamiento de la empresa ya tienen que irse. Esta inestabilidad de los gerentes, usualmente debido a interferencias de origen político, se suele trasladar hacia otros puestos subalternos, impidiendo la posibilidad de generar planes a largo plazo, continuidad en la gestión y proyección uniforme de inversiones. Todo esto afecta seriamente las capacidades de desarrollo institucional, y las competencias y habilidades gerenciales. Un factor decisivo a este respecto es el papel de las autoridades municipales, que no sólo no han contribuido al desarrollo institucional de las empresas, sino que por lo general constituyen una de las principales causas de inestabilidad institucional.

El Reglamento de la LGSS establece en su artículo 39º que los directores de las empresas son nombrados por periodos de un año, lo cual es uno de los factores que contribuye a la inestabilidad institucional. En la práctica, esto determina que los directores tengan también una alta rotación, y a su vez, como se observa en algunos casos, esto lleva también a que los gerentes generales de las empresas sean designados por periodos anuales.

En el marco de la problemática señalada, una medida que podría contribuir a resolver estos problemas sería definir una normativa que permitiera una mayor autonomía de las empresas respecto de las autoridades municipales, y también mecanismos transparentes y adecuados para la selección de los gerentes, y para la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Pero, ciertamente, ello sólo sería una solución parcial que no resolvería el problema de fondo de las empresas, si es que no se atiende la solución de sus problemas financieros y, en particular, la política tarifaria de las empresas. La magnitud de los problemas de las empresas, que determinan su incapacidad para atender las necesidades de la población en servicios que son esenciales, lo cual constituye un problema de nivel nacional, plantea la necesidad de que intervenga el gobierno central, en tanto las autoridades municipales no se han mostrado capaces de encontrar las soluciones adecuadas. Los gobiernos regionales podrían también asumir la responsabilidad que les corresponde, dentro de su ámbito de autoridad, y propiciar las medidas necesarias para resolver la problemática planteada. Por un lado, los problemas de las empresas afectan a todo el sector de

¹¹³ Según encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo entre 21 EPS en el 2004.

saneamiento y por otro lado, el acceso a servicios de agua potable de calidad es un derecho humano, de lo cual se desprende la ineludible responsabilidad de las autoridades públicas de atender esta problemática. Sin embargo, hasta ahora se observa una relativa inacción gubernamental con relación a los serios problemas de las empresas, de tal forma que no se ha hecho pública ninguna política integral del gobierno central orientada a resolver los problemas de acceso y calidad del servicio, ni para mejorar la gestión empresarial. En buena cuenta, el Estado peruano no estaría asumiendo su responsabilidad en un problema que afecta un derecho humano básico y cuyas implicancias para la salud, bienestar y desarrollo de la población son críticas.

En consecuencia, consideramos que es urgente que el Estado defina, aplicando métodos participativos, una estrategia y políticas de largo plazo, así como proyectos y metas claramente establecidos, orientados a lograr el mejoramiento de los servicios de agua y desagüe. Dicha política debería incluir la modificación del marco normativo para la gestión de las empresas, de tal manera que se afirme una verdadera autonomía frente a las autoridades municipales, pero también recursos públicos y privados para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Esto debería realizarse conjuntamente con un proceso de difusión y concientización de la población en lo referido al cuidado de los recursos hídricos y pago del consumo real.

Por otra parte, debido a que una de las medidas necesarias para corregir estos problemas es el incremento de las tarifas, se hace necesario que las políticas respectivas contemplen los mecanismos adecuados de información, participación ciudadana y consulta pública, por ejemplo estableciendo Comités de Vigilancia Ciudadana de las empresas, tal como se propuso en la última audiencia pública en Arequipa. De este modo se podrá garantizar que los pagos adicionales que efectúen los ciudadanos serán correctamente utilizados para ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio.

4.7. El Problema de las Tarifas

Como se ha señalado, uno de los problemas que se encuentra en el centro de la explicación de las dificultades financieras de las empresas es la situación de las tarifas. Si bien existen serias deficiencias de gestión de las empresas, en la mayoría de casos las tarifas no cubren los costos económicos de la prestación del servicio, y se aplican políticas de subsidios irracionales. En la ausencia de fondos públicos para mejorar la gestión de las empresas, la corrección de las tarifas y de la estructura de subsidios constituye un elemento ineludible para mejorar la situación de los servicios de saneamiento.

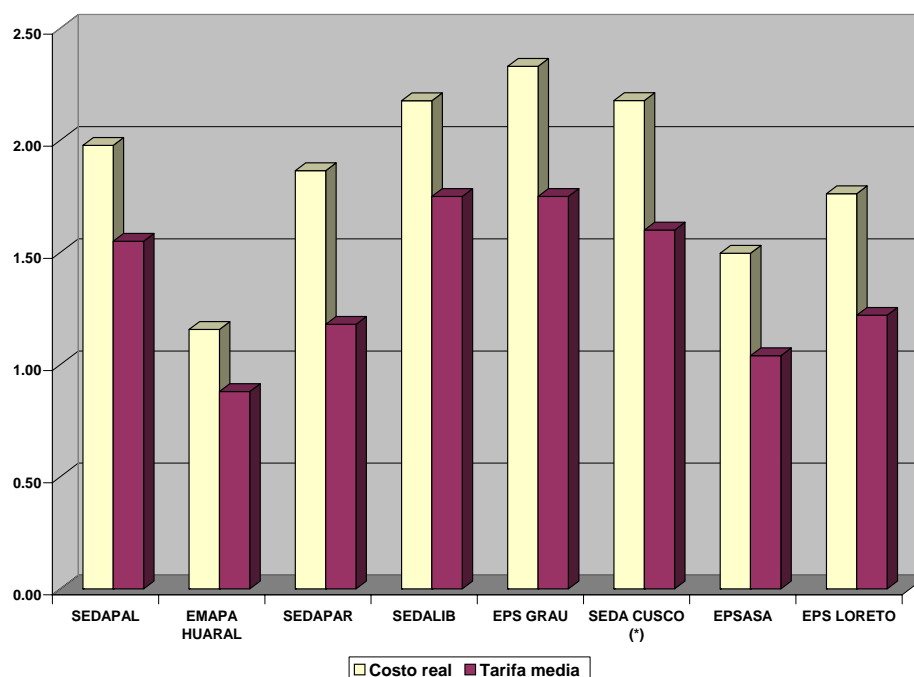
4.7.1. Las tarifas no cubren los costos económicos

El análisis de la situación tarifaria de las empresas permite apreciar que las tarifas no cubren los costos económicos de la prestación del servicio. En dichos costos se incluye los gastos de administración, operación y mantenimiento, así como también los costos de la inversión.

El gráfico que se muestra a continuación compara la tarifa media con el costo real en las 8 EPS incluidas en el estudio de la Defensoría. La tarifa media se obtiene de dividir los ingresos tarifarios de cada empresa entre la cantidad de agua facturada. A su vez, el costo medio real se obtiene a partir la suma de los costos y gastos corrientes de la

EPS con una anualidad del valor de su patrimonio¹¹⁴, todo ello dividido entre la cantidad de agua facturada.

Tarifa Media y Costo Económico 2003



(*) Se utilizó el Patrimonio del 2002 de SEDACUSCO por no encontrarse disponible el dato de 2003
Fuente: Indicadores de Gestión de las EPS de Perú 2003, SUNASS
Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Se observa que en todas las empresas la tarifa media es insuficiente para cubrir los costos medios, manteniéndose una brecha considerable. Esta situación es similar en las empresas no consideradas en el estudio y genera, por un lado la incapacidad de acumular inversiones para ampliar la infraestructura y dar acceso a las poblaciones excluidas del servicio; y por otro lado, no permite tampoco el reemplazo de la infraestructura y equipamiento que se deterioran como consecuencia del uso y desgaste, lo cual contribuye a deteriorar aún más estos servicios. Dado que la calidad de los servicios prestados es en su mayoría de muy bajo nivel, puede presumirse que elevar la calidad requerirá también aumentar los gastos corrientes. En este sentido, no sólo sería necesario incrementar la tarifa para cubrir los costos actuales, sino que al elevarse la calidad del servicio también sería necesario incurrir en mayores gastos que los vigentes.

Se entiende entonces que mejorar la situación de las empresas, y la cobertura y calidad de los servicios, requiere inevitablemente de un incremento en las tarifas. Ahora bien, en vista de la existencia de ineficiencias en la gestión, existe la posibilidad de reducir los costos de la prestación del servicio mediante mejoras en la productividad, y esto implica que los incrementos de tarifas necesarios dependen de cuánto se pueda ganar en eficiencia productiva versus cuánto se requiere incrementar los gastos para mejorar la calidad del servicio y cubrir los costos reales. En este sentido puede suponerse que con una gestión privada de los servicios se podría lograr mayores ganancias de eficiencia que con una gestión pública pero, por otra parte en

¹¹⁴ Anualidad del patrimonio con una tasa de descuento del 11%, distribuido en un período de 30 años, que es el tiempo de vida que puede esperarse del tipo de infraestructura empleada en el sector.

una gestión privada debe necesariamente obtenerse un retorno sobre las inversiones, lo cual no sería obligatorio en el caso de la gestión pública de los servicios.¹¹⁵ Es por ello que, en teoría, las posibilidades de lograr aceptabilidad social de la inversión privada dependen fuertemente de la viabilidad de lograr grandes ganancias de eficiencia productiva, de tal modo que éstas cubran la rentabilidad buscada por los inversionistas, sin tener que recurrir a incrementos tarifarios. Sin embargo, en vista de la crítica situación tarifaria en nuestro país, como se ha explicado, las tarifas tendrían que incrementarse independientemente de si la gestión es pública o privada, para lograr la cobertura de los costos reales.

En este contexto adquieren particular relevancia las políticas de subsidios a los usuarios más pobres. Actualmente todas las empresas aplican algún esquema de subsidios que, por lo general, carece de criterios adecuados y tienden a favorecer a todos los usuarios domésticos sin discriminar en función a los niveles de ingreso y capacidad de pago de usuarios de distintos niveles socioeconómicos.

4.7.2. Los subsidios indiscriminados

La mayoría de EPS aplican tarifas diferenciadas a sus usuarios, de tal manera que usualmente, para una tarifa promedio, las categorías “Social” y “Doméstica” están subsidiadas y se mantienen por debajo del promedio; mientras que las denominadas “Comercial” e “Industrial” se mantienen por encima de la tarifa media y suelen ser las que subsidian. Esto último no ocurre siempre porque el subsidio suele ser tan generalizado que incluso en algunos casos puede alcanzar a segmentos de los usuarios comerciales e industriales.

A continuación se presenta un cuadro que contiene la estructura tarifaria de SEDAPAL. Allí se presenta el pago promedio por metro cúbico para diferentes niveles de consumo, lo cual permite apreciar que aún cuando un usuario tiene altos niveles de consumo recibe subsidio debido a la aplicación de tarifas por bloque de consumo demasiado bajas. La consecuencia es que todos los usuarios domésticos en la ciudad de Lima reciben niveles de subsidio considerablemente elevados, si se tiene en cuenta los costos reales de la prestación del servicio. Por tanto, una gran cantidad de usuarios que se benefician del subsidio son familias de ingresos medios y altos sin que exista ninguna justificación para ello.

Esta situación de SEDAPAL se repite con pequeñas diferencias en otras ciudades, y configura una realidad frente a la cual hasta ahora ninguna autoridad ha tomado algún tipo de acción. Resulta obvio que la corrección de los subsidios para que los sectores de ingresos medios y altos paguen el costo real del servicio, podría incrementar los ingresos de las empresas en forma considerable, mejorando su difícil situación financiera¹¹⁶, lo que a su vez podría permitir la realización de inversiones de ampliación del acceso y mejora de la calidad del servicio para los sectores más pobres de la población.

Visto de esta manera, la vigencia de esta política de subsidios indiscriminados es, en la práctica, desfavorable para los sectores más pobres que carecen de acceso y para aquellos que reciben servicios de baja calidad. La Defensoría del Pueblo considera que las autoridades del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la SUNASS, y las autoridades municipales son los responsables de que esta situación se

¹¹⁵ Jouravlev, Andrei (2000). Regulación del Servicio Público de Agua: temas y opciones para América Latina y el Caribe. CEPAL: LC/R.2032, 11 de octubre de 2000.

¹¹⁶ Cfr. La Defensoría del Pueblo y los Servicios Públicos. Memoria 1998-2003. Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, p. 55-56

mantenga sin solución, en la medida que no han promovido o ejecutado propuestas de políticas alternativas.

Estructura Tarifaria SEDAPAL (*)

CARGO FIJO	(S/. / mes)	4.10
CARGO POR CONSUMO		
Categoría	Rango (m3/mes)	S/. / m3
Social	0 a más	0.894
Doméstico	0 - 20	0.894
	21 - 30	1.244
	31 - 50	1.737
	51 - 80	2.385
	81 a más	3.362
Comercial	0 a más	3.238
Industrial	0 a más	3.238
Estatal	0 a más	1.614

(*) Establecida mediante Resolución del Consejo Directivo N° 13-2002-SUNASS-CD

Comparación de Pagos por Agua Potable con Tarifa Vigente y Costo Real de SEDAPAL

Consumo (m ³ / mes)	Pago por agua potable		Tarifa Media Doméstica (S/. / m ³)	Costo Real ^(*) (S/. / mes)	Subsidio (Costo - Pago) (S/. / mes)
	Social (S/. / mes)	Doméstico (S/. / mes)			
20	17.88	17.88	0.89	40.00	22.12
30	26.82	29.08	0.97	60.00	30.92
40	35.76	44.71	1.12	80.00	35.29
50	44.70	62.08	1.24	100.00	37.92
60	53.64	83.54	1.39	120.00	36.46

(*) El costo real se ha estimado a partir de los costos de explotación y una anualidad del patrimonio a 30 años y una tasa de descuento del 11%

Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

El cuadro permite apreciar que el subsidio a los usuarios de la categoría doméstica es considerable. Así por ejemplo, para un usuario que consume 40 m³ en las zonas de San Isidro, Miraflores, San Borja y otras de ingresos altos, el subsidio ascendería a 35 soles. Resulta Claro, por tanto que estos subsidios indiscriminados les impiden a las empresas de agua obtener ingresos que pueden ser significativos para mejorar su situación financiera.

4.7.3. La irracionalidad de la tarifa "social"

Dentro del tema de los subsidios, un punto de particular preocupación es la aplicación de la denominada tarifa "social". Esta tarifa, que supuestamente tiene por objeto beneficiar a los sectores más pobres de la población, refleja en la práctica la irracionalidad de la política de subsidios. En cualquier bien o servicio, el precio que se cobra responde a la calidad del mismo, de tal forma que a mayor calidad el precio es mayor, y cuando la calidad es baja el precio disminuye. Esto ocurre así porque si se

pretendiera cobrar el mismo precio por un bien o servicio de inferior calidad, todos comprarían sólo el de mejor calidad quedando el de inferior calidad fuera del mercado. Este principio básico no se cumple en el sector saneamiento debido a la falta de decisión de las autoridades responsables.

El siguiente cuadro muestra la tarifa denominada “social” que se aplica a los usuarios con servicio común en callejones de un solo caño y en piletas públicas instaladas en pueblos jóvenes. Se presenta también la tarifa en el primer tramo de consumo para aquellos usuarios que cuentan con servicio en el domicilio.

Problemas con la Tarifa Social

	Rangos de Consumo m3/mes	S/. / m3	Rangos de Consumo m3/mes	S/. / m3
SedaCusco (*)	0 a 15	0.39	0 a 20	0.61
	16 a más	0.72		
Sedapal	0 a más	0.89	0 a 20	0.89
Sedapar	0 a más	0.47	0 a 15	0.47
EPS Avacucho	0 a 10	0.22	0 a 20	0.51
	11 a más	0.40		
Sedalib	0 a más	0.27	0 a 20	0.92
EPS Grau	0 a 100	1.15	0 a 15	0.76
	101 a más	1.68		
EPS Loreto	0 a 200	0.39	0 - 20	0.96

Fuente: SUNASS

Elaboración: Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente

Se observa que en los casos de Lima y Arequipa la tarifa para el primer tramo de consumo es igual que la tarifa social, mientras que en el caso de Piura la tarifa social es incluso mayor al primer tramo de consumo. En el caso de Cusco, se ha establecido también bloques de consumo en la tarifa social, de tal manera que el segundo bloque de consumo en esta categoría tiene una tarifa superior a la del primer bloque de consumo de los usuarios con tarifa doméstica.

Como puede apreciarse, este tipo de política tarifaria introduce una discriminación injustificable al cobrarse a los usuarios más pobres la misma tarifa que a usuarios con un poder adquisitivo mucho mayor, pero prestándoles un servicio de menor calidad. En efecto, una familia en las zonas más acomodadas de Lima, Arequipa o Piura, que sólo consume 20 ó 15 m3, paga por su servicio dentro del domicilio lo mismo que usuarios mucho más pobres, que reciben un servicio común en callejones o a través de piletas públicas. En este caso, los usuarios más pobres se ven obligados a pagar por un servicio de menor calidad, la misma tarifa que pagan usuarios de mayores ingresos por un servicio de calidad superior. Claramente, en este caso se produce una transferencia de ingresos de los sectores con mayores recursos, contradiciendo la esencia de cualquier política de subsidios.

Por otra parte, desde hace tiempo se ha señalado lo costoso de acceder al agua para los ciudadanos que carecen del servicio de agua potable, y por ello tiene que recurrir al abastecimiento de agua por camiones cisternas o aguateros, los cuales no garantizan la seguridad del agua para el consumo humano. En efecto, una familia

promedio suele consumir de 2 a 3 cilindros de agua por semana, a un costo por cilindro que varía entre 1 a 3 Nuevos Soles, dependiendo de la ubicación de la casa. Esto implica que el gasto de las familias sin acceso puede ubicarse en un rango de entre 8 a 36 Nuevos Soles mensuales. Considerando que un cilindro tiene una capacidad aproximada de 40 litros, el consumo en metros cúbicos se ubicaría en el rango entre 0.32 y 0.48 metros cúbicos por familia, lo cual si se traduce en costo por metro cúbico representa aproximadamente entre 25 y 75 Nuevos Soles. Un costo exageradamente elevado por un agua frecuentemente no apta para el consumo humano, y que resulta incluso superior a la tarifa más alta que se aplica a los usuarios industriales.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, no existe justificación alguna para postergar la aplicación de una política que permita corregir paulatinamente la situación tarifaria de subsidios indiscriminados que favorecen a los sectores de ingresos más elevados, y que constituye uno de los factores que mantienen a las empresas en una situación financiera precaria que les impide atender la necesidad de ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio, especialmente a los sectores más pobres de la población.

4.8. Una nota sobre la participación privada en la prestación de los servicios de agua

El inicio de procesos de promoción de la participación privada en Tumbes y Piura, con proyección de realizar procesos similares en otras empresas, ha suscitado un debate sobre la pertinencia y/o conveniencia de la gestión privada de los servicios de agua potable y alcantarillado. Los argumentos a favor y en contra son diversos y en esta sección se analiza el tema. Sin embargo, cabe destacar que la participación privada en los servicios de saneamiento ya se ha iniciado en Lima con la construcción de la Planta de Tratamiento del Río Chillón, cuya obra se ha ejecutado mediante un contrato con un consorcio de inversionistas privados, los cuales se encargan de la producción de agua potable para SEDAPAL.

Altos requerimientos de inversión

Entre los principales argumentos que sustentan la participación privada en los servicios de saneamiento se menciona los elevados requerimientos de inversión para ampliar el acceso y mejorar la calidad de estos servicios. En efecto, el Viceministro de Construcción y Saneamiento¹¹⁷ señala que se requeriría no menos de US\$ 4,472 millones de dólares para cumplir las Metas del Milenio al 2015 y lograr una cobertura nacional de agua potable del 82% y de alcantarillado del 77%. Al respecto, se ha planteado que difícilmente el Estado podrá disponer de esta cantidad de dinero y por ello las políticas de saneamiento consideran la participación de la inversión privada como una fuente importante para cubrir las necesidades de inversión en este sector. Asimismo, se plantea también que la gestión privada de los servicios permitiría lograr importantes mejoras de eficiencia en la gestión de las empresas, lo cual haría posible elevar sustancialmente la calidad del servicio sin la necesidad de incrementos proporcionales en los costos.

El agua como un bien público

Por su parte, los que se oponen a la participación de la inversión privada en los servicios de saneamiento exponen también una diversidad de argumentos. Así, se sostiene que por la naturaleza vital de este servicio, no debería mantenerse en manos

¹¹⁷ Cfr. Presentación del Viceministro de Construcción y Saneamiento, ingeniero Jorge Villacorta, en Lima, el 27/08/04

privadas. Y se añade a este argumento el carácter de bien común y público del agua como fundamento para sustentar la inconveniencia de entregar este recurso a la gestión privada. Algunos incluso conciben el recurso agua como herencia y patrimonio de la humanidad y rechazan que se pretenda asignar un valor económico al agua,¹¹⁸ tal como fue planteado en la Conferencia de Dublín de 1992.

Al respecto, cabe mencionar que la Constitución señala en su artículo 66º lo siguiente:

“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.”

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 73º de la Constitución establece que:

“Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.”

La lectura armónica de las normas constitucionales lleva a la idea de que el agua, por ser un recurso natural, es patrimonio de la Nación y, por tanto, está reservado al dominio del Estado como ente colectivo que representa a la misma, no siendo susceptible de ser enajenado o adquirido por prescripción. En tal sentido, jurídicamente, es un bien de dominio público¹¹⁹ y por Ley Orgánica se establecen las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. Sin embargo, al igual que otros recursos naturales puede ser otorgado para su utilización y aprovechamiento económico a particulares a través de la figura de la concesión y conforme a ley. En estos términos, el agua como recurso natural constituye un bien de uso público, es decir, destinado a que lo use cualquier persona dentro del territorio porque esa es precisamente su finalidad.¹²⁰ De allí que, en principio, la definición del agua como un bien de uso público no es necesariamente contradictoria con la posibilidad de que los servicios de agua puedan ser otorgados en concesión al sector privado.

El valor económico del agua

Respecto a la supuesta incompatibilidad entre el reconocimiento del agua como un derecho humano, lo cual se sostiene en este informe, y la aceptación de que este recurso tenga un valor económico o sea posible de entregarse al sector privado en la forma de concesión, cabe señalar que la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, promulgada el 25 de junio de 1997, afirma en su artículo 3º que “se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”.

El valor económico del agua resulta evidente de la constatación que, para hacerla disponible, es necesario realizar obras de captación, y para proveer agua potable se

¹¹⁸ Ver Alternativa y CEDAL (2004). Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú. Lima

¹¹⁹ Desde el punto de vista económico, un bien público es aquél que cuando existe para un consumidor está disponible para todos los consumidores, es decir no se puede excluir a otros consumidores. Asimismo, la utilización de un bien público por una persona no reduce el consumo de los demás. El servicio de agua potable no responde bien a estas características.

¹²⁰ Cfr. Rubio Correa, Marcial (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima: PUCP, p. 330 y ss; Bernaldes Ballesteros, Enrique (1996). La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Lima: CIEDLA, Konrad Adenauer, p. 337 y ss.

incurre además en costos de tratamiento y distribución. Asimismo, como cualquier otro recurso, los usos del agua tienen un valor económico sea en la agricultura, consumo humano, generación de electricidad o fines recreativos. Sin embargo, como señalan Perry, Rock y Seckler¹²¹, la aceptación del valor económico del agua no es lo mismo que admitir que el agua debería ser necesariamente asignada por el libre juego de las fuerzas del mercado. En la medida que los diferentes usos del agua involucran la presencia de diversas externalidades, se requiere un cierto nivel de regulación pública (gestión extra-mercado) de este recurso para servir efectiva y eficientemente determinados objetivos sociales. El nivel específico y la profundidad de la intervención pública dependerá de las condiciones particulares de cada realidad involucrada. En este sentido, el reconocimiento del valor económico del agua tampoco supone, necesariamente, que la mejor modalidad para su manejo sea la gestión privada, de tal forma que la gestión pública de los servicios puede ser válida, aún reconociendo dicho valor económico.

Otros argumentos

Argumentos adicionales en contra de la participación privada en los servicios de agua potable y desagüe son también el posible aumento de tarifas que se produciría, lo cual haría inaccesible este recurso vital para muchos ciudadanos pobres; así como también, el cuestionamiento de que la inversión extranjera en los países en vías de desarrollo tenga algún aporte positivo. Un elemento que abona en favor de esta posición es la percepción negativa que se ha formado en muchos ciudadanos sobre la actuación supervisora y fiscalizadora del Estado durante el gobierno anterior, respecto de las empresas privatizadas que prestan servicios públicos. Sin embargo, como se ha señalado en este informe, el incremento de las tarifas medias de las empresas de agua, con una adecuada política de subsidios, constituye una condición necesaria para posibilitar la mejora de la situación financiera de las empresas municipales de agua, de modo que se encuentren en mejores condiciones para atender las necesidades de acceso y calidad del servicio. En este sentido, la eliminación del subsidio indiscriminado para concentrarlo en los más pobres, tal como se sustenta en este informe, es una medida clave para incrementar la tarifa media de las empresas.

Se concluye entonces que el incremento de las tarifas de agua es indispensable para el fortalecimiento financiero de las empresas y debería producirse con independencia de si se encuentra bajo gestión pública o privada.

Por otra parte, es también un hecho comprobable que la privatización de los servicios de telefonía y electricidad ha mejorado sustancialmente la calidad de los servicios y ha posibilitado una significativa ampliación del acceso, no obstante que éste aún se mantiene lejos de ser óptimo y que se observa un descontento de grandes segmentos de usuarios con relación al elevado nivel de las tarifas de dichos servicios. Este punto ha sido destacado públicamente por la Defensoría del Pueblo en diversos ámbitos, y ha sido uno de los factores que genera mayor desconfianza ciudadana sobre la conveniencia de la participación privada en los servicios de saneamiento.

Gestión pública y privada de los servicios

Una de las características del debate con relación a la gestión privada o pública de la prestación de los servicios públicos ha sido su tendencia a politizarse, de tal forma que muchos argumentos a favor y en contra de la participación privada suelen tener como sustento principal las posiciones ideológicas de los proponentes. Sin embargo, es

¹²¹ Cfr. Perry C.J., Rock M., y Seckler D. (1997). "Water as an economic good: a solution or a problem?" Research Report N° 14. International Irrigation Management Institute, Sri Lanka.

posible analizar el tema identificando algunos hechos reales. En primer lugar, asumiendo una posición realista, se podría admitir que difícilmente el Estado tendría la capacidad de asignar recursos suficientes, dentro de un plazo razonable, para financiar el monto total de las inversiones que se han identificado como necesarias. En este contexto, la participación de inversionistas privados en los servicios de saneamiento puede ser una opción que aporte recursos y capacidad de gestión, al menos para mejorar el acceso y la calidad del servicio a los sectores que tienen los ingresos suficientes para pagar el costo real del servicio. A este respecto, es pertinente señalar que el problema de carencia de acceso afecta a grandes sectores de la población, no sólo a los más pobres sino también a sectores que seguramente se encontrarán en condiciones de pagar el costo real del servicio; mientras que, por otra parte, la baja calidad del servicio es un problema para todos los usuarios. En tal sentido, si la participación privada permitiera resolver estos dos problemas, ello sería por sí mismo un aporte muy importante. No obstante, una verdadera solución al problema debe contemplar una política adecuada de subsidios, que corrija las distorsiones del sistema actual y que adopte un mecanismo institucional eficiente para mantener el incentivo de las empresas prestadoras de ampliar el servicio a los sectores más excluidos. La experiencia del Fondo Social de Electricidad – FOSE, es particularmente relevante para este fin. Es por ello que en este informe se sostiene la necesidad urgente de corregir la política de subsidios indiscriminados, con el doble fin de fortalecer la situación financiera de las empresas, y mejorar la situación de los servicios para los sectores más pobres de la población.

Como se ha señalado, la conveniencia de mantener la gestión pública de los servicios versus incorporar la gestión privada es un asunto que genera mucha controversia. Esta característica implica que la gestión privada de los servicios de agua y alcantarillado involucra riesgos particulares. La experiencia internacional muestra que, junto a los casos de éxito en América Latina, principalmente en Chile y Colombia, han habido también varios procesos de participación privada en el sector agua que han fracasado o han enfrentado problemas serios. Los casos de Tucumán, Buenos Aires, Cochabamba, y más recientemente La Paz y El Alto, evidencian que este sector presenta dificultades particulares para el éxito de la participación privada. Tales experiencias permiten apreciar la importancia de lograr un nivel mínimo de aceptación o tolerancia por parte de la mayoría de la población de las localidades involucradas, para asegurar la viabilidad de la participación privada en los servicios de saneamiento. Ello involucra la necesidad de realizar procesos adecuados de información, participación y consulta ciudadana, en los cuales la población pueda expresar sus preocupaciones y obtener las respuestas pertinentes por parte de las autoridades públicas. A este respecto, cabe mencionar también el caso de la provincia de Pacasmayo en Lambayeque cuyos servicios fueron entregados en concesión el año 2002 a una empresa mixta formada por los municipios de San Pedro de Lloc, Guadalupe, y la municipalidad menor Curva de Sun, conjuntamente con la empresa de origen alemán ENVICON PERÚ SAC, esta última con una participación del 51%. La empresa que asumió la concesión, NORWASSER SAC, no pudo cumplir sus obligaciones contractuales por lo que en mayo de 2004 las autoridades municipales declararon su caducidad.

En el caso de Tumbes, PROINVERSIÓN habría realizado talleres y reuniones informativas con la población y autoridades regionales y locales, propiciándose el consenso entre la población y autoridades públicas respecto de la conveniencia de otorgar en concesión privada la empresa EMFAPATUMBES. Este consenso fue manifiesto entre los asistentes a la Audiencia Pública convocada en Tumbes por la SUNASS, sobre el Estudio Tarifario, el día 3 de Junio de 2005. Ciertamente, un factor clave para dicho consenso es la frustración de la población de Tumbes que por muchos años ha visto insatisfechas sus necesidades de acceder a servicios de

saneamiento con la calidad adecuada. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha notado también que las expectativas de la población sobre los beneficios de la participación privada podrían estar sobreestimados, lo cual, en vista de los riesgos que se desprenden de la experiencia internacional, podría introducir una vulnerabilidad adicional para el éxito del proceso. En efecto, cuando las expectativas de la población son demasiado grandes, la dificultad de satisfacerlas podría hacer que la aceptación inicial de la población se convierta en rechazo en relativamente poco tiempo. Es claro que, una vez que se ha optado por entregar la empresa en concesión a inversionistas privados, el surgimiento de problemas representaría no sólo postergar por más tiempo que la población de Tumbes tenga acceso a servicios de mejor calidad, sino que además se crea el riesgo de tener que enfrentar demandas judiciales o de arbitraje que podrían resultar sumamente onerosas para el Estado. Es por ello que las autoridades responsables de este proceso de concesión deben informar adecuadamente a la población sobre los beneficios que realmente se pueden obtener de la concesión privada y especialmente los plazos en que estos se pueden lograr, de tal manera que las expectativas de la población sean más realistas y se establezcan mejores condiciones para el éxito del proceso de concesión.

El papel de la Defensoría del Pueblo

En nuestra apreciación, la situación crítica de la prestación de servicios de saneamiento a nivel nacional requiere urgentes cambios en la política sectorial. Es notorio que la gestión pública de las empresas, particularmente la municipal, ha conducido a la mayoría de las empresas a una situación difícil en lo económico y financiero, que les impide atender las necesidades de ampliar el acceso y la calidad de los servicios. Por tanto se requiere un cambio de política, y una de las opciones para dicho cambio, aunque no la única, es la participación de inversionistas privados en la gestión de los servicios. El caso de Tumbes evidencia que la principal preocupación del ciudadano es que su derecho a contar con servicios de calidad adecuada sea hecho realidad, pero con tarifas justas, y seguramente le preocupa menos si el proveedor es privado o público. Consideramos por tanto, que las autoridades públicas tienen la obligación de dar respuestas adecuadas para resolver los problemas del sector, y que la decisión de optar por la gestión privada de los servicios corresponde a dichas autoridades, tomando muy en cuenta la opinión y preocupaciones de la población mediante adecuados procesos de información, participación y consulta.

Este reconocimiento, sin embargo, no implica que la Defensoría del Pueblo pretenda promover o justificar la participación de inversionistas privados en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Como ha señalado públicamente, la Defensoría del Pueblo es neutral con relación a este tema que debe ser resuelto a nivel político por las autoridades públicas. Pero sí creemos que la participación privada, en cualquiera de sus formas, es una opción válida para contribuir a la solución de los problemas del sector; no obstante que también tiene sus propios problemas, aunque distintos a los de la gestión pública. Es por ello que las autoridades públicas deben ponderar las ventajas y desventajas de la gestión pública y la gestión privada para decidir en qué casos conviene mantener la gestión pública y en qué casos conviene convocar alguna de las formas de participación privada. Dicha decisión, además, debe ser adoptada por las autoridades mediante adecuados procesos de participación y consulta ciudadana, y manteniéndose las obligaciones del Estado que se han señalado en este informe, de garantizar el derecho humano al agua.

Por otra parte, cabe precisar que, en opinión de la Defensoría del Pueblo, la gestión privada no debería considerarse como excluyente de la gestión pública, sino más bien complementaria en las modalidades que se consideren pertinentes para cada caso. En este sentido, siendo igualmente realista, se podría reconocer que difícilmente podrá

encontrarse inversionistas privados interesados en asumir la gestión de las 45 empresas a nivel nacional, al menos no en un plazo mediano. Es por ello que la política sectorial no debería concentrarse exclusivamente en promover la participación privada, sino que también debería incluir las estrategias y los programas de inversión necesarios para resolver los serios problemas de gestión de todas las empresas municipales, en particular de aquellas que se ubican en las zonas de mayor pobreza relativa. De este modo se podrá crear condiciones propicias para que las empresas en poder del Estado puedan también contribuir a alcanzar el objetivo de garantizar el acceso universal a los servicios de agua potable y alcantarillado, con un nivel de calidad adecuado y tarifas justas.

En este contexto, algunos actores locales han planteado soluciones intermedias para la participación privada en los servicios de saneamiento, como por ejemplo la búsqueda de socios privados estratégicos, de tal manera que se mantenga el control municipal local, y sea posible obtener recursos de inversión y capacidad empresarial privados en un sistema de gestión mixta. La posibilidad de incorporar la participación de inversionistas privados en ciertos segmentos de la prestación del servicio, como ya se ha hecho en el caso de SEDAPAL para la planta de tratamiento del Chillón, se incluye dentro de este tipo de opciones, las cuales podrían ser modalidades más aceptables, por la población de algunas regiones, para la participación de la inversión privada en los servicios de saneamiento.

Cabe señalar, por otra parte, que a nivel nacional las autoridades sectoriales y aquellas involucradas en los procesos de promoción de la participación privada en los servicios de saneamiento, aún no han desarrollado una adecuada y suficiente política de información frente a los ciudadanos, de modo que estos puedan conocer y entender los problemas, causas y consecuencias del actual modelo de gestión del servicio, tanto como las ventajas y desventajas de la participación privada. Tampoco se han establecido mecanismos de diálogo entre los gobiernos local, regional y central, con la población, que permitan la creación de algún nivel de valor público compartido sobre la pertinencia y necesidad de la inversión privada en el sector.

5. CONCLUSIONES

5.1. El Derecho al Agua y su exigibilidad

La incorporación del enfoque de derechos en servicios públicos implica el reconocimiento no sólo de derechos de usuarios y consumidores del servicio, sino también el reconocimiento de un derecho humano al agua en toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. La existencia de este derecho se desprende de la aplicación de diversos instrumentos internacionales, así como de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, e implica esencialmente su disponibilidad, calidad y accesibilidad, tanto física, económica, informativa y sin discriminación. El reconocimiento de este derecho permite el establecimiento de mecanismos de exigibilidad al Estado, particularmente los poderes Ejecutivo y Legislativo, para establecer el derecho al agua como de prioridad máxima, y desarrollar las políticas públicas que hagan posible su concreción en cada persona.

5.2. El derecho al agua en la legislación nacional

El derecho al agua puede entenderse como un aspecto que se debe garantizar para que puedan hacerse vigentes otros derechos como la vida, la salud, el medio ambiente adecuado, y el respeto a la dignidad humana, entre otros, que la Constitución

reconoce y que se desprenden de la dignidad del ser humano. Asimismo, la Constitución exige que las normas relativas a derechos y libertades se interpreten de conformidad con los tratados y declaraciones ratificados por el Perú.

5.3. El Agua Potable y Alcantarillado como Servicios Públicos

En el Perú, la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado constituye un servicio público, cuya titularidad le ha sido reservada al Estado por ley. Ello se sustenta en la esencialidad del agua para los seres humanos, y al papel que debe cumplir el Estado por la característica económica de este servicio al constituir un monopolio natural. La Defensoría del Pueblo, conforme a su mandato constitucional, supervisa la prestación de los servicios urbanos de agua potable y alcantarillado, pero sin dejar fuera de su competencia la provisión de estos servicios por asociaciones comunitarias, como las Juntas Administradoras de Servicios Rurales, u otras formas no empresariales. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo le otorga prioridad al acceso universal a estos servicios, de modo que se atienda adecuadamente a los sectores con mayores niveles de exclusión, inequidad e injusticia.

5.4. El enfoque de género como un eje transversal

Dado que entre los sectores particularmente afectados por los problemas de los servicios de agua y saneamiento se encuentran las mujeres y los niños, es necesario desarrollar una sensibilidad de género en los servicios públicos, particularmente en los de agua y saneamiento, toda vez que ello contribuirá a generar un efecto transformador en el papel de la mujer en este sector, y liberador de las cargas que aumentan la desigualdad de género.

5.5. Marco institucional por superar

El marco institucional de los servicios de saneamiento presenta problemas serios y vacíos normativos, así como la desarticulación de las acciones sectoriales y ausencia de coordinación entre las entidades del Estado involucradas en la prestación, regulación y fijación de políticas. Ello se extiende también a la cooperación internacional y a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, de tal forma que los escasos espacios que existen para la concertación entre éstos son débiles o poco efectivos. Asimismo, existe una superposición de funciones y competencias que, apareciendo como compartidas, terminan siendo indefiniciones que llevan a la inacción o al conflicto entre las entidades involucradas.

- a. SUNASS ha acentuado su posición como regulador de las EPS y del ámbito urbano, pero ha dejado de lado el ámbito rural, donde los niveles de pobreza y, por tanto de falta de acceso, calidad y tarifas justas, aumentan los niveles de exclusión, inequidad e injusticia, puestos de relieve en el Informe de la Comisión de la Verdad.
- b. La dependencia de los directivos de las EPS respecto de las autoridades municipales ha dado lugar al predominio de criterios no técnicos en las decisiones de gestión de las empresas.
- c. El modelo de municipalización de las empresas y el nuevo modelo de descentralización, con frecuencia han ocasionado conflictos entre los diversos niveles de gobierno, regional y local, lo cual ha determinado que los gobiernos

regionales no asuman el tema del agua como uno prioritario en sus agendas de acción.

- d. La gestión estatal de los servicios de agua potable y alcantarillado se ha caracterizado por grandes ineficiencias de gestión de las empresas y su carencia de recursos para financiar las inversiones necesarias para ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios.
- e. La participación de la inversión privada en estos servicios es una opción que puede permitir disponer de recursos para inversión y de capacidad empresarial para mejorar la eficiencia de gestión de las empresas, de tal manera que se haga posible mejorar el acceso y calidad del servicio. Sin embargo, para hacer viable esta opción es indispensable lograr el consenso político necesario, entendido como la aceptación o tolerancia de la mayoría de la población en las localidades involucradas. La situación actual es que las autoridades sectoriales, y aquellas involucradas en los procesos de promoción de la inversión privada en los servicios de saneamiento, no han desarrollado una adecuada política de información frente a los ciudadanos, de modo que estos puedan entender los problemas, causas y consecuencias del actual modelo de gestión del servicio, tanto como los resultados que podrían lograrse con la participación privada. Tampoco se han establecido mecanismos de diálogo entre los gobiernos local, regional y central, con la población, que permitan la creación de algún nivel de valor público compartido sobre la pertinencia de la inversión privada en el sector.
- f. La participación privada en los servicios de saneamiento requiere el fortalecimiento del organismo regulador a fin de evitar los problemas de tarifas altas que se han presentado en los servicios de telecomunicaciones y electricidad.
- g. Existe una duplicidad de funciones por parte del organismo regulador y del Ministerio de Salud, respecto de la supervisión y vigilancia de la calidad del agua en el ámbito urbano. Sin embargo, ninguna de las dos instituciones ha logrado el cumplimiento pleno de sus obligaciones.
- h. La intervención del Ministerio de Economía y Finanzas ha tenido efectos negativos al generar duplicidad de exigencias a las empresas en términos de cumplimiento de metas, así como al establecer limitaciones al endeudamiento para financiar inversiones. Asimismo, también ha afectado la capacidad de acción del organismo regulador SUNASS, al limitar su disponibilidad presupuestal.

5.6. Acceso a los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado

- a. El sector de agua potable y alcantarillado ha tenido un desarrollo incompleto, que se refleja en un déficit importante de estos servicios en la actualidad. Sólo 74,6% (20 millones) de la población nacional cuenta con servicio de agua potable, mientras que un 25,4% carece de acceso al servicio (6.8 millones). Asimismo, sólo 57,1% (15.3 millones) cuenta con servicios de desagüe, mientras que 42,9% (11.5 millones) no lo tiene. La población que más sufre la falta de acceso a los servicios de agua y saneamiento son las poblaciones rurales (38% sin agua y 70% sin alcantarillado sanitario). Con relación al servicio de alcantarillado todavía existe un déficit marcado en el tratamiento de aguas residuales. Las causas son múltiples pero la principal es la falta de fuentes de financiamiento para realizar las inversiones necesarias. A ello se suma la casi nula posibilidad de que las empresas puedan recurrir a sus propios recursos para atender la demanda de ampliación.

- b. Las inversiones requeridas para cumplir las Metas del Milenio al 2015, según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, son aproximadamente US\$4,472 millones de dólares. Sin embargo, los planes de inversión destinados al sector no guardan relación con este requerimiento, y llegan tan sólo a US\$1,257.5 millones de dólares, entre 2001 y 2008.
- c. En términos generales, todas las EPS requieren acciones de optimización de la gestión empresarial y de la infraestructura existente, especialmente en lo referente a la mejora del manejo de redes para lograr una mejor distribución, disminución de los altos niveles de agua no facturada, disminución de las pérdidas de agua, incremento de los niveles de micro medición, entre otras. La situación señalada evidencia la urgencia de que el sector saneamiento defina una política clara y viable de financiamiento de las demandas crecientes de servicios de agua y saneamiento de las zonas aún no atendidas. De lo contrario, la situación tenderá a agravarse.
- d. La Defensoría del Pueblo ha insistido en recordarle a las empresas y a las entidades de la administración estatal que existe un derecho de acceso al servicio, y que si la ley no diferencia entre propietarios y no propietarios, debe atenderse todo pedido de acceso al servicio de agua con sólo demostrar que se domicilia en el inmueble o predio. Se requiere, por tanto, que las EPS modifiquen algunos criterios que se han venido aplicando y que han limitado el acceso de los ciudadanos a los servicios de saneamiento. Asimismo, la Defensoría del Pueblo considera que la SUNASS debería regular con claridad este tema, y establecer los lineamientos que deben seguir las EPS para modificar los Reglamentos de Prestación del Servicio que son sujetos de aprobación por dicho organismo regulador.

5.7. Calidad del Servicio

El derecho humano al agua implica contar con acceso a agua apta para el consumo humano y con una disponibilidad adecuada en términos de continuidad y suficiencia. En el Perú, se puede identificar tres procesos de vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano: i) vigilancia sanitaria, a cargo del Ministerio de Salud, ii) control de calidad, a cargo de las EPS, y iii) vigilancia operativa, a cargo de SUNASS. Este modelo presenta sin embargo varios problemas:

- a. La norma vigente de Calidad del Agua para Consumo Humano aprobada mediante Resolución Suprema del 17 de diciembre de 1946 ha quedado obsoleta y debe ser actualizada a la brevedad en base a las guías de la Organización Mundial de la Salud. No hacerlo de manera prioritaria constituye un incumplimiento del Estado Peruano a los deberes de protección y garantía del derecho al agua de sus ciudadanos.
- b. Tampoco se han dictado normas para regular la vigilancia de la calidad del agua de consumo humano. De acuerdo con la información recogida en la investigación defensorial, éstas se encontrarían en elaboración en el Ministerio de Salud.
- c. Se observa un avance progresivo en la medición de cloro residual en los últimos años por parte de las empresas, de tal manera que se ha ido superando el límite mínimo establecido por la norma (80% de muestras con contenido de cloro mayor a 0.5 ppm). Sin embargo, en algunas ciudades aún persiste la no realización del número de muestras mínimo establecido por la norma, lo cual genera incertidumbre sobre los resultados obtenidos. Por otra parte, el parámetro

establecido del 80% es aún reducido para asegurar que el agua abastecida por las EPS sea apta para el consumo humano.

- d. Un grupo de empresas ha reportado presencia de algunos parámetros que sobrepasan los Límites Máximos Permisibles fijados por el organismo regulador para la calidad físico-química del agua a la salida de la planta de tratamiento, aguas subterráneas y red de distribución. En algunas ciudades se ha observado la presencia de arsénico y nitratos, elementos sumamente peligrosos para la salud.
- e. SUNASS ha realizado la vigilancia operativa con una frecuencia máxima de una vez por año a cada Empresa, en algunas se ha realizado una vez cada dos años, y dos empresas en las ciudades evaluadas no fueron fiscalizadas durante todo el período investigado. En términos generales se observa que la SUNASS ha ido aumentando el número de muestras analizadas con fines de supervisión y control, aunque ello no ha sido una constante en todos los casos.
- f. La mayoría de los servicios de agua potable en el país no ha logrado brindar un servicio continuo a sus clientes. Una de las principales causas de esta situación es el alto nivel de pérdidas de agua, que se refleja en un elevado porcentaje de agua no facturada; es decir, agua que se pierde y que en lugar de generar ingresos adicionales a las empresas les genera pérdidas, y consecuentemente imposibilidad de ampliar los servicios y mejorar su calidad.

5.8. Atención de Reclamos

El Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento no brinda facilidades adecuadas al ciudadano para el ejercicio de su derecho de reclamo. Por el contrario, el Reglamento vigente establece una serie de medidas que se podrían considerar un retroceso en la tendencia por hacer del procedimiento administrativo uno garantista de los derechos ciudadanos. Esto se refleja en lo siguiente:

- a. El Reglamento eliminó el concepto “reclamos no comerciales”, el mismo que ha quedado ausente de toda regulación. Es indispensable la emisión de una norma especial que regule de manera precisa los principios y procedimientos que deberán seguir los ciudadanos para realizar los reclamos por calidad. Mientras tanto, SUNASS podría restablecer la vigencia de la norma derogada en la parte correspondiente a los reclamos no comerciales, o exigir que se apliquen las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- b. El establecimiento de formatos especiales para la presentación del reclamo genera mayores costos al usuario y muchas veces confusión, con la consiguiente pérdida de la oportunidad del reclamo. Asimismo, su redacción es equívoca, llevando a pensar a los funcionarios que dicho formato es el único documento idóneo para presentar reclamos.
- c. Existe una indefinición en la regulación sobre la fase de negociación y acuerdos en el procedimiento de reclamo. La SUNASS debería introducir una disposición estableciendo claramente que la fórmula conciliatoria no podrá contener menores derechos a los que corresponden al usuario, a la luz de la información y pruebas actuadas y que están a disposición de la empresa. De lo contrario se contraviene el deber especial de protección de todas las instituciones estatales del interés de usuarios y consumidores, así como el principio de verdad material que define la Ley del Procedimiento Administrativo General.

- d. Es necesario establecer mayores elementos que permitan asegurar la realización del acto de notificación, con el fin de evitar problemas como el cuestionamiento de la veracidad de la información contenida en las actas, o la poca diligencia de los notificadores.
- e. La eliminación de la posibilidad de que el TRASS declare fundado el reclamo en aquellos casos en que la empresa incumple con elevar en el plazo establecido los expedientes apelados a segunda instancia, constituye también un retroceso en la regulación de procedimientos garantistas de los derechos de los usuarios. Este hecho traslada al administrado la responsabilidad del cumplimiento de los deberes de la administración, lo cual incrementa los costos de reclamación, y aumenta la incertidumbre sobre la decisión de la administración. En este caso, también se incumple el deber especial de protección de las instituciones del Estado que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional.

5.9. Situación de las empresas prestadoras

Los avances en el marco regulatorio, casi 10 años después de haber sido aprobado, son muy limitados. Se hace urgente por tanto, una reforma de dicho sistema y de las políticas del gobierno central y del organismo regulador para lograr los avances necesarios, que hagan posible enfrentar con éxito el objetivo de ampliar significativamente el acceso y mejorar sustancialmente la calidad de estos servicios. A este respecto se concluye que:

- a. Existe una sobrecarga sobre las EPS por parte de SUNASS, al solicitarles que inviertan en la elaboración de planes con elevados costos, que luego tienen complejos procedimientos para su aprobación; mientras que por otra parte no existen incentivos para cumplir con esta normativa. Ello ha llevado a muchas EPS a no interesarse por la elaboración de los planes requeridos. Por otro lado, tanto la SUNASS como la Dirección General de Presupuesto Público exigen el cumplimiento de metas de gestión, lo cual eleva los costos de su cumplimiento.
- b. La inestabilidad de los directivos de las empresas genera dispersión en la visión y poca continuidad en los criterios de gestión, inversiones y políticas empresariales. Esto origina una menor eficiencia en el uso de los recursos, y crea condiciones para que sean contadas las empresas que generan recursos suficientes como para pagar el servicio de la deuda, reponer activos y realizar nuevas inversiones.
- c. En la actualidad, las EPS no generan utilidades ni cuentan con capacidad de endeudamiento, razón por la cual, el incremento de la cobertura de los servicios que brindan se ve limitado. Esto afecta directamente a los usuarios actuales como a los potenciales, razón por la cual muchos ciudadanos y ciudadanas han optado por financiar las obras de infraestructura de acceso con sus propios recursos, inversión que según el marco legal vigente debe ser devuelta por la empresa prestadora bajo la figura de las Contribuciones Reembolsables. Esta figura, sin embargo, ha sido modificada por la Ley Orgánica de Municipalidades que transfiere la titularidad de las contribuciones reembolsables a las municipalidades donde se ejecutaron las obras.
- d. La precaria situación financiera de las EPS les impide también atraer con mejores salarios a personal con conocimiento técnico especializado y experiencia en el sector. A ello se suma que la regulación de los salarios responde al marco normativo del sector público, el cual es rígido y no está concebido para incentivar mejoras de la gestión.

- e. El debilitamiento de la capacidad de gestión, ya sea por una alta rotación de personal o por debilidad en las capacidades técnicas, junto a los insuficientes recursos financieros, se ve reflejado en los indicadores de gestión de las EPS, tal como es el caso de las elevadas pérdidas de agua por falta de medición domiciliaria, conexiones clandestinas, fugas físicas en las redes, o mal uso del agua por parte de algunos usuarios.
- f. Las decisiones de las autoridades municipales, en el marco del proceso de reordenamiento tarifario establecido por SUNASS, han determinado una disminución de las tarifas reales, lo cual ha agravado las dificultades financieras de las empresas.
- g. Se observa una relativa inacción gubernamental con relación a los serios problemas financieros y de gestión que enfrentan las empresas. No se ha hecho pública ninguna política gubernamental integral orientada a resolver los problemas de acceso y calidad del servicio, y mejorar la gestión empresarial. En buena cuenta, el Estado Peruano no estaría asumiendo un problema que afecta un derecho humano básico y cuyas implicancias para la salud, bienestar y desarrollo de la población son críticas.
- h. Es necesario definir, de manera participativa, la política a seguir a largo plazo y los mecanismos a emplear para lograr el mejoramiento de los servicios de agua y desagüe. Dicha política debería incluir una reducción de la injerencia política en la toma de decisiones y administración financiera de las EPS. Estos cambios deberían realizarse conjuntamente con un proceso de información y participación ciudadana que incluya la concientización de la población sobre la importancia del cuidado de los recursos hídricos y pago de lo efectivamente consumido.
- i. Los procesos de Participación del Sector Privado que vienen llevando adelante las empresas municipales de Tumbes y Piura, pueden contribuir a resolver los problemas de falta de recursos para inversión y deficiente gestión empresarial, de tal manera que se haga posible ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua y desagüe. Sin embargo, la opción de la participación privada, en sus diferentes modalidades, debe decidirse en el marco de un amplio proceso de información y consulta ciudadana, de tal manera que se posibilite la aceptabilidad social de esta medida. Por otra parte, no todas las EPS podrán ser atractivas para la inversión privada en un plazo mediano, por lo cual sigue siendo necesario definir un plan integral para el desarrollo del sector que involucre acciones de los gobiernos central y regionales para mejorar la gestión de las empresas municipales, así como la asignación de recursos públicos para inversión en las zonas de mayor pobreza.

5.10. El Problema de las Tarifas

- a. Existe una política de subsidios indiscriminados que resulta injusta para los más pobres, y que contribuye a dificultar que quienes no tienen agua puedan acceder a ella. En este sentido, la tarifa social viene siendo aplicada de una manera irracional, beneficiando a quienes más tienen y afectando así a los más pobres.
- b. Por lo general las tarifas medias de las empresas no cubren sus costos medios de la producción de agua. Esto implica que las tarifas se encuentran por debajo de lo necesario para solventar el funcionamiento adecuado de las empresas.

- c. Uno de los principales factores que han limitado la posibilidad de que las EPS incrementen sus tarifas ha sido el hecho que los incrementos deben ser aprobados por las Juntas Empresariales de las EPS, conformadas por los alcaldes de los municipios que forman el ámbito de operación de las empresas. Dichas Juntas han obstaculizado en muchos casos la aplicación de aumentos tarifarios que resultaban urgentes para mejorar la situación financiera de las empresas.
- d. Son pocas las empresas cuya tarifa les permite obtener utilidades positivas. Incluso, aún sin considerar los gastos administrativos y operativos, muchas empresas tienen resultados negativos, es decir presentan una pérdida operativa. Sin embargo, aunque muchas empresas estén técnicamente quebradas, no pueden dejar de prestar este servicio por ser esencial para la población. El resultado de esta situación es que la infraestructura viene deteriorándose y los niveles de servicio tienden a empeorar.
- e. Un incremento inmediato de las tarifas no solucionaría el problema en el corto plazo ya que existen otros agravantes. Sin embargo, la sostenibilidad financiera de las EPS en el largo plazo implica inevitablemente un incremento de las tarifas, pero éste debe aplicarse conjuntamente con un adecuado sistema de subsidios y en el marco de una mejora sustancial de la gestión empresarial. Con este fin puede ser conveniente introducir mecanismos de vigilancia social, como el Comité de Vigilancia Ciudadano que se ha planteado en Arequipa.

5.11. Participación privada en la prestación de los servicios de agua.

- a. El agua es un recurso natural que puede ser clasificado como un bien de uso público y como tal la Constitución ha establecido que su dominio se encuentra en el Estado. En tal sentido, si bien su propiedad no puede ser entregada a particulares, sí puede ser otorgado en concesión para su aprovechamiento.
- b. El valor económico del agua resulta evidente de la constatación que, para hacerla disponible, es necesario realizar obras de captación, y para proveer agua potable se incurre además en costos de tratamiento y distribución. Siendo un recurso natural, sus usos tienen un valor económico, aunque de ello no se desprende que necesariamente deba ser asignado por el libre juego de las fuerzas del mercado.
- c. La gestión privada de los servicios de agua puede ser una opción que aporte recursos y capacidad de gestión, al menos para mejorar el acceso y la calidad del servicio a los sectores que tienen los ingresos suficientes para pagar el costo real del servicio. Sin embargo, para atender las necesidades de los más pobres se requiere aplicar esquemas de subsidios sustancialmente distintos del indiscriminado sistema actual.
- d. La situación crítica de la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional hace necesario urgentemente la definición de una política nacional de desarrollo de los servicios de saneamiento que incluya respuestas adecuadas a los problemas del sector, las cuales deben decidirse mediante procesos participativos con información oportuna y adecuada, de tal forma que se logren consensos amplios para garantizar la viabilidad y continuidad de tales políticas.

6. RECOMENDACIONES

En vista de la situación analizada en el presente informe, la Defensoría del Pueblo considera pertinente:

1. **RECORDAR** al Poder Ejecutivo, al Congreso de la República y a los Gobiernos Regionales y Locales, que existe un derecho humano al agua reconocido por las Naciones Unidas y que se desprende de la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos que el Perú ha ratificado y que, por tanto, es indispensable que cumplan con sus obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción del derecho humano al agua, asegurando su disponibilidad, calidad y accesibilidad, tanto física, económica, informativa y sin discriminación.
2. **INSTAR** a los Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales, así como al Gobierno Central, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Presidencia del Consejo de Ministros, a colocar la problemática del agua como tema prioritario en sus agendas de acción inmediata.
3. **RECOMENDAR** al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:
 - a. Definir con urgencia una política clara y viable de financiamiento para atender las demandas crecientes de servicios de agua y saneamiento de las zonas urbanas y rurales aún no atendidas.
 - b. Modificar el artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, disponiendo la ampliación significativa del plazo de nombramiento de los directores de las EPS.
4. **RECOMENDAR** al Congreso de la República y a la Presidencia del Consejo de Ministros:
 - a. Precisar en la normativa las competencias institucionales sobre la prestación de los servicios de saneamiento a través de asociaciones comunitarias, Juntas Administradoras, u otras formas no empresariales, de tal manera que se pueda atender con eficacia a las poblaciones que suelen sufrir los mayores niveles de exclusión, inequidad e injusticia.
 - b. Definir con claridad, coherencia y eficiencia, las competencias, funciones y obligaciones de SUNASS, así como del Ministerio de Salud, en el control y vigilancia de la calidad del agua.
5. **EXHORTAR** a los Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y a la Agencia Peruana de Promoción de la Inversión – PROINVERSIÓN -, para realizar acciones compartidas conducentes a mejorar sustantivamente la gestión estatal de estos servicios y, cuando se opte por la participación de inversionistas privados, a desarrollar un amplio programa coordinado de información y participación entre todos los actores involucrados en la prestación de los servicios de saneamiento, que asegure la aceptabilidad social de la participación de la inversión privada en las modalidades que sean pertinentes a cada caso. Los procedimientos de concesión privada deben realizarse aplicando mecanismos que aseguren la transparencia y el goce del derecho de acceso a la información de los ciudadanos, así como su participación en los procesos decisorios a través de Audiencias Públicas en las que pueda escucharse su voz respecto a los asuntos y políticas que les afectan.
6. **INSTAR** al Ministerio de Economía y Finanzas y a la SUNASS a proponer mejoras sustantivas en el diseño de las normas que generan duplicidad de exigencias a las

empresas, generándoles más costos y dificultades para su mejoramiento económico y financiero.

7. **INSTAR** al Poder Ejecutivo a la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo de los Servicios de Agua y Saneamiento orientado a cumplir las Metas del Milenio, donde se incluyan acciones concretas y proyectos de inversión definidos, que permitan ampliar la cobertura y calidad de los servicios, tanto en el ámbito urbano como en el rural, y donde se contemplen también acciones para mejorar sustancialmente la gestión de las EPS, así como los aportes de capital necesarios para resolver sus problemas financieros.
8. **INSTAR** al Ministerio de Salud a que actualice prontamente la norma vigente de Calidad del Agua para Consumo Humano aprobada mediante Resolución Suprema del 17 de diciembre de 1946, considerando las guías de la Organización Mundial de la Salud, y **RECORDARLE** que la dilación en este proceso podría constituir un incumplimiento del Estado Peruano a los deberes de protección y garantía del derecho al agua frente a sus ciudadanos.
9. **INSTAR** a SUNASS a:
 - a. Realizar con mayor frecuencia la vigilancia operativa en cada una de las empresas prestadoras del servicio, cumpliendo la función supervisora y fiscalizadora que le asigna la ley.
 - b. Regular con claridad y pertinencia los criterios sobre los cuales las EPS deberán brindar acceso a los servicios de saneamiento, en concordancia con la Constitución y las leyes, e interpretando las mismas de acuerdo a los tratados internacionales que el Perú ha ratificado.
 - c. Revisar su Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento, considerando lo siguiente:
 - i. La incorporación de una regulación específica básica para los reclamos no comerciales.
 - ii. La corrección de la falta de claridad en la redacción de las normas sobre formatos para la presentación de reclamos.
 - iii. La precisión de que la fórmula conciliatoria no podrá contener menores derechos de los que correspondan al usuario conforme a las pruebas e información actuadas a disposición de la empresa.
 - iv. El establecimiento de mayores elementos que permitan asegurar la realización del acto de notificación.
 - v. La restauración de la posibilidad de que el TRASS declare fundado el reclamo en casos de incumplimiento de plazos para la elevación del expediente apelado por parte de la EPS.
 - d. Revisar el sistema de regulación tarifaria y, en especial, corregir el esquema de subsidios vigente que permite su aplicación de manera indiscriminada, y desfavorable a los más pobres, propiciando una estructura tarifaria en la que sólo los usuarios en situación de pobreza se beneficien con subsidio, mientras que el resto pague el costo real del servicio.

10. INSTAR a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento a:

- a. Cumplir con realizar las muestras de medición de cloro residual a que están obligadas por ley y proceder a su envío al organismo regulador correspondiente.
- b. Establecer políticas de gestión que permitan mejorar la continuidad del servicio a los usuarios, superando los altos niveles de pérdida de agua y su no facturación, entre otros problemas.

11. INSTAR a los Gobiernos Municipales a contribuir al mejoramiento de la gestión de las empresas, evitando los altos niveles de rotación de personal, y participando en los procedimientos de fijación de tarifas con criterios técnicos que permitan la viabilidad de la empresa, y por tanto una mejora sustantiva en el acceso y calidad del servicio.

12. EXHORTAR a todas las instituciones públicas y privadas vinculadas en la prestación de los servicios de saneamiento a desarrollar una sensibilidad de género en los servicios públicos, particularmente en los de agua y saneamiento, toda vez que ello contribuirá a generar un efecto transformador en el papel de la mujer en este sector y liberador de las cargas que aumentan la desigualdad de género.

13. ENCOMENDAR a la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente las acciones y seguimiento de las actividades a realizarse durante el decenio 2005-2015 declarado por Naciones Unidas como el Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida», así como del cumplimiento de las recomendaciones del presente informe.