

LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO
EN EL PERÚ

ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO

Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad Católica del Perú

LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO
EN EL PERÚ



363.72 C16	Cairampoma Arroyo, Alberto Los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Perú / Alberto Cairampoma; 1a ed. - Lima: Palestra Editores; 2023. 556 p.; 17 x 24 cm. D.L. 2023-03288 ISBN: 978-612-325-311-0 1. Administración 2. Saneamiento 3. Servicios públicos 4. Abastecimiento de agua. 5. Perú
---------------	---

LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO EN EL PERÚ

Primera edición, mayo de 2023

© 2023: Alberto Cairampoma Arroyo

© 2023: PALESTRA EDITORES S.A.C.
Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú
Telf. (511) 6378902 - 6378903
palestra@palestraeditores.com
www.palestraeditores.com

© 2023: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
Departamento Académico de Derecho
Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Telf. (511) 626-2000, anexo 4930 y 4901
<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/>

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pj. María Auxiliadora N.º 156, Breña
Mayo, 2023

DIAGRAMACIÓN:

John Paolo Mejía Guevara

CUIDADO DE ESTILO Y EDICIÓN:

Manuel Rivas Echarri

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-03288
ISBN: 978-612-325-311-0

Tiraje: 500 ejemplares

IMPRESO EN EL PERÚ | PRINTED IN PERU

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

CONTENIDO

TABLAS	27
GRÁFICOS	30
SIGLAS Y ABREVIATURAS	33
INTRODUCCIÓN	39

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO: BASES CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL PERÚ

Capítulo I:

LA REFORMA DEL ESTADO PERUANO DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL REGULATORIA, ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

1. Reformas estructurales e institucionales en el diseño regulatorio de los servicios públicos en el Perú y su impacto en el agua potable y el saneamiento: la prevalencia de un enfoque desde el gobierno nacional59
 - 1.1. Pilares constitucionales de la reforma: planteamiento de una lectura a favor de los servicios públicos60
 - 1.2. Sobre los procesos de liberalización y privatización de servicios públicos en el Perú62
 - 1.3. El fenómeno de la privatización en el caso del agua potable y saneamiento64
 - 1.4. Efectos que se dieron a partir de las reformas en los servicios públicos70
 - 1.5. Las reformas en los servicios públicos de agua potable y saneamiento72
 - 1.5.1. Contexto regional72
 - 1.5.2. Las reformas en los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Perú: transición de un modelo centralizado a uno descentralizado75

1.5.2.1. La transición de un modelo centralizado a uno descentralizado	75
1.5.2.2. Consolidación de la municipalización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento bajo un modelo de institucionalidad y regulación centralizada	77
1.6. Impacto de las reformas en los servicios públicos de agua potable y saneamiento	79

Capítulo II:

EL SERVICIO PÚBLICO EN EL PERÚ, FUNDAMENTOS QUE EXPLICAN POR QUÉ EL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO DEBEN ESTAR SOMETIDOS A UN RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. Aspectos generales y delimitación de los objetivos del presente capítulo respecto los servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: desarrollo de la regulación desde un enfoque del gobierno nacional	84
2. Aplicación de la teoría del servicio público en el Perú.....	85
2.1. Los servicios públicos en la Constitución Política del Perú (CPP)	86
2.2. Análisis de algunos aspectos importantes en torno al servicio público en el Perú	90
2.2.1. Titularidad pública y servicios públicos	90
2.2.2. Títulos habilitantes y servicios públicos	95
2.2.3. Propuesta de un concepto de servicio público para el ordenamiento jurídico peruano	98
2.3. Los principios de los servicios públicos.....	101
2.4. La especial importancia de la solidaridad en el régimen de los servicios públicos.....	104
2.5. Del servicio público al servicio universal: de cómo se adoptó el régimen de los servicios de interés general en el Perú	106
2.5.1. Los servicios de interés económico general y su aplicación en el Perú	107
2.5.2. El caso especial del servicio universal	110
3. El reconocimiento internacional del agua potable y el saneamiento como un derecho humano: una razón adicional para ser considerados servicios públicos	112
4. El régimen jurídico administrativo establecido para el agua potable y saneamiento en el Perú es el de un servicio público	114

Capítulo III:

LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS: ADOPCIÓN Y ADAPTACIÓN
EN EL PERÚ Y EL ANÁLISIS DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y EL
SANEAMIENTO

1.	La Municipalización de los Servicios Públicos	117
1.1.	Antecedentes y Origen de la Municipalización	118
1.2.	El impacto de la municipalización en el rol del Estado y los servicios públicos	121
1.3.	Sobre los planteamientos teóricos de municipalización en España	128
1.4.	Situación actual de la municipalización en España.....	132
1.5.	Contenido y alcances de la municipalización	134
2.	La municipalización de los servicios públicos en el Perú	136
3.	El suministro de agua potable y el saneamiento como servicios públicos municipalizados	141
4.	Reconocimiento de las competencias de los gobiernos locales en la CPP y la LOM.....	144
5.	La especial importancia de la descentralización para la gestión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento	148
6.	Corolario: lecciones aprendidas de las reformas en los servicios públicos, de manera particular el impacto en los servicios públicos de agua potable y saneamiento	151
6.1.	Para el suministro de agua potable y saneamiento se debe tener en cuenta que estas actividades forman parte del ciclo integral del agua, por lo tanto, se requiere tomar consciencia sobre la gestión integrada y sostenible del agua	152
6.2.	Los procesos de liberalización y privatización tuvieron un enfoque desde el Gobierno Nacional que primó para todos los servicios públicos sin tomar en cuenta las peculiaridades de cada actividad.....	152
6.3.	El agua potable y saneamiento son y tienen un régimen jurídico administrativo de servicio público a pesar de no haber sido calificados como tales de manera expresa por la legislación peruana.....	154
6.4.	El modelo institucional y regulatorio de servicios públicos en el Perú es especial y el rol de los organismos reguladores resulta muy importante	155
6.5.	El suministro del agua potable y saneamiento es un servicio público municipalizado.....	157

**SEGUNDA PARTE:
INICIO DE LA TRANSICIÓN DE UN MODELO DESCENTRALIZADO
A UNO CENTRALIZADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL PERÚ**

Capítulo I:

**ANÁLISIS DEL MARCO REGULATORIO PREVIO A LAS REFORMAS DEL
ESTADO PERUANO, INICIO DEL CAMINO DE LA MUNICIPALIZACIÓN AL
CENTRALISMO**

1. Antecedentes de la regulación del agua potable y saneamiento antes de las reformas de los 90 del siglo XX: prevalencia de un modelo centralizado161
2. Los servicios públicos de agua potable y saneamiento: un servicio público municipalizado con un enfoque centralista164
 - 2.1. Ámbito de aplicación y otros aspectos generales164
 - 2.2. Régimen jurídico del organismo regulador168
 - 2.3. Régimen jurídico administrativo para el establecimiento de tarifas168
 - 2.4. Régimen jurídico administrativo de los usuarios171
 - 2.5. Régimen jurídico de las empresas prestadoras.....172
 - 2.5.1. Conformación del directorio de las EPSs: el camino de la municipalización a la centralización.....173
 - 2.5.2. Respeto de las obligaciones y derechos de las EPSs177
 - 2.5.3. Respeto del uso de bienes públicos y de terceros.....178
3. Sobre las reformas normativas y políticas de la década: 2000-2010: Reafirmación del rol del gobierno nacional179

Capítulo II:

**LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS POLÍTICOS EMITIDOS POR EL
GOBIERNO NACIONAL, DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS
SERVICIOS Y JUSTIFICACIONES PARA REFORZAR EL CENTRALISMO**

1. Diagnóstico del contexto y justificación de las reformas181
2. Breve análisis de las principales normas emitidas183
 - 2.1. El Decreto Legislativo N.º 1280, mediante el cual se aprueba la Ley Marco de Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.....183
 - 2.2 Creación del Fondo de Inversión en Agua Segura (FIAS) mediante el Decreto Legislativo N.º 1284.....184

2.3. Decreto Legislativo N.° 1285 que modifica el artículo 79 de la Ley de Recursos Hídricos.....	186
2.4. Decreto Legislativo N.° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.....	187
2.5. Decreto Legislativo N° 1274 que regula la ejecución de intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistema de agua y saneamiento rural del país.....	187
3. Análisis de los principales instrumentos políticos para el desarrollo de los servicios públicos de agua potable y saneamiento	188
3.1. Política Nacional de Saneamiento	188
3.1.1. Contexto general.....	188
3.1.2. Fundamentos para la adopción de la Política Nacional de Saneamiento	189
3.1.3. Objetivo principal.....	190
3.1.4. Objetivos de la Política Nacional.....	192
3.1.5. El diagnóstico.....	192
3.1.5.1 insuficiente cobertura y calidad de los servicios.....	192
3.1.6. Deficiencia en la gestión de las empresas.....	196
3.1.7. Debilidad de la gestión de los operadores	199
3.1.7.1. Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – SEDAPAL	200
3.1.7.2. Las empresas prestadoras	200
3.1.7.3. Los municipios administradores de servicios de saneamiento: zonas rurales y pequeñas ciudades	202
3.1.7.4. Los prestadores y la gestión sostenible del ambiente.....	202
3.1.7.5. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos de saneamiento	203
3.1.7.6. Falta o inadecuada articulación de los actores	205
3.1.7.7. Baja valoración de los servicios de saneamiento.....	205
3.1.8. Objetivo principal y específicos, ejes y lineamientos estratégicos establecidos en la Política Nacional de Saneamiento	208
3.2. Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021	211
3.2.1. Sobre la importancia del sector de agua potable y saneamiento	211

CONTENIDO

3.2.2. Actores involucrados en el sector de agua potable y saneamiento	212
3.2.3. Sobre la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento	215
3.2.4. Diagnóstico sobre las inversiones.....	216
3.2.5. Inversiones paralizadas	218
3.2.6. Sobre las empresas prestadoras de gestión y en especial el tratamiento de las aguas residuales	221
3.2.7. Sobre la gobernanza de los operadores	223
3.2.8. Financiamiento	225
3.2.9. La estimación para el cierre de brechas	226
3.2.10. ¿Cómo se va a lograr el financiamiento y cómo se va a conseguir que sea sostenible en el tiempo?	229
3.2.11. Proyecciones sobre la población en el periodo 2017-2021	232
3.2.12. Cobertura para los servicios de agua potable.....	232
3.2.13. Cobertura para los servicios de alcantarillado.....	233
3.2.14. Tratamiento de aguas residuales.....	234
3.2.15. Componentes del plan nacional de saneamiento 2017-2021	235
3.3. Análisis del cumplimiento del Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 y los avances que se han realizado durante este periodo	237
3.4. Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad	248
3.5. Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026	252
3.5.1. Marco legal e institucional.....	254
3.5.2. Importancia del agua potable y saneamiento	255
3.5.3. Análisis de la situación del sector de agua potable y saneamiento al 2021	257
3.5.3.1. La Situación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Ámbito Urbano.....	257
3.5.3.2. La Situación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Ámbito Rural	259
3.5.3.3. Planteamiento de desintegración vertical para la mejor prestación de los servicios	263

3.5.3.4. Población, cobertura y calidad	264
3.5.4. Análisis económico financiero de los prestadores	272
3.5.5. Ejecución presupuestal por parte de los GN, GR y GL.....	275
3.5.6. Evaluación del desempeño de las EPSs	278
3.5.7. Articulación de los actores del sector agua potable y saneamiento	281
3.5.8. Valoración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento	283
3.5.9. Propuesta para el Cierre de Brechas de Acceso, Calidad y Sostenibilidad.....	286

**TERCERA PARTE:
ANÁLISIS DE LA LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE
LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO Y SU REGLAMENTO, ¿RESULTA
POSIBLE INSTAURAR UN ENFOQUE CENTRALISTA EN UN MODELO DE
SERVICIO PÚBLICO MUNICIPALIZADO?**

Capítulo I:

**ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO N.º 1280, LEY MARCO DE LA
GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO
(LMGPSS), ASPECTOS GENERALES Y DISEÑO INSTITUCIONAL BASADO
EN UN ENFOQUE DEL GOBIERNO NACIONAL**

1. Exposición de motivos de la reforma del régimen jurídico administrativo.....	296
2. Objeto y finalidad de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento	298
3. Principios establecidos en la LMGPSS	300
4. Los servicios de agua potable y saneamiento.....	304
5. Análisis de los servicios de agua potable y saneamiento como servicios públicos	306
6. Diseño institucional, competencias sectoriales y articulación.....	308
6.1. Competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.....	309
6.2. Competencias de SUNASS como organismo regulador.....	313
6.3. Competencias del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento - OTASS	318

6.4. Competencias de los Gobiernos Regionales.....	319
6.5. Competencias de los Gobiernos Locales Provinciales.....	321
6.6. Competencias de los Gobiernos Locales Distritales	326
6.7. Sobre la Creación de las Áreas Técnicas Municipales (ATM)	327
6.8. Rendición de cuentas por parte de las entidades del sector	328

Capítulo II:

RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE ACCESO Y PRESTACIÓN DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

1. Principales aspectos del régimen jurídico de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento	331
1.1. Régimen jurídico de acceso al servicio	331
1.2. Obligación de conectarse a la red.....	333
1.3. Sobre la factibilidad.....	334
1.4. Condiciones para la prestación de los servicios	336
1.5. Contribuciones reembolsables y aportes no reembolsables.....	337
1.5.1. Contribuciones reembolsables	337
1.5.2. Aporte no reembolsable	339
1.6. Sobre el uso de servidumbres e interferencias.....	341
2. Régimen de los prestadores de servicios públicos de agua potable y saneamiento.....	345
2.1. Derechos de los prestadores.....	345
2.2. Funciones de los prestadores	346
2.3. Obligaciones de los prestadores.....	347
3. Régimen jurídico de los usuarios de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.....	348
3.1. Los derechos de los usuarios.....	349
3.2. Las obligaciones de los usuarios.....	350
3.3. Las prohibiciones de los usuarios	351

Capítulo III:

RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE REGULACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y EL ROL PREPONDERANTE DE DEL ORGANISMO REGULADOR

1. Alcances y finalidad de la regulación económica.....	355
2. Principios de la regulación económica.....	357
3. Regulación tarifaria: sobre la determinación de la tarifa.....	358
4. Los modelos de regulación	361
5. Procedimiento para establecer la fórmula tarifaria	362
6. Financiamiento mediante transferencias y donaciones.....	365
7. Aplicación de subsidios cruzados.....	366
8. El plan maestro optimizado (PMO).....	367
9. Régimen jurídico de los servicios colaterales.....	369
10. Prestación de servicios especiales	370
11. Usuarios con fuente propia	370
12. Supuestos de desregulación y monitoreo de mercados	371
13. Alternativas para el abastecimiento de agua y tratamiento de agua residual.....	372
13.1. Régimen para el suministro de agua potable.....	374
13.2. Régimen para el tratamiento de aguas residuales	376
13.3. Procedimiento de evaluación ante la SUNASS.....	377
13.4. Sobre el proceso de selección.....	378
14. Reflexiones en torno a los efectos de la regulación económica en la municipalización de los servicios públicos.....	381

Capítulo IV:

REGÍMENES ESPECIALES RECONOCIDOS EN LA LMGPS

1. La gestión ambiental y el tratamiento aguas residuales	383
2. Comercialización de los productos generados de las aguas residuales.....	384
3. Gestión del riesgo de desastres	386
4. Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos	387
5. Consideraciones finales.....	389

**CUARTA PARTE:
LAS CARACTERÍSTICAS DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS QUE NO FUERON TOMADAS EN CUENTA
POR EL LEGISLADOR PERUANO Y DESNATURALIZAN EL RÉGIMEN:
MODALIDADES DE GESTIÓN Y EL RÉGIMEN DE LOS PRESTADORES**

Capítulo I:

**MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO EN SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALIZADOS**

1.	Modalidades de gestión de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento	394
1.1.	Consideraciones previas	394
1.2.	Modelos de gestión del servicio	398
1.2.1.	La gestión directa, simple o por contrato	401
1.2.2.1.	Modalidades de gestión directa	401
1.2.2.2.	El caso especial de las entidades públicas empresariales o empresas públicas municipales.....	404
1.2.2.	La gestión indirecta, gestión diferenciada o gestión reglamentada.....	407
1.2.2.1.	Sociedad de economía mixta.....	408
1.2.2.2.	Gestión privada a través de concesiones u otras modalidades	408
1.2.3.	La gestión del servicio de abastecimiento de agua a cargo de entes supramunicipales	411
1.2.4.	Análisis sobre la aplicación de las modalidades de gestión	413
2.	Sobre el fenómeno de la remunicipalización o reinternalización	418

Capítulo II:

**RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LOS PRESTADORES DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO:
LA APLICACIÓN DE LAS MODALIDADES DE GESTIÓN EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO Y SU IMPACTO EN LA
MUNICIPALIZACIÓN**

1.	La política de integración, las prohibiciones de desintegración y escisión: su impacto en la competencia de los gobiernos locales.....	425
2.	Los ámbitos de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento	427

2.1. Prestación de los servicios en el ámbito urbano	429
2.2. Prestación de los servicios en el ámbito rural.....	432
3. Régimen jurídico de los prestadores de servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Perú.....	434
3.1. Tipos de prestadores en el ámbito urbano	437
3.1.1. Empresas públicas de accionariado estatal.....	438
3.1.2. Empresas públicas de accionariado municipal.....	439
3.1.3. Empresas privadas	440
3.1.4. Empresas mixtas.....	440
3.1.5. Unidad de gestión municipal.....	441
3.1.6. Operadores especializados	443
3.2. Tipos de prestadores en el ámbito rural	445
3.2.1. Unidades de gestión municipal.....	446
3.2.2. Organizaciones comunales	446
3.3. Régimen jurídico especial aplicable para los prestadores de zonas rurales	448
3.4. Agrupación de prestadores del ámbito rural	452
4. Régimen de títulos habilitantes: los contratos de explotación por empresa	453
4.1. En el ámbito urbano	453
4.2. En el ámbito rural.....	454

Capítulo III:

RÉGIMEN JURÍDICO ESTATUTARIO DE LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, CONSOLIDACIÓN DEL CONTROL Y TOMA DE DECISIONES IMPORTANTES POR PARTE GOBIERNO NACIONAL

1. Empresas públicas de accionariado municipal	457
1.1. Del capital y titularidad de las acciones.....	457
1.2. Organización de la empresa	459
1.2.1. La Junta General de Accionistas	459
1.2.2. Del Directorio.....	461
1.2.2.1. Atribuciones y obligaciones del Directorio.....	465
1.2.2.2. Responsabilidad y prohibiciones de los Directores	466

CONTENIDO

1.2.2.3. Periodo del Directorio, obligaciones y percepción de dietas	466
1.2.2.4. Conclusión de periodo, remoción y vacancia de los Directores.....	467
1.2.3. Gerente General.....	470
1.2.4. Gerencias de línea	471
2. Disposiciones para la implementación del nuevo Marco Normativo	471
3. Régimen de la Empresa Pública Estatal – SEDAPAL	472
4. Régimen de las empresas prestadoras de saneamiento mixtas.....	473
4.1. Del capital y titularidad de las acciones	473
4.2. De la organización de la empresa	474
4.2.1. Junta General de Accionistas	474
4.2.2. Del Directorio.....	475
4.2.3. Gerente General y Gerencias de Línea	475
5. Empresas privadas.....	476
6. Unidades de gestión municipal y operadores especializados.....	477
7. Organizaciones comunales.....	477
8. Consolidación del control y toma de decisiones importantes por parte Gobierno Nacional	478

**QUINTA PARTE:
MECANISMOS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS PRESTADORES
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO,
CONFIRMACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN CON ENFOQUE
CENTRALIZADO**

Capítulo I:

**RÉGIMEN DE INTEGRACIÓN DE PRESTADORES E INTEGRACIÓN DE
OPERACIONES Y PROCESOS DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO**

1. Aspectos generales.....	483
2. Régimen de la Integración	486
3. Entidades competentes	488
4. Proceso para la Integración	489

5. Modalidades de Integración	490
-------------------------------------	-----

Capítulo II:

RÉGIMEN DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO (BGC) PARA
PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO

1. Buen Gobierno Corporativo (BGC)	493
2. Gobernabilidad.....	494
3. Gobernanza	495
4. Sistema de Fortalecimiento de la Capacidades (SFC) de los Servicios de Saneamiento.....	496
5. Transparencia en la Gestión de las Empresas Prestadoras.....	501
6. Sobre la Rendición de Cuentas y el Manual de Rendición de Cuentas de la Gestión de las Empresas Prestadoras	502

Capítulo III:

RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS CON APOYO
TRANSITORIO, TRANSFERENCIA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS
DEL ÁMBITO DE LOS GOBIERNOS LOCALES AL GOBIERNO CENTRA

1. Diseño institucional: sobre las competencias de la SUNASS y el OTASS	505
2. Procedimiento para ingresar al Régimen de Apoyo Transitorio.....	506
2.1. Evaluación y priorización para el ingreso.....	506
2.2. Configuración de las causales para determinar la aplicación del RAT	508
2.3. Procedimiento de Evaluación y Aprobación	510
2.4. Priorización para Ingreso.....	510
3. Sobre el funcionamiento del Régimen de Apoyo Transitorio	511
3.1. Designación de Directores y Gerentes por parte de OTASS	514
3.2. Régimen de Reflotamiento.....	516
3.2.1. Planes de acciones de urgencia.....	516
3.2.2. Planes de reflotamiento	517
3.3. Régimen de los Operadores de Gestión: un intento fallido de pasar la gestión de las empresas RAT a manos privadas.....	518

Capítulo IV:

INVERSIONES Y TRANSFERENCIAS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

1. Aplicación de Recursos de Financiamiento.....	522
2. Transferencias Extraordinarias para el Fortalecimiento de la Administración	522
3. Promoción de la Inversión Pública y Privada en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento	523
3.1. Inversiones Complementarias	526
3.2. Sobre el Término de los Contratos de APP.....	526
3.3. Otros Supuestos en los Que Se Habilita a Intervenir al MVCS	527
4. Corolario	557
CONCLUSIONES.....	533
BIBLIOGRAFÍA.....	543

TABLAS

Tabla 1:	<i>Estructura del FIAS</i>	186
Tabla 2:	<i>Cobertura en agua potable y saneamiento al 2016</i>	193
Tabla 3:	<i>Brechas regionales en agua potable y saneamiento ámbito urbano al 2016</i>	194
Tabla 4:	<i>Brechas regionales en agua potable y saneamiento ámbito rural al 2016</i>	195
Tabla 5:	<i>Total de presupuesto asignado al sector</i>	197
Tabla 6:	<i>PIM/Ejecución de los 3 niveles de gobierno</i>	198
Tabla 7:	<i>Deficiencias relacionadas a la elaboración de perfiles</i>	204
Tabla 8:	<i>Objetivos específicos y ejes de la Política Nacional de Saneamiento</i>	208
Tabla 9:	<i>Lineamientos Estratégicos de la Política Nacional de Saneamiento</i>	209
Tabla 10:	<i>Actores involucrados en el sector de agua potable y saneamiento en el Perú</i>	212
Tabla 11:	<i>Órganos de Línea del MVCSS para el sector saneamiento</i>	214
Tabla 12:	<i>Tipos de operadores en el sector de agua potable y saneamiento</i>	215
Tabla 13:	<i>Cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento</i>	216
Tabla 14:	<i>Estructura Presupuestal 2011-2016</i>	217
Tabla 15:	<i>Información de pequeñas ciudades y centros poblados</i>	222
Tabla 16:	<i>Presupuesto que se requiere para cerrar brechas de infraestructura en agua potable y saneamiento</i>	226
Tabla 17:	<i>Estimación Anual de Inversiones 2017-2021</i>	226
Tabla 18:	<i>Resumen de la estimación de inversiones</i>	227
Tabla 19:	<i>Resumen de la estimación de inversiones por regiones</i>	228
Tabla 20:	<i>Demanda y oferta de recursos públicos</i>	230
Tabla 21:	<i>Demanda y oferta de recursos públicos</i>	230
Tabla 22:	<i>Crecimiento Poblacional 2016-2021</i>	232
Tabla 23:	<i>Proyección de coberturas de agua potable 2017-2021</i>	233

CONTENIDO

Tabla 24:	<i>Proyección de cobertura para los servicios de alcantarillado 2017-2021</i>	234
Tabla 25:	<i>Proyección aguas servidas, producción incremental de AR 2017-2021</i>	235
Tabla 26:	<i>Metas e indicadores de cobertura y calidad de servicios</i>	236
Tabla 27:	<i>Metas e indicadores de cobertura y calidad de servicios</i>	238
Tabla 28:	<i>Metas sobre micromedición Plan Nacional de Saneamiento 2021</i>	240
Tabla 29:	<i>Perú: Población según formas de abastecimiento de agua, 2013-2019</i>	242
Tabla 30:	<i>Perú: Población con formas de eliminar las excretas, según área de residencia, 2012-2019</i>	245
Tabla 31:	<i>Actores involucrados en el sector de agua potable y saneamiento en el Perú</i>	254
Tabla 32:	<i>Distribución de EPS por número de conexiones</i>	258
Tabla 33:	<i>Distribución de prestadores en pequeñas ciudades por tipo de prestador</i>	259
Tabla 34:	<i>Número de prestadores en el ámbito rural por tipo de prestador Tipo</i>	260
Tabla 35:	<i>Organización del sector saneamiento en la prestación de los servicios</i>	262
Tabla 36:	<i>Cobertura de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas por departamento y área de residencia -2020</i>	269
Tabla 37:	<i>Metas ODS 6</i>	271
Tabla 38:	<i>Vigencia de los estudios tarifarios de las EPS al 2019</i>	273
Tabla 39:	<i>Evolución del presupuesto de inversiones (miles de soles) por nivel de gobierno 2014-2020</i>	276
Tabla 40:	<i>Resultados reportados por SUNASS</i>	279
Tabla 41:	<i>Proyecciones de cobertura al 2030</i>	288
Tabla 42:	<i>Estimación anual de inversiones 2021-2026 (en millones de \$)</i>	289
Tabla 43:	<i>Inversiones en agua potable y saneamiento</i>	290
Tabla 44:	<i>Fuentes de financiamiento del PNS 2022-2026 (en millones de \$)</i>	291
Tabla 45:	<i>Formas de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento</i>	297

CONTENIDO

Tabla 46: <i>Sistemas y procesos en los servicios públicos de agua potable y saneamiento</i>	305
Tabla 47: <i>Competencias de la SUNASS</i>	315
Tabla 48: <i>Características del contrato de suministro</i>	349
Tabla 49: <i>Ámbitos de prestación en los servicios públicos de agua potable y saneamiento</i>	428
Tabla 50: <i>Tipos de operadores en función al ámbito de prestación</i>	428
Tabla 51: <i>Tipos de empresas de agua potable y saneamiento</i>	429
Tabla 52: <i>Competencia para la rendición de cuenta</i>	435
Tabla 53: <i>Tipos de prestadores de servicios públicos de agua potable y saneamiento</i>	436
Tabla 54: <i>Configuración de las causales para determinar la aplicación del RAT</i>	509

GRÁFICOS

Gráfico 1:	<i>Las tarifas en el Perú</i>	183
Gráfico 2:	<i>Fondos del FIAS</i>	185
Gráfico 3:	<i>Principales instrumentos normativos y políticos para el sector agua potable y saneamiento</i>	191
Gráfico 4:	<i>Percepción de los peruanos sobre el servicio de las EPS</i>	206
Gráfico 5:	<i>Causas de Paralización de Obras porcentaje en PNSU</i>	218
Gráfico 6:	<i>Causas de paralización de Obras PNSR</i>	219
Gráfico 7:	<i>Causas de paralización de Obras en Municipalidades</i>	220
Gráfico 8:	<i>La autonomía de las EPS's</i>	224
Gráfico 9:	<i>Población que consume agua de red pública</i>	243
Gráfico 10:	<i>Población en zona urbana que consume agua de red pública</i>	244
Gráfico 11:	<i>Población en zonas rurales que consume agua de red pública</i>	245
Gráfico 12:	<i>Cobertura de saneamiento (%) según tamaño de población, 2017</i>	247
Gráfico 13:	<i>Indicador de calidad de la infraestructura (escala del 0 al 100, donde 100 es el > valor)</i>	250
Gráfico 14:	<i>Resultados Territoriales</i>	251
Gráfico 15:	<i>Interrelaciones del ODS 6 con los otros ODS</i>	256
Gráfico 16:	<i>EPS por departamento o región</i>	257
Gráfico 17:	<i>Participación de Actores en la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural</i>	261
Gráfico 18:	<i>Estructura del mercado de agua potable y saneamiento</i>	263
Gráfico 19:	<i>Proyección de la población por área residencia 2017-2026 (en millones de personas)</i>	264
Gráfico 20:	<i>Porcentaje de la población con otras formas de disposición sanitaria de excretas, según área de residencia 2020</i>	266
Gráfico 21:	<i>Porcentaje de aguas residuales recolectadas que reciben un tratamiento previo antes de ser volcadas, según tamaño de EPS (2017-2020)</i>	267

Gráfico 22:	<i>Porcentaje de la población con continuidad del servicio de agua las 24 horas y 7 días a la semana, según área de residencia 2017-2020.....</i>	268
Gráfico 23:	<i>Indicador ODS 6.1.1 2018-2020 por área de residencia.....</i>	271
Gráfico 24:	<i>Tarifa media de agua potable y alcantarillado por país, para un usuario con consumo promedio de 15 m³(USD por m³).....</i>	273
Gráfico 25:	<i>Margen Operativo (%) 2017-2020</i>	274
Gráfico 26:	<i>Cuota ideal y cuota promedio servicios de saneamiento en el área rural, según dominio geográfico y tipo de ruralidad – 2017</i>	275
Gráfico 27:	<i>Número de obras paralizadas y valor de la inversión comprometida por causa de paralización, Programa Nacional de Saneamiento Urbano</i>	277
Gráfico 28:	<i>Índice de Buen Gobierno Corporativo por grupo de EPS – 2020</i>	278
Gráfico 29:	<i>Capacidades del personal de las EPS.....</i>	279
Gráfico 30:	<i>Número de trabajadores de EPS con competencias evaluadas por año.....</i>	280
Gráfico 31:	<i>Mapa de actores y procesos de coordinación del sistema de prestación de servicios de agua potable y saneamiento.....</i>	282
Gráfico 32:	<i>Pago promedio mensual por servicios públicos.....</i>	283
Gráfico 33:	<i>Valoración del Servicio de Agua Potable en el Ámbito Urbano.....</i>	284
Gráfico 34:	<i>Pago promedio mensual y percepción si cubre costo de servicio.....</i>	285
Gráfico 35:	<i>Principales problemas del servicio de agua potable en el ámbito rural.....</i>	285
Gráfico 36:	<i>Promedio y percepción de cuota familiar</i>	286
Gráfico 37:	<i>Cobertura agregada a agua potable, alcantarillado/DSE y TAR.....</i>	287
Gráfico 38:	<i>Flujo para la factibilidad del servicio.....</i>	335
Gráfico 39:	<i>Procedimiento de las contribuciones reembolsables</i>	338
Gráfico 40:	<i>Procedimiento de los aportes no reembolsables.....</i>	340
Gráfico 41:	<i>Procedimiento para la constitución de las servidumbres.....</i>	343
Gráfico 42:	<i>Procedimiento Único para el otorgamiento de la Servidumbre</i>	344

CONTENIDO

Gráfico 43: *Criterios para la regulación tarifaria*360
Gráfico 44: *Avances del proceso de integración al 2021*.....492
Gráfico 45: *Sistema de Fortalecimiento de Capacidades*.....500

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAA:	Autoridades Administrativas del Agua
ALA:	Administraciones Locales del Agua
ANA:	Autoridad Nacional del Agua
ANF:	Agua No Facturada
AOM:	Administración, Operación y Mantenimiento
APCI:	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APRA:	Alianza Popular Revolucionaria Americana (Partido Político)
APP:	Asociación Público - Privada
ATM:	Área Técnica Municipal
BCR:	Banco Central de Reserva del Perú
BM:	Banco Mundial
CAC:	Centros de Atención al Cliente
CEPRI:	Comité Especial de Privatización
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR:	Contraloría General de la República
CONADE:	Corporación Nacional de Desarrollo
CNCF:	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización
CMS:	Comisión Multisectorial de Saneamiento
COPRI:	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
COVID-19:	Coronavirus Disease 2019
CPP:	Constitución Política del Perú
CPT:	Compañía Peruana de Teléfonos
CRS:	Comité Regional de Saneamiento
CTE:	Comisión de Tarifas Eléctricas
CTAR:	Consejos Transitorios de Administración Regional
COES:	Comité de Operación Económica del Sistema

CONTENIDO

CORTAPA:	Comisión Reguladora de Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado
DESC:	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIGESA:	Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria
DISABAR:	Dirección de Saneamiento Básico Rural
DGAA:	Dirección General de Asuntos Ambientales
DGPPCS:	Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento
DGPRCS:	Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento
DIRESA:	Dirección Regional de Saneamiento Ambiental
DRVCS:	Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ECA:	Estándares de Calidad Ambiental
EDEGEL:	Empresa de Generación Eléctrica de Lima S.A.
ENAPRES:	Encuesta Nacional de Programas Especiales
ENTEL:	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
EPS:	Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento
EPM:	Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Municipal
ENAPRES:	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales
FED:	Fondo de Estímulo al Desempeño
FIAS:	Fondo de Inversión en Agua y Saneamiento
FCE:	Factor Crítico de Éxito
Fds:	Fundamentos
FITEL:	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
FONAFE:	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
FONAVI:	Fondo Nacional de Vivienda
FONCODES:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONIE:	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
FMI:	Fondo Monetario Internacional

CONTENIDO

G2G:	Gobierno a Gobierno
GEI:	Gases de Efecto Invernadero
GN:	Gobierno Nacional
GL:	Gobiernos Locales
GR:	Gobiernos Regionales
GRVCS:	Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
HIRO:	Herramienta de Identificación Rápida de Oportunidades para la Infraestructura Natural
IMIAPP:	Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público-Privadas
INDECI:	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPRESS:	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
JASS:	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
LGS:	Ley General de Sociedades
LGSS:	Ley General de Servicios de Saneamiento
LMGPSS:	Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento
LMP:	Límites Máximos Permisibles
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM:	Ministerio de Energía y Minería
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego (actualmente Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, MIDAGRI)

CONTENIDO

MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINSA:	Ministerio de Salud
MTPE:	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MRSE:	Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos
MVCS:	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
NE:	Núcleos Ejecutores
OC:	Organizaciones Comunales
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS:	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OFFER:	Office of Electricity Regulation
OFGAS:	Office of Gas Supply
OFTEL:	Office of Telecommunication
OFWAT:	Office of Water Service
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONU:	Organización de Naciones Unidas
OSINERGMIN:	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL:	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN:	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
OTASS:	Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
PASLC:	Programa Agua Segura para Lima y Callao
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PESEM:	Plan Estratégico Sectorial Multianual del MVCS y el MINSA
PIDCP:	Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos

CONTENIDO

PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PISSAN:	Plan de Inversiones del Sector Saneamiento a Nivel Nacional
PFC:	Plan de Fortalecimiento de Capacidades
PLANAGERD:	Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres de la PCM
PMI:	Programa Multianual de Inversiones
PMO:	Plan Maestro Optimizado
PNIC:	Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad
PNSR:	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU:	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNRH:	Plan Nacional de Recursos Hídricos
PPS:	Planes de Prestación de Servicios
PRONAA:	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAP:	Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
PRONATEL:	Programa Nacional de Telecomunicaciones
PRS:	Plan Regional de Saneamiento
PTAR:	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
RAT:	Régimen de Apoyo Transitorio
RER:	Resolución Ejecutiva Regional
RUPAP:	Registro Único del Proceso de Adecuación Progresiva
SARS-CoV-2:	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2
SEDAPAL:	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SEDAPAR:	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa
SENAPA:	Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
SERNANP:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIAS:	Sistema de Información de Agua y Saneamiento
SFC:	Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el Sector Saneamiento

CONTENIDO

SISFOH:	Sistema de Focalización de Hogares
SNIRH:	Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos
SNPMGI:	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
SUNASS:	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUSALUD:	Superintendencia Nacional de Salud
TAR:	Tratamiento de Aguas Residuales
TC:	Tribunal Constitucional
TNRC:	Tribunal Nacional de Resolución de Controversias de la ANA
UGM:	Unidad de Gestión Municipal
USAID:	United States American International Development
VMA:	Valores Máximos Admisibles
VMCS:	Viceministerio de Construcción y Saneamiento

INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Aspectos previos

Resulta importante contextualizar de manera adecuada el tema elegido para la presente investigación, el cual está estrictamente relacionado con el servicio público de suministro de agua potable y saneamiento en el Perú, a fin de establecer los alcances y límites que tiene la misma. Un primer aspecto que debemos resaltar es el área del Derecho en el que se circunscribe el tema de investigación, el cual se encuentra dentro del Derecho Administrativo, como área general y del Derecho de Aguas, como rama específica. Resulta pertinente hacer esta precisión porque en el Perú tenemos bastante más desarrollada la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos, como objeto de estudio del Derecho Administrativo, que la del Derecho de Aguas, área que se encuentra en pleno y progresivo desarrollo.

Un segundo punto que consideramos importante precisar es que en el caso peruano a las actividades de suministro de agua potable y saneamiento se le ha denominado normativamente como *servicios de saneamiento*, lo cual resulta impreciso, pues, como bien se sabe, esta actividad no involucra, estrictamente hablando, la prestación del abastecimiento del agua potable; así como se ha incurrido en esta imprecisión, la legislación tampoco ha considerado o calificado de manera expresa estas actividades como servicios públicos. Respecto del primer punto, en la medida que resulta un aspecto totalmente subsanable, en el presente trabajo de investigación, nosotros haremos referencia y uso de los términos correctos *abastecimiento* o *suministro de agua potable y saneamiento*, haciendo la distinción entre una y otra cuando resulte pertinente. Respecto al segundo punto, la falta de calificación de estas actividades como servicio público sí consideramos que no resulta fácilmente subsanable, pues existe una parte de la doctrina que considera que no necesariamente deberían ser calificadas como servicio público e incluso podrían considerar un acierto de la legislación peruana no haberlo hecho, pues, en este caso, uno de los objetivos del trabajo es convencer que no debería ser así y se brindan los fundamentos necesarios para ello, nos referimos a que se haga mención expresa de que estamos ante un servicio público.

1.2. Planteamiento del tema-problema

Habiendo precisado que nuestra investigación se circunscribe a las actividades de abastecimiento o suministro de agua potable y saneamiento, corresponde identificar cuál es el problema principal de investigación del presente trabajo.

En la década de 1990, en el Perú, se dieron una serie de reformas emprendidas por el Estado, las cuales tuvieron un impacto en diversos sectores o actividades, económicas y sociales, dentro de los cuales se encuentran los servicios públicos (sociales y económicos). En efecto, en el caso de estos servicios, se dictaron normas que reconfiguraron el funcionamiento de las actividades buscando un esquema de gestión distinto al que se venía utilizando: del monopolio al de competencia, de la gestión pública a la privada o mixta.

En la medida que el objeto de estudio de la presente investigación se centra en los servicios públicos económicos (telecomunicaciones, electricidad, gas natural y suministro de agua potable y saneamiento), se hace referencia a los principales cambios tomando en cuenta como marco teórico el estrictamente vinculado a los referidos servicios. Al respecto, debemos precisar que somos conscientes de que en el caso del suministro de agua potable y saneamiento existen razones para considerarlo como un servicio público social, como el caso de la educación o la salud; no obstante, se debe tomar en cuenta que, para el caso peruano, el derrotero que se ha seguido para las reformas en este servicio público han estado inspiradas en los principios y lineamientos de las reformas en los denominados servicios públicos económicos, principalmente en las telecomunicaciones y electricidad.

En ese contexto, dentro de los principales cambios normativos realizados, interesa resaltar las normas previas a la emisión de la vigente Constitución Política del Perú y, por supuesto, el capítulo sobre el régimen económico establecido en la referida carta magna, juntamente con las posteriores leyes y reglamentos emitidos con ocasión a la regulación de cada actividad como una de carácter especial. Respecto de las modificaciones en el régimen económico en la Constitución peruana, debe llamar la atención el régimen establecido sobre el nuevo rol del Estado en la economía, pues si bien es cierto que, en la Constitución de 1993, se mantuvo el régimen de economía social de mercado establecido en su predecesora de 1979, a diferencia de esta, en la vigente, se introdujo una disposición que ha modificado diametralmente la interacción del Estado con el mercado y, de manera especial, con los servicios públicos; nos referimos a la inclusión del artículo 60 que regula sobre la subsidiariedad de la actividad económica del Estado en el mercado.

A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, donde se aplica la subsidiariedad más bien como un principio, en el peruano, se ha establecido, a nivel constitucional, que el Estado no puede realizar actividad empresarial en el mercado si existen operadores o empresas privadas, o, en su defecto, lo podría hacer siempre y cuando se encuentre habilitado por ley expresa por razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. Concordante con esta disposición, se establece que el Estado debe facilitar y vigilar la libre competencia, dando paso a una economía impulsada principalmente por la iniciativa de los privados, lo cual deja al Estado la importante labor de regulación o participación si ello resultara necesario.

A partir de este marco de acción, el Estado peruano planteó una serie de reformas que impactaron los servicios públicos:

- La prestación de estas actividades dejó de estar sola y únicamente en manos de una empresa pública, la cual prestaba o gestionaba el servicio en monopolio y quedó abierta la posibilidad de que puedan ingresar empresas privadas como prestadoras del servicio, previa obtención de un título habilitante (concesión) o que, eventualmente, se utilice el esquema de empresas mixtas (públicas-privadas).
- Tomando en cuenta el marco jurídico establecido en la Constitución, se emitieron leyes y reglamentos regulando el régimen jurídico de cada actividad considerada servicio público; así, se emitieron la Ley General de Telecomunicaciones, Ley de Concesiones Eléctricas, Ley Orgánica de Hidrocarburos (para el caso de gas natural) y la Ley General de Saneamiento (suministro de agua potable y saneamiento).
- Se introdujo libre competencia en aquellas actividades que lo permitieran, y se optó por la desintegración vertical y horizontal de actividades en algunos casos.
- Se crearon organismos reguladores para velar por el funcionamiento de estos mercados con nuevos actores. Estos organismos cumplen funciones que antes no estaban reconocidas a ninguna administración pública como la de resolver controversias entre operadores, resolver reclamos de usuarios o establecer tarifas.
- Al permitir el ingreso de empresas privadas y mixtas en la gestión de estas actividades, el Estado peruano privatizó muchas de las empresas públicas que prestaban los servicios en monopolio.

Como parte del contexto descrito, en el caso de los servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y gas natural, el Estado peruano atravesó por procesos de liberalización y privatización intensos que tuvieron como resultado la creación de mercados con nuevos actores tanto a nivel de empresas gestoras como de administraciones públicas. No obstante, a diferencia de las experiencias citadas, en el caso del suministro de agua potable y saneamiento, aun cuando la Ley General de Saneamiento lo permitía, solo se dio una experiencia de concesión privada (Aguas de Tumbes S.A. -Atusa) que, además, tuvo un tiempo vigencia troncado (2005 a 2018), por razones que impidieron continuar con la concesión.

En la medida que la gestión de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad pasó de manos públicas a privadas y/o mixtas, se experimentaron procesos de sinceramiento de tarifas que apuntaban a un esquema de recuperación de costes. Si bien esto significó un impacto en los usuarios, pues tuvieron que pagar más por los servicios, el efecto en el desarrollo de las actividades fue positivo, pues hubo un impacto directo en el aumento de cobertura (instalación de más infraestructura) y mejora progresiva en la calidad. En cambio, en el caso de suministro de agua potable y saneamiento, a pesar de las reformas regulatorias, la gestión se mantuvo en manos de empresas públicas municipales, excepto el caso de SEDAPAL (para Lima y Callao), y se puede advertir que las tarifas no han pasado necesariamente por procesos de sinceramiento y actualización; por tanto, el gestor no cuenta con los recursos suficientes para crear infraestructura, mejorar la que tiene o incluso dar mantenimiento a las mismas, lo que merma de manera considerable el desarrollo de la cobertura y la mejora de la calidad del servicio.

Además de ello, se debe apuntar que, en el sector de agua potable y saneamiento, a diferencia de las otras actividades, se optó por la descentralización, a través de la municipalización de la gestión otorgando la responsabilidad y titularidad del servicio a los gobiernos municipales. En los otros servicios públicos, las empresas son privadas, mixtas o públicas en el ámbito de control del Poder Ejecutivo y, sin importar su naturaleza jurídica, deben cumplir con lo establecido en el marco regulatorio aplicable, además de lo establecido en el respectivo contrato de concesión. En el caso de las empresas públicas (por ejemplo, las de electricidad), en la medida que su ámbito de actuación supera el municipal, estas se encuentran bajo el control del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE (*holding* de empresas públicas), el cual se encuentra bajo el ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas. Situación diametralmente distinta para el caso del agua potable y saneamiento, cuyo ámbito de acción de las empresas públicas es básicamente el municipal.

Si bien las reformas emprendidas en los años 90 en el ordenamiento jurídico peruano se dieron con el objetivo de lograr que las actividades se desarrollen de manera eficiente y, a través de ese mejor funcionamiento, se pueda lograr que los servicios se presten de forma universal (a toda la población) y, por supuesto, con los mejores (o al menos mínimos) estándares de calidad, estos objetivos no se han podido lograr. Si bien es cierto en el caso de las telecomunicaciones, electricidad y gas natural se muestran mejoras sustantivas, en el caso del suministro del agua potable y saneamiento, no es así, aun cuando se trata de un servicio público que se encuentra estrictamente vinculado a derechos fundamentales como la vida y la salud, no se han podido conseguir las mejoras que se han logrado en los otros servicios públicos.

En efecto, de los datos del sector de agua potable y saneamiento, se advierte que se ha avanzado, pero no lo suficiente, así, en 1990, el acceso al agua potable estaba en 74% de la población; el 2016, en 87%; el 2019, en 90.8% (INEI, 2020); el 2020, en 91.2%; y el 2021, en 91.6% (PNS, 2022-2026), muy lejos del 100% deseado. Si desglosamos estas cifras entre las zonas urbanas y rurales, las cifras son más alarmantes. En el caso de zonas urbanas, en 1990, el acceso se encontraba en 88%, al 2016, apenas aumentó la cifra a 91% y el 2021 al 94.3% (incluyendo todas las formas de abastecimiento: por red pública, fuera de la vivienda o pilón de uso público); en el caso de las zonas rurales, en 1990, se encontraba en 44%. Dicha cifra subió a 69% al 2016 y llegó a 80.1% el 2021, un porcentaje que pone al Perú en el promedio de los países con menos desarrollo en lo que respecta a acceso universal a agua potable y donde debemos poner los focos de atención en las poblaciones sin acceso al agua: al 2021, el 6.7% de la población de zonas urbanas y el 19.9% de zonas rurales no cuenta con acceso al agua potable y debe acceder a otros mecanismos como camiones cisterna, pozos, ríos, acequias, manantiales u otros. En el caso del saneamiento las cifras son más alarmantes y menos alentadoras, al 2021 solo el 78% de la población contaba con alcantarillado por red, cifra que se divide en 88.8% en zonas urbanas y un bajísimo 32.5,9% en zonas rurales (Ministerio de Vivienda, 2021, p. 192).

El objetivo 6.1 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, respecto al Agua Limpia y Saneamiento, plantea que, en el 2030, se logre el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos. En atención a ello, en el caso del Estado peruano, el año 2017 se planteó que para el 2021, año del Bicentenario de la independencia, se logró alcanzar el 100% de cobertura y acceso al agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en las zonas urbanas y 84.6% de acceso a agua potable, 70% de cobertura de alcantarillado y 40% de tratamiento de aguas residuales en zonas rurales. Para ello se hizo un cálculo y se llegó a la conclusión de que se requerían aproximadamente cincuenta

mil millones de soles (S/ 50 000 000 000), los cuales debían ser invertidos en el periodo 2017-2021 de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021.

Las cifras parecían reales y alentadoras, pero llegados al 2021, lamentablemente, se tuvo que señalar que no se pudieron alcanzar las metas. El Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 (emitido en diciembre de 2021) ha ajustado las proyecciones y ha establecido que recién el 2030 se podrá lograr el servicio universal en zonas urbanas y el 2032 en zonas rurales, ello si todo lo planificado funciona; para esto se ha calculado que el monto que se debe invertir para este quinquenio es de aproximadamente cuarenta y un mil millones de soles (S/ 41 000 000 000).

No se puede negar que el desarrollo del servicio público de suministro de agua potable y saneamiento se ha puesto en la agenda nacional. No obstante, la pregunta es si resulta suficiente que exista un consenso de tipo político y no técnico normativo que permita establecer un marco regulatorio idóneo para el desarrollo de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Los diversos diagnósticos realizados dan cuenta de varios problemas a resolver de índole político, institucional, social, económico y jurídico.

De lo apuntado hasta el momento, lo que se advierte es que, en el Perú, en la década de 1992 al 2002, se dieron las principales reformas en servicios públicos teniendo un efecto positivo en el caso de las telecomunicaciones y electricidad. En la medida que los cambios fueron institucionales y transversales, una primera pregunta de investigación que planteamos es ¿qué pudo pasar en el sector de agua potable y saneamiento en el Perú para quedar relegado en su desarrollo y evolución? ¿Por qué no se ha conseguido aumentar la cobertura del servicio y mejorar la calidad del servicio como ha sucedido en el caso de los otros servicios públicos?

Bajo estas incógnitas, en el presente trabajo, se pretende realizar un estudio de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Perú, a fin de analizar cuáles han sido los principales cambios operados en las dos últimas décadas. El desarrollo de esta propuesta resulta importante porque, como se ha podido advertir, las reformas confluyeron a un diseño institucional, en lo posible, transversal y sistemático.

En ese sentido, nos interesa analizar a profundidad la regulación del sector propiamente dicho, para lo cual se plantea realizar un estudio de las distintas etapas por las que ha pasado la regulación del agua potable y saneamiento, comenzando por la Ley General de Saneamiento de 1994, que podemos considerar la primera etapa. Luego analizaremos la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento de 2013, segunda etapa. Y, finalmente, la norma que

se encuentra vigente, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento de 2017 y sus distintas modificaciones realizadas prácticamente todos los años desde su vigencia (2018, 2019 y 2020), la cual podríamos considerar como tercera etapa.

Todas estas normas, que, en principio, regulan sobre el régimen jurídico de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, no necesariamente tienen el mismo enfoque o espíritu normativo. Ello se puede advertir en el cambio de perspectiva que existe en las distintas etapas, lo cual justifica su estudio. Por ejemplo, en la primera etapa, el régimen jurídico establecía una regulación diferenciada entre las zonas urbanas y rurales, las primeras estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, que prestaban el servicio a través de Empresas Prestadoras de Servicio de Saneamiento (EPSs) o de manera directa por órganos de las municipalidades provinciales, mientras que las zonas rurales se encontraban bajo la responsabilidad de Juntas Administradoras de Servicio de Saneamiento (JASS) o la prestación directa de municipalidades distritales. Este criterio, que resultaba determinante para la gestión, se mantuvo en la segunda etapa, pero no en la tercera etapa que es la vigente, de hecho, se trata de las modificaciones más importantes que se han realizado; en ese sentido, ahora tanto las zonas urbanas como rurales se proyecta que se incorporen preferentemente bajo el ámbito de las EPSs, pudiendo actuar también otro tipo de gestores, para lo cual se plantea la fusión o integración de ámbitos.

Estos cambios, de manera lenta y progresiva, han implicado no solo cambios en el modo como se determinan los ámbitos, el tipo de prestadores o modos de gestión, sino en un cambio de enfoque de un servicio público municipalizado a un servicio público estatal. En ese sentido, allí donde predominaba la decisión de los gobiernos locales, ahora pueden predominar las decisiones de las Administraciones públicas del Poder Ejecutivo.

De lo señalado hasta este punto, podemos advertir que para lograr un entendimiento integral del tema se debe analizar el fenómeno de la municipalización de servicios públicos para advertir si todas las reformas que se han planteado respetan los alcances y límites de la municipalización o si más bien esta institución no ha sido protagonista durante los debates en torno a cómo se puede mejorar la situación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. En este contexto, a lo largo del trabajo, advertiremos que uno de los temas más importantes está referido a los modos de gestión y, en el caso peruano, el protagonismo que ha tenido el Poder Ejecutivo para impulsar todas las reformas y la tendencia a la centralización de las decisiones más importantes. Trataremos de responder si esto último tiene un impacto, negativo o positivo, en la municipalización del servicio público.

Un ejemplo a tomar en cuenta respecto al impacto de la centralización de las decisiones en este sector es la creación del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) en el 2013. Este organismo adscrito al Poder Ejecutivo fue creado con la finalidad de brindar asesoría técnica a las EPSs y se ha establecido un régimen jurídico que le otorga funciones de intervención y puede llegar a administrar una EPS que se encuentra en problemas de tipo financiero y de gestión; en la tercera etapa, este organismo ha sido rediseñado y ha conservado su principal función de administración de las EPSs; no obstante, muchas de las funciones han sido trasladadas al organismo regulador (SUNASS), el cual ha sido fortalecido con las últimas modificaciones y ha podido, a la fecha, incluso seguir procedimientos sancionadores contra los directores de las EPSs, donde la sanción más drástica es la destitución.

Así como este ejemplo, se pueden citar una serie de casos que nos evidencian que, a pesar de tratarse de la regulación de una misma actividad, esta puede tener un cambio de enfoque radical y, por tanto, no se advierte una evolución o propuesta de cambios debidamente motivados. A esto debemos agregar algo que resulta peculiar: en las distintas etapas de la regulación del sector de agua potable y saneamiento, no se hizo referencia a la categoría jurídica servicio público. En efecto, en la normativa que los regula, son declarados de necesidad pública o preferente interés nacional; no obstante, en ninguna parte estas actividades son calificadas como servicio público, algo que llama la atención, pues, en las otras actividades (telecomunicaciones, electricidad y gas natural), la legislación peruana sí ha utilizado de manera expresa la técnica del servicio público, lo cual consideramos medular para el análisis de la regulación, más aún cuando estamos ante un régimen de servicio público municipalizado.

De hecho, resulta curioso o paradójico advertir cómo a partir de la segunda etapa se hace mención al término servicio/acceso universal, prescindiendo del uso de la categoría de servicio público, aunque se puede decir que más bien se trata de una referencia que no goza de un régimen jurídico especial, como sí sucede en otros sectores donde se han creado Fondos de Servicio Universal y normas procedimentales para el uso de los mismos. Ello resulta lógico si se toma en cuenta que la regulación del sector agua potable y saneamiento no tuvo como fundamento la teoría de servicios públicos. Bajo este contexto de análisis, surge la incógnita de si este es un factor que pudo haber influenciado en el desarrollo y evolución del sector o si, por el contrario, resulta una variable que puede ser prescindible. La posible solución a esta pregunta involucra que se estudie de manera detallada la regulación de las actividades de agua potable y saneamiento como servicio público, advirtiendo que es lo que se establece no solo a nivel normativo, sino también a nivel doctrinal y jurisprudencial.

Ahora bien, para poder entender que es lo que ha pasado consideramos importante realizar una lectura del problema tomando en cuenta el contexto general y el modelo adoptado para el caso del agua potable y saneamiento. En el primero tenemos un proceso de reforma del Estado peruano a fines del siglo pasado, donde las líneas directrices de la actuación del Estado respecto al desarrollo de actividades económicas han sido: la apertura de los mercados a través de los procesos de liberalización, el establecimiento de la libre competencia, la subsidiariedad de actividad económica del Estado y los procesos de privatización. Estos cambios tuvieron un impacto directo en los servicios públicos que eran gestionados en monopolio por el Estado a través de empresas públicas, pues a través de nuevas leyes generales para cada servicio se permitió la gestión pública, privada o mixta, y la aplicación de libre competencia en donde se pudiera aplicar, por lo que fue necesario crear organismos reguladores que se encargaran del seguimiento de los procesos de liberalización y privatización, garantizando un funcionamiento eficiente de las actividades, a fin de lograr dos objetivos principales: el cierre de brechas de acceso (universalización) y la mejora de la calidad en beneficio de todos los usuarios.

No obstante, después de haber transcurrido aproximadamente tres décadas, se advierte que la diferencia en el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad ha sido diametralmente distinta al que se ha experimentado en el caso del agua potable y saneamiento, aun cuando los esfuerzos por parte del Estado han sido constantes. En ese sentido, consideramos que resulta pertinente estudiar el aspecto que hace de estos últimos distintos de los primeros: la municipalización del servicio público.

Muchos países tienen un régimen municipalizado del servicio público de abastecimiento o suministro de agua potable y saneamiento, no obstante, tienen un mejor funcionamiento, de hecho, el origen de la prestación pública del servicio se da en un contexto de municipalización porque eran las Administraciones públicas más idóneas de asumir tal encargo. Luego de ello, en el proceso de desarrollo la gestión de los servicios públicos se ha pasado por periodos donde se ha privilegiado la prestación pública, luego, la privada o se ha permitido que ambas coexistan; del mismo modo, se han experimentado esquemas de titularidad no solo municipales, sino por parte de los Gobiernos Regionales o central.

Existen muchos aspectos que deben ser estudiados para lograr una verdadera comprensión del tema, de todos ellos, consideramos que, para el caso del agua potable y saneamiento en el Perú, resulta necesario estudiar el régimen del servicio público y la aplicación de la municipalización de los servicios públicos.