

El acceso universal al agua potable. La experiencia peruana

Universal access to potable water: The Peruvian experience

ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO

& PAUL VILLEGAS VEGA*

Resumen: En el presente artículo se da cuenta del desarrollo del acceso universal al agua potable en el Perú. Para conseguir ello, previamente, se analiza el régimen jurídico del agua potable y saneamiento, los principales actores de la actividad y la política de acceso universal. Esto permite, posteriormente, explicar cómo es que se ha previsto conseguir el acceso de todos los usuarios al agua potable en los sectores urbanos y rurales, respectivamente.

Palabras clave: servicio público – servicio de agua potable – servicio universal – acceso universal – principio de universalidad – empresas prestadoras de servicios de saneamiento – sector urbano – sector rural

Abstract: The present article aims to review the development of universal access to potable water in Peru, for this, firstly it analyses the regulations applicable to potable water and sanitation, the main actors of the activity and universal access policy. Subsequently, it explains how the access of all users to potable water in urban and rural areas, respectively is planned.

Key words: public service – potable water service – universal service – universal access – principle of universality – companies providers of sanitation services – urban sector – rural sector

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.– II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.– II.1. SERVICIO PÚBLICO EN EL PERÚ.– II.2. SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.– II.3. PRINCIPALES ACTORES DEL SECTOR.– II.4. DESARROLLO DEL SECTOR Y ESTADO ACTUAL DEL ACCESO A LOS SERVICIOS.– II.5. ACCESO UNIVERSAL EN LA POLÍTICA DE ESTADO SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS.– III. MARCO DEL SECTOR URBANO EN LA POLÍTICA DE ACCESO UNIVERSAL.– III.1. ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO.– III.2. SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIO DE SANEAMIENTO.– III.3. DESARROLLO DEL ACCESO UNIVERSAL EN EL SECTOR URBANO.– IV. SECTOR RURAL: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ACTUALES.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

* El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «El acceso universal al agua potable de poblaciones vulnerables», financiado por la Dirección de Gestión de la Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Alberto Cairampoma Arroyo es profesor de Derecho Administrativo de la PUCP e integrante del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la misma casa de estudios. Asimismo, es miembro de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Correo electrónico: vcairampoma@pucp.pe. Paul Villegas Vega es profesor adjunto de Derecho Administrativo de la PUCP e integrante del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la misma casa de estudios. Correo electrónico: villegas.pavl@pucp.edu.pe

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo en términos de cobertura, calidad y eficiencia de la operación de los servicios públicos resulta un aspecto modular para el desarrollo y bienestar de todo país. En efecto, a partir de una adecuada prestación de los referidos servicios, se brinda una plataforma que permite, por un lado, mejorar el nivel de vida de las personas y, por otro, mejorar el nivel de productividad de las industrias (Bonifaz Fernández & Montoya, 2013, p. 5; Berg, 2009, p. 275). En el marco de los servicios públicos, el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento (usualmente designados como servicios de saneamiento en la normativa y doctrina peruana) representan el medio por el cual se podrá satisfacer la necesidad de agua potable y la evacuación del agua utilizada.

La Ley General de Servicios de Saneamiento, ley 26338, se encarga de regular los referidos servicios en el Perú. En ella, se procura establecer un marco institucional y normativo que permita brindar los servicios de manera continua, regular, a un precio asequible, en condiciones de igualdad, conforme al estándar de calidad establecido y promoviendo el acceso universal (Congreso de la República del Perú, 1994). De esta manera, se busca que la prestación del servicio se brinde de manera eficiente, conforme a los costes incurridos, y en equidad, permitiendo el acceso al agua en hogares en estado de pobreza (Bonifaz Fernández & Montoya, 2013, p. 4). De este modo se busca evitar la ficción de la industria, en la cual los operadores simulan prestar el servicio (caracterizado por la baja calidad y la lenta expansión de la red) y los usuarios simulan pagar el servicio (precios bajos o subvencionados) (Berg, 2009, p. 278).

En este escenario, la relevancia del acceso universal en el abastecimiento de agua potable y saneamiento, tema central del presente estudio, cobra mayor importancia debido a que permite alcanzar objetivos sociales, al garantizar el suministro conforme a una calidad mínima y a un precio accesible para las familias pobres (Calzada & Miralles, 2009, p. 99; Yepes, 2003, pp. 2-3; Stapper Buitrago & Londoño, 2009, p. 314). A continuación, se propone el análisis del régimen jurídico del servicio público de abastecimiento de agua potable y saneamiento, las particularidades del sector urbano y rural respecto de la política de acceso (servicio) universal y, se culmina, con la identificación de una propuesta de mejora.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

La relevancia de contar con un servicio de agua potable y saneamiento que se brinde de manera adecuada ha llevado a que la operación de los referidos servicios presente distintas características. Así, las diversas

experiencias de operación muestran que, en algunos países, se ha optado por mantener el sector bajo control público y, en otros, bajo control privado (Bel, 2012; Pigeon & otros (eds.), 2013; Zafra Gómez & otros, 2013, pp. 9-17). La diversidad de experiencias respecto de los servicios de agua potable y saneamiento se presenta, por una parte, debido a la relevancia de los servicios para la vida, la salud y la dignidad de la persona y, por otra, por la complejidad propia que la industria en red presenta (Berg, 2009, p. 277; Pozzoli & otros, 2014, p. 53).

De esta manera, resulta necesario resaltar que la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el Perú mantienen un régimen de servicio público propio del ordenamiento jurídico peruano, el cual se desarrolla a continuación —de manera sucinta— para, posteriormente, analizar el régimen particular del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

II.1. Servicio público en el Perú

El Perú presenta un régimen económico, reconocido en los artículos 58 al 65 de la Constitución Política del Perú (1993), que prioriza la participación del sector privado en la economía, otorgándole un rol subsidiario al Estado, el cual le permite velar por las necesidades de interés general (Kresalja Rosselló, 2015, pp. 104-132). En ese sentido, los servicios públicos no fueron la excepción, debido a que en ellos se priorizó la actividad de supervisión y regulación por parte de la administración pública, dejando rezagado el esquema de prestación directa, conforme al nuevo rol adoptado por el Estado.

El servicio público se presenta como una categoría jurídica que ha sido abordada por diversos especialistas, lo cual ha significado que se le otorguen definiciones distintas y, en algunos casos, muy distantes entre sí (Pozzoli & otros, 2014, p. 1). En el Perú, una primera aproximación de servicio público se desprende de la definición brindada por Danós: «actividades económicas de especial trascendencia para la vida del país, de carácter prestacional, respecto de los cuales corresponde al Estado cumplir un rol de garante o asegurador de la satisfacción de las necesidades públicas para alcanzar el bienestar general, a través de la prestación por parte de operadores privados, o en su defecto, por el Estado directamente» (2008, p. 258).

En efecto, los servicios públicos son actividades económicas de interés general que, conforme al rol del Estado en la economía, son garantizadas por este y brindadas por operadores privados preferentemente. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que el Estado aún mantiene la obligación de garantizar, regular y vigilar los referidos servicios (2005, párrafo 42). Adicionalmente, el citado tribunal

se ha referido a los servicios públicos caracterizándolos por su carácter esencial, la necesidad de continuidad de la prestación, la regularidad en la calidad del servicio y la igualdad en el acceso al mismo (párrafo 40). Por otro lado, el Tribunal Constitucional del Perú no ha olvidado hacer énfasis en la universalidad de los servicios públicos, al mencionar que los mismos deben ser brindados de manera sostenible a toda la población (párrafos 42, 44). Es en este contexto que la Ley General de los Servicios de Saneamiento (artículo 3) señala de necesidad pública y preferente interés nacional la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, procurándose se brinden de manera universal y sostenible, conforme a la calidad establecida en las normas específicas, protegiéndose, además, la salud y el medio ambiente.

II.2. Servicio de agua potable y saneamiento

La consideración del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento como servicio público, debido a su alto impacto en el desarrollo y bienestar del país, ha llevado a que el Estado mantenga una presencia constante en el sector (Komives & otros, 2006, pp. 2-3). Es por ello que la normativa aplicable ha procurado establecer reglas claras que permitan el progreso de los servicios en cuestión sobre la base de los beneficios que aportan. Entre las disposiciones más importantes, se encuentra la estructura de los sistemas que integran los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y los principios de los referidos servicios.

La estructura de la industria referida, no debe reducirse a la consideración de las actividades más visibles para la población, la distribución de agua potable y la recolección de aguas residuales. Por el contrario, la industria comprende más actividades como las siguientes: i) la captación y almacenamiento de agua cruda; ii) el tratamiento de agua cruda; iii) la distribución de agua potable (transporte y entrega); iv) la recolección de aguas residuales; v) el tratamiento de aguas residuales; y vi) la evacuación de aguas residuales tratadas en cuerpos de agua (Caro-Patón Carmona, 2011, pp. 1435-1436). En el mismo sentido, el Reglamento General de los Servicios de Saneamiento identifica la presencia de cuatro sistemas: i) el abastecimiento de agua potable; ii) el alcantarillado sanitario; iii) el alcantarillado pluvial; y iv) la disposición de excretas (Presidencia de la República, 2005, artículo 4).

A partir de la consideración de los referidos sistemas, el Estado ha distinguido entre cada uno de ellos para poder garantizarlos, supervisarlos y regularlos de una manera más eficiente. Con la misma finalidad, en la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, ley 30045, se han establecido principios que procuren réditos tanto en eficiencia como en bienestar. Los principios reconocidos son el de i) acceso

universal, ii) inclusión social, iii) protección del ambiente, iv) autonomía empresarial; y, v) eficiencia (Congreso de la República del Perú, 2013, artículo III). A partir de ellos, se procura que se brinden los servicios de saneamiento a toda la población, considerando la particularidad de las poblaciones rurales y de escasos recursos. Adicionalmente, se procura que las entidades prestadoras de servicios de saneamiento cuenten con la competencia exclusiva para la gestión de los servicios de saneamiento y administración de los proyectos bajo su ámbito de influencia. Por último, se establece que los servicios de saneamiento deben brindarse procurando la eficiencia, aprovechando las tecnologías disponibles, las economías de escala y la posibilidad de modernización de la gestión; y conforme a la protección del medio ambiente, procurándose así considerar los costes por la utilización de los recursos hídricos y la evacuación de aguas residuales tratadas en los cuerpos de agua correspondientes.

233

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANAUNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

II.3. Principales actores del sector

En atención a lo expuesto, teniendo en claro la estructura y principios aplicables a los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, resulta necesario tomar en consideración a los agentes públicos y privados que participan en el sector. Ello, en virtud a que los diferentes agentes (productores, consumidores o autoridades) mantienen distintas prioridades, lo cual conlleva una visión distinta de los objetivos y resultados del sector basada en sus respectivas prioridades (Berg, 2009, p. 285). Adicionalmente, no se puede obviar que los distintos agentes tampoco poseen las mismas circunstancias presupuestarias, tecnológicas ni de disponibilidad de información. Esto genera una disparidad aun mayor (y mayor dificultad para comprender la situación del otro) en escenarios de cooperación (Berg, 2009, p. 280).

Cabe precisar que los agentes públicos participantes, en los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, mantienen una distribución competencial de carácter compartido. Es decir, se ha establecido que las administraciones públicas que participan en el sector de agua y saneamiento mantengan distintas funciones, repartiéndose así las competencias del sector. A continuación, se hace mención de los principales actores. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha sido reconocido como el ente rector del sector; razón por la cual se le ha encomendado el diseño, ordenación y ejecución de las políticas nacionales, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 8). En segundo lugar, el organismo regulador del sector, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), es el organismo encargado de supervisar y regular que la prestación de los servicios se realice conforme a los estándares establecidos (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 9). En tercer lugar, al Organismo Técnico de la Administración

de los Servicios de Saneamiento (OTASS), última entidad pública en incorporarse al sector, se le ha encargado la supervisión de la gestión empresarial de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (Ley de modernización de los servicios de saneamiento, artículo 4).

En cuarto lugar, encontramos las municipalidades provinciales y distritales. En el caso de las primeras, la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 5) las ha señalado como responsables de la prestación eficiente y adecuada de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano. Mientras tanto, las municipalidades distritales han sido señaladas como responsables en el ámbito rural (artículo 6-A). De esta manera, se entiende que las municipalidades provinciales, para el caso del ámbito urbano, y las municipalidades distritales, para el caso del ámbito rural, son las administraciones públicas a las cuales se les ha atribuido la competencia para gestionar y garantizar la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En quinto lugar, los Gobiernos regionales participan en el sector, según lo indica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante un rol de colaboración, estando obligados a apoyar, técnica y financieramente, a las municipalidades para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento (Congreso de la República del Perú, 2002, artículo 58).

En sexto lugar, se encuentran los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, las Entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), quienes prestan los servicios conforme lo dispuesto en la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 6). En caso las municipalidades provinciales, conforme lo dispuesto en la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 45), otorguen al sector privado el derecho de explotación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, será la concesión el título habilitante que deberá ser utilizado. En sétimo y último lugar, se encuentran los usuarios que reciben la prestación de los servicios referidos. En la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 6), se identifica como tal a toda persona natural o jurídica que se beneficia de los servicios, a la cual se le garantiza una prestación adecuada a los aspectos técnicos establecidos y se le constriñe a disfrutar de los servicios sin dañar su infraestructura.

La relevancia de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, reconocida en el ordenamiento jurídico peruano como servicio público, nos presenta un sector primordial para el país. Por ello, el conocimiento de los participantes en el sector y la comprensión de la situación particular de cada uno de ellos resultan primordiales para llegar a consensos que permitan progresar a la industria, beneficiándose así los diversos agentes (Berg, 2009, pp. 285-288).

II.4. Desarrollo del sector y estado actual del acceso a los servicios

Teniendo en consideración lo señalado, respecto a la estructura de la industria, los principios aplicables y los agentes que participan en la misma, resulta necesario conocer el estado actual de la prestación de los servicios referidos. En efecto, la comprensión de la situación actual, del proceso adoptado que ha llevado a los servicios de saneamiento a una mejor posición, y la comparación entre diferentes sistemas adoptados permiten realizar comparaciones válidas para una mejor toma de decisiones (Pozzoli & otros, 2014, pp. 34-36; Berg, 2009, p. 278). Ello permite, por un lado, que los ciudadanos conozcan el desempeño en la prestación de los servicios y, por otro, que los decisores políticos se preocupen por el sector gracias a que la información disponible muestra que aún hay tareas pendientes (Berg, 2009, 279; Organización Mundial de la Salud (OMS) & UNICEF, 2016).

A nivel supranacional, se han realizado avances tanto en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable como en el servicio de saneamiento. Al respecto, en el Gráfico 1 se detalla que, al año 2015, el 91% de la población mundial tiene acceso al agua potable; mientras que en saneamiento se presenta un acceso del 68% (OMS y UNICEF, 2016, pp. 54-55). Además, se puede observar que, a nivel latinoamericano al año 2015, el acceso al agua potable asciende a 95% de la población, lo cual deja al Perú debajo del promedio regional, debido al 87% obtenido. En el caso de saneamiento, se repite la tendencia: América Latina presenta un 83% de acceso, mientras que Perú, 76%.

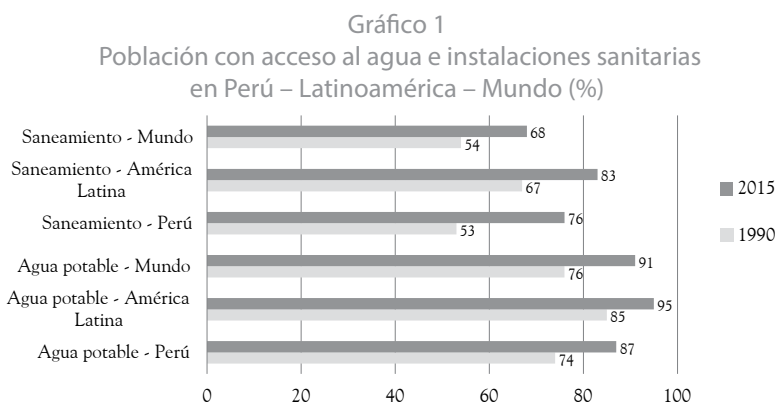


Gráfico elaborado por el autor sobre la base de OMS & UNICEF (2016).

A nivel nacional, se puede observar que se han realizado avances tanto en el promedio global, urbano como rural, al comparar el estado de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento brindados en los años 1990 y 2015 (OMS & UNICEF, 2016, pp. 54-55).

El Gráfico 2 muestra que, al año 2015, el 87% de la población peruana tuvo acceso a agua potable, lo cual representa una mejora considerable frente al 74% obtenido en 1990. No obstante, la situación no resulta igual de favorable respecto al servicio de saneamiento que, en 1990, era aprovechado por el 53% de la población peruana; mientras que, al año 2015, es aprovechado por 76%. A partir de ello, se observa que aproximadamente la cuarta parte de la población peruana aún no disfruta de los servicios de saneamiento.

Gráfico 2
Población con acceso al agua e instalaciones sanitarias en el Perú (%)

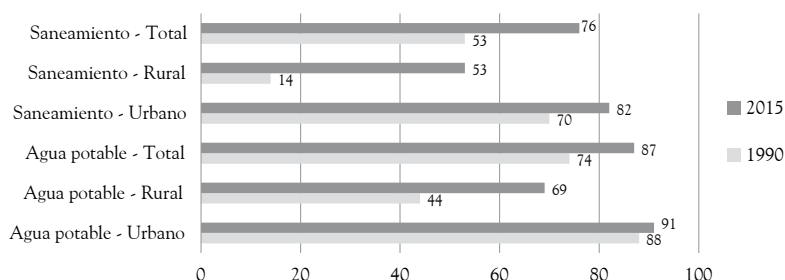


Gráfico elaborado por el autor sobre la base de OMS & UNICEF (2016).

A partir de la información brindada, se observa que el estado de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento se encuentra en un progreso continuo. No obstante, diversas variables han desacelerado la mencionada mejora como, por ejemplo, el contexto económico mundial, el crecimiento poblacional, la dificultad de acceso a los lugares en los cuales aún no se brindan los servicios, entre otras.

II.5. Acceso universal en la política de Estado sobre los recursos hídricos

Antes de hacer referencia a cómo se viene materializando el acceso universal en el Perú, resulta necesario conocer si existe una política de Estado al respecto, cómo está planteada y qué organismos públicos y privados están involucrados. En el caso peruano, no existe una política específica sobre servicio o acceso universal, más bien esta forma parte de la política de Estado sobre los recursos hídricos. En efecto, se ha establecido como objetivo del Estado asegurar «el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas» (Acuerdo Nacional, 2012, p. 10).

Para garantizar el cumplimiento de este objetivo, se señala que el Estado recurrirá a todas la opciones posibles, sean públicas o privadas, a fin de alcanzar el cien por ciento de cobertura de agua potable y saneamiento. Punto seguido, se reconoce la importancia de que las entidades prestadoras cuenten con el derecho de uso de agua poblacional otorgado por la Autoridad Nacional del Agua. Estas son las referencias puntuales que se hacen en la *Política de Estado sobre recursos hídricos* (Acuerdo Nacional, 2010) acerca del acceso universal. Sin lugar a dudas, resulta insuficiente por todo lo que involucra el desarrollo y materialización de una verdadera política de servicio universal, pues involucra muchos otros factores, como lo veremos en los siguientes puntos.

III. MARCO DEL SECTOR URBANO EN LA POLÍTICA DE ACCESO UNIVERSAL

El análisis que hemos realizado acerca del régimen jurídico del servicio de agua potable y saneamiento en el Perú ofrece el contexto para el estudio específico de la situación en la que se desarrolla el servicio en el ámbito urbano y rural. Así, en la presente sección, se partirá por comprender la participación de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento en el sector urbano, para posteriormente analizar la aplicación de la política de acceso universal en el mismo sector.

III.1. Entidad prestadora de servicios de saneamiento (EPS)

En el ámbito urbano, las EPS son las entidades encargadas de prestar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Para ello, se ha considerado que los referidos operadores pueden ser entidades públicas, privadas o mixtas, siempre y cuando mantengan como único propósito la prestación de los referidos servicios (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 6). Conforme al principio de autonomía empresarial señalado líneas arriba, las entidades deben poseer patrimonio propio que les permita realizar una gestión con autonomía empresarial, funcional y administrativa (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 6). Excepcionalmente, los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento podrán ser brindados por la municipalidad provincial, mediante operadores especializados o de manera directa. Además, los servicios podrán ser brindados por una municipalidad distrital (mediante delegación) en caso se presenten pequeñas ciudades, aquellas con una población entre 2001 y 15 000 habitantes, que no se encuentren en el ámbito de responsabilidad de una EPS (Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, artículos 26 y 164).

237

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANAUNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

Las EPS son, a partir de lo señalado, la opción adoptada por el sector para satisfacer las necesidades de los usuarios, sin descuidar la promoción del bienestar ni la eficiencia de los referidos operadores (Pozzoli & otros, 2014, p. 34). En el mismo sentido, se hace más relevante la participación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), quien supervisa a los operadores y se encarga de garantizar que la prestación de los servicios se brinde en condiciones adecuadas a los estándares establecidos (Ley General de los Servicios de Saneamiento, artículo 9).

Así, con aquella supervisión, se busca que la operación de los servicios en referencia se brinde de manera satisfactoria en términos de efectividad, eficiencia y rentabilidad; logrando satisfacer a los distintos actores del sector (Pozzoli & otros, 2014, p. 35). En el Perú, se ha clasificado a las EPS en relación con la población urbana presente en sus ámbitos de responsabilidad, así se identifican las de mayor tamaño y las de menor tamaño. Esto puede observarse, a continuación, en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Ámbito	Población	Tipo de operador	Regulador
Urbano	2001 a 15000	Operador especializado o unidad de gestión	X
	15001 a 30000	EPS de menor tamaño	SUNASS
	30001 a 60000		
	60001 a más	EPS de mayor tamaño	

Cuadro elaborado por el autor sobre la base de la Ley General de Servicios de Saneamiento (Congreso de la República, 1994) y su Reglamento (Presidencia de la República, 2005).

Las EPS de mayor tamaño son aquellas que brindan servicios, dentro de su ámbito de responsabilidad, a una población urbana mayor a los 60 000 habitantes. Mientras que las de menor tamaño son los operadores al servicio de una población de mínimo 15 001 y máximo 60 000 habitantes. En la actualidad, el Perú cuenta con cincuenta Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento, entre las cuales destacan Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL), Agua de Tumbes S.A. (ATUSA) y Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau (EPS Grau) (Vergara León, 2014, pp. 12-14).

Estas tres EPS destacan por mantener la titularidad de sus acciones de una manera distinta a los cuarenta y siete operadores restantes. En el caso de SEDAPAL, empresa creada en 1981 producto de la transformación de

la hoy extinta Empresa de Saneamiento de Lima (ESAL), sus acciones son de propiedad del Estado, en específico, del Gobierno Central. SEDAPAL es la EPS con más conexiones en el Perú. Actualmente, la cifra asciende a 1 386 692, lo cual representa el 42% de conexiones en el país. Su ámbito de operación comprende la provincia de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y las demás zonas que se adscriban por continuidad territorial.

Por otro lado, Agua de Tumbes S.A. es el operador que brinda los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Tumbes, mediante una concesión que se inició en el año 2005. Actualmente, la mayoría del accionariado de la empresa se encuentra en propiedad Aguas de Manizales S.A. E.S.P., empresa colombiana que, a su vez, cuenta con una participación pública mayoritaria. Por último, EPS Grau es una empresa que brinda sus servicios en Piura, declarada, desde el año 2000, en estado de insolvencia por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Ello ha llevado a que esta empresa se encuentre bajo el control de una Junta de Acreedores hasta la actualidad.

En el caso de los 47 operadores restantes, a diferencia de las empresas mencionadas, tienen como accionistas a las municipalidades correspondientes a su ámbito de operación. Las acciones de los últimos operadores aludidos eran propiedad de cada municipalidad provincial y distrital que se encontrase dentro de su ámbito de operación; situación que ha variado a partir de lo dispuesto en el decreto legislativo 1240 (Presidencia de la República, 2015b), el cual modifica la conformación del accionariado manteniendo únicamente a las municipalidades provinciales como propietarias de acciones de las EPS (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 19).

En este punto, se puede observar que, al margen de contadas excepciones, las empresas encargadas de la operación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento se encuentran en manos públicas. Esto evidencia la relevancia de la participación de las empresas públicas en contextos de desarrollo, como el experimentado por el Perú (Rozas Balbontin & Bonifaz Fernández, 2014, pp. 18-19). Si bien lo señalado demuestra la preferencia por el mantenimiento de la participación pública en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, debe tomarse en consideración que la Ley General de Servicios de Saneamiento (artículos 45-47) habilitó, en 1994, a las diferentes municipalidades responsables de garantizar los servicios para que otorguen los derechos de explotación correspondientes que permitan la participación privada en el sector. Sin embargo, este fenómeno no se debe atribuir únicamente a la falta de intención política. Aspectos medulares como i) la destrucción de la capacidad productiva y

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANA

UNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

de capitales, ii) la insuficiencia de capitales privados; y iii) la debilidad de los agentes privados para afrontar la demanda de los servicios públicos determinaron que el sector público utilice diversas herramientas, entre ellas la empresa pública, para garantizar la satisfacción de necesidades públicas (Rozas Balbontin & Bonifaz Fernández, 2014, p. 22).

III.2. Sobre el desempeño de las empresas prestadoras de servicio de saneamiento

Ahora bien, conociendo las particularidades que las entidades prestadoras de servicios de saneamiento presentan en el Perú, cabe analizar su desempeño. Al respecto, en un estudio realizado sobre la gobernabilidad (ámbito externo) y gobernanza (ámbito interno) de un universo de cuarenta y nueve operadores, se observa que ninguno es calificado con un buen desempeño. Nueve son calificadas con un desempeño regular, doce, con un desempeño bajo y veintiocho, con un desempeño muy bajo (Rojas Méndez & Venero Farfán, 2015).

El desempeño de las EPS, demuestra que aún quedan aspectos por mejorar con relación a las deficiencias presentes en la atención al cliente, a la sostenibilidad económica, al bajo nivel remunerativo del sector, entre otros. La obtención de una mejora en el desempeño de los operadores de los servicios de agua potable y saneamiento requiere acciones concretas de cada uno de ellos que permitan prestar sus servicios conforme a sus objetivos de eficiencia y bienestar. Esto debe sumarse a las medidas legislativas que permitan un contexto más favorable para el desempeño de los referidos operadores. Adicionalmente, la valoración del agua por la comunidad, por un lado, servirá para mantener un gasto del agua potable más responsable y, por otro, permitirá la comprensión del coste real por el aprovechamiento de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento (Berg, 2009, pp. 294, 302).

En virtud del contexto presentado, el Estado ha procurado realizar distintos esfuerzos que permitan la consecución de objetivos por parte de las EPS. Entre ellos, se encuentra la inversión para el incremento de la cobertura y el mantenimiento de las redes, el trabajo en campañas de concientización sobre la importancia del agua en un contexto de escasez y la creación de un nuevo agente en el sector: el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS). Dicho organismo se encarga de ejecutar la política establecida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en materia de administración. Es por ello que se le han brindado facultades de ordenación, supervisión, fiscalización y sanción (Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, artículo 4).

Finalmente, el sector público está experimentando muchos cambios, fenómeno que no es particular de la experiencia peruana, sino más bien de carácter mundial. Este fenómeno ha afectado sobre todo a las industrias en red consideradas servicios públicos, mediante la adopción de grandes cambios, cuyos paradigmas se pueden encontrar en los fenómenos de la privatización y la remunicipalización (Rozas Balbontin & Bonifaz Fernández, 2014, pp. 12-14). En este escenario, los operadores de servicios de saneamiento en el Perú tienen como objetivo brindar un servicio que permita obtener resultados tanto a nivel de eficiencia como de bienestar, considerando aspectos a nivel regulatorio, de tamaño de empresa y de interrelación de los agentes en el sector (Pozzoli & otros, 2014, p. 52). Ello ha llevado a que se implementen cambios en la estructura de la industria mediante cambios normativos y la inclusión de un nuevo agente en el sector.

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANA

UNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

III.3. Desarrollo del acceso universal en el sector urbano

Los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, así como los demás servicios brindados a partir de una industria en red, presentan dificultades en la prestación de servicios en áreas caracterizadas bien por su aislamiento, por el estado de pobreza de la población o por ambas. Frente a este escenario de imposibilidad de rentabilidad económica, la intervención del Estado se justifica en la necesidad de garantizar un estándar mínimo de los servicios de agua potable y saneamiento, al reconocer que los costes de la prestación no serán cubiertos, de la manera habitual, por la tarifa (Ariño Ortiz, 2004, p. 634). De esta manera, la búsqueda de la universalidad de los servicios permite el uso de instrumentos como la tarifa subsidiada, la promoción de la extensión de la cobertura de las redes o el inicio de la prestación del servicio en áreas rurales o marginales; los cuales permiten conseguir los objetivos sociales aún rezagados (Stapper Buitrago & Londoño, 2009, p. 314).

Adicionalmente, se puede dar cuenta de otros mecanismos de financiamiento de servicio o acceso universal, tales como las obligaciones de servicio universal o el establecimiento de Fondos de Servicio Universal que implican elegir a un operador que deberá suministrar a toda la población un paquete básico de servicios garantizando una calidad mínima a un precio asequible (Calzada & Millares, 2009, p. 99). Cabe precisar que este tipo de mecanismos es utilizado en actividades que han sido previamente liberalizadas (pensemos, por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones o electricidad), lo cual explica que se deba elegir a un operador de un conjunto de operadores. En el caso de la prestación del servicio por una empresa monopólica, se suele utilizar los subsidios cruzados.

En el Perú, se ha reconocido el principio de universalidad para los servicios públicos y, por ende, para los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Por esta razón, se busca que la prestación de los referidos servicios se brinde a toda la población independientemente de si se encuentra en el ámbito urbano o rural. Sin embargo, la universalidad puede ser entendida de distinta manera, en función de si se apunta a una política de servicio universal o a una de acceso universal. El servicio universal se concentra en garantizar que la población pueda acceder a un aprovechamiento definido (mínimo) de los servicios. El acceso universal, por su parte, tiene como objetivo asegurar que las distintas ciudades tengan a su disposición los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, así sea a nivel comunitario (Ariño Ortiz, 2004, pp. 640-641; Calzada & Miralles, 2009, pp. 99-100).

Respecto a la política de acceso universal, cabe resaltar que puede presentarse como un periodo intermedio (de transición), cuando existen zonas en las cuales aún no se cuenta con los medios necesarios para garantizar la prestación de manera individualizada. Generándose así un primer adelanto para la posterior consecución de una política de servicio universal. En ambas políticas, resulta necesario prever que las acciones adoptadas para la prestación de los servicios, caracterizados por su perfil social, no contarán con compensaciones económicas suficientes para cubrir los costos reales, debido a las limitaciones presupuestarias de los usuarios beneficiados. Ello obliga a que se adopte una manera distinta que permita brindar los servicios adecuadamente, es decir, con la operación y mantenimiento necesario (Ariño Ortiz, 2004, p. 636).

Entre las opciones propuestas y empleadas internacionalmente, la primera opción consiste en revisar la eficiencia de las tarifas utilizadas en los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. El objetivo de dicha revisión es la recuperación del coste real de los servicios referidos y la posibilidad de disponer de un financiamiento adicional (Ariño Ortiz, 2004, p. 642). La recuperación del coste real de los servicios permite un escenario de eficiencia económica, en el cual es necesario que el costo económico asociado a cada uno de los recursos utilizados (capital, mano de obra, recursos hídricos, medio ambiente, entre otros) sea recuperado conforme a los costos en que efectivamente el consumo de cada usuario ha incurrido (Yepes, 2003, p. 2; Stapper Buitrago & Londoño, 2009, pp. 330-333).

Superado el análisis respecto de la recuperación de costes en los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, se presentan otras herramientas que podrían permitir su acceso, favoreciendo el nivel de vida y salud de la población (Yepes, 2003, p. 2). Se tiene como objetivo

que los usuarios de menor ingreso tengan la posibilidad de aprovechar los servicios, permitiéndoles, así, disfrutar del abastecimiento de agua potable en casa o en un lugar cercano y del retiro de excretas en condiciones sanitariamente seguras, pagando un precio asequible por estos servicios básicos (Yepes, 2003, pp. 2-3, 9).

Una de las posibilidades para brindar los servicios a un precio asequible para los usuarios de menores recursos es la aplicación de subsidios. Estos últimos consisten en cobrar tarifas inferiores a los costes reales de prestación a un grupo de usuarios (hogares de menores ingresos), mientras que a otro grupo de usuarios (hogares de mayores ingresos, usuarios industriales y comerciales) se les cobra tarifas superiores a los costes reales de la prestación, lo que permite cubrir el coste no pagado por el primer grupo (Stapper Buitrago & Londoño, 2009, p. 322; Bonifaz Fernández & Montoya, 2013, pp. 4-5; Komives & otros, 2006). Los subsidios se pueden identificar por el criterio de discriminación aplicado. Así se presenta un primer grupo, el cual se basa en el perfil socioeconómico de los usuarios domésticos y en la actividad económica en caso sean usuarios no domésticos (industriales o comerciales); mientras que el segundo se concentra en los niveles de consumo. Cabe resaltar que resulta compatible la aplicación de ambos, como se demuestra en la práctica (Yepes, 2003, p. 4). La región de Latinoamérica y el Caribe no se mostró reacia a la aplicación de subsidios cruzados, por el contrario, encontró en ellos el instrumento necesario para cumplir con los objetivos de eficiencia y desarrollo propuestos. No obstante, la región no obtuvo los resultados esperados, conforme se puede observar a partir de la revisión de la suficiencia financiera de las entidades prestadoras y de las coberturas de la región (Yepes, 2003, pp. 7, 9).

En el caso del Perú, en el ámbito urbano aún se presenta un porcentaje de población sin servicios. Al año 2015, el acceso al agua potable en el ámbito urbano asciende a 91% de la población y, en el caso del saneamiento, se presenta un 82% de acceso (OMS & otros, 2016, pp. 54-55).

Así, la constante dificultad para cumplir con garantizar la universalidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano ha tenido como consecuencia la aplicación de subsidios cruzados. Estos subsidios se encuentran regulados actualmente mediante la resolución 030-2011-SUNASS-CD de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (2011). La metodología recogida en la referida resolución establece que los operadores de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento utilizarán la base generada por el Sistema de Focalización de Hogares para el establecimiento de la población que será beneficiada por los subsidios y los usuarios que soportarán la carga de los mismos. Se considera que los usuarios que

243

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANAUNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

se benefician de la tarifa subsidiada son los usuarios domésticos que i) residen en hogares calificados en situación pobreza y ii) cumplen con las condiciones que establezca la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Por otra parte, se ha establecido que los usuarios regulares (usuarios domésticos no calificados como pobres y los usuarios no residenciales) sean quienes permitan la sostenibilidad de los referidos servicios mediante el pago de los costes no cubiertos por los usuarios favorecidos por los subsidios. Cabe precisar que, para la imposición de los referidos subsidios, se tomará en consideración la capacidad de pago de los usuarios regulares en el ámbito de cada entidad prestadora de los servicios de saneamiento.

Al respecto, la aplicación de los subsidios ha significado una mejora en el establecimiento de la población que necesita de los mismos, excluyendo a otro grupo de usuarios que sí cuenta con la capacidad de pago de la tarifa estándar domiciliaria (Stapper Buitrago & Londoño, 2009, pp. 322-323; Bonifaz Fernández & Montoya, 2013, p. 29; Komives & otros, 2006, pp. 59-77; Yepes, 2003, pp. 14-15). Por tanto, la aplicación de la metodología de subsidios cruzados basada en la focalización permite un mejor desempeño de los operadores del servicio, conforme a los objetivos de eficiencia y bienestar.

Adicionalmente a la aplicación de subsidios en el ámbito urbano, actualmente se cuenta con el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, antes denominado Programa Agua para Todos (Presidencia de la República, 2012), el cual tiene como ámbito de intervención las áreas urbanas a nivel nacional (Presidencia de la República, 2012, Disposición complementaria modificatoria única). La misión del Programa Nacional de Saneamiento Urbano es, como se indica en su página web, mejorar la calidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, colaborar con la ampliación de la cobertura y promover la sostenibilidad de los servicios referidos en el ámbito urbano. Para ello, participa en programas y proyectos financiados con recursos públicos, contribuye con aspectos relacionados a la sostenibilidad y calidad de los servicios en conjunto con los agentes del sector y coordina con los distintos niveles de gobierno para la realización de los programas y proyectos de los servicios en el ámbito urbano.

Culminado el análisis sobre los aspectos determinantes de la prestación de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, y la aplicación de la política de acceso universal aplicada en el referido ámbito, se detalla, a continuación, los instrumentos jurídicos que actualmente se aplican en el ámbito rural.

IV. SECTOR RURAL: INSTRUMENTOS JURÍDICOS
ACTUALES

245

El rezago del desarrollo del ámbito rural no es una situación extraña al modelo adoptado (preferido) por los operadores y funcionarios relacionados con los servicios de agua potable y saneamiento. En el caso de los prestadores de los servicios, desarrollar una iniciativa en sistemas urbanos les permite beneficiarse de las ventajas económicas que en ellos se presentan, por ejemplo, la densidad poblacional. Y, en el caso de los funcionarios, organizar y apoyar iniciativas en sistemas urbanos resulta más beneficioso por el peso político de las grandes ciudades. Esto conduce al descuido de las áreas rurales (Berg, 2009, p. 307).

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANAUNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

En el mismo sentido, la prestación se dificulta debido a que los responsables de garantizar los servicios en distintos países, entre ellos el Perú, son las municipalidades provinciales, las cuales mantienen una capacidad institucional limitada (Stapper Buitrago & Londoño, 2009, p. 328). Ello, en el ámbito rural, se dificulta aun más debido a que la responsabilidad recae sobre la municipalidad distrital y, de manera residual, sobre la municipalidad provincial (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 6-A). En el Perú, actualmente se ha establecido que las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento brinden los mencionados servicios en zonas rurales si es que su zona de influencia lo contemplara. En caso contrario, la municipalidad se encarga de administrar los servicios a través de organizaciones comunales u otras modalidades de gestión alternativas establecidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 6-A y su Reglamento, artículo 173).

Respecto a las organizaciones comunales (denominadas Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, JASS), cabe señalar que serán las encargadas de organizar la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el ámbito rural. Entre sus actividades, se considera la organización del financiamiento de las actividades, sobre lo cual se detalla que las cuotas familiares deberán cubrir, por lo menos, la administración, operación, mantenimiento y reposición de los servicios (Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, artículo 174). Asimismo, se señala que las organizaciones comunales deberán registrarse en la municipalidad a cuya jurisdicción pertenezcan a efectos de que se les reconozcan las obligaciones y derechos que como tal mantenga. La aplicación del referido modelo ha tenido como resultado, al año 2015, que el acceso al agua potable en el ámbito rural ascienda a sesenta y nueve por ciento de la población; mientras que, en el caso del saneamiento, a cincuenta y tres por ciento (OMS & otros, 2016, pp. 54-55).

En este contexto, se crea el Programa Nacional de Saneamiento Rural (Presidencia de la República, 2012), el cual se encuentra orientado a viabilizar el acceso al agua potable y saneamiento sostenible en favor de la población del ámbito rural. Este programa ha fusionado todos los programas y proyectos de saneamiento rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, algunos de ellos son el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), el Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES) y el Programa de Agua Potable y Saneamiento para la Amazonía Rural. Como ya se indicó, también existe un Programa Nacional de Saneamiento Urbano (que reemplazó al Programa «Agua para Todos»).

En este contexto, el Programa Nacional de Saneamiento Rural prioriza las siguientes actividades:

- construcción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de agua y saneamiento;
- implementación de soluciones tecnológicas no convencionales para el acceso al agua potable;
- instalación de sistemas de disposición sanitaria de excretas;
- fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales y locales, las organizaciones comunales y la población, para la gestión, operación y mantenimiento de los servicios;
- fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales y locales para la identificación, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de inversión en saneamiento rural; y
- fortalecimiento de la educación sanitaria en la población beneficiaria.

De esta manera, a partir de la creación de los programas de saneamiento urbano y rural, se ha procurado que no se presente una competencia entre los recursos destinados para los distintos ámbitos, lo cual ha dado pie al desarrollo de los servicios referidos en ambos casos (Stapper Buitrago & Londoño, 2009, p. 315). No obstante ello, se puede corroborar en la práctica que, durante los últimos años de gestión, a través del decreto supremo 005-2015-VIVIENDA, se ha autorizado la intervención del Programa Nacional de Saneamiento Urbano en proyectos de inversión pública en centros poblados rurales (Presidencia de la República, 2015a).

V. CONCLUSIONES

En el Perú, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento tiene bajos niveles de penetración tanto a nivel urbano como rural, resultando la situación más crítica y preocupante en el segundo escenario. La actividad del agua y saneamiento se encuentra gestionada en el ámbito urbano por empresas prestadoras de servicio de saneamiento (EPS) y, en el ámbito rural, por Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). Respecto al desarrollo del servicio universal en el Perú, actualmente la Ley General de Servicios de Saneamiento y la política de Estado sobre los recursos hídricos han contemplado el acceso universal al agua potable y saneamiento para las poblaciones urbanas y rurales. Sin embargo, el desarrollo del acceso universal y los mecanismos a utilizarse a propósito de él aún no han quedado definidos.

En el ámbito urbano, se advierte que la mayoría de EPS tiene un mal desempeño y el mecanismo de financiamiento para brindar el servicio de agua potable es el de subsidio cruzado. En este caso, resulta necesario que se apliquen tarifas que cubran los costos y se mejore el enfoque de los subsidios hacia familias en situación de pobreza y extrema pobreza. En el ámbito rural, se ha creado el Programa Nacional de Saneamiento Rural, el cual tiene por objetivo, entre otros, construir, rehabilitar y/o ampliar la infraestructura de agua y saneamiento existente. Este programa, el cual tiene pocos años de creación, resulta aún insuficiente.

Dentro de este escenario, resulta necesario revisar la política de Estado sobre recursos hídricos y desarrollar un acápite donde se detallen los objetivos que se desean conseguir en el corto, mediano y largo plazo. A partir de ello, se debe establecer un marco normativo que establezca un diseño institucional para el desarrollo del acceso universal, estableciendo responsabilidades para todos los actores, públicos y privados, involucrados. Todo ello, en la medida en que los esfuerzos que se vienen realizando no han ofrecido resultados que indiquen que el sistema viene funcionando.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional (2012). *Política de Estado sobre los recursos hídricos*. Lima: Secretaría del Acuerdo Nacional.

Ariño Ortiz, Gaspar (2004). *Principios de derecho público*. Lima: ARA Editores.

Bel, Germà (2012). Economía y política de la privatización local. *Anuari Societat Catalana d'Economia*, 20, 13-20.

Berg, Sanford V. (2009). El desempeño de las empresas de servicio público de agua en América Central: la economía política de la cobertura, la calidad y el coste. En Joan Calzada y otros (eds.), *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina* (pp. 275-311). Barcelona: Fundación CIDOB.

247

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANA

UNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

Bonifaz Fernández, José Luis & Jimena Montoya (2013). Propuesta para mejorar la progresividad del subsidio cruzado al agua potable en SEDAPAL. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Calzada, Joan & Antonio Miralles (2009). Subastas para los subsidios del servicio universal. En Joan Calzada y otros (eds.), *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina* (pp. 99-140). Barcelona: Fundación CIDOB.

Caro-Patón Carmona, Isabel (2011). El precio del servicio público del agua. En Juan Miguel de la Cuétara Martínez y otros (coords.), *Derecho administrativo y regulación económica. Liber Amicorum, Gaspar Ariño Ortiz* (pp. 1421-1445). Madrid: La Ley.

Congreso de la República del Perú (1994). Ley General de Servicios de Saneamiento, ley 26338. *Diario Oficial El Peruano*, 24 de julio.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley 27867. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de noviembre.

Congreso de la República del Perú (2013). Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, ley 30045. *Diario Oficial El Peruano*, 18 de junio.

Constitución Política del Perú (1993).

Danós Ordóñez, Jorge (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana. *THÉMIS-Revista de Derecho*, 55, 255-64.

Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern & Quentin Wodon (2006). *Agua, electricidad y pobreza. ¿Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos?* Traducción de María Victoria Mejía. Bogotá: Mayol Ediciones-Banco Mundial.

Kresalja Rosselló, Baldo (2015). *¿Estado o mercado? El principio de subsidiaridad en la constitución peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Organización Mundial de la Salud & UNICEF (2016). Progresos en materia de saneamiento y agua potable. Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. Panorámicas para Latinosan 2016.

Pigeon, Martin, David A. McDonald, Oliver Hoedeman & Satoko Kishimoto (eds.) (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Ámsterdam: Transnational Institute.

Pozzoli, Stefano, Loris Landriani, Luigi Lepore & Rosella Romano (2014). *Governance and performance of water utility firms*. Nueva York: Springer.

Presidencia de la República (2005). Aprueban el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley 26338. Decreto supremo 023-2005-VIVIENDA. *Diario Oficial El Peruano*, 1 de diciembre.

Presidencia de la República (2012). Crean el Programa Nacional de

Saneamiento Rural en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Decreto supremo 002-2012-VIVIENDA. *Diario Oficial El Peruano*, 7 de enero.

Presidencia de la República (2015a). Autorizan al Programa Nacional de Saneamiento Urbano para intervenir en proyectos de inversión pública de saneamiento en el ámbito de los centros poblados rurales. Decreto supremo 005-2015-VIVIENDA. *Diario Oficial El Peruano*, 26 de febrero.

Presidencia de la República (2015b). Decreto legislativo 1240. Decreto legislativo que modifica la ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la ley 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento. *Diario Oficial El Peruano*, 26 de setiembre.

Programa Nacional de Saneamiento Urbano (s/f). Página web del Programa Nacional de Saneamiento Urbano: <http://www.vivienda.gob.pe/pnsu/index.html> (fecha de consulta: 11 de marzo de 16).

Rojas Méndez, Rosario & Julio Venero Farfán (2015). *Resultados de gobernabilidad y gobernanza 2014*. Lima: Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS).

Rozas Balbontin, Patricio & José Luis Bonifaz Fernández (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. Santiago de Chile: CEPAL.

Stapper Buitrago, Cristian & Giovanna Londoño (2009). El servicio universal en los servicios de distribución de agua y alcantarillado de Colombia. En Joan Calzada y otros (eds.), *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina* (pp. 313-349). Barcelona: Fundación CIDOB.

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (2011). Resolución de Consejo Directivo 030-2011-SUNASS-CD. *Diario Oficial El Peruano*, 8 de agosto.

Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia. Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos (demandante) c. Congreso de la República (demandado). Resolución del 15 de febrero de 2005. Expediente 00034-2004-PI/TC.

Vergara León, Ana (2014). *Las EPS y su desarrollo 2013. Informe 0278-2014/SUNASS-120-F*. Lima: SUNASS-Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

Yepes, Guillermo (2003). *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Zafra Gómez, José Luis, Gemna Pérez López & Diego Prior Jiménez (2013). Impacto en las formas de gestión sobre la eficiencia económica local. En autores varios, *Formas de gestión y eficiencia de los servicios públicos municipales* (pp. 9-27). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

EL ACCESO
UNIVERSAL AL
AGUA POTABLE.
LA EXPERIENCIA
PERUANA

UNIVERSAL
ACCESS TO
POTABLE WATER:
THE PERUVIAN
EXPERIENCE

Recibido: 29/02/2016
Aprobado: 05/05/2016

