

Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú



alternativa
Centro de Investigación Social y
Educación Popular



CEDAL
CENTRO DE ASESORÍA
LABORAL DEL PERÚ

Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú



DESAFÍOS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL PERÚ

SEGUNDA EDICIÓN: 1000 EJEMPLARES

LIMA - SETIEMBRE 2005



©CENTRO DE ASESORÍA LABORAL DEL PERÚ-CEDAL

JR. TALARA N° 769 LIMA 11-PERÚ

TELÉFONOS: 433-3472 / 433-3207 / 332-6104 FAX: 433-9593

E-mail: postmaster@cedal.org.pe

www.cedal.org.pe



©CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN POPULAR

JR. EMETERIO PÉREZ N° 348 S.M.P.

TELÉFONOS: 481-5466 / 481-5801 / 481-1585 FAX: 481-6826

www.alter.org.pe

Autores

Dr. Francisco Ercilio Moura

Arqta. Sonia Rodríguez Chávez

Ing. William Cabel Noblecilla

Dr. Iván Ortiz Sánchez

Ec. Paul Noriega Torero

Dra. María Tejada Gamarra

El presente estudio ha sido elaborado a solicitud de la Plataforma Peruana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PPDHDD), por un equipo de profesionales pertenecientes a las instituciones: Centro de Investigación y Educación Popular - ALTERNATIVA y Centro de Asesoría Laboral del Perú - CEDAL.

Edición

Julio Acuña Velásquez

Impresión

Gráfica Loro's S.A.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2005-7406

LIMA - PERÚ

DEDICATORIA

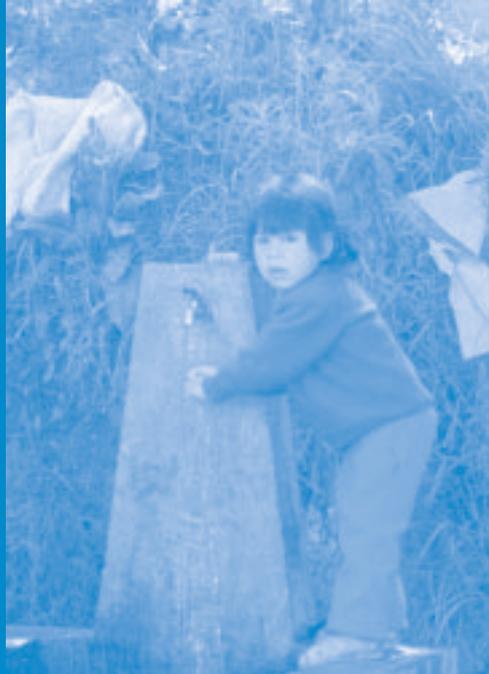
Dedicamos este libro a
MARIA TEJADA - «MARUJA» -,
amiga entrañable y coautora, quien,
con su inteligencia y simpatía nos
dejó el legado de que es posible
unir el profesionalismo con el
compromiso social para el desarrollo y
promoción de los Derechos Humanos
de los sectores mas pobres.

Indice

PRESENTACION	9
PREFACIO	13
CAPITULO I : RECURSOS HÍDRICOS EN EL PERÚ Y EN EL MUNDO	17
1.1. Disponibilidad mundial de los recursos hídricos	19
1.1.1 Ubicación y distribución	20
1.1.2 Cambios climáticos y su impacto en las reservas de agua	26
1.1.3 Impactos en la salud	28
1.2. Disponibilidad de los recursos hídricos en América Latina y El Caribe	29
1.3. Disponibilidad de los recursos hídricos en el Perú	32
1.3.1 Ubicación y distribución territorial del recurso agua: Costa, Sierra y Selva	32
1.3.2 Usos del agua (agricultura, industria, minería, etc.)	36
1.3.3 Cambios climáticos y su impacto en las reservas de agua	37
CAPITULO II: EL AGUA COMO DERECHO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO INTERNACIONAL	43
2.1. El agua en declaraciones y tratados internacionales	45
2.2. Enfoques internacionales en torno al agua	54
2.3. El agua es un derecho humano y un bien público	58
CAPITULO III. AGUA Y PRIVATIZACION EN LA ESCENA MUNDIAL	63
3.1. Negociaciones internacionales sobre el agua	65
3.1.1 El Agua, el TLCAN y el ALCA	65
3.1.2 El Agua, la OMC y GATS- Acuerdo sobre Comercio de Servicios	67
3.1.3 El Libre Comercio y el Derecho al Agua	70
3.2. Experiencias internacionales de privatización de los servicios de agua	73
3.2.1 Políticas de las instituciones financieras internacionales y sus aliados	73
3.2.2 Experiencias internacionales de privatización de los servicios de agua	81

3.3. Aspectos de exigibilidad levantados por Organizaciones de la sociedad civil Global	89
CAPITULO IV.	
EL AGUA COMO DERECHO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL	97
4.1. Derechos Humanos y Tratados Internacionales en la Constitución Peruana	99
4.2. Agua, Recursos Naturales y Servicios Públicos en la Constitución de 1993	101
4.2.1. Recursos Públicos y Servicios Públicos en la Constitución	101
4.2.2. Derecho al agua en la Constitución	103
4.3. Recursos Naturales y Agua en la legislación vigente	106
4.3.1. Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales	106
4.3.2. Ley General del Agua	108
4.3.3. Proyecto de Ley General del Agua	110
4.4. Acceso al agua y derechos ciudadanos	113
4.5. Mecanismos de exigibilidad del derecho al agua en el Perú	115
4.5.1 Mecanismos de exigibilidad en la vía administrativa	115
a. Reclamos comerciales	115
b. Reclamos operativos	118
c. Indicadores de los reclamos	119
4.5.2 Mecanismos de exigibilidad en la vía judicial	121
a. Acción contencioso administrativa	121
b. Acción de Amparo	124
4.5.3. Costos del acceso a la justicia	126
4.6. Defensoría del Pueblo e Informe Defensorial 94	128
CAPITULO V. POLÍTICAS DEL SECTOR SANEAMIENTO EN EL PERÚ	133
5.1. La reforma del Sector Saneamiento: 1990-2004	135
5.1.1 Antecedentes	135
a. Década del 70: Inicio de la Organización Empresarial	135
b. Década del 80: Formación de SENAPA	136
5.1.2 Medidas iniciales	137
a. Descentralización de la gestión de los servicios de saneamiento	137
b. Liquidación del sistema de apoyo y financiamiento	139
5.1.3 La Reforma del sector saneamiento	139
a. Redefinición del rol del Estado	139
b. Estrategia de la Reforma	140
c. Marco legal	141
d. Políticas de Tarifa	142
e. Balance de la Reforma	143

5.2. Institucionalidad de los Servicios de Saneamiento	144
5.2.1 Organismo Rector	144
5.2.2 Organismo Regulador	146
5.2.3. Organismos Responsables	150
5.2.4. Organismos Prestadores	150
5.3. Indicadores de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional	155
5.3.1 Indicadores a nivel nacional	155
5.3.2 Reconocimiento y registro de las entidades prestadoras	161
5.3.3 Sedapal	163
5.4. Políticas en el ámbito rural	173
5.5. Inversiones en el ámbito urbano y rural	174
5.5.1 Programa de Apoyo al Sector Saneamiento Básico (PASSB)	175
5.5.2 Proyecto de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado de Lima Metropolitana	176
5.6. Participación del sector privado	177
5.6.1 Modalidades de privatización	177
5.6.2 Casos de privatización	178
5.6.3 Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento (PAD) con fines de Privatización	181
5.7. Modificaciones al Reglamento de los Servicios de Saneamiento	189
VI. CASOS EMBLEMATICOS	197
Caso 1: ENFAPATUMBES Y EPS GRAU S.A.	199
Caso 2: LA EMPRESA NORDWASSER S.A.C.	210
Caso 3: EMPRESA «A» : EPS TACNA	214
INFORME DE CASO DE VIOLACIÓN DEL DERECHO AL AGUA	218
Julcani, Angaráes (Huancavelica)	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	222
BIBLIOGRAFIA	227
GLOSARIO DE TERMINOS	232
ANEXO	243
OBSERVACIÓN GENERAL N° 15 (2002)	
El Derecho al Agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)	244



Presentación

En los últimos años y en todas partes del mundo, vemos surgir una gran cantidad de iniciativas alrededor de lo que se ha empezado a llamar el 'oro azul'. Mejor aún es que ahora, las acciones que están asumiendo y articulando las organizaciones de la sociedad están cada día más enfocadas hacia la protección y la promoción del derecho al agua.

Si bien, muchos de nosotros ya habíamos estado involucrados en proyectos que buscaban mejorar la disponibilidad y la calidad del agua para grupos de personas que no contaban con ello. Ya teníamos la conciencia sobre la importancia del agua, esencial para todos los aspectos de la vida humana. Sabíamos que con suministros suficientes de agua potable y el saneamiento adecuado, algunas enfermedades mortales se pueden reducir de manera decisiva; que mejores sistemas de riego permiten mejorar en forma importante la producción agrícola, implicando un mayor nivel de consumo de alimentos y de ingresos económicos para la población rural. Sin embargo, estos esfuerzos muchas veces partían de una visión más técnica, desde la escasez local de este recurso y la falta de inversión en sistemas viables de distribución del agua.

Las noticias alarmantes de organizaciones ecológicas, de prestigiosos investigadores y de otras fuentes sobre la escasez de agua dulce a nivel mundial nos obligan a ver la problemática desde un marco más global. Las cifras presagian que la problemática del agua junta todas las condiciones para causar el mayor conflicto geopolítico de este siglo.

La escasez al mismo tiempo implica mayores intereses comerciales. Donde antes los estados verán los dueños y administradores del agua, ahora las empresas comerciales han empezado a apoderarse de este recurso vital para la vida, y de diferentes negocios relacionados a el:



la distribución de agua potable, el tratamiento de aguas residuales, las represas, el gran negocio de embotellamiento del agua, etc. Pocos nos hemos dado cuenta del hecho que, en los últimos tiempos, unas pocas corporaciones grandes han pasado a controlar el agua en gran parte de nuestro planeta.

La combinación de la escasez del agua con los intereses comerciales de las grandes corporaciones, forma la amenaza más directa para el derecho al agua de grandes sectores de la población mundial. Los organismos internacionales predominantes lo están considerando como un bien comerciable, al igual que productos como el café o el jabón. Dentro de la poderosa OMC se está negociando el 'General Agreement on Trade in Services', con la meta de liberalizar los servicios públicos lo antes posible. Los servicios esenciales - como la administración y la distribución del agua, al igual que la salud y la educación - que hasta ahora son regulados en gran parte por los estados, pasarán a formar parte del mercado de libre comercio.

Para 11.11.11¹, como para muchas otras organizaciones comprometidas con las poblaciones más desfavorecidas y excluidas, estas negociaciones son poco transparentes, nada democráticas y muy alarmantes. Por ello, 11.11.11 ha enfocado sus grandes campañas públicas del 2003 y del 2004 hacia la conscientización sobre las consecuencias que las negociaciones dentro del OMC puedan tener para los derechos económicos, sociales y culturales en general, y para el derecho al agua específicamente. Para 11.11.11, una participación del sector privado en un servicio tan esencial como el suministro de agua potable solamente se puede considerar si esta sometido a un marco regulador claro que incluye el abastecimiento de una cantidad mínima establecida para los más pobres por medio de contratos inequívocos con los gobiernos, el control de precios, normas de calidad exigentes, una protección eficaz del medio ambiente etc. En este momento, se carece completamente de un marco de esta índole.

En las múltiples acciones en las comunas, hacia la prensa y hacia los órganos de decisión en Bélgica, 11.11.11 presenta un paquete de 9 reivindicaciones centrales: el reconocimiento del agua como un derecho; el reconocimiento del agua como patrimonio mundial que requiere de una gestión mundial pública; el aumento de los recursos financieros para invertir en la realización de este derecho mundialmente; el control democrático sobre las políticas relacionadas con el agua (y no en manos de inversionistas privados); la eliminación de los servicios públicos como educación, salud, suministro de agua de las negociaciones 'GATS'; la mantención de la soberanía nacional para poder regular los servicios colectivos; el control democrático sobre las políticas de la OMC; un moratorio de las negociaciones 'GATS'; delimitación de las competencias de la OMC.

11.11.11 ha brindado su apoyo a la Plataforma Peruana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en este valioso esfuerzo para sistematizar la situación del derecho al agua en el Perú, y las amenazas que se presentan dentro del marco global. Tomando en cuenta la pugna permanente por querer convertir este recurso vital en un bien comerciable, las

¹11.11.11 es la plataforma de una gran cantidad de diferentes organizaciones sociales y comités comunales en Flandes - Bélgica, que lleva adelante campañas públicas y acciones de incidencia conjuntas sobre temas relacionados con la injusticia estructural entre los países del Norte y países del Sur (www.11.be)



organizaciones de la sociedad civil tenemos que construir alianzas muy sólidas para defender al agua como un bien social relacionado con el derecho a la vida misma.

Estamos convencidos que la presente publicación aporta insumos importantes para que las organizaciones asuman acciones articuladas para garantizar el derecho al agua de todos los peruanos.

La presente publicación aporta insumos importantes para que las organizaciones asuman acciones articuladas para el derecho al agua de todos los peruanos. Desde una mirada a la disponibilidad del recurso hídrico, los enfoques sobre el agua, las normas y las políticas inicia el debate acerca del derecho al agua en el Perú que esperamos sea desarrollado por las organizaciones sociales en su conjunto.

¡Unamos esfuerzos para que el tiempo y los grandes intereses comerciales no nos ganen!

Freya Rondelez
11.11.11 Lima





Prefacio

No habíamos apreciado la tremenda actualidad de los debates sobre el derecho del Agua, hasta que pusimos en circulación la primera edición de este libro. Entonces descubrimos que este tema había dejado de ser interés de iniciados. Y que la preocupación por un planeta cada vez más sediento estaba creciendo en todas partes, aún cuando – como es inevitable-, las soluciones que se proponen supongan aún importantes divergencias.

La primera edición de «Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú», se proponía servir como instrumento de información y de motivación para una mayor reflexión sobre la gestión, el cuidado y la distribución del agua, como derecho de todos y todas las personas, pero desbordó esta intención para convertirse en una pieza de campaña con la que la Plataforma Peruana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo se ha sumado a las diversas iniciativas que están surgiendo desde la sociedad civil peruana para reaccionar a la nueva situación.

Agotada la edición, esta segunda entrega la hacemos mucho más conscientes de que debemos trascender el aspecto teórico y comprometernos con nuevas dinámicas de organización y movilización que busquen involucrar a los más amplios sectores.

¿Por qué se ha hecho tan importante el problema del agua?

En primer lugar porque siempre lo fue. Sólo que creíamos que la naturaleza sería siempre capaz de proveernos de ella. Pero ha sido la acción de los seres humanos y de las actividades productivas que desarrolla lo que ha alterado el equilibrio que regía el orden de la vida.



El descongelamiento de glaciares, descenso de volumen de los ríos y lagos, agotamiento de reservas de agua subterráneas, sequías prolongadas y frecuentes, desbordes e inundaciones, tienen como su otra cara la degradación ambiental, la contaminación, la destrucción, el sobreconsumo y el desperdicio que afecta el recurso. El miedo a quedarnos sin agua es el estrés principal del nuevo milenio.

Significa que ya no podemos pensar que siempre habrá agua abundante y accesible para todas las necesidades.

En segundo lugar, porque siempre vimos las disputas por el agua como la manifestación de un estado primitivo de las relaciones sociales y que el signo de la civilización sería la administración racional de este recurso fundamental para que nadie quede excluido. Eso ya no es una verdad que no se discuta. La moneada corriente de nuestra época es afirmar que las guerras del futuro serán por el dominio del agua y con la más alta tecnología. Y esto no debe ser visto como una exageración futurista, sino entendido como una advertencia de lo que puede pasar. Alguien ha escrito que si hay una guerra por petróleo que puede sustituirse, qué no habrá por agua que no se puede prescindir.

En el debate contemporáneo sobre el agua se subrayan algunos temas cruciales que este libro aborda de una manera u otra:

1. La insuficiencia en la cobertura, que impide que los servicios de agua para distintos usos alcance a la totalidad de las personas que requieren de ella. En realidad la tendencia muestra que aumentan los excluidos del agua a pesar de los esfuerzos por invertir para incrementar la oferta de servicios.
2. El deterioro y agotamiento de fuentes tradicionales del agua, en el marco de grandes cambios climáticos y de procesos negativos como la contaminación, sobreconsumo, etc., lo que genera escasez y necesidad de proveerse de otras fuentes sea por la vía comercial (mercado de aguas) o de graves disputas territoriales.
3. Crisis de las reglas ancestrales de manejo del recurso hídrico, por presencia de fenómenos modernos que alteran los ciclos: urbanización, industrialización, minería, agroexportación, etc. Se plantea la necesidad de una nueva conceptualización que enfrenta la idea del agua como derecho al agua como mercancía.
4. Repliegue de los Estados de sus responsabilidades en la dotación de agua para la población, arguyendo su propia sequía financiera e incapacidad para realizar las inversiones de ampliación del servicio, lo que favorece la tendencia hacia la privatización.
5. Progresivo incremento del tarifario, que da origen al llamado «aumento de la pobreza del agua», es decir personas que pueden estar conectadas a la red, pero no pueden pagar el servicio.

Este libro no es solamente un diagnóstico de problemas y un debate sobre las opciones en curso. Es también un ensayo de alternativas que toma como punto de partida una visión



que enfatiza el derecho humano al agua, que sólo puede ejercerse sobre principios de equidad y solidaridad entre las personas.

Esta segunda edición sale a luz con el apoyo de la agencia de cooperación sueca DIAKONIA, asociada de la campaña por el derecho al agua. Nuestro agradecimiento más profundo por esta cooperación sin condiciones.

Nuestro reconocimiento final es para la serie de organizaciones sociales que comparten su preocupación con nosotros y que vieron en la primera edición un aporte a una visión nueva de un viejísimo problema: que todos tengamos agua, en calidad y cantidad suficiente para cubrir nuestras necesidades.

Por esa motivación se agotó el tiraje.

Con esta segunda edición, corregida y aumentada, invitamos a todos y a todas a profundizar el camino ya trazado.

Los autores
Octubre 2005



CAPITULO I



Recursos Hídricos en el Perú y en el Mundo

CAPITULO I



Recursos Hídricos en el Perú y en el Mundo

La escasez del agua en el mundo se ha convertido en una de las mayores amenazas de la humanidad y la causa de múltiples tensiones y conflictos. Las disputas regionales por las fuentes de agua se incrementan. Al ser esenciales para la supervivencia y el desarrollo, a veces, las reservas de agua dulce han sido el origen de controversias y conflictos, aunque también son motivo de cooperación entre quienes comparten los recursos hídricos.

Las negociaciones sobre la asignación y la gestión de los recursos hídricos se han vuelto más frecuentes a medida que aumenta la demanda del preciado elemento. Incluso las cuestiones relativas al agua tienen repercusiones importantes en materia de género pues en los países en desarrollo las mujeres suelen ser las encargadas de acarrear el agua y, según las estimaciones, anualmente las mujeres y las niñas invierten 10 millones de años - persona en el transporte de agua desde fuentes lejanas. También ellas tienden a sufrir las peores consecuencias de la falta de saneamiento.

Los expertos estiman que antes de 50 años, unos 2.500 millones de personas sufrirán la escasez que hoy día ya se están experimentando en muchas regiones de nuestro planeta¹.

1.1. Disponibilidad Mundial de los Recursos Hídricos

El agua es el elemento más importante en la Tierra: el 71% de nuestro Planeta es agua pero el 97.5% de los recursos hídricos es agua salada. El volumen total de agua es de

¹ http://drinkingwater.netfirms.com/el_agua_en_el_mundo.htm



aproximadamente 1.400 millones de km³, de los cuales sólo el 2,5%, o alrededor de 35 millones de km³, corresponde al agua dulce.

Volumen de agua disponible en el mundo

Agua	Volumen (1.000 km ³)	% del total de agua	% del total de agua dulce
Agua salada			
Océanos	1.338.000	96.54%	
Aguas subterráneas salinas / salobres	12.870	0.93%	
Lagos de agua salada	85	0.01%	
Aguas Continentales			
Glaciares cubierta de nieve permanente	24.064	1.74%	68.70%
Agua dulce subterránea	10.530	0.76%	30.06%
Hielo del suelo, gelisuelo	300	0.02%	0.86%
Lagos de agua dulce	91	0.01%	0.26%
Humedad del suelo	17	0.001%	0.05%
Vapor de agua atmosférica	13	0.001%	0.04%
Pantanos, humedales*	12	0.001%	0.03%
Ríos	2	0.0002%	0.01%
Incorporados en la biota*	1	0.0001%	0.003%
Total de agua	1.385.984	100.00%	
Total de agua dulce	35.029		100%

* Los Pantanos, humedales y el agua incorporados en la biota son a menudo una mezcla de agua dulce y salada.
Fuente: Shiklomanov 1998

1.1.1. Ubicación y distribución

La mayor parte del agua dulce (68.7%) se presenta en forma de hielos perennes o nieves eternas, ubicados en la región antártica y en Groenlandia, o en profundos acuíferos de aguas subterráneas. Las principales fuentes de agua para uso humano son los lagos, ríos, la humedad del suelo y cuencas de aguas subterráneas relativamente poco profundas. La parte aprovechable proveniente de esas fuentes es aproximadamente de sólo 200.000 km³ de agua, es decir menos del 1 por ciento del total de agua dulce y sólo el 0,01 por ciento de toda el agua del planeta.

La gran parte de esa agua disponible está ubicada lejos de las poblaciones humanas, lo que complica aún más las cuestiones relativas al aprovechamiento del agua.

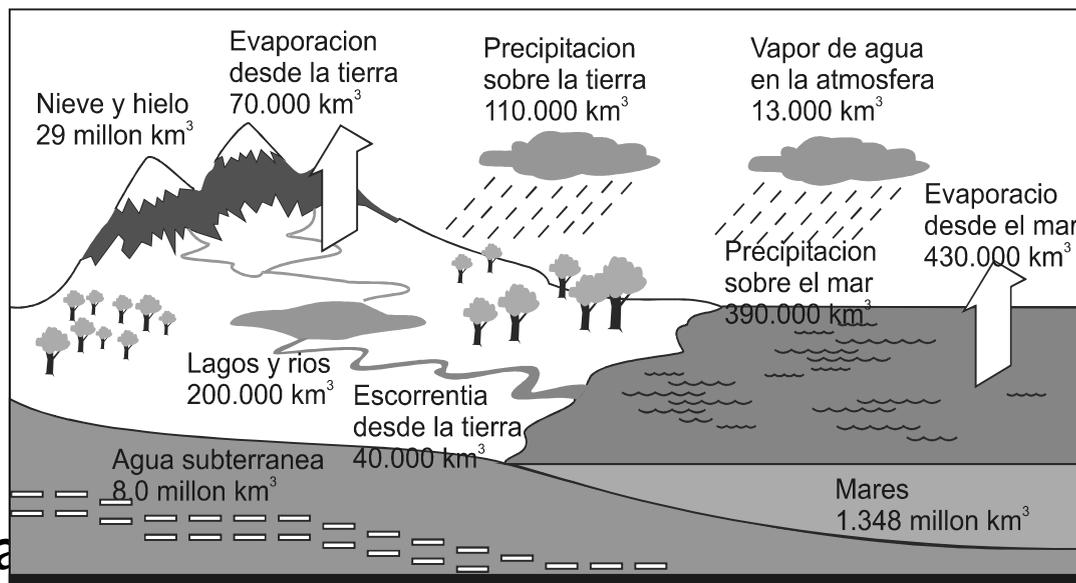
La recarga de agua dulce depende de la evaporación proveniente de la superficie de los océanos. Cerca de 430,000 km³, se evaporan de los océanos cada año. Otros 70,000 km³ se evaporan de la tierra. Alrededor del 80% del total de las precipitaciones, es decir, alrededor de 390,000 km³/año, cae en los océanos y los restantes 110,000 km³/año, sobre la tierra. La diferencia entre la precipitación sobre la superficie terrestre y la evaporación de esa superficie (110,000 km³ menos 70,000 km³ por año) son las escorrentías, de aproximadamente 40,000 km³ por año².

² Gleick, Peter. Water and conflict: Fresh water resources and international security International Security 18(1): 79-112. Summer 1993.



La figura contigua, muestra un cálculo aproximado del balance hidrológico anual medio de las principales zonas continentales, con inclusión de precipitaciones³, evaporación y escorrentías. Más de la mitad de las escorrentías totales ocurren en Asia y América del Sur, y una gran proporción, en un solo río, el Amazonas, que lleva más de 6,000 km³ de agua por año⁴.

Gráfico 1: El Ciclo Hidrológico



Fuente: Sitio Web- www.infoforhealth.org/pr/prs/sm14/sm14figs.shtml#top

La distribución del agua es muy desigual, no solo entre distintos países del mundo, sino entre regiones de un mismo país. Así en Europa, España es un ejemplo de esta desigualdad, e incluso países ricos en este recurso como es Brasil, tiene regiones en el noreste con una gran escasez. La desigual distribución del agua y su dotación es extrema, basta con comparar algunas regiones del planeta. Canadá, con una población del orden del 2.5% de la de China, tiene aproximadamente la misma cantidad de agua que ésta. Asia, cuya población es aproximadamente el 60% de la población total mundial, solo dispone del 36% del agua dulce que fluye por el mundo y de esta cantidad, el 80% se contamina por inundaciones que se producen entre Mayo a Octubre. (Ver Gráfico 2).

En el último siglo la población se ha cuadruplicado, mientras que el consumo de agua doméstico se ha multiplicado por nueve y el consumo para usos industriales se ha multiplicado por cuarenta. La disminución de las reservas de agua se verá agravada con el aumento de la población mundial, estimada en alrededor de un 40% sobre la actual en los próximos 25 años (según las Naciones Unidas: de los 6,000 millones de habitantes actuales, se pasará a 8.,300 en el año 2.025⁵).

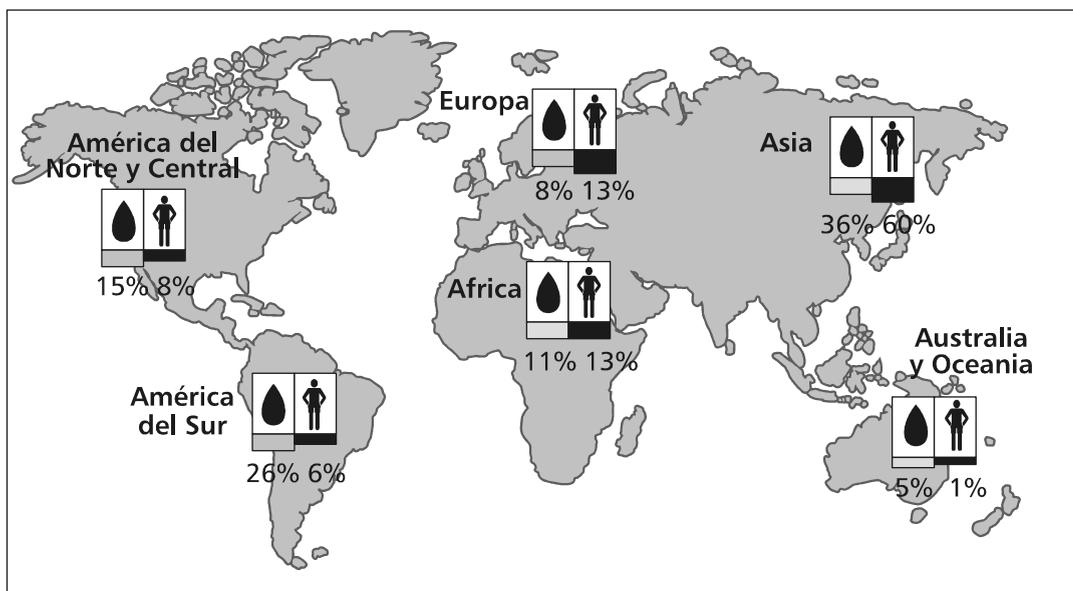
³ La precipitación promedio mundial es de 970 milímetros.

⁴ Shiklomanov, I. Assessment of water resources and water availability in the world. Stockholm, Stockholm Environmental Institute, 1997. p. 1-88.

⁵ La población del mundo que aumenta a razón de unos 90 millones de personas por año / Fuente: David Foster Hales, vicedirector adjunto del Centro Mundial para el Medio Ambiente de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



Gráfico 2: Disponibilidad de Agua y Población



Fuente: Sitio web de UNESCO-PHI (Oficina Regional de Ciencias para América Latina y el Caribe) <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

Aproximadamente la mitad del agua de los sistemas de suministro de agua potable del mundo en desarrollo, se pierde por filtraciones, conexiones ilícitas y vandalismo. A medida que la población crece y aumentan los ingresos se necesita más agua. El agua es un elemento esencial del desarrollo. Los sectores más prósperos de la sociedad utilizan más agua y consumen más carne, para cuya producción se requieren aportes sustanciales de grano y agua.

Actualmente, 1,200 millones de personas carecen de instalaciones necesarias para abastecerse de agua y 2,400 millones no tienen acceso a sistemas de saneamiento. En el círculo vicioso de la pobreza y la enfermedad, el agua y el saneamiento insuficientes constituyen a la vez la causa y el efecto: aquellos que no disponen de un suministro de agua suficiente y abordable son, invariablemente, los más pobres. Si el abastecimiento de agua y el saneamiento básico fueran ampliados a aquéllos que hasta el día de hoy no conocen esos servicios, se estima que la carga de las diarreas infecciosas se reduciría en un 17% anual. Si se llevase a cabo un suministro de agua bien regulado de conducción universal por cañerías y un saneamiento completo, se reduciría la carga en alrededor 70% por año⁶.

Se calcula además que 2.2 millones de personas en países en desarrollo -la mayoría niños mueren cada año por enfermedades asociadas a la falta de agua potable, saneamiento inadecuado y falta de higiene⁷, para lo cual puede revisar el cuadro de los niveles de cantidad de acceso al agua y los efectos en la calidad de vida.

⁶ Fuente: Sitio web-<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

⁷ Extraído de www.unicef.org



Nivel de servicio y cantidad de agua recolectada⁸

Nivel Servicio	Distancia/ Tiempo	Volumen de agua recolectada	Necesidades encontradas	Prioridad de intervención y acción
SIN ACCESO	Más de un kilómetro / más de 30 minutos caminando.	Muy baja. Frecuentemente menos de 5 litros diarios por persona.	Consumo no puede estar asegurado. Higiene comprometida. Consumo básico puede estar comprometida.	Muy Alto Provisión del servicio básico.
ACCESO BASICO	Dentro de un kilómetro/ menos de 30 minutos caminando.	En promedio no excede aproximadamente de 20 litros diarios por persona.	Consumo debe estar asegurado. Higiene puede estar Comprometida.	Alto Educación de higiene. Provisión del servicio a nivel intermedio.
ACCESO INTERMEDIO	Provisión del agua on – plot por lo menos un caño (yard level).	El promedio es un aproximado de 50 litros diarios por persona.	Consumo asegurado Higiene no debería estar comprometida.	Bajo Promoción de la higiene para lograr un nivel de salud. Alentar el acceso optimo.
ACCESO OPTIMO	Suministro de agua por múltiples caños dentro de la casa.	Un promedio entre 100 y 200 litros diarios por persona.	Consumo asegurado Higiene no debería estar comprometida.	Muy Bajo Promoción de la higiene hasta lograr una salud optima.

Por otra parte se estima que más de 3,000 millones de casos de enfermedades son provocados anualmente por la falta de acceso a agua limpia y potable y que cada ocho segundos muere un niño por una enfermedad relacionada con el agua⁹.

El consumo de agua per cápita aumenta (debido a la mejora de los niveles de vida), la población crece y en consecuencia el porcentaje de agua objeto de apropiación se eleva. Si se suman variaciones espaciales y temporales del agua disponible, se puede decir que la cantidad de agua existente para todos los usos está comenzando a escasear y ello nos lleva a una crisis del agua¹⁰. En muchos lugares de África el promedio de agua per cápita (doméstico) es del orden de los 10 a 20 litros al día, mientras que muchas ciudades de Europa y Norte América, este promedio se sitúa por encima de 350 litros per cápita (ver gráfico 3).

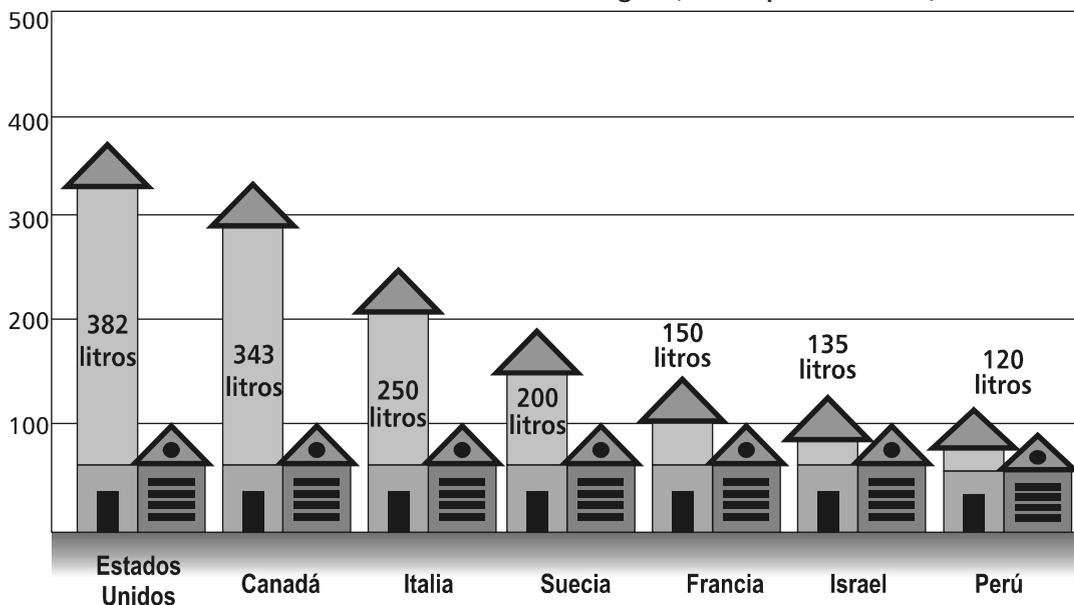
⁸ HOWARD G. Bartham J. « Domestic Water Quantity, service level and health. » Génova, Organización Mundial de la Salud. 2003. Traducción libre del inglés al castellano realizada por Iván Ortiz Sánchez.

⁹ Fuente: «Oro Azul» (Maude y Tony Clarke); «Ghana: report of the international Fact-Finding Mision on water sector reform in Ghana».

¹⁰ Fuente: Sitio web- <http://unesdoc.unesco.org> - Agua para todos Agua para la vida.



Gráfico 3: Consumo domestico del agua (Litros/ persona - día)



Fuente: Sitio - web www.drinkingwater.net/firms.com/images.com/imagen/consumo%20agua.gif

En los países en desarrollo, uno de los problemas más apremiantes es la necesidad abrumadora de invertir fuertemente en instalaciones de aguas servidas y la provisión de agua limpia. El Banco Mundial ha estimado que durante la próxima década se necesitarán entre 600.000 millones y 800.000 millones de dólares para satisfacer la demanda total de agua potable, incluso servicios sanitarios, irrigación y generación de energía eléctrica. De esta gran cantidad, el Banco Mundial sólo podrá prestar a lo sumo entre 35.000 millones y 40.000 millones de dólares. El resto tendrá que provenir de una combinación de financiamiento público e inversiones privadas. Sin embargo, para la mayoría de los países en desarrollo será difícil, si no imposible, financiar el resto. Por ejemplo, solamente en América Latina se estima que las inversiones en la administración e infraestructura de recursos del agua requerirá 100.000 millones de dólares en el curso de las próximas dos décadas¹¹

La mayor parte del agua dulce - un 70%- se utiliza para la agricultura, mientras que una cantidad sustancial se pierde en el proceso de riego. La mayoría de los sistemas de riego funcionan de manera ineficientes, por lo que pierden aproximadamente el 60% del agua que extraen, que se evapora o vuelve al cauce de los ríos o a los acuíferos subterráneos. Los métodos de riego ineficientes o dispendiosos entrañan sus propios riesgos para la salud: el anegamiento de algunas zonas del Asia meridional, de resultados de la utilización excesiva del agua para riego, es el determinante fundamental de la transmisión de la malaria, situación que se reitera en muchas otras partes del mundo.

Los recursos de agua dulce se ven reducidos por la contaminación. Unos 2 millones de toneladas de desechos son arrojados diariamente en aguas receptoras, incluyendo residuos

¹¹ HACIA UNA REVOLUCION AZUL /Por Don Hinrichsen, Bryant Robey y Ushma D. Upaghyay Fragmentos tomados de Population Reports- Informes sobre Población — de septiembre de 1998 Fuente: sitio web - <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0399/ijgs/gj-10.htm>

industriales y químicos, vertidos humanos y desechos agrícolas (fertilizantes, pesticidas y residuos de pesticidas). Aunque los datos confiables sobre la extensión y gravedad de la contaminación son incompletos, se estima que la producción global de aguas residuales es de aproximadamente 1,500 km³. Asumiendo que un litro de aguas residuales contamina 8 litros de agua dulce, la carga mundial de contaminación puede ascender actualmente a 12,000 km³. Como siempre, las poblaciones más pobres resultan las más afectadas, con un 50% de la población de los países en desarrollo expuesta a fuentes de agua contaminadas¹².

El problema es aun más grave si se considera la contaminación de los ríos y lagos mundiales, pues aunque la escasez se deba a ciclos climatológicos extremos, la actividad humana está jugando un papel importante en el aumento de la escasez y en lo que se ha dado en llamar el «stress del agua» ó «estrés hídrico» indicación de que no hay suficiente agua en calidad y cantidad para satisfacer las necesidades humanas y medioambientales.

Están aumentando las zonas de escasez de agua y estrés¹³ por déficit hídrico, en particular en el norte de África y en Asia occidental. En los dos próximos decenios, se prevé que en el mundo se necesitará un 17% más de agua para cultivar alimentos para una población que crece en los países en desarrollo, y que el total de agua utilizada aumentará un 40%.

En el siglo actual, una tercera parte de los países de las regiones que sufren estrés por déficit hídrico podrían tener que hacer frente a una grave escasez de agua y, para el año 2025 habría más de 30 países (800 millones de personas) con disponibilidades de agua menores a 1,000 m³/hab/año (ver gráfico 4), posiblemente dos tercios de la población del mundo vivan en países donde la escasez de agua será entre moderada y grave. Las zonas áridas y las semiáridas del mundo, que constituyen un 40% de la masa continental, reciben solamente el 2% de la escorrentía.

Gráfico 4 : Regiones afectadas al 2025 por la falta de agua



Fuente: Sitio web - http://drinkingwater.netfirms.com/el_agu1.gif

¹² Fuente: Sitio web - <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> Los recursos mundiales de agua dulce.

¹³ La noción de estrés hídrico se aplica utilizando dos parámetros distintos. Uno es la insuficiencia de agua por habitante. En este caso, se sufre escasez si hay menos de 1.700 metros cúbicos anuales por habitante, con escasez severa debajo de los 1.000 metros y escasez absoluta por debajo de los 500 metros (FALKENMARK, M. and WIDSTRAND, C. Population and water resources: A delicate balance. Population Bulletin 47(3): 1-36. Nov. 1993, Ohlsson, 1998).



Este panorama requiere la urgente necesidad de un freno en el uso indiscriminado del agua y en la contaminación que le afecta. Estudios recientes reflejan que una mejora en la calidad del agua se traduce en muchos países en la reducción de la anemia infantil y en la mejora de la nutrición.

En los países en desarrollo, entre el 90% y el 95% de las aguas residuales y el 70% de los desechos industriales, se vierten sin tratar y contaminan las reservas utilizables de agua.

En México DF, una de las ciudades con mayor población en el mundo, el 80% del suministro es agua subterránea que va disminuyendo continuamente, ya que la extracción supera con creces la reposición. En muchos lugares la excesiva extracción de agua subterránea provoca hundimientos del terreno, así ocurre por ejemplo en Albuquerque, Las Vegas y Tucson en Estados Unidos y algo parecido ocurre con otras grandes ciudades como Pekín.

En la mayoría de las regiones, el problema no es la falta de agua dulce potable sino, más bien, la mala gestión y distribución de los recursos hídricos y los métodos y sistemas que la malgastan.

La industria de agua embotellada es uno de los sectores que crece más rápido y es el menos reglamentado. Entre 1970 y el 2001, las ventas de agua embotellada en el mundo entero se incrementaron ostensiblemente, pasaron de 1 mil millones de litros a 89 mil millones de litros. El agua embotellada es en promedio miles de veces más cara que el agua del caño. Hoy en día miles de personas compran agua embotellada, debido principalmente a las grandes campañas propagandísticas de las empresas del agua, que presentan este tipo de agua como más pura y más sana. Investigaciones en Bélgica y en el exterior comprueban sin embargo que esto no es verdad en los países donde el agua del caño está bien organizada¹⁴.

El pakistaní o el indio, en promedio consumen menos de medio litro de agua embotellada al año. Pero las empresas multinacionales del agua como Danone (Evian) y Nestlé (Perrier, San Pellegrino) se han lanzado recientemente a este mercado, invadiendo con campañas publicitarias a países como la India, Pakistán y Brasil, donde los pobres muchas veces no tienen acceso a agua corriente sana, son convencidos de la necesidad de agua embotellada cara. Una situación ambigua. Para la «Natural Resources Defence Council» está situación es bastante clara: «La solución duradera para el problema del agua potable es que salga del caño agua segura, limpia y con buen sabor¹⁵».

1.1.2. Cambios climáticos y su impacto en las reservas de agua

Las variables climáticas han cambiado en los últimos 100 años, la temperatura promedio global del planeta se ha incrementado en 0.6°C, la extensión de los glaciares se ha reducido en 10% y los niveles del mar han subido entre 10 y 20 centímetros. También se ha observado una mayor frecuencia e intensidad en la ocurrencia del Fenómeno del Niño y de las sequías en Asia y Africa.

¹⁴ Fuente: Sitio web www.11.be / Los GATS y el derecho al agua

¹⁵ Fuentes: The Ecologist, "Bottled Water, Pure Drink or Pure Hype?" (Informe del Natural Resources Defense Council); The Asian Wall Street Journal.



Los impactos potenciales del cambio del clima serán probablemente severos. A nivel global se espera que las temperaturas y los niveles del mar se incrementen y que haya una mayor frecuencia de eventos de climas extremos, como es el Fenómeno del Niño. A nivel más específico, se espera que algunos ecosistemas no serán capaces de afrontar este cambio, debido principalmente a la exacerbación de la frecuencia y la magnitud de las sequías en algunas partes de la tierra y en consecuencia la producción de alimentos y fuentes de agua se verán afectados.

Las islas y zonas costeras también podrían sufrir considerablemente, debido al aumento del nivel del mar causado por los deshielos, así como las vidas y los sustentos de poblaciones en áreas costeras, áridas y semiáridas, y regiones ciclónicas. El riesgo se verá incrementado por la gran incidencia de estrés por calor y de enfermedades transmitidas por vectores, especialmente en el trópico y subtropical.

Aunque nadie puede precisar la magnitud de los efectos futuros del cambio climático, los científicos estiman que la temperatura promedio de la tierra aumentará entre 1.4 y 5.8°C en los próximos 100 años¹⁶.

Pero esta situación podría empeorar, un artículo publicado por la Sociedad Nacional del Ambiente en su Boletín N° 5¹⁷, da cuenta de un documento secreto del Pentágono que fue filtrado a la prensa de Estados Unidos y publicado por el diario The Observer¹⁸ indica que «los cambios climáticos abruptos, producidos fundamentalmente por los gases contaminantes que liberan las industrias podrían llevar al planeta al borde de la anarquía. En tanto, los países desarrollarán su capacidad nuclear para defender y asegurar la provisión de alimentos, agua y energía en disminución».

En síntesis predice:

- Grandes zonas de los países bajos se volverán inhabitables, azotadas por violentas tormentas que destruirán las barreras costeras. Ciudades como La Haya serán abandonadas y en California se romperán los diques, alterándose el sistema de acueductos.
- En el 2010, Estados Unidos y Europa sufrirán un tercio más de días con temperaturas por encima de los 40 grados centígrados y entre el 2010 y el 2025, el continente Europeo sufrirá una caída de la temperatura a niveles siberianos. Paralelamente, millones de personas morirán por «guerra» y «hambre» hasta que la población mundial se reduzca drásticamente.
- La escasez de agua será de tal magnitud en algunos años que ríos como el Nilo, el Danubio y el Amazonas y probablemente el Lago Titicaca, serán campos de batalla. Hombres luchando contra hombres por el control de este recurso vital.
- Esta amenaza climatológica es tan inminente y sus efectos son de tal magnitud, que han sido calificados como un peligro mayor que el terrorismo. Así lo expresó Sir John Houghton, jefe oficial ejecutivo de la Oficina de Meteorología del Reino Unido, quien resaltó la importancia de este informe y su necesidad de ser atendido. Científicos de todo el mundo han expresado que este es un tema de prioridad nacional y de extrema

¹⁶ Fuente: Sitio web- www.fonamperu.org/general/cambio1.asp.

¹⁷ Artículo: Cambio Climático: Una amenaza para el planeta, Marzo del 2004

¹⁸ Fuente: Sitio web www.observer.co.uk



importancia y no un simple debate académico, como lo han señalado algunos de sus detractores.

1.1.3. Impactos en la salud

La provisión de agua pura y de saneamiento adecuado salvaría millones de vidas al reducir la prevalencia de enfermedades relacionadas con el agua. De allí que los países en desarrollo y las organizaciones de asistencia deberán dar alto grado de prioridad a la búsqueda de soluciones para estos problemas.

Si bien las enfermedades relacionadas con el agua varían considerablemente en cuanto a su naturaleza, transmisión, efectos y tratamiento, los efectos adversos para la salud relacionados con el agua pueden organizarse en tres categorías: enfermedades transmitidas por el agua, incluidas las causadas por organismos fecales-orales y las causadas por sustancias tóxicas; las enfermedades con base en el agua y las enfermedades de origen vectorial relacionadas con el agua. Otra categoría: las enfermedades vinculadas a la escasez de agua (también denominadas enfermedades vinculadas a la falta de higiene), comprenden las enfermedades que se desarrollan donde el agua limpia es escasa.

Las enfermedades transmitidas por el agua son enfermedades producidas por «agua sucia», causadas por el agua que se ha contaminado con desechos humanos, animales o químicos. Mundialmente, la falta de servicios de evacuación sanitaria de desechos y de agua limpia para beber, cocinar y lavar es la causa de más de 12 millones de defunciones por año¹⁹.

Son enfermedades transmitidas por el agua el cólera, fiebre tifoidea, shigella, poliomiелitis, meningitis y hepatitis A y E. Los seres humanos y los animales pueden actuar de huéspedes de bacterias, virus o protozoos que causan estas enfermedades. Millones de personas tienen poco acceso a servicios sanitarios de evacuación de desechos o a agua limpia para la higiene personal. Se estima que 3.000 millones de personas carecen, por ejemplo, de servicios higiénicos. Más de 1.200 millones de personas están en riesgo porque carecen de acceso a agua dulce salubre²⁰.

Las enfermedades diarreicas, las principales enfermedades transmitidas por el agua, prevalecen en numerosos países en los que el tratamiento de las aguas servidas es inadecuado. Los desechos humanos se evacúan en letrinas abiertas, canales y corrientes de agua, o se esparcen en las tierras de labranza. Según las estimaciones, todos los años se registran más de 3.000 millones de casos de enfermedades diarreicas, que causan 3 a 4 millones de defunciones, sobre todo entre los niños²¹.

El uso de aguas servidas como fertilizante puede provocar epidemias o enfermedades como el cólera. Estas enfermedades pueden incluso volverse crónicas en lugares donde los suministros de agua limpia son insuficientes. A principios de los años noventa, por ejemplo, las aguas servidas sin tratar que se utilizaban para fertilizar campos de hortalizas ocasionaron

¹⁹ DAVIDSON, J., MYERS, D. and CHAKRABORTY, M. No time to waste - Poverty and the global environment. Oxford, Oxfam, 1992. 217 /. HINRICHSEN, D. Coastal waters of the world: Trends, threats and strategies. Washington, D.C., Island Press, 1998. 232 p.

²⁰ Fuente OMS - Agua para la Salud / <http://www.who.int/mediacentre/releases/pr91/es/print.html>

²¹ OLSHANSKY, S.J., CARNES, B., ROGERS, R., and SMITH, L. Infectious diseases - New and ancient threats to world health. Population Bulletin 52(2): 2-43. Jul. 1997.



brotes de cólera en Chile y Perú²². En Buenos Aires, Argentina, una «villa miseria» sufrió continuos brotes de cólera, hepatitis y meningitis porque sólo 4% de las viviendas tenían agua corriente o servicios higiénicos adecuados, mientras la alimentación deficiente y el poco acceso a los servicios médicos agravaban los problemas de salud.

Las sustancias tóxicas que van a terminar el agua dulce son otra causa de enfermedades transmitidas por el agua. Cada vez más se encuentran en los suministros de agua dulce productos químicos para la agricultura, fertilizantes, plaguicidas y desechos industriales. Esos productos químicos, aun en bajas concentraciones, con el tiempo pueden acumularse y, finalmente, causar enfermedades crónicas como cánceres entre las personas que usan esas aguas.

Los problemas de salud derivados de los nitratos presentes en las fuentes del agua se están convirtiendo en una seria preocupación en casi todas partes. En más de 150 países, los nitratos procedentes de los fertilizantes se han filtrado en los pozos de agua, ensuciando el agua para beber. Las concentraciones excesivas de nitratos causan trastornos sanguíneos. Además, los altos niveles de nitratos y fosfatos en el agua estimulan el crecimiento de algas verde-azules, que llevan a la desoxigenación (eutrofización). Se requiere oxígeno para el metabolismo de los organismos que sirven de depuradores, descomponiendo la materia orgánica, como los desechos humanos, que contaminan el agua. De allí que la cantidad de oxígeno contenida en el agua sea un indicador clave de la calidad del agua.

Plaguicidas como el DDT y el heptaclor, que se utilizan en la agricultura, suelen escurrirse del agua de riego. Su presencia en el agua y en productos alimenticios tiene repercusiones alarmantes en la salud humana pues es sabido que causan cáncer y también pueden causar recuentos bajos de espermatozoides y enfermedades neurológicas. En Dacca, Bangladesh, los residuos de heptaclor en las fuentes del agua han alcanzado niveles de 0,789 microgramos por litro, más de 25 veces el máximo de 0,03 microgramos por litro recomendado por la OMS. También en un estudio realizado en Venezuela en el que se recogió agua durante la estación lluviosa se encontró que el agua estaba contaminada con varios plaguicidas. Al examinarse a las mujeres embarazadas de la zona se encontró que todas tenían residuos de DDT en la leche, toxinas que pueden pasar al lactante.

La filtración de contaminantes tóxicos en los depósitos de agua subterránea o superficial utilizada para beber o para uso doméstico también causa problemas de salud en los países industrializados. En Europa y Rusia la contaminación del agua pone en riesgo la salud de unos 500 millones de personas. En el norte de Rusia, por ejemplo, medio millón de personas de la península Kola beben agua contaminada con metales pesados, práctica que ayuda a explicar las altas tasas de mortalidad infantil y las enfermedades diarreicas e intestinales allí notificadas.

1.2 Disponibilidad de los recursos hídricos en América Latina y El Caribe

Estimaciones actuales indican que América Latina y el Caribe reciben un promedio de 1,556 milímetros de precipitación anual (equivalente a 31,8 kilómetros cúbicos), considerablemente más que cualquier otra región del mundo. Los recursos hídricos

²² UNITED NATIONS (UN). COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world. Report of the Secretary General. New York, UN, 1997.

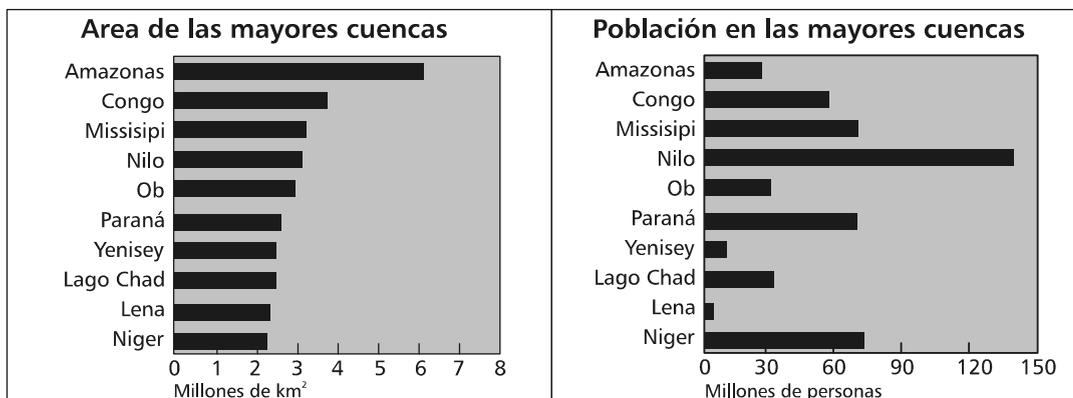


renovables internos²³ alcanzan un total de 13,4 kilómetros cúbicos al año, la tercera parte de los recursos mundiales. Por habitante, ello representa 27,673 metros cúbicos, casi cuatro veces el promedio mundial²⁴.

Sudamérica es la subregión más rica en recursos hídricos renovables en América Latina y el Caribe: concentra un **29% del total mundial**²⁵. En orden decreciente, la precipitación anual promedio es de 1,991 milímetros en los países andinos, 1,758 en Brasil²⁶.

De las seis mayores cuencas hidrográficas del mundo, dos se encuentran en Sudamérica: las de los ríos Amazonas y Paraná-La Plata²⁷. **La cuenca del Amazonas es la más extensa del planeta** (ver Gráfico 5), con 8,14 millones de kilómetros cuadrados en siete países (Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana y Venezuela), y contiene una quinta parte del agua fluvial en el mundo²⁸. La cuenca del Paraná - La Plata, se encuentra en sexto lugar, con 2,58 millones de kilómetros cuadrados en cuatro países (Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia). Otras cuencas importantes en esta subregión son las de los ríos Orinoco (Colombia y Venezuela) y San Francisco (Brasil). Las zonas áridas y semiáridas abarcan alrededor de un 23 por ciento del territorio sudamericano. En Argentina, el país más árido de la subregión (un 60 por ciento de su extensión territorial), el 85 por ciento de los recursos hídricos se concentra en la cuenca del Plata, que ocupa solo 30 por ciento del territorio²⁹.

Gráfico 5: El Amazonas y el Paraná - La Plata entre las principales Cuencas del Mundo



Fuente: Sitio web - <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

El Sistema Acuífero Guaraní es uno de los más grandes del mundo. Abarca cerca de 1,2 millones de kilómetros cuadrados en la zona sudeste de Sudamérica, con una población de 15 millones de habitantes, en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las reservas de agua de este sistema se estiman en aproximadamente 40.000 kilómetros cúbicos, con una recarga anual de 160 kilómetros cúbicos. Estas reservas pueden satisfacer las demandas de agua de 360 millones de habitantes (estimadas en 300 litros diarios por persona) a lo largo de 100 años, agotando sólo un 10 por ciento de su capacidad total.

²³ Estos recursos están compuestos por el flujo anual de aguas superficiales y la recarga de aguas subterráneas.

²⁴ FAO, 2002, AQUASTAT General summary Latin America and the Caribbean.

²⁵ UNEP, DEWA, GRID, 2002 GEO-3 Data Compendium, United Nations Environment Programme, Ginebra, Suiza.

²⁶ FAO, 2002, AQUASTAT General summary Latin America and the Caribbean.

²⁷ Fuente: WRI, UNEP, UNDP, WB (World Resources Institute, Washington DC Estados Unidos, 2001

²⁸ Fuente: Sitio web- www.wri.org/wri/watersheds/index.html - Revenga y otros, 1998; GIWA, 2002.

²⁹ Fuente: SAMTAC- South American Technical Advisory Committee, Global water partnership, 2000, Agua para el siglo XXI de la visión a la acción. América del Sur



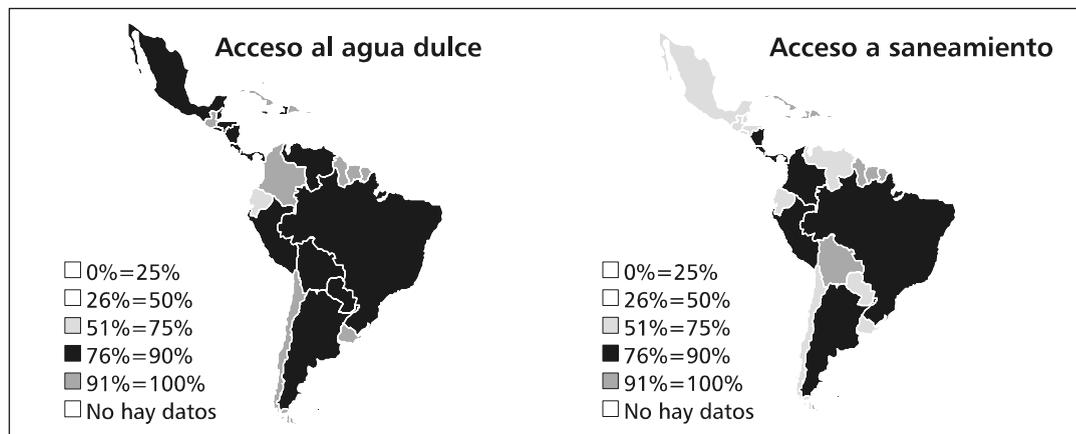
En el 2002, los cuatro gobiernos involucrados, con el apoyo de donantes y agencias internacionales, empezaron la elaboración de un marco conjunto de gestión del sistema acuifero, siguiendo principios de sostenibilidad ambiental y participación pública. El proyecto incluye el aprovechamiento del enorme potencial geotérmico del sistema acuifero, que en varias regiones produce surtimiento de hasta 100 mil litros por segundo a temperaturas que oscilan entre los 33 y los 50 grados Celsius³⁰.

Actualmente, intereses de organismos multilaterales en el Acuífero Guaraní, han puesto en alerta y movilización a las organizaciones sociales por temor a que se termine privatizando este recurso³¹. El consumo total de agua en Sudamérica bordea los 156.9 Km³, de este total el consumo de agua para el sector agrícola es de 70.9%, para la industria 11.4%, y para el domestico³² 17.7%³³.

En general, el suministro, el acceso al agua potable y el saneamiento (ver Figura) son altos en la región. En el año 2000 un 85% de la población tenía acceso al agua potable y un 79% estaba cubierta por alguna forma de saneamiento básico (alcantarillado, tanques sépticos o letrinas), con aumentos significativos comparados con 1971, cuando solo un 53% de la población tenía acceso al agua³⁴. Sin embargo, estas cifras de acceso también deben matizarse teniendo en cuenta que la desigualdad entre usuarios, aún en los países ricos en agua es muy alta. Muchos de los pobres en las zonas rurales y en las comunidades urbanas viven sin acceso a agua limpia y servicios de saneamiento³⁵.

En países como Brasil, por ejemplo, el 10% más pobre de la población paga hasta tres veces más por el agua que el rico (en forma relativa a su ingreso), presentando el sector rural el mayor grado de desigualdad.

Gráfico 6: Acceso al Agua potable y Saneamiento en la Región



Fuente: WHO y UNICEF, 2000/ Sitio web - <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

³⁰ Fuente: World Bank, 2002; ANA, Agencia Nacional de Aguas - 2003, Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuifero del Guaraní.

³¹ Fuente: RED-HIGIENE@LISTSERV.CEPIS.ORG.PE / notas sobre el Agua en América Latina, compiladas por María Angélica Alegría. (Red de Género y Agua) / Andrés Gaudin

³² El consumo domestico se calcula normalmente como la cantidad de agua distribuida por el alcantarillado público; incluye, por lo tanto, el consumo por parte de las industrias conectadas a la red pública.

³³ Fuente: UNEP,DEWA,GRID,2002: GEO-3 Data Compendium, United Nations Environment Programme, Ginebra, Suiza.

³⁴ Fuente: OPS - Organización Panamericana de la Salud, 2001, Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: Agua Potable y Saneamiento.

³⁵ Fuente: WWW(World Water Council, 2000: Water in the Americas for the twenty first century, Roundtable Meeting of the Americas, Final Report, July 26-8-2000 Montreal Canada, WWC Marsella Francia (OPS y OMS, 2001).



El riego es uno de los usos de agua dulce con mayor crecimiento en la región. En 1997 se irrigaron más de 18 millones de hectáreas de tierra: alrededor del 0.9% del territorio total, y un 2.4% de la superficie agrícola³⁶. En general, las prácticas agrícolas adoptan tecnologías de riego con baja eficiencia, como el riego por inundación, que apenas se aprovecha un 30% o 40% en los cultivos³⁷. El agua restante que puede reutilizarse, ya ha perdido calidad al aumentar su concentración de sales, nutrientes, sedimentos y «contaminantes químicos» pudiendo dañar los ecosistemas circundantes y los acuíferos subyacentes, por infiltración.

Entre las causas principales de uso ineficientes están los subsidios implícitos en la asignación de derechos de agua y la provisión de infraestructura de riego a bajo costo³⁸.

Uso Anual del Agua por sector

	Consumo total de agua (kilómetros cúbicos)	Consumo por sectores (%)		
		Agrícola	Industrial	Doméstico(*)
América Latina y Caribe	262,8	73,5	8,7	17,8
Caribe	15,9	74,0	1,0	25,0
Mesoamérica	90,0	77,9	5,4	16,7
Sudamérica	156,9	70,9	11,4	17,7

(*) El consumo doméstico se calcula normalmente como la cantidad de agua distribuida por el alcantarillado público; incluye, por lo tanto, el consumo por parte de industrias conectadas a la red pública.

Fuente: Sitio web - <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

1.3 Disponibilidad de los recursos hídricos en el Perú

1.3.1 Ubicación y distribución del recurso agua: Costa, Sierra y Selva

El Perú está ubicado en la parte central y occidental de América del Sur, entre los meridianos 68°39'27" y 81°19' 34.5", longitud oeste; y entre los paralelos 0°01'48" y 18°21'03". Abarca un territorio de 1'285,215 Km2 de superficie. Tiene además soberanía y jurisdicción sobre una franja de 200 millas, 370Km2. del Mar Pacífico Peruano. El territorio antártico peruano está comprendido entre los meridianos 84° y 90° longitud oeste y hasta el Polo Sur, a los 90° Latitud Sur. Por su extensión, el Perú ocupa el tercer lugar de América del Sur después de Brasil y Argentina.

El Perú limita al norte con el Ecuador, en una extensión de 1,529 Km y con Colombia en 1,506 Km. Por el Este con la República de Brasil en 2,823 Km y con la República de Bolivia en 1,047 Km. Por el Sur con Chile en 169 Km. Por el Oeste con el océano pacífico, con 3,079.5

³⁶ Fuente: FAO, 2000: Irrigation in Latin America and the Caribbean in figures, Water Reports 20, Fao, Roma, Italia.

³⁷ Cosgrove y Rijsberman, 2000 SAMTAC- South American Technical Advisory Committee, Global water partnership, 2000, Agua para el siglo XXI de la visión a la acción. América del Sur.

³⁸ SAMTAC- South American Technical Advisory Committee, Global water partnership, 2000, Agua para el siglo XXI de la visión a la acción. América del Sur.



Km de litoral. En conjunto, el perímetro del territorio peruano abarca un total de 10, 896 Km incluyendo el litoral y las 200 millas del mar territorial³⁹.

La población peruana se asienta en uno de los medios naturales más ricos, complejos, heterogéneos y desconcertantes de América. En efecto, junto a su reconocida riqueza biogenética y ecológica es, sin embargo, el único país que enfrenta problemas concretos de escasez de agua y de tierras agrícolas; sólo 3.5% de 1'285,215 Km² de superficie son tierras de cultivo. Por estas y otras razones los ecosistemas, en particular los ecosistemas de montaña, presentan una gran fragilidad o vulnerabilidad⁴⁰.

El Perú se encuentra entre los países considerados mega diversos, y destaca en el ámbito mundial por su diversidad biológica, contando con 84 de los 101 sistemas de vida existentes en la tierra. En la actualidad existe gran expectativa a escala mundial por lo que hagan con sus sistemas naturales aquellos países portadores de grandes biodiversidades y centros de origen de plantas cultivadas, como Etiopía, Nepal, México y Perú, hábitat natural de especies como la papa, el maíz, los frijoles, el arroz, el trigo y la soya⁴¹.

Debido a la presencia de la Cordillera de los Andes, el territorio peruano es sumamente desigual, relativamente plano en la costa y selva pero abrupto y accidentado en la sierra y ceja de selva. Los otros factores que intervienen en la conformación del medio ambiente peruano son la corriente oceánica peruana, (corriente de Humbolt), la Célula Anticiclónica del Pacífico Sur (que es una zona de alta presión atmosférica), la Corriente Ecuatorial o de El Niño y la Célula Ciclónica Ecuatorial (que es una zona de baja presión atmosférica). Todos estos factores particularizan las condiciones climáticas del Perú, diferenciándolo de otros países en similares posiciones geográficas, particularmente en lo que respecta a las lluvias y disponibilidad de agua en la costa, región que es desértica en una gran proporción.

Por su compleja estructura geofísica, el territorio peruano presenta una gran variedad de paisajes y microclimas, así como una compleja estructura biológica y humana. No obstante la diversidad de sus riquezas, este marco natural no ha sido muy propicio al desarrollo humano, en parte por las propias dificultades de la naturaleza y también por las inadecuadas tendencias, ó de las políticas, económicas y de ocupación del territorio.

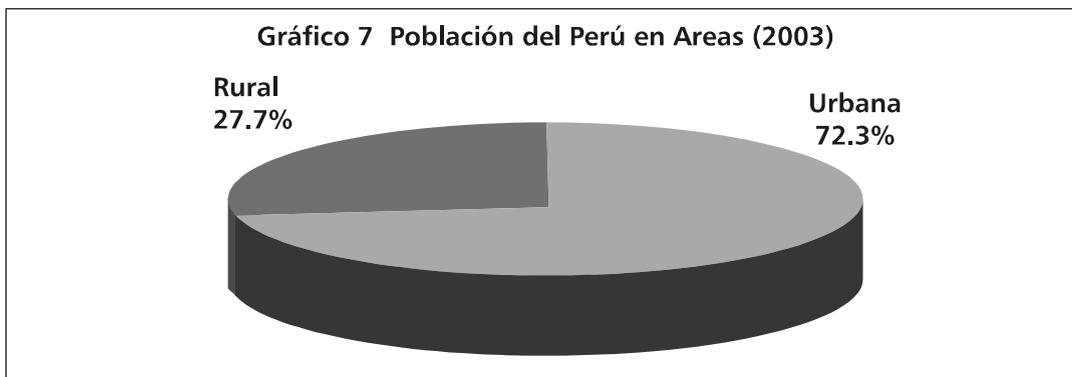
Proyecciones del INEI estiman que la población peruana alcanza al 2003, un total de 27'148,101 habitantes, de este total, el 72.3% de la población habita en áreas urbanas y el 27.7% en áreas rurales, el ritmo de crecimiento ha venido disminuyendo constantemente: en el período 1981 – 1993, la tasa fue de 2.0%, frente al 2.6% del período 1972-1981, las proyecciones al 2003 consignan una tasa de crecimiento de 1.8%⁴¹. La población se ubica en su mayor proporción en la zona desértica de la costa y en la zona montañosa de la sierra. La densidad promedio nacional es de 21.12 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la densidad mínima en la provincia de Purus en el departamento selvático de Ucayali y la densidad máxima en Lima Metropolitana ubicada en la costa, a orillas del Pacífico.

³⁹ Extraído del INFORME NACIONAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO SITUACION Y PERSPECTIVAS AL AÑO 2025. Nelly Núñez Timoteo.

⁴⁰ Idem EBERT STIFTUNG. Diciembre 1998.

⁴¹ Fuente: Página 216 - CUANTO, Anuario Estadístico / PERU EN NUMEROS 2003





Elaboración Propia, Fuente Cuanto, Página 215 del Anuario estadístico «Perú en números 2003»

El agua y la ocupación del territorio.- El Perú tiene una precipitación media anual de 1,920 mm, con desigualdades que ocasionan que el 97.8% de los recursos de agua del país se concentren en la vertiente del Atlántico, 1.8% en la del Pacífico y 0.5% en la vertiente del Titicaca. La superficie del territorio es de 1´285,215 Km², y está dividido en regiones naturales definidas por la Cordillera de los Andes, donde la disponibilidad total de agua en el país se estiman en 2´043.000 Hm³.

Algunos estudios mencionan que contamos con el 5% del total del agua dulce del mundo⁴², distribuidas en 106 cuencas hidrográficas, 12,201 lagunas y más de 1,007 ríos.

- **La costa.-** Compreendida entre el Océano Pacífico y las estribaciones de la cordillera occidental de los Andes, con altitudes variables de 0 a 2,000 m.s.n.m y un ancho máximo de 160 Km. Ocupa 141,373 Km² (11% del territorio nacional) y es atravesada por 53 ríos, que nacen en los andes. Proyecciones de población del INEI estiman que al 2003 la costa alberga una población de 14.25 millones de habitantes, el clima es desértico con precipitaciones pluviales inferiores a 50mm anuales. En ella esta concentrada la actividad productiva industrial y agropecuaria, y las grandes ciudades del país.
- **Sierra.-** Entre los piedemontes occidental y oriental de los Andes. Ocupa 334,156 Km² (26% del territorio nacional), con 70% de su área por encima de 3,000 m.s.n.m. Proyecciones de población del INEI estiman que al 2003 la sierra alberga una población de 9.12 millones de habitantes, el clima es variable desde templado a gélido polar con precipitaciones pluviales, que ocurren en el período diciembre a marzo, variables entre 300 mm anuales en el sur y 900 mm anuales en el norte. Predominan en ella pequeños valles interandinos, y ciudades rurales de pequeño y mediano porte; la principal actividad económica de la región es la minería.
- **Selva.-** Abarca desde el piedemonte oriental de los Andes desde los 2,000 m.s.n.m hasta la llanura amazónica 80 m.s.n.m, con elevaciones que definen la Selva Alta y Baja. Cubre 809,686 Km² que corresponden al 63% de la superficie del país. Proyecciones de población del INEI estiman que al 2003 la selva alberga una población

⁴² Julio Guerra y Carln García - Restrepo, IPROGA/IIMI: Perfil de Riego de la república del Perú - p15-1996



de 3.78 millones de habitantes, el clima es tropical y la precipitación anual varía entre 3,000 y 4,000 mm. La región está muy poco ocupada y en ella predominan las actividades extractivas.

En la costa y en la sierra los ríos son de régimen temporal e irregulares, con corto período de disponibilidad de agua (diciembre a abril) y prolongado período de estiaje (mayo a noviembre).

En resumen tenemos:

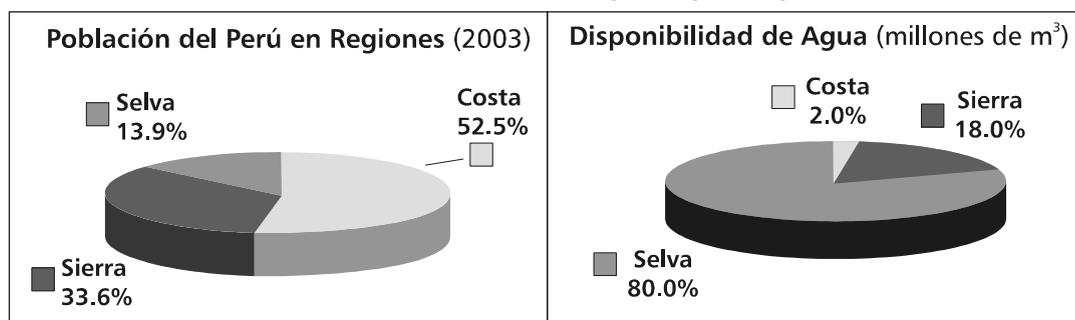
Disponibilidad del Agua según Regiones

Regional	Area (Km ²)	Población	Densidad (hab/Km ²)	Disponibilidad del agua 1/ (millones de m ³)	Disponibilidad Percápita (m ³ por persona)	Usos del Agua 2/ (Millones de m ³)
TOTAL AL 2003	1,285,216	27,148,101	21.12	2,043,548.26	75,274.08	18,972.92
Costa	141,374	14,249,441	100.79	40,870.97	2,868.25	15,557.80
Sierra	334,156	9,116,029	27.28	367,838.69	40,350.76	3,035.67
Selva	809,686	3,782,631	4.67	1,634,838.61	432,196.16	379.46

Fuente: Cuanto, Pág 173 del Anuario estadístico "Perú en números 2003"

1/ Incluye agua superficial (volumen escurrido) 2/ Uso consuntivo

Gráfico 8: Disponibilidad de Agua según Regiones



Elaboración Propia: Fuente CUANTO, Anuario estadístico / PERU EN NUMEROS 2003

La disponibilidad de agua de fuentes superficiales a nivel nacional, se estima en 2 043,548 millones de metros cúbicos. Las aguas superficiales están distribuidas en tres grandes vertientes:

- **Vertiente del Pacífico.**- Cubre 279,689 km² (1.7%), cuenta con 53 cuencas hidrográficas y la disponibilidad de agua se estima en 34,625 millones de metros cúbicos⁴³.
- **Vertiente del Atlántico.**- Ocupa 956,751 km² (97.8%) y esta conformada por 44 cuencas y la disponibilidad de agua se estima en 1 998,752 millones de metros cúbicos que drenan al río Amazonas⁴⁴.

⁴³ Fuente: Página 172 - CUANTO, Anuario Estadístico / PERU EN NUMEROS 2003

⁴⁴ Fuente: Página 172 - CUANTO, Anuario Estadístico / PERU EN NUMEROS 2003



Vertiente del Titicaca. - Alcanza a 48,775 km² (0.5%) comprende 9 cuencas donde a disponibilidad de agua se estima en 10,172 millones de metros cúbicos que descargan sus aguas al Lago Titicaca⁴⁵.

El recurso hídrico es abundante en la vertiente Atlántica y escaso en las vertientes del Pacífico y del Titicaca. En el caso de la vertiente del Atlántico, el recurso es abundante con una disponibilidad de 432,196 m³ de agua superficial por habitante. Para regularizar las descargas de los ríos de la costa e incrementar la oferta para atender la demanda creciente, desde 1950 se han construido embalses de agua superficial, con una capacidad anual de almacenamiento igual a 2,845 millones de metros cúbicos – MMC.

La disponibilidad de reservas explotables de agua subterránea ha sido estimada en 2,739.3 MMC, mientras que el volumen explotado, mayoritariamente en la Vertiente del Pacífico es de 1,508 MMC por año.

La mayoría de los ríos del país están contaminados por el vertimiento incontrolado de elementos y sustancias nocivas, proveniente de las descargas de usos minero -metalúrgico, poblacional, industrial, agrícola y de la explotación de hidrocarburos. El último estudio sobre la calidad del agua superficial, elaborado en 1984, muestra que prácticamente en todos los ríos se sobrepasa los niveles permisibles de cadmio, zinc y cobre.

Un estudio elaborado en 1990 sobre el balance hídrico muestra que la disponibilidad estacional de los recursos hídricos presenta períodos de déficit en la Vertiente del Pacífico (en la costa todo el año y parcial en la sierra), y en la Vertiente del Titicaca principalmente en el período Mayo a Diciembre. En la Vertiente Atlántica de las 38 cuencas hidrográficas evaluadas solamente cinco presentan déficit en magnitudes del orden del 50% de la Evapotranspiración Potencial y las demás presentan superávit.

1.3.2 Usos del agua: (Agricultura, Industria, Minería, etc.)

Usos consuntivos del agua

El total del volumen de agua para el uso consuntivo es de 18.972 Hm³ de los cuales: 16.267 Hm³ (85.7 %) corresponden al uso agrícola, 1.264 Hm³ (6.7 %) uso potable, 1.155 Hm³ (6.1 %) uso industrial, 207 Hm³ (1.1 %) uso minero y 79 Hm³ (0.4 %) al uso Pecuario.

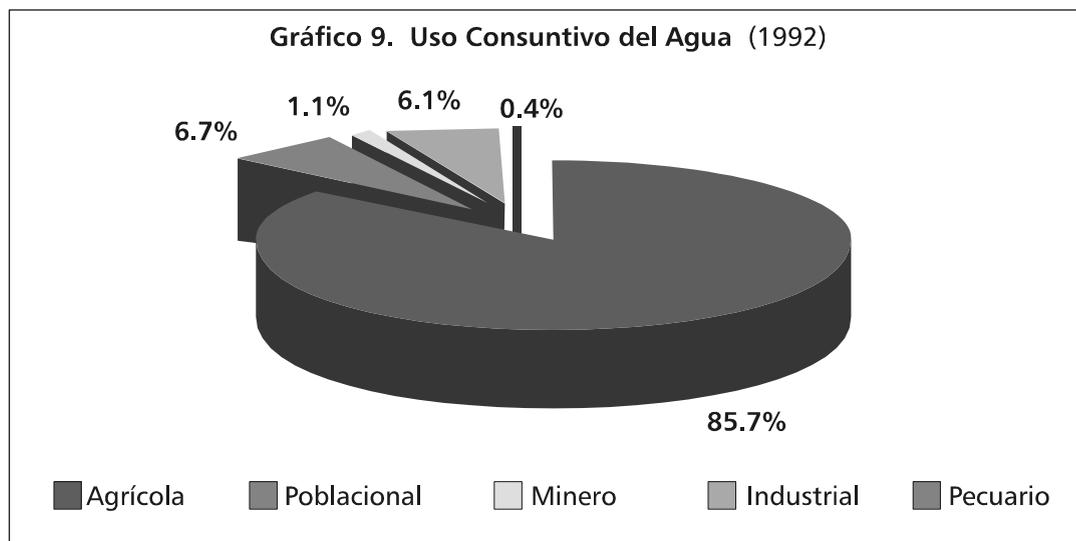
El volumen empleado a nivel nacional para **uso poblacional** es 1.264 Hm³, para 27 millones de habitantes. En la vertiente del Pacífico el mayor uso corresponde a la cuenca del río Rímac (620 Hm³) donde habita casi un tercio de la población nacional (14´482.892). En la vertiente del Atlántico los mayores usos se concentran en las cuencas del río Mantaro (39 Hm³) y en el Titicaca la cuenca de mayor uso es la del río Coata con 3,5 Hm³.

En cuanto al **uso pecuario** el mayor consumo de agua corresponde a la vertiente Atlántica, donde se concentra el mayor volumen de vacunos, ovinos y auquénidos, no obstante que la vertiente del Pacífico concentra mayor volumen de especies la mayoría de las cuales son aves. El consumo total pecuario nacional se estima en 79,6 Hm³.

⁴⁵ Fuente: Página 172 - CUANTO, Anuario estadístico / PERU EN NUMEROS 2003

En el **uso industrial** el agua se emplea principalmente para refrigeración y producción de vapor y como insumo industrial. Las industrias predominantes son de productos alimenticios y afines; bebidas y afines; tabaco, textiles prendas de vestir, etc. La mayor concentración de industrias se encuentra, principalmente en la región Costa (se estima en 42,000 industrias en 1995) siendo la vertiente del Titicaca la de menor concentración.

En el **sector minero**, el uso total de agua a nivel nacional es 207 Hm³, para 257 plantas que procesan 120´111.959 TM/día, de las cuales 164 se ubican en la vertiente del Pacífico. El índice de afectación por descargas de relaves es preocupante en las cuencas de los ríos Mantaro, Acarí, Locumba, Cañete y Moche.



Elaboración propia, Fuente: CUANTO, Anuario estadístico / PERU EN NUMEROS 2003

Usos no consuntivos del agua

Los usos no consuntivos corresponden al uso piscícola y a la **generación de energía hidroeléctrica**. En los últimos tres quinquenios la incorporación de centrales hidroeléctricas permite la generación de 372MW que comprometen 134,5m³/s. El volumen de agua utilizado por 257 centrales hidroeléctricas es usado también para enfriamiento de 924 centrales térmicas con un volumen total que alcanza 11.138,6 Hm³. El mayor uso se concentra en la vertiente Atlántica (6.880 Hm³), luego en la vertiente del Pacífico (4.246 Hm³) y finalmente en la del Titicaca (12,6 Hm³).

1.3.3 Cambios climáticos y su impacto en las reservas de agua

Un informe especial elaborado por Janet Montoro Asencios⁴⁶ da cuenta que las primeras señales del calentamiento global en el Perú ya está a la vista:

⁴⁶ Fuente: Artículo: **Calor intenso y largas sequías** / <http://www.unmsm.edu.pe/Destacados/index.asp?val=11> amenazadas por la desaparición de los glaciares vinculados al recalentamiento de la tierra. Fuente: Diario El Comercio, El Perú es uno de los amenazados / fecha 11-12-2003. dulce de unos 8 millones de habitantes. /Fuente: Diario EL Comercio / Revelan preocupante reducción de nevado que abastece de agua a Lima - 11-12-2003



- Fenómenos del Niño, constantes incrementos del nivel del mar.
- Escasez de agua y tropicalización en la costa
- Falta de lluvias en la sierra y elevación de temperatura en la Amazonía.

Indica además que las relaciones con nuestros países vecinos también podrían alterarse, debido a que el agua del Lago Titicaca es un tesoro envidiable. La costa norte de Chile es un desierto sediento. Los sureños necesitan agua urgente y para nadie es un secreto que ya le han puesto el ojo a ríos bolivianos y al Titicaca, cuya mitad compartimos, aunque es verdad que sin extraerle mucho provecho. En una entrevista, el historiador Gustavo Pons Muzzo recuerda que anteriormente Chile ya le había propuesto a Perú y Bolivia utilizar el agua del Titicaca tripartitamente, petición que no tuvo respuesta positiva.

En este marco la disputa que sostuvieron los pobladores de Moquegua y Arequipa por las aguas del río Tambo, hace algunos meses, debería ser tomada como una pequeña muestra de lo que podría suceder en nuestro país en los próximos años.

Teresa García, ingeniero de la Dirección de Climatología del **Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI**, señala que si bien falta realizar estudios sobre el Titicaca, se trabaja la hipótesis de que las aguas de este lago pueden evaporarse como consecuencia del calentamiento global. La especialista presume que en el futuro el lago podría tener el mismo destino que el Uyuni de Chile, que se convirtió en un salar. «Existen evidencias, pero no olvidemos que es una incertidumbre que siempre nos trae este tipo de fenómenos», precisa.

Los especialistas señalan que la contribución del Perú al calentamiento global es mínima, entre 0.4% y 1.1%, sin embargo, más de la mitad de ésta cifra tiene que ver con la deforestación.

El doctor Valentín Bartra, presidente del Instituto Andino y Amazónico de Derecho Ambiental, sostiene que la depredación de la Amazonía peruana irrumpe a un ritmo irracional. «250 mil hectáreas se deforesten anualmente». La ilegal tala de árboles en esta zona es la principal causa de deforestación. Algunas estadísticas señalan que al día se depredan alrededor de 590 hectáreas de bosque, razón por la cuál se han perdido 9 millones de hectáreas en los últimos 30 años.

Glaciares

El Perú tiene 3,044 glaciares, que ocupan una superficie de 2,042 Km² y representan el 77% de los glaciares tropicales del mundo, almacenando un total de 56.15 Km³ de hielo que alimentan gran parte de nuestros ríos costeros, cuyas aguas son utilizadas por el 60% de la población peruana. Precisamente por esta razón seríamos uno de los países más afectados con el cambio climático y el incremento de la temperatura, causantes de la deglaciación que se inició en los años 80.



Según el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), la superficie total de glaciares en el Perú se redujo en un 22%⁴⁷ en los últimos 20 años. Como consecuencia de esta merma, hemos perdido alrededor del 12% en volumen de agua. Se estima que para los años 2015 ó 2020, todos los glaciares debajo de los 5 mil metros van a desaparecer derretidos.

«Es un impacto enorme y la disponibilidad de agua en la costa se va a reducir. Nosotros dependemos de los regímenes de los ríos que vienen de los glaciares. Tendremos consecuencias negativas en la agricultura, en el agua que se va a utilizar para generar energía y para el uso doméstico», advierte María Paz, directora del Programa de Cambio Climático y Calidad del Aire - PROCLIM.

Uno de los ríos más afectados sería el Mantaro, que deriva del nevado Huaytapallana y de la laguna Junín, origen del glacial. Este río alimenta a la Central Hidroeléctrica Mantaro, que representa aproximadamente el 40% de la energía del país y alimenta al 70% de la industria nacional que está concentrada en Lima.

Por la importancia de los glaciares para el adecuado ciclo hidrológico peruano, en 1998 el CONAM encargó su estudio al glaciólogo Julio Arnao. En esa oportunidad, se observó una deglaciación alarmante en los nevados de Yanamaréy, Broggi, Santa Rosa y Huaytapallana.

Del mismo modo, estudios recientes realizados por la Universidad de Massachussets, en Quelcaya⁴⁸, Cusco, están indicando que la temperatura de congelamiento ha ascendido a 100 metros, es decir se está congelando más arriba y ya no se encuentra nieve en las partes bajas.

El especialista Geógrafo, Honorio Campo Blanco, señala que una de las zonas de gran riqueza glaciaria en el Perú es la Cordillera Blanca en Ancash. También tenemos en la Cordillera Central y en la Oriental, cuyas capas de hielo se están adelgazando y en algunos casos desapareciendo debido a la acumulación de CO₂, metano, clorofluorocarbonados, óxidos nitrógenos, principales elementos que causan el efecto invernadero.

Fenómeno del Niño

Datos obtenidos del SENAMHI⁴⁹ nos indican que para hablar del Fenómeno 'El Niño', debemos primero explicar lo concerniente a la corriente «El Niño». Esta es una corriente de aguas cálidas, dirigida hacia el Sur, que se presenta anualmente en el mar, frente a las costas áridas del norte peruano y que a finales de año ocasionan un verano con lluvias. Para determinar su magnitud, se utiliza el denominado Índice de Oscilación del Sur, que es la diferencia de presión atmosférica entre el Pacífico Oriental (Tahití) y el Pacífico Occidental (Darwin). Si el índice es negativo (fase cálida) genera, aunque no necesariamente, la presencia de «El Niño».

⁴⁷ El Ingeniero Benjamín Morales Arnao, director del Instituto Andino de Glaciología y Geoambiente, advirtió que en los últimos 20 años habían desaparecido del territorio nacional 450 Km² (22%) de nevados, correspondiendo la mayor pérdida al Callejón de Huaylas donde se había reducido 110 Km². Informó además que un estudio de la asociación ecologistas WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) advirtió que Ecuador, el Perú y Bolivia figuran entre las regiones mundiales más amenazadas por la desaparición de los glaciares vinculados al recalentamiento de la tierra. Fuente: Diario El Comercio, El Perú es uno de los amenazados / fecha 11-12-2003.

⁴⁸ Solo en el último decenio, el casquete glaciario Quelcaya se derritió pasando en un año de 3 a 30 metros, constituyendo así un peligro para el suministro de agua dulce de unos 8 millones de habitantes. /Fuente: Diario EL Comercio / Revelan preocupante reducción de nevado que abastece de agua a Lima - 11-12-2003

⁴⁹ Directora del Programa de Cambio Climático y Calidad del Aire - PROCLIM.



Gráfico 10: El Niño - Oscilación del Sur



Fuente: Sitio web - www.senamhi.gob.pe/elnino/index.php?PHPSESSID=fe851f17dd6d6512fb21ff70c40fb1e4

Así el fenómeno «El Niño», conocido también con el nombre científico de «El Niño – Oscilación del Sur»; es un evento a gran escala, que se extiende mas allá del Pacífico Sur. El Fenómeno «El Niño» es el aumento generalizado de la temperatura de la superficie del mar en gran parte del sector Oriental y Central del Pacífico Ecuatorial. Asimismo una disminución de la presión atmosférica en el Pacífico Sur Oriental (costa de Sudamérica) y aumento en la región de Oceanía. (Ver gráfico 10).

El nombre «El Niño», se debe a que en el siglo pasado, los pescadores del puerto de Paita, al norte del Perú, observaron que las aguas frías provenientes de la Corriente Peruana (con flujo hacia el norte), se calentaban alrededor de las fiestas navideñas y los cardúmenes de peces huían hacia el sur, debido a una corriente caliente procedente del Golfo de Guayaquil. A este fenómeno le dieron el nombre de Corriente del Niño, por el Niño Jesús.

La historia nos indica que «El Niño» más antiguo del cual se tenga testimonio ocurrió en 1578. Su efecto devastador se concentró en la ciudad de Lambayeque arrasando el pueblo y el íntegro de sus cultivos, dividiendo la ciudad en dos partes por la inundación ocasionada por lluvias torrenciales.

Según datos de los últimos 66 años. De la medida de la temperatura del agua en la estación de Chicama (costa norte del Perú), se observó que los años 1925, 1933, 1941, 1957, 1972, y 1982 - 1983 fueron los más fuertes, y un grupo adicional de seis eventos (1932, 1939, 1943, 1953, 1965 y 1987) fueron considerado como moderados.



Entre las principales características de la presencia del fenómeno «El Niño», se pueden señalar las siguientes:

- Incremento de la temperatura superficial del mar peruano.
- Incremento de la temperatura del aire en zonas costeras.
- Disminución de la presión atmosférica en zonas costeras.
- Vientos débiles.
- Disminución del afloramiento marino.
- Incremento del nivel del mar frente a la costa peruana.

Estas características deben permanecer por lo menos 04 meses consecutivos. La presencia del fenómeno «El Niño», produce impactos negativos y positivos como los que se señala seguidamente:

Impactos Negativos

- Lluvias excesivas en la costa norte, causando muchas veces inundaciones y desbordes de ríos.
- Deficiencia de lluvias en la sierra sur del Perú, (especialmente en el Altiplano).
- Migración y profundización de peces de agua fría (sardina, anchoveta, merluza, etc.).
- Incremento de plagas y enfermedades en ciertos cultivos.
- Presencia de epidemias (cólera).
- Alteración de los ecosistemas marinos y costeros.

El Derecho al agua Impactos Positivos

- La presencia de aguas cálidas permitirá el consumo de peces y moluscos que solo son consumidos al norte del país.
- Presencia de vegetación en la costa árida (lomas, algarrobos, etc.).
- Incremento del volumen de agua en los reservorios del norte.
- Incremento del nivel de las aguas subterráneas.

Otro de los impactos que se acentuará como consecuencia del calentamiento global es el incremento del nivel mar. Se estima que en los próximos 100 años puede elevarse hasta un metro más, eso quiere decir que en el Perú vamos a tener zonas costeras totalmente inundadas.

Si seguimos contaminando el planeta, la presencia permanente del Niño es un fantasma que no podemos descartar. Al darse este fenómeno se prevé que el calentamiento atmosférico será mayor, igual que su intensidad y periodicidad cada vez será más breves. Actualmente, la frecuencia de los fenómenos del Niño en el país es cada cuatro años, cuando anteriormente se presentaba entre 15 y 20 años.

María Paz⁵⁰ explica que con el cambio climático la intensidad y la frecuencia del Fenómeno del Niño está subiendo. Esto significa que se tiene mayores impactos en la pesca, en la agricultura, modificación de regímenes de lluvia, inundaciones que dañan la infraestructura.

⁵⁰ Julio García, coordinador de Vulnerabilidad y Adaptación del PROCLIM.



En 1,998 tuvimos un Fenómeno del Niño que nos afectó tanto y perdimos más o menos el 5% del PBI. «Es lógico imaginar que si hablamos de un fenómeno de mayor intensidad el costo será mayor», subraya.

Incluso también se habla de un proceso de tropicalización en nuestra costa. Por ejemplo en Piura, que tiene un bosque seco tropical, se convertiría en bosque húmedo tropical, por la cantidad de humedad y precipitación que se daría como consecuencia del calentamiento global. Julio García⁵¹ señala que esta tropicalización traería como consecuencia un Fenómeno del Niño más acentuado y a la vez también oportunidades, por ejemplo la proliferación de bosques de algarrobos, un nuevo recurso que podría ser manejado racionalmente para lograr un desarrollo sostenido.

⁵¹ Idem



CAPITULO II



El Agua como Derecho en el Ordenamiento Jurídico Internacional

CAPITULO II



El Agua como Derecho en el Ordenamiento Jurídico Internacional

2.1. El Agua en Declaraciones y Tratados Internacionales

Existen diversas iniciativas de la comunidad internacional que tratan sobre la necesidad de establecer principios y mecanismos para un manejo sostenible del recurso hídrico. A lo largo de los años, las preocupaciones mundiales entorno al agua se han planteado a través de principios, desafíos, retos, metas o compromisos que se han ido plasmando en tratados y declaraciones.

Primero se trató fundamentalmente de solucionar el problema del acceso de las poblaciones al agua potable y saneamiento, luego se puso un énfasis más ecologista que no solo se preocupaba por la provisión de un servicio sino también por la preservación y conservación de un elemento de la naturaleza, en base a lo que se denominó la «Gestión Integral de los Recursos de Agua», cuyos principios básicos se sentaron en Dublín (1992) y se expresaron en planteamientos de políticas públicas en Río de Janeiro a través de la denominada Agenda 21 (Capítulo 18).

Posteriormente, Organismos internacionales como la FAO y la CEPAL, así como entidades financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) también comenzaron a elaborar su posición y plantearla como parte de sus acciones en los países. A esto se sumó la constitución de dos entidades mundiales en torno al tema del agua: el Consejo Mundial del Agua (WWC) y la Asociación Mundial del Agua (GWP). La tendencia predominante se fue orientando a tratar al agua como una mercancía buscando adoptar un modelo de privatización y apertura a las inversiones sin



medir los costos ambientales y sociales, que en este caso alcanza a servicios básicos como son la provisión de agua potable y alcantarillado y el acceso a fuentes de agua.

En el cuadro que se presenta a continuación se detallan las principales eventos internacionales realizadas desde los años 70's hasta la actualidad en las que se trató la temática del agua de forma directa o en el marco de otros temas.

Eventos Internacionales desde 1972 donde se trató la temática del agua

Fecha	Eventos	Resultados
1972	Conferencia de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, Estocolmo Preservación y conservación del ambiente humano	Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
1977	Conferencia de la Naciones Unidas sobre Agua, Mar del Plata Evaluación de los recursos de agua Uso y eficiencia del agua	Plan de Acción de Mar del Plata (MPAP)
1981 1990	Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento	
1990	Consulta Global sobre Agua Potable y Saneamiento para los 90's, Nueva Delhi Agua Potable segura, saneamiento ambiental	Declaración de Nueva Delhi : "Algo para todos en lugar de más para algunos"
	Cumbre mundial de la Infancia , Nueva York Salud, provisión de alimentos	Declaración sobre la Sobrevivencia y Desarrollo de la Infancia
Comienzo de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990 - 2000)		
1992	Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, Dublín Valor económico del agua, mujeres, pobreza, resolución de conflictos, desastres naturales, conciencia	Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible
	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra UNCED), Río de Janeiro El tema de la cooperación, economía del agua, participación, agua potable y saneamiento, asentamientos humanos, desarrollo sostenible, producción de alimentos, cambio climático.	Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo - Agenda 21
1994	Conferencia Ministerial sobre la provisión de Agua potable y Saneamiento Ambiental, Noordwijk Provisión de agua Potable y saneamiento	Programa de Acción
	Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo	Programa de Acción
1995	Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, Copenhague Pobreza, provisión de agua y saneamiento	Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social
	Cuarta Conferencia Mundial de UN sobre Mujeres, Beijing Asuntos de Género, provisión de agua potable y saneamiento	Declaración de Beijing Plataforma de Acción



1996	Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.	La Agenda Hábitat
	Cumbre Mundial de Alimentos, Roma Alimentos, salud, agua y saneamiento	Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial
	Se constituyen: - El Consejo Mundial del Agua (WWC) - La Asociación Mundial del Agua (GWP)	
1997	Primer Foro Mundial del Agua, Marruecos Agua y saneamiento, gestión de aguas compartidas, preservación de los ecosistemas, equidad de género uso eficiente del agua	Declaración de Marrakech, encargo para desarrollar Visión sobre Agua, vida y ambiente para Siglo XXI
1998	Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, París	Declaración de París
	Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra	Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas
2000	Segundo Foro Mundial del Agua, La Haya Agua para la gente, agua para la producción de alimentos, agua para el ambiente, el agua en los ríos, soberanía, trasvases, educación	Visión Mundial del Agua: Haciendo del Agua un Asunto de Todos
	Siete desafíos: satisfacer las necesidades básicas, asegurar la producción de alimentos, proteger los ecosistemas, compartir los recursos de agua, gestionar los riesgos, valorar el agua, regir el agua sabiamente	Conferencia Ministerial sobre la Seguridad hídrica en el Siglo XXI
	La Declaración del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York.	Declaración del Milenio
Fin de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (1990 - 2000)		
2001	Conferencia Internacional sobre Agua Dulce, Bonn El Agua es la clave para el Desarrollo Sostenible Gobernabilidad, movilizando recursos financieros, desarrollo de capacidades, compartir conocimientos	Declaración Ministerial <u>Recomendaciones</u> para la Acción
2002	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Río+10, Johannesburgo	Declaración sobre el Agua
2003	Tercer Foro Mundial del Agua, Japón Año internacional del Agua Dulce	Informe sobre el Desarrollo del Agua a nivel Mundial

Fuente: UNESCO (2002)



En sí, la existencia de los tratados y declaraciones, junto con la jurisprudencia emitida por los Tribunales de Agua, representan el sustento ético y jurídico que fundamenta la defensa al derecho al agua que tiene todo individuo.

A continuación, resumiremos las principales declaraciones, conferencias y acuerdos y sobre agua y medio ambiente que abordaron el tema del acceso a los recursos básicos y los derechos al agua.

Plan de Acción de Mar del Plata del 14 al 25 de Marzo de 1977 (Argentina)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua llevada a cabo en Mar del Plata en 1977 declaró la década a favor del agua potable y la sanidad y acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. El Plan de Acción contemplaba entre otros temas:

- La evaluación de los recursos hídricos
- La eficiencia en la utilización del Agua
- Medio Ambiente y lucha contra la contaminación
- Políticas, planificación y ordenación
- Riesgos naturales
- Información pública: educación, capacitación e investigación
- Cooperación regional e internacional

La Conferencia de Dublín de 26 al 31 de enero de 1992 (Irlanda)

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA): El Desarrollo en la perspectiva del Siglo XXI, celebrada en Dublín, Irlanda, en 1992 los más de 500 participantes, consideraron que la situación de los recursos hídricos mundiales se estaba volviendo crítica por lo que era necesaria una acción inmediata y eficaz.

En ella se aprobó la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, como contribución a la preparación de la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro.

Sus cuatro principios rectores son:

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

En base a estos cuatro principios rectores, se elaboró un Programa de Acción con las siguientes recomendaciones:

- Mitigación de la pobreza y de las enfermedades



- Protección contra los desastres naturales
- Conservación y reaprovechamiento del agua
- Desarrollo urbano sostenible
- La producción agrícola y el abastecimiento del agua en el medio rural
- Protección del ecosistema acuático
- Solución de conflictos derivados del agua
- El medio ambiente favorable
- La base de conocimientos
- Creación de capacidades

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro de 3 al 14 de junio de 1992 (Brasil).

Los principios y el plan de acción formulados en Dublín se recogen en el Capítulo 18 del Agenda 21 sobre: «Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce», en el que se afirma que:

- Debe darse una ordenación y aprovechamiento integrados del agua dulce en cuanto recurso limitado y vulnerable;
- La integración de planes y programas hídricos sectoriales dentro del marco de la política económica y social nacional
- Evaluación y protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos
- Al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas.
- Agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible
- Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos
- A los usuarios del agua se les debe cobrar adecuadamente por este recurso.

Todas estas son medidas que revisten la máxima importancia a ser desarrolladas en el decenio de 1990, sin embargo, los recursos hídricos no constituyeron una cuestión particularmente preeminente en Río, como la deforestación y la diversidad biológica.

Declaración de San José, 1996 (Costa Rica).

La Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas (Nueva York, 1994), convocó en 1996 a la Conferencia sobre «Evaluación y Estrategias de Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe», en San José, Costa Rica. El objetivo de la Conferencia fue definir estrategias que permitan a las entidades nacionales de recursos hídricos desempeñar un papel protagónico en el desarrollo nacional y regional en América Latina y el Caribe. Los resultados principales de la Conferencia fueron la Declaración de San José y el Plan de Acción para la Gestión y Evaluación de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe.

El Plan de Acción abarca las esferas de gestión integrada de los recursos hídricos, el marco institucional y legal, la evaluación completa de recursos hídricos, información básica para la gestión integrada de los recursos hídricos, recursos humanos y su capacitación, educación



y participación de la comunidad, desastres naturales, recursos hídricos transfronterizos, papel de los organismos internacionales, recomendaciones regionales y el seguimiento al Plan de Acción.

Esta declaración recomendó:

- a) Formular y mejorar, políticas nacionales de aguas que reconozcan el valor social, económico, ecológico y ambiental, y la necesidad de la gestión sostenible de los recursos hídricos, con la participación de las comunidades y el sector privado;
- b) Apoyar estrategias para asegurar su puesta en práctica mediante el ajuste del marco institucional para fomentar la coordinación e integración entre sectores; el desarrollo de capacidades en cada país para realizar evaluaciones completas de los recursos hídricos, desarrollo de marcos jurídicos adecuados; la búsqueda de nuevos medios para obtener recursos financieros, prestando particular atención al agua subterránea y a la evaluación de la calidad, el uso y la demanda del recurso agua; y apoyar el intercambio de datos e información.

Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible París, de 19 al 21 de marzo de 1998 (Francia)

En la Declaración de París se plantea un Programa de Acciones Prioritarias que incluye:

- Mejorar el conocimiento de los recursos hídricos y de los usos para una gestión sostenible.
- Favorecer el desarrollo de las capacidades institucionales y humanas
- Definir las estrategias para una gestión sostenible del agua e identificar los medios de financiación apropiados

Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, 1998 (Bolivia)¹

En este evento se estableció el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas el mismo que define 12 iniciativas relacionadas con el agua (iniciativas 47 a la 58) para lograr la gestión sostenible de los recursos de agua en el interior, el mar y las costas:

Provisión de agua potable y control de la contaminación:

1. Programas, leyes y políticas específicas para asegurar que el agua potable esté libre de contaminantes (Iniciativa 47).
2. Programas para la prevención y reducción de las fuentes de contaminación (Iniciativa 52).
3. Prevención de la contaminación, mitigación de desastres y parámetros sobre la calidad del agua (Iniciativa 57)

Desarrollo sostenible de las cuencas hidrográficas y gestión del agua del mar y de las costas

¹ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 13.



4. Uso de cuencas hidrográficas como unidad para la gestión integral de los recursos de agua e implementación de instrumentos económicos para financiar las actividades de las autoridades de las cuencas hidrográficas (Iniciativa 48).
5. Cooperación hemisférica, acuerdos transfronterizos e intercambio de información (Iniciativa 50).
6. Protección de los recursos de agua de tierra adentro, costas y el mar (Iniciativa 54).
7. Desarrollo y fortalecimiento de programas regionales y nacionales para apoyar el Plan Global de Acciones para la protección del ambiente marino desde actividades en tierra (Iniciativa 58).

Política Nacional del Agua

8. Políticas, leyes y regulaciones para asegurar la protección y conservación de los recursos de agua (Iniciativa 49).
9. Acceso a tecnologías apropiadas y cooperación entre el sector público y privado (Iniciativa 51).

Capacidad institucional e intercambio de información

10. Participación pública, programas educativos y conciencia pública (Iniciativa 53).
11. Educación ambiental y programas de concientización para proteger recursos costeros y marítimos (Iniciativa 55).
12. Creación o fortalecimiento de la capacidad institucional en temas costeros, hidrográficos y ambientales (Iniciativa 56).

Segundo Foro Mundial del Agua, La Haya, Marzo 2000 (Holanda)

En el segundo Foro Mundial celebrado en La Haya en marzo de 2000, con el lema: «El agua es un asunto de todos» se produjeron los siguientes documentos:

- Visión Mundial del Agua, la Vida y el Medio Ambiente
- «Hacia la seguridad hídrica: un marco para la acción»
- Declaración Ministerial sobre la Seguridad del Agua en el Siglo XXI.

En esta última Declaración se definieron siete retos para la comunidad mundial, que sientan las bases de los objetivos de política examinados a continuación:

1. *Satisfacer las necesidades básicas*: reconocer que el acceso a agua inocua y en cantidad suficiente y al saneamiento constituye una necesidad humana fundamental y es esencial para la salud y el bienestar, así como para dar mayor autonomía a las personas, en especial las mujeres, mediante un enfoque participativo de la ordenación del agua.
2. *Asegurar el suministro de alimentos*: reforzar la seguridad alimentaria, en especial de las personas pobres y vulnerables, mediante la obtención y utilización más eficientes del agua y una distribución más equitativa del agua para la producción de alimentos.
3. *Proteger los ecosistemas*: velar por la integridad de los ecosistemas mediante una ordenación sostenible de los recursos hídricos.
4. *Compartir los recursos hídricos*: promover la cooperación pacífica y establecer sinergias entre los distintos usos del agua en todos los niveles, cada vez que sea posible, dentro



de los Estados interesados y –en el caso de recursos hídricos fronterizos y transfronterizos– entre ellos, mediante una gestión sostenible de las cuencas fluviales u otros métodos apropiados.

5. *Administrar los riesgos*: proporcionar protección contra las inundaciones, las sequías, la contaminación y otros riesgos vinculados al agua.
6. *Valorar el agua*: administrar el agua de un modo que tome en cuenta sus dimensiones económica, social, ambiental y cultural en todos sus usos, y avanzar hacia la fijación de precios de los servicios relacionados con el agua sobre la base de su costo. Este enfoque debería tomar en consideración la necesidad de equidad y las necesidades básicas de las personas pobres y vulnerables.
7. *Administrar atinadamente el agua*: velar por una buena gestión, de modo que la participación del público y los intereses de todos los copartícipes se tomen en cuenta en la gestión de los recursos hídricos.

Los siete retos de La Haya representan un cambio radical en la evolución de las políticas relativas al agua, pero no son la última palabra.

En los trabajos emprendidos en la preparación del WWDR se definieron otros cuatro retos para el futuro:

8. *El agua y la industria*: conciliar las necesidades de la industria y la obligación de respetar la calidad del agua y tomar en cuenta las necesidades de sectores que compiten entre sí.
9. *La energía y el agua*: se reconoce que el agua es vital para todas las formas de producción de energía, por lo que es necesario garantizar que se atiendan las necesidades de la energía de un modo sostenible.
10. *Disponer de una base de conocimientos*: la eficacia de las políticas en materia de recursos hídricos y de la ordenación satisfactoria de éstos depende de la calidad de los conocimientos de que dispongan los responsables de la adopción de decisiones.
11. *El agua y las ciudades*: las zonas urbanas son cada vez más núcleos de asentamientos humanos y actividades económicas, que plantean retos específicos a los administradores de recursos hídricos.

En conjunto, en estos once retos se destacan los elementos esenciales para definir un programa de acción obligatorio.

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 2000. Nueva York (USA)

En Nueva York, Setiembre del 2000, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración del Milenio en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.²

Entre las decisiones asumidas con relación al agua están:

- Reducir a la mitad, para el año 2015, (...) a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.³

² Declaración del Milenio, ONU, 8 de setiembre de 2000 suscrito por Jefes de Estado y de Gobierno.

³ Punto 19 de la Declaración del Milenio.



- Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.⁴

Se pone aquí de manifiesto el nexo entre la pobreza, el hambre y la seguridad del agua. Este nexo es significativo desde el punto de vista de la planificación ya que establece, para la comunidad mundial, el carácter altamente prioritario de la ordenación de los recursos hídricos.

Conferencia sobre Agua Dulce: «Agua, una de las claves del Desarrollo Sostenible» Bonn Diciembre del 2001 (Alemania)

Las claves se establecieron como:

1. Satisfacer las necesidades de agua segura de los pobres.
2. Descentralización: El nivel local es donde la política nacional logra satisfacer las necesidades de la comunidad.
3. Para un mejor alcance, la clave son las nuevas asociaciones.
4. La clave para una armonía a largo plazo con la naturaleza y la vecindad son los acuerdos cooperativos a nivel de la cuenca hidrográfica.
5. La clave esencial es una gobernabilidad más fuerte y con mejor desempeño.

Río + 10, Johannesburgo, Agosto – Septiembre del 2002 (Sud África)

Con relación a la gestión del Agua, se acordó desarrollar la gestión integrada de los recursos de agua y planes de eficiencia del agua hasta el 2005.

Sobre el tema de agua y saneamiento se reafirmaron las Metas de Desarrollo del Milenio hasta el año 2015 en cuanto a: Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable segura y, reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso al saneamiento básico.

Los gobiernos se comprometieron a **emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el control** y la recuperación de costos de los servicios de agua, sin que los objetivos de recuperación de costos se conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia.

Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre 2002 (Ginebra)

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que el acceso a cantidades adecuadas de agua limpia para uso doméstico y personal es un derecho humano fundamental de toda persona.

La Observación General No. 15 interpreta la aplicación de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité hizo notar que el

⁴ Punto 23 de la Declaración del Milenio



derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida digna. «Es un prerequisite para la realización de otros derechos humanos».

La Observación también pone de relieve que los Estados Miembros del Pacto Internacional tienen el deber de cumplir de manera progresiva, sin discriminación alguna, el derecho al agua, el cual otorga el derecho a todos de gozar de agua suficiente, físicamente accesible, segura y aceptable para uso doméstico y personal.

Según esta observación, este derecho debe ser algo factible y que pueda ponerse en práctica, puesto que todos los Estados Miembros ejercen control sobre una variedad de recursos, incluido el agua, tecnología, recursos financieros y ayuda internacional, junto con otros derechos establecidos en el Pacto.

La Observación General 15 esta incluida en su integridad como anexo al final del libro por lo que sugerimos como imprescindible su lectura.

2.2 Enfoques Internacionales entorno al Agua

Del análisis de los Acuerdos, Declaraciones, Tratados y Conferencias que se han venido dando desde los años 70´ se puede afirmar que ha habido un cambio en los enfoques entorno al derecho al agua.

Se fue pasando del énfasis del agua como derecho y el mejoramiento de la provisión de agua potable y saneamiento básico entre los años 80´ a los 90´ (Década internacional del Agua Potable y el Saneamiento 1981 – 1990); a una mayor preocupación por la gestión en sí con énfasis en cuestiones ambientales y la preservación del agua como parte de los sistemas ecológicos, enfatizándose su valor económico a partir de la Conferencia de Dublín y la Cumbre de la Tierra en 1992.

Durante los últimos años, el reconocimiento del valor económico del agua y todo lo que esto implica (mercados, carácter mercantil del recurso, transferibilidad, participación privada en la inversiones necesarias, etc.) se ha convertido en tema central en los planteamientos internacionales. Frente a esto, a fines del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas vuelve a invocar al agua como bien público y le restituye su condición de derecho humano fundamental.

Es posible identificar dos tipos de enfoque sobre el agua a nivel internacional⁴:

- 1) El enfoque promovido por organizaciones internacionales como el Consejo Mundial del Agua (WWC) y la Asociación Mundial del Agua (GWP), cuyos elementos centrales están dados por lo establecido en la Declaración de Dublín (1992), la Visión Mundial sobre el Agua y el Medio Ambiente para el Siglo XXI, El Marco para la Acción: hacia la Seguridad Hídrica y la Declaración Ministerial de La Haya (2000), con el refuerzo de las Declaraciones de Bonn (2001) y de la Conferencia de Río + 10 (Johannesburgo, 2002).

Los elementos centrales de este enfoque pueden ser resumidos en:

⁴ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 40.



- Satisfacción de las necesidades básicas de agua
- Empleo más eficiente del agua sin afectar la seguridad alimentaria
- Protección de los ecosistemas acuáticos, ordenación sostenible de los recursos hídricos (GIRH)
- Promoción de la cooperación entre países en cuencas transfronterizas
- Consideración y administración de los riesgos
- Valoración del agua, reconocimiento del costo total
- Gestión basada en la información y el conocimiento científico, innovaciones tecnológicas
- Participación y diálogo de los diferentes sectores de interés
- Participación privada en las inversiones necesarias

En conclusión, el concepto central en este enfoque es el de «seguridad hídrica», que según sus promotores trae consigo una dimensión temporal de equidad intergeneracional para considerar el agua futura como una parte de la planificación presente.

- 2) El otro enfoque tiene su máxima expresión en el Manifiesto del Agua y es bandera de lucha del movimiento anti globalización. Vuelve a ser recogido a fines del 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ratifica al agua como bien público y derecho fundamental tal como fue concebido en los inicios de los años 70.

Los elementos centrales de este enfoque son:

- El agua no debe ser considerada como una mercancía ya que constituye un patrimonio común de la humanidad
- El agua es un derecho humano fundamental y de todo ser viviente
- El agua debe utilizarse de forma sustentable
- La resistencia a su tratamiento como una mercancía y por lo tanto a su privatización
- El agua debe mantenerse en el dominio público
- Las políticas deben asegurar la equidad y la participación
- Los servicios del agua privatizados deben retornar al dominio público

Un concepto central en este enfoque es el de la solidaridad y la equidad en el uso de un recurso que constituye patrimonio común de la humanidad y que por lo tanto debe ser compartido.

Ambos enfoques en sus análisis sobre la situación mundial del agua llegan aproximadamente a la misma conclusión, en el sentido de que existe una «crisis hídrica», aunque plantean causas diferentes sobre las razones que la provocan.

Las diferencias que plantean ambos enfoques sobre el Agua se resumen en el siguiente cuadro:



Enfoques sobre el agua a nivel internacional

Criterios	Enfoque 1	Enfoque 2
Concepto Base	“Seguridad hídrica”	Solidaridad y Equidad
Carácter	El agua es un bien con valor económico, susceptible de expresarse en un precio.	El agua es una herencia / patrimonio vital común y global, indivisible por el sector privado e inseparable de las comunidades y los ecosistemas que de él dependen. El agua es un don otorgado por Dios a todos los seres vivientes para el presente y el futuro de la vida en el planeta.
Meta	Eficiencia de uso. Utilización mas eficiente del agua sin afectar la seguridad alimentaria. Distribución mas equitativa del recurso, usos con mayor valor y mas eficientes.	Equidad social. Distribución en base a la equidad y la solidaridad.
Acceso	Satisfacción de las necesidades básicas de agua. Necesidad humana.	El agua es un derecho fundamental humano y de todo ser viviente. Derecho humano individual y colectivo.
Pago	Valoración económica del agua, pago del costo total; Mercantilización Privatización.	El agua no debe considerada como una mercancía ya que constituye un patrimonio común de la humanidad. La resistencia a su tratamiento como una mercancía y por lo tanto a su privatización.
Dominio	Privatización del recurso y de los servicios de agua.	El agua debe mantenerse en el dominio Publico. Los servicios del agua privatizados deben retornar al dominio público.
Gestión	Protección de los ecosistemas acuáticos, ordenación sostenible de los recursos hídricos (GIRH).	El agua debe utilizarse de forma sustentable; pero sin riesgo de afectar la equidad social. Gestión Integrada y sostenible guardando los principios de solidaridad.
Participación	Participación y dialogo de/ con los diferentes stakeholders. Participación al mas bajo nivel apropiado.	Las políticas deben asegurar la equidad y la participación. Participación a todo nivel.

Fuente: Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 44.



Criterios	Enfoque 1	Enfoque 2
Concepto Base	“Seguridad hídrica”	Solidaridad y Equidad
Inversiones	Participación privada en las inversiones necesarias; garantizar la inversión necesaria mediante la participación privada.	Financiamiento colectivo y solidario.
Institucionalidad	Fortalecimiento de las capacidades del estado como ente regulador del mercado. Menos gobierno y mas mecanismos de mercado, el gobierno como ente regulador.	Fortalecimiento del gobierno como ente regulador. Dominio Público, permisos o autorizaciones revocables.
Cuencas Internacionales	Promoción de la cooperación entre países en cuencas transfronterizas.	Cooperación basada en la solidaridad en la gestión de un patrimonio común a la humanidad.
Riesgos	Consideración y administración de los riesgos.	
Conocimiento	Gestión basada en la información y el conocimiento científico, innovaciones tecnológicas.	Respeto y reconocimiento del conocimiento local y la diversidad cultural.

Fuente: Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 44.

A continuación señalaremos el proceso que han seguido uno y otro enfoque y la caracterización que ha ido asumiendo en determinado momento.

- a) **El agua es un derecho.** La Conferencia de la ONU sobre el Agua en Mar del Plata en Marzo de 1977 lanzó la Década Internacional del Abastecimiento y Saneamiento del Agua Potable (1981-1990). Esta década reclamó el asegurar para toda la gente del mundo el acceso adecuado al agua y a la sanidad para 1990.
- b) **El agua como un bien económico.** En la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible, levantada como contribución a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro 1992, y el propio Capítulo 18 de la Agenda 21 declaran que el agua tiene un valor económico en todos sus usos por lo que debe contemplarse al agua como un bien económico y considerarse el desarrollo del suministro de agua como una intervención también económica. Desde entonces, siempre se ha puesto un énfasis especial en el resultado financiero.



- c) **El agua es una necesidad.** En el 2º Foro Mundial del Agua en Marzo 2000 en La Haya, sobre la Seguridad del Agua en el Siglo XXI, los ministros reunidos acordaron el principio de que el agua es una necesidad y no un derecho humano.

En dicho Foro se reconoce que el acceso a agua inocua y en cantidad suficiente y el saneamiento constituye una necesidad humana fundamental y es esencial para la salud y el bienestar.

En lo relativo a la valoración del agua se plantea que debería tomarse en consideración la necesidad de equidad y las necesidades básicas de las personas pobres y vulnerables.

- **El agua es un bien comercial:** La Organización Mundial de Comercio (OMC) en las negociaciones de Ginebra plantea que el agua tiene que ser incluida en el Acuerdo General sobre el Comercio y Servicios (GATS) y los gobiernos firmantes del Tratado que se viene discutiendo, deben dejar instauradas las reglas comerciales multilaterales que rigen el comercio fuera de las fronteras en materias de servicios permitiendo ofertas competitivas de corporaciones transnacionales de servicio de agua, abriéndose las puertas a la exportación comercial del agua.

Esta moción es apoyada por La Sociedad Global del Agua, creada en 1996 por grupos pro privatización, quienes plantean que el agua es un negocio y por ende claman por la completa liberación y desregulación del sector agua, dotar de facilidades de comercio para el sector privado, privatización del sector, la supresión de subsidios, protección de los derechos de propiedad sobre los recursos del agua y tomar medidas para garantizar una inversión estable.

- **El agua un bien social y cultural, el acceso a ella es un derecho humano:** Con motivo de la celebración del «Año Internacional de la ONU de Agua Dulce» (2003), en el mes de noviembre del 2002, en el 29º periodo de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas declaró que el agua es un bien común y público, esencial para la vida y la salud, y por tanto constituye un derecho humano fundamental, al elaborar la Observación General N° 15, la misma que plantea cuestiones sustantivas para dar adecuada aplicación de los artículos 11 y 12 de Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En virtud a ello, cada persona tiene derecho a un agua suficiente, proporcionada y sana para uso doméstico y personal. Explícitamente se plantea que el agua debe ser tratada como un bien cultural y social y no esencialmente como un producto económico. Esto presenta una visión diferente a las decisiones tomadas en diversos foros internacionales en la década de los 90.

2.3. El Agua es un Derecho Humano y un Bien Público

El agua es esencial para la vida humana, su disfrute constituye un derecho humano fundamental de toda persona y toda comunidad ya que de ello depende su subsistencia y bienestar. Cuando la humanidad iniciaba su largo recorrido en el tiempo, los recursos de agua excedían ampliamente las exigencias directas del hombre. Sin embargo, este balance

se ha roto: los recursos de agua no son ilimitados mientras que, a lo largo de los siglos, aumentan los usuarios tanto en número como en exigencias.

Hace tres siglos Benjamín Franklin expresó «Cuando el pozo se seca, nos enteramos de lo valiosa que es el agua»⁵. Por desgracia, una parte importante del planeta está ahora en peligro de aprender la lección de Franklin por el método más doloroso. Durante décadas (quizás centurias) el agua se ha malgastado y ha sido objeto de consumo irracional y consumo sin tasa. Nos agradecería pensar que el agua del planeta es inagotable pero este planteamiento es trágicamente erróneo.

¿A quién le pertenece el agua? ¿Acaso debe pertenecer a alguien? ¿Debería ser privatizada? ¿Qué derecho tienen las grandes multinacionales a adquirir los sistemas hidrológicos? ¿Acaso debe el agua ser intercambiada en un mercado abierto como una mercancía cualquiera? ¿Qué leyes son necesarias para proteger el agua? ¿En qué consiste el papel del gobierno? ¿Cómo pueden los países ricos en recursos hídricos compartir el agua con los países menos afortunados? ¿Quién es el guardián de la sangre que le da vida a la naturaleza? ¿Cómo puede el ciudadano de a pie involucrarse en el proceso?⁶.

El agua es un recurso natural limitado y en consecuencia un bien público para la vida y la salud. Más de un billón de personas carecen de un acceso adecuado a una provisión básica del agua, mientras que varios millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado que es la parte más importante de la contaminación del agua y las enfermedades vinculadas al agua⁷.

Riccardo Petrella en su documento: «Derecho al agua para todos y bienes comunes mundiales: justicia y solidaridad»⁸ plantea algunas respuestas a las preguntas: ¿A quién pertenece el agua? ¿Se trata de un bien común o de un bien del que se pueden apropiar los sujetos particulares?.

Según Petrella (posición que compartimos) «El agua pertenece a la vida y corresponde a la humanidad asegurar su gestión colectiva en el sentido de una utilización, conservación y protección en el respeto del derecho a la vida para todos los seres humanos y las otras especies vivientes, como también para las generaciones futuras.

(...) ninguna Constitución nacional, ningún tratado internacional reconoce el agua como un bien común perteneciente a la humanidad. Todos están de acuerdo en reconocer que el agua (...) es un bien fundamental para la vida pero, a partir del momento en que se da una intervención humana para transformar el agua/recurso en agua/bien o en agua/servicio ésta ha de ser considerada principalmente como un bien económico, un bien comercial, que tiene un valor económico determinado en función del justo precio del mercado y, sometido, por tanto, a los procesos de apropiación y de uso privado».

«El agua es un recurso fuente de vida, único, particular, de naturaleza distinta a todos los demás - excepto el aire y el sol - al que los seres humanos han de recurrir para satisfacer sus necesidades vitales, individuales y colectivas. Su carácter de único está ligado, entre todos

⁵ Postell, Sandra. La batalla contra la escasez del agua: La situación en el mundo 1993. Ediciones Apostrofe. Madrid - 1993, pág. 52

⁶ Pág. 2. EL ORO AZUL. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta. Maude. Barlow. 2001. Informe Inédito.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 15 « El derecho al Agua» Noviembre 2002. Punto 1.

⁸ Riccardo Petrella V. DIRITTO ALL'ACQUA PER TUTTI E BENI COMUNI MONDIALI GIUSTIZIA E SOLIDARIETA.htm



los factores, al de ser insustituible. Por ser insustituible, el agua es, entonces, un bien fundamental que no puede estar sujeto a ningún principio sectorial y parcial de reglamentación, legitimidad y valorización mercantil. En este sentido, es precisamente un bien común de base para toda comunidad humana».

Por otro lado, tal como plantea una iniciativa de la organización civil Consejo Canadiense: «debe protegerse el agua como un recurso común y un derecho humano básico»⁹. En un foro realizado en julio de 2001 en Vancouver (Canadá) aprobó crear un Tratado Internacional que proteja al agua «como patrimonio común, indivisible por el sector privado e inseparable de las comunidades y los ecosistemas que de él dependen».

En la misma línea, el Foro Social Mundial de Porto Alegre¹⁰ discutió a comienzos del año 2002 una «Iniciativa de Tratado sobre las Aguas Comunes», en la cual se pide que el valor intrínseco del agua como recurso común sea protegido por todas las instituciones políticas, comerciales y sociales. Por otra parte, elaboró una Declaración sobre el Agua, donde destaca, entre otros puntos, que: «el agua no debe ser considerada como una mercancía ya que constituye un patrimonio común de la humanidad», «el agua debe mantenerse en el dominio público (no privatizarse)» y «los servicios del agua privatizados deben retornar al dominio público».

Observación General 15¹¹

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tiene el estatus de tratado internacional, cuyos derechos reconocidos son de obligatorio cumplimiento para el Estado Peruano, en el artículo 11, párrafo 1 del PIDESC especifica un conjunto de derechos que emanan de él y son indispensables para realización del derecho a un adecuado estándar de vida incluyendo una adecuada alimentación, vestido y vivienda. El Comité del PIDESC ha interpretado que el derecho al agua está comprendido dentro de la categoría de derechos esenciales para asegurar un estándar adecuado de vida.

En ese sentido, la Observación General 15 reconoce expresamente la existencia del derecho al agua como parte de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y **declara que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud**. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la vivienda y la alimentación.

Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el PIDESC. Lo adecuado del agua no debe interpretarse en forma restrictiva simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El modo en que se ejerce el derecho al agua también debe ser sostenible de manera que este derecho debe ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

La Observación General 15 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de Naciones Unidas ha afirmado en forma expresa que «El

⁹ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 35

¹⁰ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 36.

¹¹ Puede revisar la observación general completa como anexo al final de libro.



agua debe ser tratada como un bien social y cultural y no primariamente como un bien económico»¹².

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico

El ejercicio adecuado del derecho al agua tiene el contenido esencial de accesibilidad, calidad, disponibilidad. La observación general 15 declara los factores que el Estado está exigido a cumplir en cualquier circunstancia: **Disponibilidad, Calidad y Accesibilidad**.

Por accesibilidad debe entenderse que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. La accesibilidad presenta 4 dimensiones superpuestas:

- i. **Física.** Las instalaciones y los servicios deben estar al alcance de todos los sectores de la población. La seguridad física no debe ser amenazada durante el acceso.
- ii. **Económica.** Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser **asequibles** y no deben comprometer o poner en peligro el ejercicio de otros derechos. El costo del agua potable es varias veces mas cara para los más pobres que para los ricos. La tarifa social se usa indiscriminadamente por el consumo no por el nivel socio – económico.
- iii. **No discriminación.** Deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población. En tiempos de grave escasez de recursos es preciso proteger a los miembros más vulnerables mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo. Los pobres en el Perú tienen un acceso restringido, mala calidad y costo alto del agua potable por lo que son objeto de discriminación.
- iv. **Información.** Derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. No se informa adecuadamente sobre los derechos de los usuarios, sobre los efectos de la privatización y los indicadores de gestión de la EPS.

Creemos que este recurso vital no debe convertirse en una mercancía que se pretende vender al mejor postor, y que el acceso al agua potable para cubrir nuestras primeras necesidades constituye un derecho humano fundamental.

Por último cada generación debe cerciorarse que sus actividades no empobrezcan la abundancia y la calidad del agua. No se puede escatimar esfuerzos para restablecer la salud de los ecosistemas acuáticos que ya están deteriorados, ni para proteger a los que aún no han sufrido daños¹³.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 15 « El derecho al agua» Noviembre 2002. Punto 10

¹³ Pág.3. EL ORO AZUL. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta. Maude. Barlow. 2001. Informe Inédito.

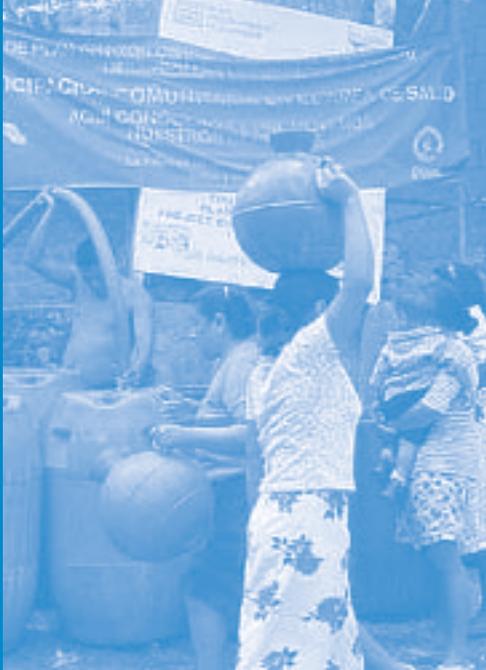


CAPITULO III



Agua y Privatización en la Escena Mundial

CAPITULO III



Agua y Privatización en la Escena Mundial

3.1. Negociaciones internacionales sobre el agua

3.1.1. El Agua, el TLCAN y el ALCA

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un tratado de integración económica y Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México siendo un referente del ALCA y de los tratados de Libre comercio como el que se está negociando con el Perú.

El capítulo III del TLCAN formula las obligaciones relativas al intercambio de mercancías. Se inspira en la definición que de «mercancía» hace el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC, más conocido como GATT) que se refiere claramente a todos los tipos de aguas (a excepción del agua de mar).

El capítulo XII describe con amplio detalle el régimen necesario para gobernar los intercambios e inversiones en el sector de los servicios incluyendo los que se refieren al agua. El capítulo XI establece por su parte una amplia gama de derechos del inversionista, inclusive en el ámbito de los bienes y servicios relativos al agua. Así pues, de acuerdo con el TLCAN, el agua es una mercancía comercial, un servicio y una inversión.

El TLCAN contiene tres importantes disposiciones que suponen una amenaza para el agua.

- La primera se refiere al «trato nacional» mediante el cual ningún país puede «hacer uso de discriminación», para favorecer su propio sector privado en el uso comercial de sus recursos hídricos.



- La segunda disposición clave se encuentra bajo el artículo 315, que contiene la cláusula de «proporcionalidad», en virtud de la cual el gobierno de un país del TLCAN no puede reducir o restringir la exportación de un recurso a otro país signatario una vez que se haya autorizado la exportación. El artículo 309 indica que «ninguna parte podrá adoptar o mantener prohibición o restricción alguna sobre la exportación o vender de cara a la exportación cualquier producto destinado al territorio de otra parte» y esta disposición incluye la prohibición de imponer impuestos sobre la exportación.
- La tercera disposición es la relativa a la solución de conflictos ente el inversionista y el estado (capítulo XI) que permite a cualquier empresa de un país del TLCAN entablar una demanda contra el gobierno de otro país signatario en concepto de indemnización en caso de rehusársele sus derechos de trato nacional o si el país adopta una legislación que «expropie» la compañía de sus beneficios futuros.

El capítulo XI podría aplicarse al agua de dos maneras. Si cualquier país, Estado o provincia perteneciente al TLCAN intentara acaparar para su sector nacional la prestación de servicios hidrográficos o la exportación comercial del agua, las empresas de las otras partes tendrían derecho a obtener una indemnización financiera en concepto de «discriminación». De hecho, cualquier intento por parte de un gobierno para poner un alto a las exportaciones del agua automáticamente convierte al agua en una mercancía comerciable. Los derechos que el TLCAN concede a los inversionistas extranjeros, entrarían en vigor en virtud de la misma ley que los excluyó, y podrían exigir indemnizaciones financieras en compensación por las oportunidades perdidas. También en virtud del capítulo XI, los cambios en la política de gobierno podrían dar lugar a una demanda.

Todas estas disposiciones favorables a las empresas - y más - están recogidas en el Área de libre comercio de las Américas (ALCA), que en este momento se está gestionando entre 34 países de las Américas. Aunque se inspira en el modelo del TLCAN, el ALCA va mucho más allá en cuanto a su alcance y poder.

El ALCA, tal y como se le conoce en este momento, introduciría en el hemisferio occidental unas nuevas disposiciones sobre los servicios, que, junto con el capítulo 11, crearían una nueva sede de poder comercial que dispondría de una autoridad sobre el más mínimo aspecto de la vida en Canadá y las Américas. La combinación de sendos poderes en un solo acuerdo otorgaría unos derechos totalmente inéditos a las grandes multinacionales del hemisferio, permitiéndoles competir e incluso poner en entredicho cualquier servicio financiado por los fondos públicos, inclusive en lo que se refiere al capítulo de la protección del agua y del medio ambiente.

El ALCA propuesto contiene asimismo nuevas disposiciones sobre la política que rige la competencia, las adquisiciones del gobierno, el acceso al mercado y la resolución de controversias que, si se añaden a las relativas a los servicios e inversiones, pudieran dejar a los gobiernos de las Américas sin potestad para crear o mantener leyes, normas y reglamentos encaminados a proteger la salud, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos y del medio ambiente que comparten. Por otra parte, los negociadores del ALCA parecen haber decidido imitar la OMC más bien que el TLCAN en las cuestiones relativas al dictado de normas y a la solución de controversias, campos en los que la OMC tiene reglas más rigurosas.



3.1.2. El Agua, la OMC y GATS - Acuerdo sobre Comercio de Servicios

El TLCAN no es el único acuerdo sobre libre comercio que pone el agua en peligro. La Organización Mundial del Comercio (OMC), se creó en 1995 a raíz de la conclusión de la ronda de Uruguay del GATT con vistas a consolidar este acuerdo y otros. Los 134 países miembros de la OMC trabajan para eliminar las últimas barreras arancelarias y no arancelarias que quedan en orden a fomentar el movimiento transfronterizo de capitales, bienes y servicios.

La OMC no contiene las normas mínimas necesarias para proteger los derechos laborales, los programas sociales, el medio ambiente o los recursos naturales. La esencia de la OMC reside en la desregulación; está diseñada para dificultar la labor de los países que desean implantar controles o condiciones sobre los productos exportables, inclusive los recursos naturales. Al mercado se le concede el derecho preeminente de determinar el curso del desarrollo de los recursos y las reglas establecidas por la nación-estado no pueden ser desalentadoras para el comercio o los beneficios. Las rigurosas leyes sobre medio ambiente pueden ser cuestionadas por los países miembros ante la OMC, aduciendo que se trata de barreras no arancelarias al comercio. Por lo tanto, se protegen las normativas nacionales siempre y cuando sus exigencias no superen las que se establecen de media en el mundo; las que sí las superan, se convierten en clarísimos blancos para las demandas.

La autoridad de la OMC se extiende al agua también, e incorpora la misma definición de mercancía que el TLCAN copió del GATT. Aunque la OMC aún no comprende la cláusula del inversionista-estado, de alguna manera se puede decir que representa un peligro mayor para la protección del agua que el TLCAN. Esto se debe al hecho de que, contrariamente a cualquier otra institución mundial, la OMC dispone tanto del poder legislativo como judicial para poner en entredicho las leyes, políticas y programas de los países miembros que no se conformen a la normativa de la OMC, y tiene el poder de anular estas normas si se demuestra que imponen alguna restricción al comercio.

Hay una disposición de la OMC que amenaza el agua de manera más señalada. El artículo 11 prohíbe específicamente el uso de controles sobre la exportación para cualquier efecto y elimina las restricciones cuantitativas sobre importación y exportación. Esto quiere decir que las cuotas o la prohibición de exportar el agua impuestos por motivos medioambientales podrían ser puestos en entredicho como una forma de proteccionismo. Hechos como el fallo del GATT que obligó a Indonesia a levantar su prohibición sobre la exportación de troncos de madera o como el que el TLCAN dictaminó por una práctica similar en Canadá no auguran nada bueno para el derecho de una nación a proteger sus recursos naturales.

Por otra parte, la OMC obliga a las naciones a renunciar a su capacidad de discriminar contra las importaciones en función de sus prácticas de consumo o de producción. El artículo I sobre la «nación más favorecida» y el artículo III - «Trato Nacional», exigen que todos los países afiliados a la OMC, traten los productos «idénticos» exactamente de la misma manera a efectos de intercambios comerciales, ya sean o no producidos en condiciones ecológicas. Si se descubriera que el comercio del agua resulta destructivo para los cauces, la OMC podría impedir que los países impongan restricciones sobre su comercio debido a su inquietud por el medio ambiente.



Los partidarios de la OMC aducen que una «excepción» incluida en el GATT servirá para proteger el medio ambiente y los recursos nacionales. En virtud del artículo XX, los países miembros pueden seguir adoptando las leyes «necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal. En relación con la conservación de recursos agotables siempre que dichas medidas entren en vigor conjuntamente con las debidas restricciones sobre la producción o el consumo nacionales.» Sin embargo, existe un elemento que viene a rematar el artículo XX, mediante el cual el artículo en cuestión tan solo se puede aplicar de manera «no discriminatoria» y no puede constituir una barrera disfrazada contra el comercio. En los conflictos presentados ante la OMC para poner a prueba estas «medidas de protección», resulta que este remate lleva la batuta en lo que se refiere al artículo XX. Dicho de otro modo, la OMC siempre se las ha arreglado para hacer que los derechos comerciales prevalezcan sobre los de la protección del medio ambiente

Asimismo, para ellos, las medidas de protección deben de ser interpretadas de manera que resulten «lo menos restrictivas para el comercio». Si se toman como indicio los fallos del jurado hasta la fecha, está claro que el agua se halla en gran peligro bajo la OMC, pese a la supuesta «excepción».

GATS - Acuerdo sobre Comercio de Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS ó AGCS) es uno de los acuerdos de mayor alcance de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su propósito es liberalizar progresivamente el «comercio de servicios» entre los miembros de la OMC.

La OMC, en las negociaciones de Ginebra plantea que el agua tiene que ser incluida en el GATS y los gobiernos firmantes deben dejar instauradas las reglas comerciales multilaterales que rigen el comercio fuera de las fronteras en materias de servicios y que permiten que se pueda dar ofertas competitivas de corporaciones transnacionales de servicio de agua abriéndose así la puerta a la exportación comercial del agua.

Las negociaciones del GATS comenzaron oficialmente a principios de 2000. En marzo de 2001, el Consejo del Comercio de Servicios estableció las Directrices y procedimientos para las negociaciones. La Declaración de la Conferencia Ministerial de Doha (noviembre de 2001) aprobó las directrices y procedimientos para las negociaciones de servicios y estableció el plazo para la conclusión de las negociaciones: 1º de enero de 2005.

El comercio de servicios se define de manera muy amplia para incluir la inversión extranjera directa en servicios tales como salud, educación, agua, pensiones, transporte. Entre otras cosas, la liberalización implica la eliminación de cualquier medida gubernamental que podría favorecer a un proveedor nacional frente a uno extranjero, como por ejemplo los subsidios públicos preferenciales. Significativamente, también incluye terminar con los monopolios públicos, así como la desregulación cuando una norma se considera demasiado onerosa para los inversionistas y proveedores de servicios extranjeros.

El GATS en su Artículo XV sobre la limitación a las subvenciones, lleva implícito la privatización de los servicios públicos y por ende su desaparición como tales pasando a ser servicios privados.



Los líderes de la OMC han descartado las afirmaciones de que el GATS llevaría a la privatización de los servicios públicos. Apoyan su declaración señalando una disposición que establece que el GATS no se aplica a servicios «suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental» y que protegen el derecho de los gobiernos a reglamentar.

Un punto crucial en este debate es que ninguno de los términos clave del acuerdo está definido y serán determinados únicamente por los paneles de resolución de disputas de la OMC.

La sociedad civil del Sur cree que las normas y negociaciones comerciales incluidas en el GATS deben transformarse radicalmente para que beneficien a los ciudadanos más pobres del mundo. Se argumenta que el GATS es utilizado por el mundo industrializado para limitar sistemáticamente las oportunidades de desarrollo de los países más pobres.

Un primer acuerdo GATS fue negociado durante las negociaciones comerciales de la Ronda de Uruguay 1986-1994. En esa oportunidad se plantea que «Servicios» incluyen todos los servicios de todos los sectores a excepción de los servicios dados en el ejercicio del poder gubernamental (art.1: 3b) «que no esta hecho ni sobre una base comercial, ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios»(Art.1:3c). Estos servicios pueden incluir, los servicios de salud y hospitales, servicios de transporte, las instalaciones de los puertos, servicios de comunicación, servicios del medioambiente como los del agua y saneamiento .

El 30 de junio 2002, los países miembros de OMC fueron invitados, sobre una base bilateral para formular peticiones a los otros miembros para liberalizar ciertos comercios de servicios.

Este nuevo acuerdo de la OMC amenaza gravemente a su vez la soberanía y la conservación del agua. El GATS tiene por mandato restringir las medidas gubernamentales relativas a los servicios, a través de un conjunto de restricciones legales obligatorias que están apoyadas por las sanciones comerciales que la OMC tiene el poder de aplicar. Su propósito esencial es el de restringir a todos los niveles de gobierno en la prestación de servicios y facilitar el acceso de las multinacionales a los contratos del gobierno en toda suerte de campos, entre los que figuran los servicios relativos al agua y al medio ambiente.

Entre los tipos de servicios relacionados con el agua - alcantarillado, podría coger: abastecimiento de agua potable, saneamiento de los desechos líquidos, protección de la naturaleza y del paisaje, construcción de canalizaciones y cañerías, vías marítimas, petroleros, evaluación del agua subterránea, irrigación, presas, agua embotellada, y servicios de transporte del agua, entre otros. Lo que no hay que olvidar es que el propósito de las disciplinas del GATS no se refiere a los servicios en sí, sino a las medidas, iniciativas y reglas gubernamentales relativas a dichos servicios que limitan el derecho del sector privado a brindar sus servicios a las industrias. Hasta la fecha, ningún otro acuerdo ha intentado tan honda ingerencia en la jurisdicción política de los gobiernos (aunque el acuerdo del ALCA sobre servicios se inspire del modelo del GATS).

En lo esencial, y de la manera en que se propone redactar el acuerdo de momento, los gobiernos se verían en la obligación de tener que demostrar que toda medida o regla relativa al agua (y a otros servicios, tales como la sanidad y la educación) es «necesaria», que se inspira de «criterios



transparentes y objetivos», que cumple con las «normas internacionales pertinentes» y que es la menos restrictiva para el comercio de entre todas las que se hubiera podido adoptar. Por ejemplo, para defender las normas relativas al agua potable ante un jurado de la OMC, un gobierno tendría que probar que ha analizado hasta la última posibilidad concebible de mejorar la calidad del agua, que su propuesta fue sometida a una evaluación de su impacto sobre el comercio internacional de los servicios de aguas, y que terminó optando por el mecanismo que resultaba menos restrictivo para los proveedores privados extranjeros.

Por otra parte, el GATS aún no ha adoptado la débil excepción del artículo XX del GATT relativo a la conservación, lo cual equivale a un clarísimo y deliberado intento de subordinar las metas de conservación a las de la liberalización del comercio. Como lo hace constar el especialista en comercio canadiense Steven Shrybman¹ en su opinión jurídica de marzo 2001 sobre el GATS: «Están en peligro la propiedad pública de los recursos hídricos, los servicios de agua del sector público, y la autoridad de los gobiernos en lo que se refiere a regular las actividades empresariales por motivos de protección del medio ambiente, de conservación o de salud pública.»

3.1.3. El Libre Comercio y el Derecho al Agua.

En el Derecho Internacional Público el actor por excelencia es el Estado como sujeto de derecho, ello a pesar que en las últimas décadas los ciudadanos están asumiendo mayores roles sobre todo en el ámbito Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En ese sentido, podemos apreciar un conflicto sobre los roles del Estado y los derechos ciudadanos desde la perspectiva de los recursos naturales y los servicios públicos.

En nuestra opinión, sobre los recursos naturales pero en especial sobre el agua en el Derecho Internacional existen enfoques y regulaciones que se contraponen entre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y una serie de tratados y declaraciones del Derecho internacional de los derechos humanos con los acuerdos y tratados de libre comercio que promueve la Organización Mundial de Comercio (OMC). Expliquemos esta idea con mayores detalles:

De un lado, se ha consagrado el derecho del agua a través de la interpretación, por parte del Comité PIDESC, de los derechos a un adecuado estándar de vida (Artículo 11º Parágrafo 1º) y del nivel mas alto posible de disfrute del derecho a la salud (Artículo 12) mediante la Observación General 15 mencionada en el Capítulo 2.

Así, se establece un derecho amplio de los ciudadanos al agua segura y potable al alcance de todos sin discriminación y accesible física, económica e informativamente y libertades acceso a las fuentes existentes de agua necesaria, libre de interferencia y de contaminación.

De otro lado, se fijan obligaciones a los Estados: Garantizar que el derecho sea ejercido sin discriminación, se abstenga de interferir en el disfrute del derecho al agua e incluye comprometerse a cualquier practica que niegue o limite el acceso equitativo; Deben impedir que se interfiera con el disfrute del derecho; facilitar el acceso mediante tecnologías, asegurar la cantidad mínima esencial de agua. En caso que privados tengan la gestión, el Estado debe

¹ Barlow, Maude. El Oro Azul.



prevenir los abusos estableciendo una regulación eficiente que incluya monitoreo independiente, participación pública genuina y penalidades por falta de cumplimiento.

En resumen, se norma expresamente un rol activo del Estado en el ámbito legislativo y una gestión activa para asegurar la eficacia del derecho al agua e inclusive previniendo el abuso de la administración de privados del servicio público.

El modelo de desarrollo que prevalece en nuestra época es el de la globalización económica, sistema que radica en la creencia que una sola economía mundial con reglas universales establecidas por las empresas y los mercados financieros resulta inevitable. La libertad económica, y no la sana administración de la democracia o de la ecología, es la metáfora que escogen los que tienen el poder en esta era posterior a la Guerra Fría. De allí que el mundo esté viviendo una de las mayores transformaciones de su historia. En el corazón de dicha metamorfosis asistimos a un asalto masivo contra prácticamente todos los elementos que componen la vida.

Todo está en venta², incluso cuando se trata de conceptos que otrora se consideraban sagrados, tales como la sanidad y la educación, la cultura y el patrimonio, los códigos genéticos y las semillas, y los recursos naturales como son el aire y el agua. Estos servicios y recursos están siendo cada vez más controlados por un puñado de grandes multinacionales que van acuñando las leyes nacionales e internacionales según el dictado de sus intereses.

De esta manera, en el ámbito de los tratados de libre comercio y de los acuerdos que promueve la OMC existe una regulación dirigida a eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias que quedan en orden de fomentar el movimiento transfronterizo de capitales, bienes y servicios. Plantea una desregulación y evita controles o condiciones sobre la exportación inclusive de los recursos naturales por parte del Estado. Expresa que el agua es considerado como un bien económico o una mercancía. Inclusive prohíbe específicamente el uso de controles sobre la exportación y elimina restricciones cuantitativas y cualitativas. Aún mas grave es el acuerdo general sobre el comercio de servicios, en negociación, inclusive amenaza la soberanía de los Estados a través de un conjunto de restricciones legales obligatorias apoyadas en sanciones comerciales que la OMC puede aplicar.

Un ejemplo esta en Canadá que celebró el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) con Estados Unidos de Norteamérica y México. Siendo el país con mayores recursos hídricos en el planeta no puede evitar que se exporte sin considerar criterios de impacto en los ecosistemas de donde se extrae los recursos.

En resumen, los acuerdos de libre comercio plantean una mínima intervención del Estado orientado a desregular las actividades de privados y eliminar las barreras arancelarias o no arancelarias (requisitos, controles y prohibiciones del Estado) orientado a la libre importación y exportación de bienes, mercancías y servicios incluyendo los recursos naturales, sin controles de ningún tipo. Homologa la naturaleza del agua como si fuera una común mercancía o bien.

² Barlow, Maude. El Oro Azul.



Como apreciamos esta contraposición es aparente, real y cercanamente conflictiva entre el derecho humano al agua y el libre comercio, con posiciones opuestas sobre el rol del estado y satisfacción de los intereses públicos de los ciudadanos y la accesibilidad al ejercicio del derecho al agua en particular. El problema está planteado y los peligros son reales sobre las exportaciones de recursos hídricos hacia el norte sin consideraciones de orden ambientales, de salud o sobre la accesibilidad de los ciudadanos del sur al agua.

En caso de conflicto frente a una actuación del Estado debemos orientar hacia la primacía de los de los tratados de derechos humanos que marca las obligaciones internacionales de los Estados en materia de agua y profundizar su progresividad incorporándolo expresamente del PIDESC

Creemos que la expresión del derecho al agua y las obligaciones planteadas a los estados constituyen obligaciones internacionales y son herramientas para contrarrestar las tendencias y obligaciones sobre la eliminación de controles sobre los recursos naturales y de las trabas a las exportaciones de recursos naturales. Los organismos internacionales de derechos humanos, los Estados (sobre todo del sur) y la sociedad civil tienen que plantear reformas a los acuerdos de libre comercio y promover en las negociaciones existentes la exclusión de los recursos naturales de la noción de mercancía a partir de la observación general 15 priorizando su aplicación como parte del Pacto DESC.

Debemos defender y proclamar una visión unívoca sobre el agua como un bien público, su acceso como un derecho humano fundamental dejando de lado la visión de mercancía o bien económico.

Promover posiciones unitarias sobre los recursos naturales por parte de los países latinoamericanos frente a las negociaciones y las reformas sobre los tratados de libre comercio, OMC antes que estemos viendo como aun no podemos gozar del agua y viendo como las exporten sin controles y con lucro de empresas transnacionales que son apoyadas por sus Estados.

Debemos preocuparnos primero en trazar obligaciones de cómo satisfacer las necesidades del acceso al agua potable de más un billón de ciudadanos del planeta, antes que como comercializamos o eliminamos las barreras a las exportaciones del agua.

Debemos promover la reforma de los acuerdos comerciales y los tratados de libre comercio, en especial para el caso del Perú, establecer cuidadosamente el rol del Estado frente a los recursos naturales y en especial sobre el agua, de tal forma que se cumpla con la observación general 15 del PIDESC.

Consideramos que el agua no debe ser reificada, comercializada o exportada a granel para fines comerciales. Los gobiernos de todo el mundo deben de tomar medidas sin más tardar para declarar que las aguas de sus territorios son un bien público y deben poner en pie sólidas estructuras de reglamentación para protegerlas. El agua debe ser exonerada inmediatamente de todo acuerdo internacional, bilateral y de libre comercio e inversiones, existente o futuro. Los gobiernos deben de prohibir los proyectos de comercio del agua a gran escala.



Los intercambios comerciales del agua se encuentran en expansión en muchas partes del mundo, generalmente con el visto bueno y la bendición de los gobiernos. En Chile, donde la privatización es una meta del gobierno, las compañías de agua están comprando el derecho de aguas de los agricultores para venderlos a las ciudades. En el tercer mundo, son moneda corriente los intercambios amistosos y de poca monta entre los agricultores. Mientras que estos intercambios se realicen entre los agricultores y las localidades, el sistema puede funcionar de manera justa. Pero en el momento que esta práctica quede desreglamentada, puede servir a disparar el precio del agua suministrada a los pobres, como a menudo suele ocurrir. Cuando las grandes empresas entran en el juego, suelen comprar el derecho de aguas en bloque, agotar los recursos de la región, y pasar a otra.³

En los países industrializados, que disponen de toda suerte de tecnologías y de recursos para introducir mejoras, los gobiernos están efectuando recortes en los gastos de obras públicas y dejando de lado leyes medioambientales en nombre de la competitividad mundial.

El sector privado argumenta que ya es hora de darle la oportunidad de administrar este valioso recurso y los gobiernos están de hecho y por defecto perdiendo su derecho de proteger el patrimonio hidrográfico.

La mayoría de los gobiernos tienen muy pocas leyes o reglamentos nacionales relativos a los sus recursos hídricos sin embargo, están negociando y concluyendo acuerdos internacionales sobre comercio e inversión que incluyen el comercio del agua y en algunos casos otorgan explícitamente el derecho de aguas al sector privado como el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN.

Debido a la ausencia de legislación, o de debate en la mayoría de los países, la privatización del agua y de los servicios de alcantarillado aumenta progresivamente. Merced a los consorcios formados entre el sector público y privado, las municipalidades de muchos países están logrando hacer que las líneas que dividen los intereses de las compañías privadas y los gobiernos se vuelvan confusas. Estos «consorcios» a menudo no son más que el primer paso hacia la privatización integral.⁴ Muchas de las empresas proveedoras de estos servicios terminarán dedicándose a la exportación masiva de agua a granel, a la construcción de presas y al desvío de los cursos de los ríos, etc.

3.2. Experiencias internacionales de privatización de los servicios de agua

3.2.1. Políticas de las instituciones financieras internacionales y sus aliados

Existen múltiples instituciones financieras (BM, FMI, BERD, BEI, BID, etc) empresas privadas del Agua (*Suez-Lyonnaise des Eaux* Vivendi Environment, Suez, RWE, Thames Water, Southern Water, Saur Buygues, Bechtel, ACEA, Aguas de Barcelona) e instituciones creadas por ellos como el Consejo Mundial del Agua, La Asociación Mundial del Agua, con el apoyo de las

³ Oro azul

⁴ El Oro Azul



organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, que promueven la privatización de los servicios de agua.

Estas instituciones y sus políticas de desarrollo apoyan el planteamiento que exige que el Estado se limite a mejorar las condiciones estructurales para las actividades de los inversionistas privados. Se espera que empresas privadas aporten fondos para instalación de nuevas plantas o remozamiento de las antiguas, juntamente con la ineludible supervisión técnica y administrativa que propicien eficacia creciente y fiabilidad duradera.

La política que fomentan estos actores con relación al agua se basa en los siguientes principios:⁵

1. El agua debe considerarse principalmente como un bien económico (en el sentido de la economía capitalista de mercado): el agua se puede vender, comprar e intercambiar.
2. El acceso al agua es una necesidad vital, no un derecho humano. Satisfacer esta necesidad es responsabilidad de cada individuos, los seres humanos son los consumidores que deben alcanzar la accesibilidad a través de mecanismos de mercado.
3. El agua tiene que ser considerada como recursopreciado, cada vez es mas importante. La seguridad hídrica «nacional» es un problema político central. Los conflictos sobre usos alternativos que existen dentro de los países y entre países están destinados a intensificarse y generalizarse.

Estos principios, los llevan a perseguir los siguientes objetivos:

- La liberalización de los servicios hídricos en el marco de los acuerdos del GATS.
- La liberalización, la desregulación y la privatización de los servicios hídricos según el principio de la condicionalidad impuesto por el Banco Mundial y el FMI: un País puede conseguir préstamos a condición de que liberalice, desregule y privatice el sector (los sectores) para el que (para los que) ha obtenido el crédito.
- Dar la prioridad a la inversión privada.

Por otro lado, los acreedores internacionales suelen pedir que los países pobres que reestructuren sus economías de modo que quede garantizada la seguridad de los inversionistas.

La política del Banco Mundial sobre recursos hídricos

Desde hacen tres décadas una de las áreas mas importantes de prestamos del Banco Mundial ha sido la de los recursos hídricos. Estos créditos fueron principalmente dirigidos a apoyar el trabajo en el sector y la inversión en riego, provisión de agua, saneamiento, control de inundaciones e hidroenergía. La inversión realizada durante en este rubro es de aproximadamente 3 billones de dólares por año en sectores relacionados con el agua, representando alrededor del 5% de la inversión total del Banco en los países en desarrollo.

⁵ Declaración de Florencia para otra Política del Agua, Manifiesto del Foro Alternativo Mundial sobre el Agua (21-22Marzo.2003)



Durante este tiempo de trabajo en el sector, varios de los proyectos apoyados por el Banco han confrontado dificultades vinculadas con la gestión de los recursos hídricos, algunos de los cuales son analizados en el Reporte Banco del Mundial: Desarrollo y Ambiente (1992), en el que se indica que son tres los problemas que deben considerarse:

- La programación fragmentada de la inversión pública y fragmentación de la gestión del sector, que han fallado en tomar en cuenta las interdependencias entre agencias, jurisdicciones y sectores.
- La excesiva dependencia de agencias gubernamentales sobre extendidas que han negado la necesidad de un cargo económico, responsabilidad financiera y participación de los usuarios, y no han provisto servicios efectivamente a los pobres.
- Inversiones y regulaciones públicas que han negado las preocupaciones sobre calidad del agua, la salud y el ambiente.

En respuesta a estos problemas se propone un nuevo enfoque para gestionar los recursos hídricos, cuyo planteamiento central es la adopción de una estructura de política comprehensiva, el tratamiento del agua como un recurso económico, combinado con una gestión descentralizada y estructuras de asignación, mayor dependencia en la fijación de precios y amplia participación de los stakeholders. Este enfoque estaría de acuerdo con la Declaración de Dublín (1992) de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente y la Agenda 21 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.

Precisamente para desarrollar su enfoque el Banco Mundial aprueba en 1993 su Documento de Política sobre la gestión de los Recursos de Agua (WRMPP). En este documento, y en la estrategia de implementación definida posteriormente, la gestión de los recursos hídricos comprende la estructura institucional (roles legales, regulatorios y organizacionales), instrumentos de gestión (regulatorios y financieros) y el desarrollo, mantenimiento y operación de infraestructura (incluyendo estructuras de almacenamiento de agua y transporte, tratamiento de aguas residuales y protección de cuencas).

La política del Banco Mundial en el tema agua esta orientada a «apoyar la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento, control de inundaciones y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa».

El Banco da prioridad a los países en los que el agua es escasa o donde los problemas de asignaron, eficiencia del servicio o degradación ambiental son serios. En estos países, a través de su trabajo económico y de sector, préstamo y de participaciones iniciativas internacionales, el banco promueve reformas políticas, adaptación institucional y construcción de capacidades, protección y restauración ambiental, y a demanda cooperación en la gestión de cursos de agua internacionales.

A causa de las interdependencias cruciales entre el agua y otros sectores, el Banco incorpora la política sobre recursos de agua y temas de gestión en los diálogos de su política nacional así como en la formulación de las estrategias de asistencia al país donde los asuntos de agua se consideran como significativos.



El objetivo de esta política hídrica es lograr con el tiempo las siguientes mejoras:

- Para la industria, conservación y protección extensiva del agua en los acuíferos subterráneos. Reducir sustancialmente la cantidad de agua usada por unidad de producto industrial.
- Para la provisión de agua y saneamiento, entrega más eficiente y accesible de los servicios de agua y alcantarillado, tratamiento y disposición, con la meta final de proveer cobertura universal. Esto será logrado mediante la extensión de los insumos existentes a través de la conservación y reuso del agua y mediante el uso de otros métodos sostenibles. Se requerirá mayor involucramiento del sector privado, organizaciones no gubernamentales y grupos de usuarios, así como la recuperación de costos para asegurar la viabilidad financiera mientras se aplican tarifas graduales para apoyar a los pobres.
- Para el riego y la hidroenergía, modernizar las prácticas de riego, mayor atención a la recuperación de costos, drenaje y control de la salinidad, medidas para reducir la contaminación de las actividades agrícolas, mejoramientos en la operación y el mantenimiento de los sistemas existentes e inversiones en riego de pequeña escala y varios métodos de cosecha de lluvia. Esto implica el desarrollo de instituciones y tecnologías que respondan a las necesidades de los agricultores por servicios de mayor calidad, incluyendo mayor participación de los grupos comunitarios y asociaciones de usuarios, mientras se refuerza la gestión eficiente de la demanda. Atención particular debe darse a gestionar la demanda de energía, identificando alternativas de pequeña escala y energía renovable, promoviendo prácticas de conservación de cuencas hidrográficas y readecuando y mejorando facilidades de represas.
- Para el ambiente y el alivio a la pobreza, más rigurosa atención a minimizar los reasentamientos, mantenimiento de la biodiversidad y protegiendo los ecosistemas en el diseño y la implementación de proyectos de agua. Reservas de Agua y energía ganadas a través de la conservación y la eficiencia mejorada pueden ser utilizadas en lugar de desarrollar nuevas provisiones para extender el servicio a los pobres y mantener ecosistemas dependientes del agua.

El Banco Mundial está participando activamente en la financiación de algunos proyectos de privatización y reestructuración de empresas de los servicios públicos en todo el mundo, sin embargo, algunos sindicatos han criticado la ausencia de consultas con los trabajadores.⁶

En el ejercicio de 1997 el Banco Mundial aprobó préstamos y créditos por un monto total de 3.700 millones de dólares para apoyar 43 proyectos en sectores con el máximo potencial para la participación del sector privado: energía eléctrica (17 proyectos), petróleo, gas y carbón (cuatro proyectos) y abastecimiento de agua/saneamiento (13 proyectos). Un ejemplo reciente lo constituye el préstamo otorgado a México por un monto de 185 millones de dólares para un proyecto valorado en 300 millones de dólares en el sector del agua, que comprende el establecimiento de 13 nuevas «empresas de captación» y la reforma global de su administración del agua, especialmente por lo que se refiere a la organización de los sistemas de tratamiento de aguas.

⁶ Organización Internacional del Trabajo - OIT. La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad). Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos. Ginebra, abril de 1999.



El programa de saneamiento y de agua del Banco Mundial/PNUD proporciona servicios de suministro de agua en zonas urbanas y rurales orientados cada vez más hacia soluciones centradas en la comunidad y en el sector privado.

La política del BID sobre recursos hídricos

Las denominadas políticas Operacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están organizadas en una Política General y varias políticas Sectoriales relacionadas con campos específicos de actividad tales como medio ambiente, agricultura, mujeres en el desarrollo, energía, etc.

Adicionalmente a las políticas las operaciones del Banco también están guiadas por Estrategias las cuales constituyen declaraciones generales que buscan operativizar los «mandatos» dados a la institución por sus Directivos. Estos mandatos son los postulados más comprensivos y sencillos sobre las prioridades del Banco (reducción de la pobreza y equidad social, modernización e integración, el medio ambiente y el apoyo al sector privado).

Otro instrumento utilizado por el Banco son los documentos sobre las «Buenas Prácticas» (best practices), utilizadas en el desarrollo o diseño de proyectos del Banco y otras instituciones alrededor del mundo, los cuales se han elaborado en base a estudios de caso y textos que incorporan «lecciones aprendidas».

En relación al tema del agua el Banco no tiene un documento específico de política y solo incluye referencias en algunas de sus políticas Sectoriales (sobre Medio Ambiente, Servicios Públicos, Saneamiento Ambiental, etc.). Sin embargo el tema no está ausente en su trabajo y desde hacen varios años atrás se vienen produciendo una variedad de documentos al respecto. En 1998 se elaboró una Estrategia para la gestión Integrada de los Recursos Hídricos como directriz del involucramiento del Banco en el sector, en base a estudios técnicos sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe y un proceso de consultas con el equipo del Banco, organizaciones internacionales, funcionarios de gobierno y ONGs.

La Estrategia ha sido elaborada en respuesta a los mandatos establecidos en el Octavo Incremento General en los Recursos del Banco (IDB-8)[12], que específicamente indicaban que se debería «desarrollar e implementar lineamientos sobre la gestión integrada de los recursos hídricos que apoyen un enfoque integrado sobre la gestión de cuencas hidrográficas basado en la consideración de todos los recursos y usos del agua en una cuenca en particular».

En este mandato también se incluye la solicitud de asistencia para apoyar a los países prestatarios en el desarrollo de sus recursos y sistemas de agua dulce a través de una diversidad de iniciativas, tales como: desarrollando e implementando directrices, ideando y empleando enfoques integrados que con el tiempo converjan en soluciones de menor costo para inversiones en el desarrollo de los recursos hídricos, identificando y preparando proyectos y componentes de proyectos, incluyendo programas de conservación de aguas, y fomentando mejor uso de los recursos hídricos así como de los avances tecnológicos.

Estos cambios buscan lograr:



- Conservar el agua a través de maneras más eficientes de asignar el recurso dando debida consideración al tema de equidad social;
- Encontrar mejores formas de resolver conflictos entre usos y usuarios competitivos incluyendo usos ambientales y las funciones y servicios de los ecosistemas hídricos;
- Considerar el valor social, económico y ambiental del agua en el proceso del desarrollo sostenible;
- Incrementar la participación de las comunidades y el sector privado en la toma de decisiones y el financiamiento.

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) se creó en 1991 para favorecer la transición hacia economías orientadas al mercado y para promover las iniciativas privadas y empresariales en los países de Europa central y oriental y en la antigua Unión Soviética. Muchos de los proyectos aprobados pertenecen al sector de la energía (generación, distribución y transmisión), y las empresas estatales en curso de privatización se encuentran entre las primeras beneficiarias de la financiación del BERD.

La especial importancia que otorga el BERD a la promoción del sector privado se complementa con su apoyo por los servicios municipales eficientes y descentralizados como un elemento fundamental del proceso de transición. Dado que las instalaciones productoras de energía eléctrica existentes producen más energía de la que realmente necesita la región, se otorga menos importancia a la participación en los proyectos totalmente nuevos de generación de energía eléctrica y se hace mayor hincapié en las medidas destinadas a mejorar la eficacia de las instalaciones existentes y en las formas de mejorar la situación de la corriente de efectivo de las plantas recientemente privatizadas.

El Banco promueve la adaptación efectiva de las tecnologías existentes de forma que tengan en cuenta las condiciones específicas y sus relaciones con los factores medioambientales, por ejemplo en lo que respecta a la utilización de carbón con alto contenido de sulfuro para la generación de energía. Dado que la Unión Europea otorga cada vez mayor importancia a las cuestiones del medio ambiente, es probable que aliente al Banco Mundial y al BERD, así como a otros organismos financieros, a que financien más proyectos de este tipo.

En 1997, el BERD firmó un programa multiproyecto por valor de 100 millones de dólares con la empresa *Générale des Eaux*, en virtud del cual las filiales existentes o nuevas de esta última con fines especiales operarán e invertirán en sistemas de infraestructura y servicios municipales en el marco de asociaciones de gestión pública y privada.

El Consejo Mundial del Agua (WWC):

En 1994 El Banco Mundial prestó su apoyo a la creación del Consejo Mundial del Agua cuyo encargo era formular una visión mundial del agua a largo plazo, para ello se reúne en Foros que culminan en conferencias ministeriales.

Dicho Consejo es «el Grupo de Decisión sobre Política de Aguas dedicado a fortalecer el movimiento mundial del agua para una mejor gestión de los recursos hídricos mundiales»,



que fue establecido en Marsella, Francia en 1996 como una organización sin fines de lucro, cuenta entre sus 175 grupos afiliados a las principales asociaciones profesionales, las grandes empresas mundiales de agua, los ministerios encargados de los recursos hídricos, y grandes instituciones financieras internacionales.

La misión del Consejo Mundial del Agua es⁷: Promover la concientización y construir compromisos políticos sobre temas cruciales en torno al agua a todos los niveles, incluyendo los mas altos de toma de decisión para facilitar la eficiente conservación, protección, desarrollo, planificación, gestión y uso del agua en todas sus dimensiones sobre una base ambientalmente sostenible para el beneficio de todas las formas de vida del planeta tierra.

Sus objetivos específicos son:

- Identificar cuestiones críticas sobre agua, de importancia local, regional y global, en base a evaluaciones en curso acerca del estado del agua en el mundo.
- Generar la concientización sobre los asuntos cruciales respecto al agua a todos los niveles de toma de decisiones.
- Proveer la plataforma para llegar a una Visión estratégica común acerca de la gestión integrada de los recursos hídricos sobre una base sostenible y promover la implementación de políticas y estrategias efectivas a nivel mundial.
- Proveer consejo e información relevante a instituciones y formuladores de políticas acerca del desarrollo e implementación de políticas y estrategias comprensivas para la gestión integral y sostenible de los recursos de agua, con consideración respecto al medio ambiente y la equidad social y de género.
- Contribuir a la solución de asuntos relacionados con aguas transfronterizas

Para cumplir su misión y objetivos ha promovido la creación del Foro Mundial del Agua, organizado cada tres años.

Durante el Primer Foro Mundial del Agua, organizado en marzo de 1997 en Marrakech (Marruecos), se impartió al Consejo el mandato de «lanzar una iniciativa de estudio, consulta y análisis hacia una Visión Global del Agua, la Vida y el Ambiente». Este trabajo fue presentado y adoptado en el Segundo Foro Mundial del Agua, realizado en La Haya en marzo del 2000. El Tercer Foro Mundial se realizó en Kyoto, Japón en Marzo del 2003 donde se aprobaron las «Acciones Mundiales sobre Agua».

La Asociación Mundial del Agua (Global Water Partnership, GWP)⁸

La necesidad de mecanismos institucionales que faciliten una amplia participación en relación a la temática del agua motiva a que también en 1996 se establezca la Asociación Mundial del Agua, a iniciativa del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca para el Desarrollo (SIDA), como una red internacional abierta a todas las organizaciones involucradas en la gestión de los recursos hídricos: instituciones de gobierno de países desarrollados y en desarrollo, agencias de Naciones Unidas, bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, asociaciones profesionales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales, del sector privado y

⁷ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 14.

⁸ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 16.



otros comprometidos con los principios definidos en Dublín y en Río de Janeiro en 1992. Las autoridades de la Asociación incluyen el Comité Técnico Asesor y los Comités de Consejos Técnicos Regionales alrededor del mundo.

El GWP fue creado para agilizar la Gestión Integrada de Recursos hídricos (GIRH), buscando asegurar la coordinación del desarrollo y la administración del agua, de la tierra y otros recursos relacionados, maximizar el bienestar económico y social sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas medioambientales vitales. Actualmente esta Asociación apoya identificando necesidades de conocimiento a nivel global, regional y nacional, ayuda en el diseño de programas para obtener este conocimiento y sirve como un mecanismo para la construcción de alianzas e intercambio de información sobre gestión integrada de los recursos de agua.

La misión del GWP es «apoyar a los países en la gestión sostenible de sus recursos hídricos». Sus objetivos son:

- Establecer claramente los principios de la gestión sostenible de los recursos de agua.
- Identificar los vacíos y alentar a los asociados para satisfacer las necesidades críticas en el marco de los recursos humanos y financieros disponibles.
- Apoyar las acciones que sigan los principios de la gestión sostenible de los recursos hídricos a nivel local, nacional, regional y de cuenca hidrográfica.
- Ayudar a compatibilizar las necesidades con los recursos disponibles.

El GWP, a través de sus Consejos Técnicos Regionales, apoyo en el trabajo de elaboración de la Visión sobre el Agua. Durante la primera fase, se conformaron comités que se convirtieron en coordinadores y facilitadores de las consultas regionales sobre la visión. Durante la segunda fase, asumió la iniciativa en algunas regiones y comenzó a preparar planes de acción para hacer realidad la Visión por medio de un proceso llamado de la Visión a la Acción.

El programa de trabajo del GWP para la gestión 2001 – 2003, establecido según el Marco para la Acción, presentado en el Segundo Foro Mundial del Agua, divide sus actividades en cuatro áreas principales:

- La constitución de sociedades que tomen acción para introducir e implementar la gestión integrada de los recursos de agua.
- Asegurar que los Programas Asociados del GWP provean el apoyo estratégico requerido a las regiones y los países.
- Llenar la «Caja de Herramientas sobre GIRH» (IWRM ToolBox) como fuente de lecciones aprendidas de la vida real sobre la implementación de la GIRH.
- Construir un Portafolio de acciones regionales sobre GIRH para su presentación en el Tercer Foro Mundial del Agua



La Comisión Europea

Por Directiva 2000/6/EC del 23 de Octubre de 2000, la Unión Europea señala que, aunque el agua es una necesidad tiene que ser considerada como un bien comercial argumentando que la comercialización del agua de acuerdo con la regulación del libre mercado asegurará un justo equilibrio entre la provisión y la demanda del agua.

La privatización como medio de reducción los gastos públicos y la liberalización de los servicios hídricos en el marco de los acuerdos del GATS y de las que la Unión Europea es uno de los partidarios más fervientes (no es acaso, siendo las empresas de agua francesas, españolas y alemanas las primeras en el mundo).

La Comisión Europea ha declarado que los países que tienen aceptado las condiciones impuestas por la FMI o la Banca Mundial en materia de privatización de servicios públicos para poder beneficiarse de una anulación de la deuda o de nuevos préstamos pueden apoyarse sobre tales créditos en las negociaciones de la OMC. En otros términos la UE no se opone a la aparición de las instituciones internacionales de pago orientadas a privatizar los servicios públicos de distribución de agua en los países en desarrollo.

3.2.2 Experiencias internacionales de privatización de los servicios de agua

Tanzania⁹.

Todo se vende al mejor postor

El Fondo Monetario Internacional - FMI, había clasificado a Tanzania en la categoría de los países más pobres con las deudas internacionales más grandes, se necesitaba alrededor de 150 millones de dólares de capital fresco para hacer vendible la empresa de agua y saneamiento, ya que la mitad del agua se pierde por fugas y conexiones clandestinas. En los anuncios propagandísticos que fueron colocados en los diarios extranjeros para atraer a inversionistas, se crea claramente la perspectiva de «un mejor pago». Concretamente: los barrios pobres no podrán más contar con agua.

Tanzania ha obtenido del FMI y del Banco Mundial buenas notas y un poco de dinero. Este país es un alumno aplicado si se trata de poner en práctica las recetas de privatización. Desde 1993 se ha vendido alrededor del 80 por ciento de casi un total de 400 empresas estatales (entre ellas la empresa de agua Dawasa). Los inversionistas internacionales están contentos; sin embargo, los pobladores reclaman bastante.

En estos días se privatiza la compañía de ferrocarriles de Tanzania, la TRC: tres mil kilómetros de rieles, que no solo para el propio país, sino también para los países vecinos tienen una importancia capital, ya que el comercio de Tanzania con el mundo exterior se efectúa en gran medida por medio del puerto de Dar es Salaam.

⁹ Fuente: Sitio web www.11.be/Los GATS y el derecho al agua / De Morgen, 31 de octubre de 2002, Catherine Vuylsteke/



Cochabamba, Bolivia¹⁰

En abril del 2000, después de siete días de paro en la ciudad y fuertes protestas en las calles, el Presidente de Bolivia fue forzado a terminar un contrato de privatización del agua con «Aguas del Tunari», la subsidiaria de la corporación Bechtel. El gobierno boliviano dio en concesión por 40 años la administración del servicio en 1999. Pero los términos del contrato eran tan nefastos que en sólo cuestión de meses la población se levantó y acabó con ello.

Los incrementos de tarifas inmediatamente subieron en un 100 a 200% en algunos casos. Pequeños campesinos y trabajadores por cuenta propia fueron especialmente golpeados por esta medida. En un país donde el salario mínimo es menos de 100 dólares al mes, muchas familias se vieron de pronto con facturas de agua de 20 dólares o más¹¹ Impedidos de sobrevivir bajo el nuevo esquema tarifario, la población comienza una Campaña para sacar a la compañía privada. En enero de 2000, una coalición de medio ambientalistas, trabajadores, campesinos, profesionales paró la ciudad por cuatro días. El paro culmina con una marcha masiva hacia el centro de la ciudad donde se encontraban negociando representantes del gobierno y líderes del movimiento. Pero rápidamente se pudo advertir que las negociaciones no llevaban a ningún lado. En febrero el gobierno mandó a cientos de policías de fuera de la ciudad a reprimir las movilizaciones. 175 personas resultaron heridas y dos jóvenes quedaron ciegos. Finalmente, el gobierno prometió congelar las tarifas y revisar el contrato. Pero los líderes del movimiento demandaron la anulación del contrato. Las protestas continuaron en abril y un joven de 17 años resultó muerto. El gobierno finalmente decidió anular el contrato.

La privatización del agua fue sólo una de las muchas privatizaciones que el Banco Mundial impulsó en Bolivia. Otros bienes públicos como las aerolíneas, los ferrocarriles y la electricidad, también fueron privatizados. Sin dinero y profundamente endeudados, rara vez, países como Bolivia, rechazan las imposiciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, porque no quieren ver que se les son negados créditos y ayuda internacional.

La privatización es la llegada de dinero rápido y en efectivo para el gobierno -dinero que usualmente sirve para pagar deudas del FMI, el Banco Mundial y otros acreedores externos- pero es, generalmente, un mal negocio para la población, con oscuros contratos llenos de corrupción. En este caso Bechtel y un consorcio de capitales británicos pusieron menos de 20,000 dólares de capital para un sistema de agua que vale millones. La población sufrió incrementos en las tarifas de agua en tanto que la compañía esperaba tener un ingreso de 58 millones anuales.

El fracaso de la privatización del agua guarda otra advertencia para los gobiernos que siguen este mismo esquema. Bechtel demandó que el gobierno boliviano pague por la cancelación del contrato, es así que en el 2001, Bechtel presentó una demanda por 25 millones de dólares por la pérdida de futuras ganancias por la cancelación del contrato. Desgraciadamente las leyes de comercio y la inversión internacional se están volviendo más rígidas dentro de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo General en Comercio

¹⁰ Fuente: Sitio web: http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/bolivia/articles.cfm?ID=11240

¹¹ Jim Shultz, «Bolivians take to the streets over globalized prices,» The Democracy Center, Cochabamba, Bolivia, Marzo 23, 2000, www.democracyctr.org/waterwar/



de Servicios (GATS). En estas negociaciones las necesidades de las corporaciones y sus beneficios están por encima de la democracia y la soberanía.

Si la corte de arbitraje del Banco Mundial decide tomar 25 millones de dólares de uno de los países más pobres y endeudados del hemisferio para dárselo a Bechtel, podría ser una señal de advertencia para los gobiernos alrededor del mundo si quieren firmar esta clase de contratos en el futuro.

Buenos Aires, Argentina¹²

El contrato de privatización firmado en 1993, ha sido celebrado y caracterizado, hasta hace algún tiempo atrás, como un éxito internacional por el Banco Mundial, el gobierno argentino y la industria del agua. Pero la «exitosa» historia se volvió amarga después de que una cláusula contractual que permitía a la Suez indexar los precios del agua al dólar estadounidense, asegurando de esta manera altos retornos, fuera anulada por un decreto de emergencia del gobierno.

Durante los primeros ocho años del contrato, débiles normas regulatorias y sucesivas re-negociaciones del contrato eliminaron los riesgos corporativos de la Suez a través de su subsidiaria «Aguas Argentinas S.A.» al mismo tiempo que aseguraron a la compañía una ganancia del 19 % del total del promedio de las ganancias en ese periodo¹³. Sin embargo, para el 2002, Suez tuvo que declarar 500 millones de dólares en pérdidas debido a la concesión del área de Buenos Aires¹⁴. ¿Qué sucedió para que las elevadas ganancias de pronto cayeran y qué significó la subsiguiente cancelación del contrato para los residentes de Buenos Aires.

Los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han estado oprimiendo por mucho tiempo a los servicios sociales y la infraestructura pública en la Argentina. La privatización del agua se volvió entonces, en una nueva carga para la población.

Fernando de la Rúa, uno de los muchos presidentes que ha ido y venido durante la crisis Argentina, en un discurso en marzo de 1999, (cuando aún era Alcalde de Buenos Aires) dijo: «los precios del agua, que Aguas Argentinas dijo que iban a ser reducidos a 27%, en realidad se han incrementado en un 20%¹⁵». El incremento de los precios y el costo de la extensión de los servicios han ido creciendo desproporcionalmente a la pobreza urbana¹⁶.

El 10% de las utilidades de la empresa privatizada fue entregado a las organizaciones laborales, anulando de esta manera cualquier resistencia a la privatización. Este hecho «compró» la aceptación del sindicato a la política de Aguas Argentinas de reducción del 50% de los trabajadores de la empresa que se llevó a cabo mas tarde.

¹² Fuente: sitio web http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/argentina/articles.cfm?ID=11236

¹³ Daniel Aspiazu y Karina Forcinito, «privatization of the water and sanitation systems in the Buenos Aires metropolitan area: regulatory discontinuity, corporate non-performance, extraordinary profited and distributional inequality,» FLACSO, Buenos Aires.

¹⁴ David Hall, «Water multinationals in retreat: Suez withdraws investment,» PSIRU, Enero 2003, www.psiru.org

¹⁵ Alexander Loftus y David Macdonald, «Of liquid breams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires,» *Environment and Urbanization*, Vol. 13, No. 2, Octubre 2001.

¹⁶ Pedro Pirez, «The management of urban services in the city of Buenos Aires,» *Environment and Urbanization*, Vol. 10, No. 2, October.



ETOSS, una agencia con poca fuerza de regulación y subordinada al gobierno y a la transnacional, permitió constantes modificaciones al contrato y que no van acorde a las normas establecidas. Esto dio como resultado un incremento sucesivo en las tarifas por consumo de agua, modificaciones a los programas financieros de expansión del servicio, cubrimiento del seguro de riesgos para la compañía, e indexación de las tarifas al dólar para evitar la devaluación por el cambio de moneda. A ello se sumó el hecho de que Aguas Argentinas se negó a cumplir el compromiso de construir una nueva planta de tratamiento de aguas servidas y como consecuencia de ello, 95% de las alcantarillas de la ciudad se vacían al Río de la Plata.

Mientras que Suez trataba de recuperarse de sus pérdidas, el gobierno y los ciudadanos fueron dejados a su suerte. Usando una estrategia común de las corporaciones multinacionales, Suez esta reclamando contra el gobierno argentino ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El monto exacto de la demanda de Suez es un «secreto», pero están demandando una compensación por pérdidas relacionadas a las concesiones en Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Nelspruit, Sud Africa¹⁷

En 1999, la multinacional inglesa del agua, Biwater, fue beneficiada con un contrato por 30 años de concesión del agua en Nelspruit, Sud Africa. Donde desde siempre la comunidad se había quejado por los altos costos y un servicio deficiente.

La privatización del agua en Nelspruit fue inicialmente propuesta en 1997, pero el Sindicato de Trabajadores Municipales Sudafricanos (SAMWU) se enfrentó a la propuesta retrasándola por casi dos años. En 1998, un compromiso fue alcanzado. El gobierno sudafricano liderado por el Congreso Nacional Africano (ANC), prometió buscar una solución pública alternativa pero esto nunca pasó. En vez de ello, la concesión del servicio fue otorgada a Greater Nelspruit Utility Company - GCNUC una sociedad compuesta por Biwater y un grupo negro poderoso llamado Sivukile.

El Congreso Nacional Sudafricano fundamentó su decisión en que el nuevo contrato y la privatización atraerían mas recursos necesarios de manos privadas. La ANC quería depender menos de los créditos internacionales en un periodo de fluctuaciones constantes.

Las municipalidades sudafricanas tienen una capacidad limitada para hacer inversiones en infraestructura y son constantemente alentadas a buscar soluciones privadas a los problemas. Pero Biwater tuvo gran dificultad en conseguir fondos y ha dependido constantemente de financiamiento del sector público. En julio de 2000, cerca de 2 tercios de total financiado (R195m) para el proyecto fue finalmente obtenido por medio de un crédito del banco estatal de Desarrollo de Sudafricano «Development Bank of South Africa - DBSA¹⁸».

GNUC ha sido criticada por no incrementar el acceso al agua. El acceso al agua no ha incrementado pero si las tarifas de agua. La concesión casi ha triplicado el cargo por el servicio y ha sido bastante efectiva cortando el mismo a aquellos que no pueden pagarla.

¹⁷ Fuente: Sitio web: http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/southafrica/articles.cfm?ID=11241

¹⁸ Ver la lista de proyectos al sector privado apoyados por DBSA en www.dbsa.org/PrivateMain.htm



Los precios han subido y hay constantes quejas de que Biwater no está prestando servicio a las áreas pobres, lo que ha llevado a los usuarios a boicotear sus —cada vez más caras— facturas de agua¹⁹. Los ejecutivos de Biwater dicen que expandir el proceso es poco probable dada la falta de ingresos y créditos. Como un alto gerente de Biwater dijo: «¿cuál es el punto de bombear dinero si no es segura la recuperación de los costos?»²⁰.

Inclusive en aquellas áreas donde el servicio de agua está disponible, es, a menudo, intermitente y esporádica. El sistema de medidores carga a la gente por agua inclusive cuando el agua no llega. Como resultado, la población tiene que pagar por lo menos 90 minutos de aire una vez que ellos abren el grifo esperando que el agua llegue²¹. En algunas villas, Biwater estuvo dando agua sólo por tres horas al día o inclusive menos. Y por una gran parte del tiempo, los grifos estuvieron abiertos pero el agua no llegaba. «Aún en estos periodos los medidores de agua estuvieron funcionando y pareciera que a la gente se le carga el costo del aire,» observó SAMWU²².

Otros problemas identificados incluyen:

- La gente no puede usar el baño en las noches porque el agua es cortada.
- Cuando las comunidades reportan de tuberías rotas toma a Biwater más de cuatro días repararlas.
- Las facturas de agua son enormemente infladas e inexactas.
- Las zonas donde viven gente de raza blanca reciben agua más barata que los pequeños poblados.
- Ha habido un incremento en las desconexiones.
- Las desconexiones han sido realizadas de manera ilegal y sin previo aviso a los dueños de casa.
- Las comunidades no reciben 6000 litros gratis de agua previstos en la ley nacional²³.

Reino Unido²⁴

En lo que fue la más masiva privatización cuestionada en los últimos años, en 1988, el gobierno de Thatcher transformó sus 10 sistemas regionales de agua (RWAs) en negocios privados. Las RWAs fueron vendidas como una concesión por 25 años poniendo en venta los bienes en el mercado, creando monopolios privados en 10 regiones del reino unido. Sólo Escocia e Irlanda del Norte fueron eximidos.

Estos nuevos monopolios privados fueron beneficiados de una serie de subsidios gubernamentales a expensas de los ciudadanos que pagan impuestos y la población en general, sólo para incrementar la generación de ingresos de estas compañías:

- El gobierno de Thatcher anuló toda la deuda de las compañías de agua antes de la privatización (cerca de 8 billones).
- El gobierno dio a las compañías lo que ellos llaman «green dowry» (dote verde) de 2.6 billones de dólares.

¹⁹ Nick Mathianson, «Turning off the tap for poor.» The Observer, Agosto 18, 2002.

²⁰ Simon Zwane, «Move to rescue privatized water», (South Africa) *Sunday Times*, Diciembre 1998.

²¹ Mathianson.

²² «Nelspruit communities forces to pay for air? British trade unions to investigate,» SAMWU, comunicado de prensa, enero 11 de 2002.

²³ idem

²⁴ Fuente: Sitio web, http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/fiascos/articulos.cfm?ID=11234#_edn4



- El gobierno ofreció a las compañías la venta, con un sustancial descuento, de 22% de valores del mercado.
- Las compañías fueron favorecidas con una exoneración especial del pago de impuestos de sus beneficios.

De pronto hubo una protesta fuerte en tanto que los precios del agua subieron para los usuarios. En promedio, los precios subieron cerca del 50% en los primeros 4 años. Los primeros nueve años produjeron incrementos en el precio de 46% en términos reales (ajustados a la inflación)²⁵. La población pronto se sintió atropellada cuando información fue revelada sobre los pagos de los directores y los beneficios de estas diez compañías de agua. El valor real de los bonos, salarios y otros pagados a los directores incremento en 50% y 200% en la mayoría de las compañías.

Los beneficios de estas compañías subieron 147% durante 1990 y 1997²⁶. Los márgenes de ganancia en Inglaterra son generalmente 3 o 4 veces mas que los márgenes de ganancia en compañías en Francia, España, Suecia o Hungría. Esto puede explicar porque la mayoría de estas diez compañías fueron rápidamente compradas (después de un periodo de protección de cinco años) por las grandes corporaciones multinacionales –incluyendo la Suez, Vivendi y RWE.

Como se esperaba, el incremento en los precios por consumo de agua fue seguido por un incremento en las cortes por falta de pago. Los cortes, rápidamente triplicaron en los primeros 5 años con 18,636 casos en 1994²⁷. Una vez mas hubo una serie de protestas generalizadas argumentando que los cortes de agua a la población eran un atentado a la salud pública. Un estudio en 1994 demostró que los casos de disentería aumentaron en gran parte de las zonas urbanas. Cuando los cortes por falta de pago se hicieron más controversiales, las compañías empezaron a usar «medidores pre-pago» para clientes que no podían pagar sus cuentas. Estos medidores pre-pago, sólo dan agua cuando los consumidores han pagado y cargado dinero a una tarjeta de plástico. Cuando la cuenta en la tarjeta esta vacía, los medidores cortan el suministro de agua automáticamente. Las compañías llamaron a este sistema «auto desconexiones.» Para 1996 cerca de 16,000 medidores pre-pago habían sido instalados. Las protestas de la población crecieron aún más hasta que el parlamento aprobó una nueva ley de agua llamada «Water Industry Act of 1999» que prohibía los cortes por falta de pago y el uso de los medidores pre-pago.

Hubo fuertes transgresiones en cuestiones medioambientales por parte de las compañías en Inglaterra, tales como la falta de medidas de conservación, polución en el agua y baja calidad en el agua potable. En 1998, las compañías de agua en Inglaterra, de pronto fueron categorizadas como la segunda, tercera y cuarta mas contaminadas en el mundo. La agencia reguladora de agua del país inicio un proceso en contra de las compañías por esta razón. Las diez compañías fueron procesadas 260 veces durante 1989 a 1997²⁸.

Pagar multas fue mas barato que realizar las inversiones necesarias para la rehabilitación de la infraestructura y el tratamiento de las plantas. Desde 1998, la situación ha mejorado

²⁵ OFWAT memorándum, marzo 18, 1998, en House of Commons Research

²⁶ Reportes anuales de las compañías, presentados en House of Commons Research, diciembre de 1998.

²⁷ David Hall y Emanuele Lobina, «UK water privatization –a briefing.» Unidad de investigaciones de Public Services International, febrero de 2001, www.psiro.org

²⁸ UK Environmental Agency, citado en «U.K. water privatization –a briefing.»



en tal forma que sólo ha habido 22 casos de contaminación. La falta de atención y mantenimiento del agua y el sistema de alcantarillado, ha contribuido a la pérdida de agua por derrame en la tubería y baja calidad. La oficina de inspección del agua (drinking Water Inspectorate, DWI) ha señalado que la falta de observancia en los parámetros (excesiva cantidad de nitrato, hierro, plomo y otros pesticidas en mas del 20% de las áreas agrícolas con agua.

Manila, Filipinas²⁹

En diciembre de 2002, después de 5 años de controversia, Mayniland Water (empresa cuyos dueños son la Suez y una acaudalada familia filipina), decidieron terminar su contrato en Manila. El contrato fue cancelado cuando Mayniland no pudo seguir presionado para que la reguladora del agua aprobara un incremento en las tarifas. Los incrementos en las tarifas fueron aprobados durante seis veces consecutivas sin contar con otras negociaciones contractuales que se llevaron acabo una vez firmado el contrato. Endeudada y sin posibilidad de contar con mas capital, la capacidad de crédito de Mayniland estaba estancada. Los gastos de la compañía eran 40% mas altos de lo proyectado, aunque no se habían conocido mayores inversiones ni mejoramientos en el funcionamiento. Apelando a la crisis financiera asiática, la compañía repetidamente demando que se cubrieran las perdidas por cambio de moneda.

Si bien muchas de las demandas de Mayniland fueron resueltas, eventualmente los reguladores dijeron «no» y la compañía viendo de pronto que sus tasas de retorno se volvían inadecuadas, tuvo que salir.

El acuerdo por 25 años en Manila fue el caso más grande de privatización en el mundo cuando tuvo lugar en 1997. La compañía de agua y alcantarillado metropolitana (MWSS) gano los derechos de operar y expandir el servicio de agua y alcantarillado de Manila Water (cuyos dueños eran Bechtel y la familia Ayala) y Manyland Water (cuyos dueños eran Ondeo/Suez y la familia López.). El gobierno, las elites y el Banco Mundial estaban determinados a mostrar la privatización como un éxito. Después de cinco años, las compañías dijeron que más de dos millones de personas fueron conectadas al sistema de agua. Los reguladores del gobierno no están de acuerdo con los números³⁰. Grupos de la sociedad civil han criticado la nada democrática y poco transparente naturaleza del proceso de privatización, los altos costos (que incluyen ajustes tratando de prevenir las perdidas por cambio de moneda), las promesas incumplidas de rehabilitación y expansión del servicio (especialmente a las áreas pobres), y las débiles normas que regulan las actividades de estas compañías y las prácticas negligentes por parte de las mismas.

Aconsejado por las Corporación Financiera internacional (CFI), el sector privado, brazo prestado del Banco Mundial, Manila quiso privatizar MWSS a mediados del los 90's. Cuando Suez entró en Manila en 1997 fue con la promesa de que las tarifas se reducirían y se expandiría la infraestructura para los 7.5 millones de viviendas que cubría la concesión. La promesa fue proveer agua por valor de 4.96 pesos. Mientras el gobierno aseguraba que

²⁹ Fuente: Sitio web, http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/philippines/articles.cfm?ID=11239

³⁰ «Loaves, Fishes and Dirty Dishes: Manila's privatized Water Utility Can't handle the Pressure,» International Consortium for Investigative Journalism, Febrero 7, 2003.



este precio se mantendría hasta el 2007, en realidad el contrato tenía varios mecanismos que permitían «reajustes extraordinarios al precio.»

Otras promesas incluían 100% de cobertura de la infraestructura en el 2007, 7.5 billones en nuevas inversiones durante los próximos 25 años, las pérdidas de agua se reducirían al 32% en el 2007 y la ciudad ahorraría 4 billones de dólares en los próximos 25 años³¹.

Sólo un año después de firmado el contrato, Mayniland pidió el primer incremento de tarifas. En el 2001, los precios subieron a 6.58 pesos con subsecuentes subidas hasta los 10.79, 11.39 y 15.49 pesos. En un comunicado de prensa la Red de Trabajadores Asiáticos dijo lo siguiente:

« El costo adicional del agua significara un prospero año nuevo para Mayniland y Manila Water, pero para las familias filipinas significa un incremento de 87 a 147 pesos al mes. En efecto, Mayniland y Manila Water con la completa aprobación de MWSS han privado a las familias filipinas de tres comidas completas o tres kilos de arroz. Un ciudadano común, tendrá ahora que dar un día entero de su trabajo sólo para pagar el costo del agua. Para las familias pobres que sólo pueden darse el lujo de comer fideos instantáneos, el incremento en el costo del agua significa que no podrán comer por dos días.»³²

Muy pronto, antes de que Mayniland tuviera el control, MWSS, retiró a casi 2,000 trabajadores para reducir los costos y durante los primeros seis meses del contrato 750 mas fueron despedidos. La familia López, cuyos negocios se extienden a los medios de comunicación, se aseguraron de hacer buena propaganda a favor de Mayniland. Pero Mayniland continuó buscando una renegociación del contrato que incluyera continuos incrementos en las tarifas de agua, retrasando sus obligaciones de realizar nuevas inversiones que debían empezar al quinto año y retrasando los proyectos para evitar pérdidas de agua. Técnicamente, esto debiera haber causado a Mayniland una sanción en su boleta de garantía, pero la compañía usó recursos legales en las cortes parando las acciones del gobierno de acceso a las mismas. Probablemente una de las más controversiales renegociaciones fue la referente a las pérdidas por cambio de moneda. Esto aseguró que la Suez pudiera adquirir materiales y contratar consultores externos (en vez de recursos locales) mientras cargaba a la población con las devaluaciones de la moneda³³.

Al final, Mayniland canceló el contrato cuando la comisión regulatoria rehusó aprobar un incremento adicional de 27 pesos. Cuando Mayniland salió, dejó el control de los servicios del agua a MWSS. Mayniland dijo que la ciudad no había cumplido con sus obligaciones y llevó la disputa a la Cámara Internacional de Comercio. Mayniland está buscando 303 millones de dólares de compensación por parte del gobierno. A ello se suma el hecho de que MWSS deberá pagar una deuda por créditos de 530 millones. El pueblo de Manila tendrá que cubrir el costo de estas deudas adicionales.

³¹ Freedom and Debt Coalition, Manila, Marzo 2000.

³² Comunicado de la Red de Trabajadores Asiáticos, Capitulo Filipinas, Diciembre de 2002.

³³ Jude Esguerra, « A critical Assessment of the manila Water Concession, » Enero 2001.



3.3. Aspectos de exigibilidad levantados por la sociedad civil

La sociedad civil y organizaciones no gubernamentales vienen produciendo informes, realizan monitoreo y/o campañas contra las negociaciones sobre comercio de servicios y a la vez plantean aspectos mínimos de exigibilidad del derecho al agua y algunas acciones prioritarias a partir de las «visiones alternativas» que tienen sobre lo que debe ser la gestión del agua.

Las discusiones giran en torno a los derechos de los trabajadores, la protección de las inversiones, la necesidad de transparencia y responsabilidad, la importancia otorgada a la consulta y participación de todas las partes interesadas en las actividades de privatización (especialmente a los intereses de los interlocutores sociales y los consumidores), la protección y conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

La privatización y reestructuración del sector de los servicios públicos reflejan la creciente internacionalización y globalización de la economía mundial, cuyo gobierno trasciende el nivel sectorial y requiere un grado importante de acuerdos voluntarios. De ahí que se haga hincapié, en la necesidad de negociación y de participación junto con la adopción de determinados principios y textos «fundamentales».

El Manifiesto del Agua y el Contrato Mundial del Agua³⁴

El Manifiesto fue elaborado por Ricardo Petrella, de la ONG internacional Global Water Contract (Contrato Mundial del Agua).

Según Petrella existe la necesidad de elaborar un Contrato Mundial sobre el tema del Agua. Este Contrato propondría como principio fundacional, que el agua es una herencia vital común y global.

La función del Contrato Mundial del Agua sería poner en marcha un proceso para los próximos 15 a 20 años el cual debería hacer posible, sobre la base de la cooperación y la solidaridad, la eliminación de las causas de las situaciones críticas que hacen al problema del agua en el mundo.

Los Objetivos Principales son:

1. Lograr el acceso básico al agua para cada ser humano y cada comunidad humana:
Para esto el acceso básico debe ser reconocido como un derecho político, social y económico inalienable y fundamental, individual y colectivo al mismo tiempo. En ese sentido, al menos en el plano de las provisiones legislativas, será necesario sensibilizar y movilizar la opinión pública a través de campañas nacionales e internacionales con los siguientes fines:
 - a) Formulación y aprobación de un Convenio Mundial sobre el Agua legalmente compulsorio, que integre el derecho político, económico y social al acceso individual y colectivo al agua en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³⁴ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 32.



- b) Modificación de constituciones nacionales o leyes de aguas existentes o la aprobación de una nueva Ley de Aguas, con el fin de construir el reconocimiento del agua como una herencia vital común mundial y el derecho de los individuos y las colectividades a tener un acceso básico al agua.

2. La gestión integrada y sostenible del agua guardando los principios de la solidaridad.

Esto implica un deber triple, individual y colectivo, en el uso, conservación y protección del agua.

El Proyecto Planeta Azul³⁵

El Proyecto Planeta Azul (Blue Planet Project), es una iniciativa de la organización civil denominada Consejo Canadiense (Council of Canadians), cuyo fin es dar apoyo a una red internacional de oposición a la privatización y comercialización del agua dulce del mundo.

Su primera tarea consistió en oponerse a la agenda de comercialización y privatización del Segundo Foro Mundial del Agua y dar comienzo a una red internacional para proteger el agua como un recurso común y un derecho humano básico.

En julio de 2001, Blue Planet organizó en Vancouver, Canadá, el evento «Agua para la gente y para la naturaleza: un foro sobre conservación y derechos humanos». En este foro se reunieron alrededor de 1000 activistas y expertos de más de 40 países, quienes propusieron un nuevo futuro para el agua sobre la base del respeto por el planeta y los derechos humanos.

Las preocupaciones comunes incluyen:

- Los daños que hacen las mega represas y vías de cruce de captación de agua,
- El vaciamiento de las aguas subterráneas y acuíferos,
- La privatización de aguas municipales,
- El alza de los precios de las tarifas y «la pobreza del agua»,
- El abuso del agua por parte del negocio de la agricultura,
- El despertar de la revolución verde contra la irrigación,
- Calentamiento y resecaamiento global,
- Empeoramiento de las sequías y las inundaciones,
- Escasez y derroche, y
- La ampliación a la protección de las declaraciones de derechos corporativos para el agua a través del Acuerdo General sobre Servicios Comerciables (GATS) y el Tratado de Libre Comercio de las Américas (NAFTA).

En el Foro se aprobó crear un Tratado Internacional que proteja al agua «como patrimonio común, indivisible por el sector privado e inseparable de las comunidades y los ecosistemas que de él dependen», en el intento de ir construyendo un futuro en el que el derecho de todo individuo a contar con agua limpia y suficiente se fundamente en un desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental.

³⁵ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 35.



Blue Planet promueve un Manifiesto radical y un Tratado global como documentos germinales en la defensa internacional.

Adicionalmente, el Consejo de Canadienses plantea las siguientes Recomendaciones:

1. Deberían rescindirse las disposiciones relativas a inversión del TLCAN y no extenderse al ALCA.
2. Los gobiernos deberían reforzar considerablemente los convenios internacionales sobre los derechos humanos, del medio ambiente y laborales antes de negociar cualquier acuerdo comercial.
3. Los gobiernos deberían revisar la estructura de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a fin de conferirle mayores recursos y facultades, incluidos un mecanismo de ejecución que le permita a la organización obligar a sus miembros a acatar las normas internacionales en materia de derechos humanos y laborales.

11.11.11.- Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur.³⁶

Es una Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur que agrupa a un conjunto de ONGs (FOS, Broederlijk Delen, OXFAM Bélgica ...), organizaciones sociales (movimientos de jóvenes, sindicatos ..), comités comunales de 11.11.11 y colaboradores para la realización de campañas que combinan actividades de sensibilización y de incidencia política.

En el caso del agua, 11.11.11. aboga por la adopción de medidas estructurales, de manera que los gobiernos del Sur tengan la oportunidad de cubrir las necesidades básicas de su población, en tal sentido, viene planteando una serie de exigencias.

- *Reconocer el agua como un derecho humano.*
El OMC debe reconocer el agua como un derecho, no como una necesidad. Los acuerdos de OMC no pueden redundar en perjuicio de la realización de los derechos sociales y económicos. Los resultados de las negociaciones de la OMC deben ser sometidos a estos criterios.
- *Reconocer el agua como un bien mundial.*
La llave del acceso mundial al agua no debe ser puesta en manos del sector privado. Las reservas cada vez más escasas deben recibir por el contrario una administración pública mundial. Un tratado del agua mundial debe fijar los derechos y las obligaciones.
- *«Agua para todos» significa más medios*
Bélgica debe poner más medios a disposición y abogar por más medios en la UE para alcanzar los objetivos del Milenio de las NU en cuanto al agua. No una reducción a la mitad, sino que acceso a agua potable para todos para 2015.
El impuesto Tobin, más ayuda y condonación de deudas son posibles instrumentos para juntar más medios para los objetivos del Milenio.

³⁶ 11.11.11, Coalición Flamenca para la Cooperación Norte y Sur. Los GATS y el derecho al agua. El mundo no está en venta. Expediente de la CAMPAÑA 2003. Bruselas, Bélgica. Pág. 41.



- *Control democrático sobre la gestión del agua.*
El control sobre el agua no debe de ser entregado en las manos de inversionistas privados. Implicación y participación, en especial de las mujeres, comunidades locales y nativos deben ser reforzadas
- *Servicios públicos fuera de GATS.*
Servicios públicos tales como educación y salud pública, y servicios públicos como agua, comunicaciones, electricidad, transporte básico y seguridad no pueden estar sumisos a competencia internacional. Ellos pueden y deben ser accesibles para todos, tanto en el Norte como en el Sur.
- *Mantenimiento completo de la autoridad normativa*
Países deben mantener el pleno derecho de regular los servicios colectivos y de elaborar las normas públicas para salvaguardar entre otros objetivos sociales y ecológicos. Las negociaciones en el interior de GATS sobre normas nacionales, subsidios o subastas públicas deben ser paradas.
- *Control democrático sobre la política de la OMC*
Las preparaciones belgas y europeas de las negociaciones de GATS y las negociaciones mismas deben ser transparentes. Debe de preverse bastante tiempo para consultar con la debida antelación y ampliamente con los parlamentos y las partes involucradas de los sectores relevantes: distribuidores de servicios, empleados, consumidores y organizaciones no gubernamentales. Ratificar resultados de negociaciones sin consultas de este tipo, es improcedente. La OMC debe hacerse más transparente y más democrática, y hace falta más atención y respeto por los puntos de vista de los países en vías de desarrollo.
- *Moratoria y evaluación*
En espera de consultas y evaluación fundamentales de la liberalización existente y propuesta debajo de GATS debe de haber una moratoria sobre las negociaciones.
- *Ninguna mayor ampliación de las competencias de la OMC*
El comercio debe de ser devuelto a su lugar: no encima, sino que al lado de los objetivos sociales, ecológicos y de desarrollo. La quinta conferencia de los Ministros de Cancún no puede iniciar nuevas negociaciones sobre inversiones, subastas públicas y reglas de competencia.

Por otro lado, la 11.11.11, plantea que la privatización de un servicio esencial como el suministro de agua sólo es discutible si esto sucede dentro de un marco claro que por medio de contratos a prueba prevé condiciones mínimas para los más pobres, en control de las tarifas, en normas de calidad altas, en protección eficaz del medio ambiente, etc. Se plantea que debe tratarse de una política diseñada y dirigida por el gobierno, la misma que debe ofrecer las siguientes garantías concretas:

- Todo el mundo tiene acceso a suficiente agua potable.
- El agua es pagable para todos
- El agua cumple con normas de calidad altas, que serán sistemáticamente controladas.
- Recorrer al sector privado no debe conducir a una presión extra sobre el presupuesto del gobierno o a deudas adicionales.



- Se toma en cuenta el impacto ecológico de la extracción y distribución del agua.
- El gobierno debe mantener la libertad para adaptar gradualmente su política del agua a las necesidades y deseos de la población.
- Consumidores tienen participación en la política del agua. En ello hay atención especial para las mujeres pobres.

Foro Social Mundial de Porto Alegre³⁷

El Foro Social Mundial es por autodefinition «un espacio de debate democrático de ideas, profundización de la reflexión, formulación de propuestas, cambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, red, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que se oponen al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo, y están en la búsqueda de la construcción de una sociedad planetaria que tiene al ser humano como el centro».

El Foro Social Mundial propone discursos alternativos para construir una «globalización solidaria, de respecto a los derechos humanos universales», apoyada en sistemas e instituciones internacionales democráticas al servicio de la justicia social, de la igualdad y de la soberanía de los pueblos.

El Foro Social de Porto Alegre se ha convertido en uno de los espacios más importantes de encuentro del movimiento anti globalización a nivel mundial (organizaciones de diferentes países de África, Asia, Europa, América Latina y América del Norte implicadas en diferentes sectores de participación de sociedades y de ciudadanos).

En el último Foro realizado a comienzos del año 2002 se discutió una «Iniciativa de Tratado sobre las Aguas Comunes», en la cual se pide que el valor intrínseco del agua como recurso común sea protegido por todas las instituciones políticas, comerciales y sociales.

Esa iniciativa incluye crear un Parlamento Mundial del Agua, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, con el cometido de asegurar que todos los seres humanos tengan acceso al agua en cantidad y calidad suficiente para satisfacer sus necesidades sociales y económicas básicas.

Asimismo se elaboró una Declaración sobre el Agua, cuyos puntos principales son:

- El agua no debe ser considerada como una mercancía ya que constituye un patrimonio común de la humanidad
- El agua es un derecho fundamental humano y de todo ser viviente
- El agua debe utilizarse de forma sustentable
- El agua debe mantenerse en el dominio público no privatizarse
- Las políticas deben asegurar la equidad y la participación
- Los servicios del agua privatizados deben retornar al dominio público.

Además se propuso formar y promover «la coalición mundial de las organizaciones ciudadanas contra la privatización y la mercantilización del agua».

³⁷ Rocío Bustamante Zenteno. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág 36.



El Foro Alternativo Mundial sobre el Agua ³⁸

Con motivo del Día Mundial del agua —22 de marzo— se organizaron dos foros paralelos: el III Foro Mundial sobre el Agua, en Kyoto, y el Foro Alternativo, en Florencia. Contó con la participación de más de 1000 delegados provenientes de 50 países.

El Foro Alternativo Mundial sobre el Agua propone:

- El acceso al agua en la cantidad y calidad suficientes para la vida debe reconocerse como derecho constitucional humano y social, universal, indivisible e imprescriptible
- El agua debe tratarse como un bien común que pertenece a todos los seres humanos y a todas las especies vivientes del planeta. Los ecosistemas deben considerarse bienes comunes.
- Los organismos públicos deben garantizar la financiación de las inversiones necesarias para concretar el derecho al agua potable para todos y un uso sostenible del bien agua.
- Los ciudadanos deben participar de manera representativa y directa a la definición y a la realización de la política del agua, del nivel local al nivel mundial.

La Carta Pastoral del Agua³⁹

A nivel nacional un documento importante es la Carta Pastoral del Agua en el que se refleja la Visión de la Iglesia Católica sobre este tema, fue aprobada durante la última Conferencia Episcopal Boliviana realizada en Cochabamba en Noviembre del 2002.

El mensaje de la Iglesia sobre el tema del agua es: *«indudablemente la necesidad de construir lazos de solidaridad para asegurar que el agua, principio de vida, sirva ante todo a la vida de todos».*

Basándose en este postulado y en tres ejes centrales de análisis (el agua, don de Dios para todos, el agua, fuente de vida, el agua, reto a la solidaridad), se establecen los siguientes principios fundamentales:

1. El agua es un don otorgado por Dios a todos los seres vivientes para el presente y el futuro de la vida en el planeta.
2. La humanidad tiene la responsabilidad de preservar y proteger este recurso, como elemento fundamental de la conservación de todo el medio ambiente.
3. El acceso al agua debe regularse privilegiando la vida de los seres humanos y de todos los seres vivientes por encima de la producción de mercancías para el lucro.
4. Nadie puede apropiarse de este don y condición de vida por razones económicas ni por otras conveniencias particulares excluyendo a otros, ni nadie puede ser marginado de él por esas mismas razones o conveniencias.
5. Los derechos y deberes sobre el agua son esencialmente comunitarios y colectivos. Debemos compartir este don que todos necesitamos e ir creando conciencia sobre el uso y aprovechamiento del agua y desarrollar una responsabilidad igualmente colectiva para mantenerla, ampliarla y mejorarla. Por ser un derecho colectivo, la

³⁸ Declaración de Florencia para otra Política de Agua, Manifiesto del Foro Alternativo Mundial sobre el Agua. Marzo.2003

³⁹ Conferencia Episcopal Boliviana, 2003. El agua fuente de vida y don para todos. Carta Pastoral, Cochabamba, Bolivia.



carga no puede ser igual para quienes tienen necesidades iguales pero posibilidades muy distintas, es una carga a ser compartida de manera solidaria.

6. El manejo y la regulación del agua debe mantenerse en la esfera de lo público bajo fuerte control de la sociedad. La mejor garantía para una distribución justa y equitativa en armonía con la naturaleza, es la participación cada vez más consiente y activa de los diferentes actores sociales.

Cabe señalar que la Santa Sede, a través del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz, en voz de su presidente, Mons. Renato Martino, presentó en el III Foro Mundial de Kyoto sus puntos de vista sobre el problema del agua: «*Agua, un elemento esencial para la vida*», documento que en una primera parte ilustra algunos principios morales fundamentales, para después centrarse en que tanto los gobiernos como la comunidad internacional deben afrontar el problema del agua, en los niveles social, económico, político y ambiental.

Red Africa-Europa, Fe y Justicia. (AEFJN)⁴⁰

La Red Fe y Justicia Africa-Europa (AEFJN) es una organización de inspiración cristiana, considera que el agua es un bien común que reviste una importancia capital para la salud, el ambiente, la sociedad, así como para el desarrollo duradero de los países menos adelantados. Por lo tanto, el acceso de todos al agua potable es un derecho.

La postura defensora de AEFJN plantea:

La gestión del agua abarca su disponibilidad para usos industriales, agrarios y domésticos. Los servicios para usos domésticos y saneamientos básicos no pueden ser considerados del mismo tipo que los servicios para usos en la industria o la agricultura. Por tanto, los servicios de agua para uso doméstico e higiene básica deben quedar fuera del régimen del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), de la Organización Mundial del Comercio.

Con el objeto de asegurarse de que los gobiernos africanos dispongan de libertad para negociar las mejores soluciones de suministro a toda la población de agua para uso doméstico e higiene básica, AEFJN pide:

1. Que la Comisión Europea exija en la Organización Mundial de Comercio que los servicios de agua para usos domésticos e higiene básica queden excluidos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.
2. Que la Comisión Europea y los gobiernos nacionales afirmen ante las Instituciones Financieras Internacionales que la privatización de servicios que aseguran el suministro de agua para usos domésticos e higiénicos básicos no puede ser condición para créditos y subvenciones a países africanos.
3. Que los gobiernos y las empresas que entran en Asociaciones público - privadas incluyan en sus contratos disposiciones claras en favor de los pobres que aseguren el derecho de todos al disfrute de agua para usos domésticos e higiene básica.

⁴⁰ www.aefjn.org Red Africa-Europa, Fe y Justicia. (AEFJN). El Agua: un derecho de todos. La Privatización del Agua y de los Servicios de Saneamiento en Africa. 2003.



CAPITULO IV

El Agua como Derecho en el Ordenamiento Jurídico Nacional

CAPITULO IV



El Agua como Derecho en el Ordenamiento Jurídico Nacional

4. 1. Derechos Humanos y Tratados Internacionales en la Constitución Peruana

Los derechos humanos se encuentran reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En el primer caso reciben el nombre de derechos fundamentales¹, siendo su antecedente la Constitución de Querétaro (México, 1917), texto constitucional en el que por primera vez se consagran los derechos fundamentales y sociales². Posteriormente, las diversas cartas magnas han ido incorporando estos derechos.

El Perú reconoce los derechos fundamentales, con esta denominación, a partir del texto constitucional de 1979; estructura que es mantenida en la vigente carta constitucional (1993). Cabe señalar que con anterioridad a estas normas fundamentales, la Constitución Peruana de 1933 regulaba estos derechos bajo la denominación de garantías individuales.

Por otro lado, es necesario recordar que el Perú ratifica en 1959, la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por Naciones Unidas en 1948. Del mismo modo, en lo que respecta al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Perú ratifica en

¹ Así se desprende de las cartas constitucionales de 1979 y 1993, al denominar lo correspondiente a derechos humanos como derechos fundamentales de la persona.

² Cfr. En: QUIROGA LEON, Anibal. «Los Derechos Humanos, El Debido Proceso y las Garantías Constitucionales de la Administración de Justicia». En: La Constitución Peruana de 1979 y sus Problemas de Aplicación. Francisco Eguiguren (Director). 1987, Lima: Cultural Cuzco. p. 100. En la misma línea el autor adopta la teoría de los derechos públicos subjetivos del jurista George Jellinek (1912) según la cual los derechos humanos se sustentan en que el «hombre tiene determinadas prerrogativas frente al Estado (Status) que se le garantizan mediante la vigencia del derecho positivo, es decir, mediante los derechos reconocidos por el propio Estado» p. 105.



1978 el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Sociales (PIDESC).

Asimismo, en cuanto al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, el Perú ratificó también en 1978 la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

En ambos casos, el Perú reconoce la competencia de órganos de control y exigibilidad jurídica supra nacionales: el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el primer caso, y la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos en el segundo.

La Constitución vigente establece que los tratados internacionales celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional (artículo 55). De allí que surge la pregunta ¿Cuál es la jerarquía de estos instrumentos en el ordenamiento interno?. Inquietud de gran importancia, pues al momento de determinar la ubicación de los tratados, específicamente de derechos humanos, en la jerarquía de las normas nacionales, se determina su fuerza y primacía en el supuesto de que las normas jurídicas internas menoscaben su aplicación y vigencia.

Al respecto, consideramos que el artículo 57° de la Constitución, dentro del Capítulo II, De los Tratados, tácitamente otorga un rango constitucional a los Tratados Internacionales al establecer que «...cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución...», es decir, se aplica lo mismo que para modificar una norma constitucional. Este es un procedimiento que no se aplica a normas con rango de ley.

Sin embargo, en el mismo texto constitucional, artículo 200.4 que regula la acción de inconstitucionalidad, se señala expresamente que los tratados tienen rango legal: «...la acción de inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales...».

No obstante, y con el fin de aclarar esta aparente contradicción, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución vigente establece que las normas relativas a derechos y libertades contenidos en ella, se interpretan de acuerdo a los tratados internacionales ratificados sobre esas mismas materias, y en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Si bien es cierto que esta previsión constitucional no declara que los Tratados - en la referida materia- tengan rango constitucional, se interpreta de ella la intención del constituyente de una compenetración y complementación entre la norma constitucional y el tratado internacional en materia de derechos humanos.

En este orden de ideas, podríamos afirmar que dichos Tratados tendrían igual jerarquía que las normas constitucionales, por dos razones:

- La primera se sustenta en el procedimiento especial que se ha establecido para solucionar alguna incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma contenida en un tratado, para efectos de su aprobación. Así, de ninguna manera



se niega -en primera instancia- la eficacia de un tratado incompatible con la Constitución; y,

- La segunda razón resulta de la valoración de estos instrumentos -en materia de derechos humanos- al momento de interpretar los derechos y libertades contenidos en la Carta Magna peruana, pudiendo extender su alcance y contenido.

En conclusión, por los argumentos antes señalados, creemos que los tratados internacionales cuyo objeto sean la protección de los derechos humanos, tienen en nuestro ordenamiento jurídico rango constitucional.

4.2. Recursos Naturales, Agua y Servicios Públicos en la Constitución de 1993

4.2.1. Recursos Naturales y Servicios Públicos en la Constitución.

Nuestra Constitución actual, vigente desde 1993, nació con el fin de legitimar el autogolpe de Estado realizado por el ex Presidente Alberto Fujimori. Paralelamente, tuvo como objetivo, abrir las puertas a un conjunto de propuestas, en su mayoría liberales, que tenían oposición en el Parlamento - desde el punto de vista político- y contradicciones desde el lado constitucional al observarse una serie de fallos del Tribunal de Garantías Constitucionales que declararon inconstitucionales a un grupo de normas promovidas por el Poder Ejecutivo³.

En esencia, podemos afirmar que nos encontramos frente a una Constitución con tendencias claramente liberales. Un aspecto importante para analizar el marco constitucional es el Título referido al Régimen Económico en donde se le asigna al Estado un rol orientador en el desarrollo del país y de principal gestor en la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con los lineamientos de la Economía Social de Mercado. Esta redefinición del rol del Estado posibilita la labor de éste en el campo empresarial y es fundamental para entender el actual rol de los órganos estatales designados para la dirección y gestión de los servicios públicos⁴.

En lo que respecta al agua, en la Constitución vigente no existe ninguna referencia directa y expresa a ella. Indirectamente, entendiendo que el agua es un recurso natural, estaría incluido dentro del Artículo 66^{o5} que precisamente hace referencia a los Recursos Naturales⁶. También puede entenderse incluida cuando se hace referencia a los servicios públicos⁷ dentro los cuales se encuentra el servicio de saneamiento⁸.

Así se establece que «los recursos naturales, sean renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.» Es decir, el Estado dispone el uso, disfrute y aprovechamiento de todos los recursos naturales, entre los cuales se encuentra el agua, además, la soberanía que ejerce sobre los recursos naturales plantea que no puede trasladarse su propiedad a particulares.

³ Ortiz Sánchez, Iván. Sistema de Gestión de los Servicios de Saneamiento en el Perú. . CIDAP - UE. Lima: 2002.

⁴ Danos, Jorge y Otros. Estudio de la Legislación Comparada de los servicios de saneamiento de Colombia, Chile y Perú. SUNASS. Lima : 1997 pág. 12

⁵ Landa, César y otra. Constitución Política del Perú 1993. Lima :1993. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Artículo 66. Pág. 44

⁶ Idem.

⁷ Artículo 66º de la Constitución 1993

⁸ Aquí entendemos a los servicios de saneamiento conforme las leyes que regulan a la SUNASS y que comprende sólo al agua potable y al alcantarillado.



Esta titularidad como propietario no implica una prohibición a las inversiones privadas, puesto que la misma Carta Magna establece que el Estado, mediante Ley Orgánica, fija las condiciones de la utilización y del otorgamiento a particulares de los recursos naturales. La vía que se utiliza es la concesión, que otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. Esta posibilidad de ser titular de una concesión no se limita a nacionales o extranjeros, salvo la excepción que dentro de los 50 kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, recursos naturales ni aguas⁹.

Siguiendo una interpretación sistemática de las normas constitucionales contenidas en los artículos 66° y 71°, podemos afirmar que nuestra Constitución declara la propiedad y soberanía del Estado sobre los recursos naturales y, a la vez, permite la existencia de inversión privada con el otorgamiento de derechos reales sobre la explotación de recursos naturales, mediante una concesión, como es el caso del recurso hídrico.

Desde la perspectiva de los servicios públicos, debemos decir que la existencia de una necesidad, elevada al carácter de pública, y atendida como función obligatoria por el Estado, constituye, sin duda, el elemento fundamental del servicio público; y desde este punto de vista pueden ser las más variadas¹⁰.

A resultas de lo expuesto, entonces, los servicios públicos son aquellas prestaciones que aparecen en la satisfacción de los cometidos de bienestar y progreso social del Estado y cuya titularidad está asignada a la administración, la que busca una proyección masiva hacia la comunidad.

La Constitución establece en el artículo 58° que la iniciativa privada es libre y el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Este principio es asumido a lo largo del texto constitucional al enmarcarlo dentro de las facultades de los órganos del Estado, entendiendo que los servicios públicos constituyen una función inherente. Es importante agregar que la Constitución no niega que particulares puedan realizar estas actividades dentro del principio de libre iniciativa y dado que la gestión de servicios públicos no es una actividad exclusiva del Estado.

La Constitución señala que el Consejo de Ministros tiene competencia a nivel nacional en la dirección y la gestión de los servicios públicos¹¹ y, a nivel local, las municipalidades tienen competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad¹².

El acceso de las personas a los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y disposición de excretas son de carácter esencial y básico y en esa medida se encuentran también regulados dentro del concepto de servicio público que plantea la Constitución.

⁹ Landa, César. Ob. Cit. (29) Artículo 71 de la Constitución. Pág. 45.

¹⁰ Danos, Jorge. Ob. Cit. (28) Pág. 31.

¹¹ Landa, César. Ob. Cit. (29). Artículo 119° Constitución. Pág. 69.

¹² Landa, César. Ob.Cit. (29). Artículo 192° Inc. 4°. Pág. 100.



4.2.2. Derecho al Agua en la Constitución

Como ya lo hemos señalado antes y, luego de una revisión de la Constitución Política Peruana de 1993, observamos que en ella no existe una consagración expresa del derecho al Agua. Sin embargo, a pesar de esta inicial afirmación, nosotros seguiremos una línea de interpretación que nos permitirá concluir sobre la existencia el derecho al agua como parte de nuestros derechos constitucionales. Para ello, nos sustentaremos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país en materia de derechos humanos y haremos una interpretación sistémica y pro-hominis de nuestra Constitución.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC

Nuestro país es signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ – PIDESC - que tiene el status de Tratado Internacional y cuyos derechos ahí reconocidos son de obligatorio cumplimiento para el Estado Peruano.

El artículo 11° parágrafo 1 del PIDESC especifica un catálogo de derechos que emanan de él y son indispensables para la realización del derecho a un «adecuado estándar de vida «incluyendo una adecuada alimentación, vestido y vivienda.» Adicionalmente, el artículo 12° reconoce el derecho de toda persona al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental, interpretada por la Observación General N° 14 del Comité del PIDESC que integra como uno de sus elementos el agua segura y potable.

El Comité PIDESC ha interpretado¹⁴ que el uso de la palabra «incluyendo» indica que no es intención de este catálogo de derechos ser exhaustivo. El derecho al agua cae claramente dentro de la categoría de derechos esenciales para asegurar un estándar adecuado de vida, particularmente siendo una de las condiciones fundamentales para la supervivencia humana. El propio Comité reconoció previamente que el derecho al agua está contenido por su estrecha vinculación al derecho al nivel más alto posible de salud¹⁵ y al derecho a una adecuada vivienda y adecuada alimentación. Además de los usos personal y doméstico, el agua se requiere para realizar muchos de los derechos establecidos en el Pacto, por ejemplo el agua es necesaria para producir alimentos, y asegurar la higiene personal y la conservación del medio ambiente¹⁶.

En la Observación General N° 4 del Comité PIDESC (1991) sobre el derecho a la vivienda adecuada¹⁷ se establece un conjunto de factores o elementos que constituyen este carácter dentro de los que figura expresamente la disponibilidad de servicios. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Afirma categóricamente que «Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable entre otros servicios más».

¹³ La interpretación pro hominis está orientada a interpretar lo más favorable a la dignidad humana en materia de interpretación de normas sobre derechos humanos constituyendo una guía para el intérprete en todo momento.

¹⁴ La adopción del Pacto fue realizada el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y es vigente para el Perú desde el 28 de julio de 1978. Novak y Salmón. Las Obligaciones Internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos. Lima Fondo Editorial PUCP. 2002. Pág. 207.

¹⁵ Punto 3 del Observación General N°15 emitido por el Comité PIDESC.

¹⁶ Puede revisar Observación General PIDESC N° 14 del año 2000.

¹⁷ Punto 6 del Observación General N°15 emitido por el Comité PIDESC



Es importante mencionar que el derecho al disfrute de la salud también está consagrado expresamente por el artículo 7 de nuestra Constitución: «Todos tienen derecho a la protección de la salud, la del medio familiar y la comunidad así como contribuir a su promoción y defensa».

El desarrollo del derecho a la salud debe interpretarse a la luz del Pacto y de Observación General N°14¹⁸ que interpreta el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no solo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas. Los Estados deben garantizar la atención de salud, en particular estableciendo programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y velar por el acceso igual de todos los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda entre otros más.

En la Observación General N° 3¹⁹, el Comité confirma que los Estados parte del Pacto tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, así también la Observación General N° 14 establece como una obligación básica, garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y condiciones sanitarias básicas, así como un suministro adecuado de agua limpia potable.

En este mismo sentido, se suma con excepcional importancia la reciente Observación General N° 15, presentado por el Comité PIDESC en Noviembre de 2002, en donde se reconoce expresamente que el Pacto Internacional incluye la existencia del derecho al agua dentro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tal como lo hemos desarrollado en el capítulo II.

Por último, consideramos que el derecho al agua también debe ser visto en conjunción con otros derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos entre ellos el derecho a la vida y a la dignidad humana.

La jerarquía de los Tratados sobre Derechos Humanos

Un elemento importante para medir los efectos del PIDESC nos plantea observar cuál es la jerarquía de los tratados en nuestro ordenamiento constitucional.

Las normas sobre tratados establecidas en la Constitución Peruana de 1993 son las siguientes:

- Artículo 55²⁰ «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional». Según esta norma los tratados forman parte de nuestro ordenamiento jurídico nacional pero no establece cuál es su jerarquía o rango normativo.

¹⁸ Punto 8 del Observación General N° 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada (Párrafo 1, Artículo 11 del Pacto DESC) Comité PIDESC.

¹⁹ Puntos 11, 12, 15, 34,36,40,43 y 5 del Observación General N° 14 sobre el derecho a disfrutar del mas alto nivel posible de salud. (Artículo12 del Pacto Desc) Comité PIDESC

²⁰ Landa, Cesar y Velazco, Ana. Constitución Política de 1993. Fondo editorial PUCP: Lima: 1994. Pag. 40.



- Segundo Párrafo del artículo 57° «Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. En tal sentido, todos los tratados que versen sobre temas vinculados el texto constitucional, incluyendo los derechos constitucionales, deberá ser aprobado por el procedimiento de reforma constitucional y con ello, en nuestra opinión, se le estaría otorgando el mismo status que la Constitución.
- Artículo 3° « La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado Democrático de Derecho y la forma republicana de gobierno»
- Cuarta Disposición Final «Las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por el Perú».

Cuando señalamos que la Declaración Universal y los tratados sobre derechos humanos deben ser imperativamente aplicados en concordancia con la Constitución significa²¹ que ésta última debe ser adaptada a las normas internacionales y no al contrario. Podemos concluir que los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional pues solo se puede condicionar su interpretación mediante otra norma de igual rango.

La jerarquía de los tratados en nuestro ordenamiento constitucional es sumamente debatido, aunque un importante grupo de especialistas²² es de la opinión que dichas normas no mantienen el rango constitucional conforme lo establecía la Constitución 1979. Nosotros sostenemos, siguiendo a Marcial Rubio²³, que la Constitución Peruana de 1993, a pesar que el constituyente tenía la intención de rebajar la jerarquía de los tratados en general, en materia de Derecho Humanos sí mantienen su rango constitucional basado en la interpretación sistemática de los artículos 3°, 57° y Cuarta Disposición Final de nuestra Constitución.

Así²⁴, el artículo 3° es importante en la conceptualización porque incorpora todos los derechos considerados en el régimen jurídico interno; el artículo 57° porque da jerarquía constitucional a todo tratado aprobado por el procedimiento de reforma de la Carta en la medida que afecte disposiciones constitucionales y, la Cuarta Disposición Final porque establece una paridad de rango entre la Declaración Universal y los tratados ratificados por el Perú de una parte, y la Constitución por otra, al determinar que los derechos contenidos en ésta deben ser interpretados en virtud de aquellos instrumentos internacionales.

A modo de Síntesis

En nuestra Constitución los derechos consagrados en los tratados sobre derechos humanos en los cuales es parte el Perú tienen jerarquía constitucional como es el caso del PIDESC.

²¹ Rubio, Marcial. La ubicación Jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993. En revista Pensamiento Constitucional. Fondo Editorial PUCP: Lima. 1998. Pagina 109.

²² Novak, Fabian y Salmon, Elizabeth. «Las obligaciones del Perú en materia de Derechos Humanos». Fondo Editorial PUCP. Lima: 2002. Pag. 116. Afirman que los tratados tienen rango de Ley conforme el artículo 200° Inciso 4° de la Constitución.

²³ Rubio, Marcial. La ubicación Jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993. En revista Pensamiento Constitucional. Fondo Editorial PUCP: Lima. 1998. Paginas 99 – 113.

²⁴ Rubio, Marcial. Obra citada (26) Pagina 113.



La Observación General 15 del Comité PIDESC interpreta que el derecho consagrado en el artículo 11° parágrafo 1° del Pacto, cuando expresa un «adecuado estándar de vida» e incluye una adecuada alimentación, vestido y vivienda, está reconociendo el derecho al agua.

Asimismo, el derecho a la salud está consagrado en el artículo 7° de nuestra Constitución y debe ser interpretado de acuerdo al artículo 12 del Pacto PIDESC, que consagra el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, que conforme el comentario general 14 expresa que el derecho a la salud es inclusivo pues abarca como uno de los principales factores determinantes de la salud el acceso al agua limpia potable.

En consecuencia, el derecho al agua es un derecho reconocido por el Pacto PIDESC y otros tratados por lo que constituye una obligación internacional del Estado Peruano y además es un derecho constitucional consagrado en nuestra Constitución conforme los artículos 3°, 7°, 55°, 57° y Cuarta disposición final, interpretadas de manera sistemática, pro-hominis y conforme los artículos 11° primer parágrafo y artículo 12° del Pacto PIDESC desarrollado progresivamente conforme las observaciones generales 4, 14 y 15 del Comité del PIDESC.

Por ello, afirmamos la existencia del derecho al acceso al agua segura y potable dentro de nuestro ordenamiento constitucional, pero sin dejar de reconocer las limitaciones que puede ocasionar que no exista un reconocimiento expreso en nuestra Constitución, por lo que **recomendamos su inclusión expresa dentro del catálogo de derechos de nuestra Carta Magna.**

4.3. Recursos Naturales y el Agua en la legislación vigente

4.3.1. Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821²⁵, tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales establecidos en los artículos 66° y 67° de la Constitución, definiendo un marco adecuado para el fomento de la inversión y, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales, el ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

La Ley define como Recurso Natural²⁶ a «todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: las aguas superficiales (ríos) y subterráneas (pozos). Observamos una clara visión de los recursos naturales como bien económico y una mercancía que dependen del mercado.

Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean estos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación. Los frutos y productos obtenidos en la forma establecida en la Ley, son de dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos. El Estado es soberano

²⁵ Ley publicada en el Diario El Peruano, el 26 de junio de 1997.

²⁶ Artículo 3° Ley 26821.



en su aprovechamiento lo cual se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre tales recursos ²⁷.

Los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.

La Ley especial dictada para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales precisa las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, incluyendo los mecanismos de retribución económica al Estado; asimismo contempla en forma precisa los atributos que se conceden, sean estos de carácter real o de otra naturaleza.

La concesión²⁸, aprobada por leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible sobre el recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. Otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que la Ley exija para mantener su vigencia. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación conforme a leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. Las concesiones, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo por ello se dice que son bienes incorporales registrables.

Asimismo, existen las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, **contratos de explotación**²⁹ y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en leyes especiales que tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la ley 26821, en lo que les sea aplicable³⁰.

Todo aprovechamiento por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. Esto no se aplica a los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de comunidades campesinas y nativas, quienes pueden beneficiarse gratuitamente y sin exclusividad de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado.

Es importante mencionar que esta Ley promueve claramente la inversión privada para el aprovechamiento de los recursos naturales a través de una concesión pero sin una regulación clara que priorice el papel del Estado en el control del aprovechamiento de los recursos naturales.

En el caso del recurso agua, la legislación en materia de servicios de saneamiento opta por una modalidad distinta para que los particulares puedan acceder a la prestación de los servicios: «El Contrato de Explotación».

²⁷ Artículos 4º y 6º de la Ley 26821

²⁸ Artículo 23º de la Ley 26821.

²⁹ Este tipo de modalidad de otorgamiento de derechos se usa en los servicios de saneamiento.

³⁰ Artículo 24º de la Ley 26821.



4.3.2. Ley General de Aguas.

Hace 32 años³¹, con la promulgación del Decreto Ley N° 17752, más conocido como Ley General de Aguas, se dio en el Perú un paso importante al sustituir el Código de Aguas de 1902.

La Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 17752³², fue promulgada el 24 de julio de 1969, un mes después de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria. Se mantiene en vigencia hasta la fecha con pocos cambios que se han producido en la Ley General de Aguas (Decretos Leyes 18735 y 19503), así como en el Decreto Legislativo 106 y el Decreto Legislativo 653. Esta Ley estableció un régimen de dominio público de las aguas, afirmando que todas las aguas, sin excepción y cualquiera fuera su estado físico y ubicación, pertenecen al Estado, correspondiendo a la Autoridad de Aguas una serie de funciones y responsabilidades.

Una de las disposiciones que aún se mantiene vigente es el orden de preferencia en el uso del agua:³³

- a. Necesidades primarias y abastecimientos de poblaciones.
- b. Cría y explotación de animales.
- c. Agricultura.
- d. Energético, industriales y minero.
- e. Otros Usos (piscigranjas, recreativo y turístico).

Si bien se puede variar el orden de prioridad de los tres últimos por características de la zona, disponibilidad de agua y por política hidráulica y por desarrollo económico, esta norma no es respetada pues en la práctica se prioriza las actividades vinculadas al sector minero en perjuicio de las demás actividades.

La Autoridad de Aguas fué diseñado siendo la autoridad máxima el **Ministerio de Agricultura** dentro del poder ejecutivo.³⁴ Es decir, **esta gestión del agua no estaba en manos de un ente autónomo sino que formaba parte de la estructura del Gobierno Central**. El espacio básico de gestión ha estado diseñado en función de los distritos de riego³⁵ y no a través de cuencas. **De otro lado, podemos caracterizarlo como una gestión sectorial, pues la gestión es sobre el recurso natural agua desde el sector agricultura, siendo dispersa.**³⁶ Esta diseñado en torno a una Dirección General de Aguas³⁷ y un Administrador Técnico del Distrito de Riego, en cada uno de ellos. En ese marco todos los particulares requieren una licencia, un permiso o una autorización para aprovechar el agua, sujetándose a las normas pertinentes.

³¹ Del Castillo, Laureano. Conferencia Electrónica 12 setiembre al 03 de octubre del 2001. Legislación de Aguas: Propuestas para el Desarrollo Rural.

³² Todas las normas mencionadas han sido usados tomando como fuente de información la pagina Web www.cepes.org.pe.

³³ Artículo 27° del Decreto Ley 17752.

³⁴ Inclusive el Artículo 7° de la Ley General de Aguas establece facultades del Poder Ejecutivo para: reservar agua para fines interés público; Reorganizar una zona, cuenca hidrográfica o valle para una mejor o más racional utilización de las aguas; declarar zonas de protección, en las cuales, cualquier actividad que afecte a los recursos de agua, podrá ser limitada, condicionada, o prohibida; declarar los estados de emergencia; autorizar la desviación de aguas de una cuenca a otra que requiera ser desarrollada; y, sustituir una fuente de abastecimiento de agua de uno o más usuarios, por otra de similar cantidad y calidad, para lograr un mejor o más racional aprovechamiento de los recursos.

³⁵ Aunque toma como base a la cuenca, pero no siempre coincide.

³⁶ El artículo 128 de la Ley General de Aguas establece que es una autoridad compartida pues el aspecto sanitario corresponde al Ministerio de Salud y las minero – medicinales que inicialmente estaban en este mismo ministerio pasaron, conforme el Decreto Ley 25533, publicado el 8 de junio de 1992 al Ministerio de Industrias, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales

³⁷ Actualmente ha cargo de la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA.



La Autoridad de Aguas estaba constituida por³⁸:

- a. El Ministro de Agricultura.
- b. El Director General de Aguas, Suelos³⁹ e Irrigaciones.
- c. El Director Regional.
- d. El Administrador Técnico de Aguas del Distrito de Riego

Las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego ejercen, en primera instancia, autoridad local en materia de aguas.

El Administrador Técnico del Distrito es la única Autoridad en materias de aguas dentro de su jurisdicción. En casos de usurpación de funciones, el Administrador Técnico de Aguas dará cuenta inmediata al Director General de Aguas e Irrigación de la Zona Agraria, quien elevará, bajo responsabilidad, la denuncia al Ministro de Agricultura para los fines y medidas administrativas del caso, sin perjuicio de que oportunamente se entable la acción penal contra el infractor.

Salvo disposición expresa en contrario de las normas legales vigentes, el Administrador Técnico del Distrito de Riego es el funcionario competente para resolver en primera instancia administrativa las cuestiones y reclamos derivados de la presente ley.

El Director General de Aguas, Suelos e Irrigación resolverá en segunda instancia las apelaciones que se interpongan contra las resoluciones que expida el Administrador Técnico de Distrito de Riego con lo que quedará agotada la vía administrativa.

El Director General de Aguas, Suelos e Irrigaciones, podrá delegar en los Directores Regionales, en todo o en parte las facultades a que se refiere el artículo anterior. Los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones expedidas en primera instancia por el Director General de Aguas, Suelos e Irrigaciones serán resueltas por Resolución Ministerial, con lo que quedará agotada la vía administrativa.

El Consejo Superior de Aguas⁴⁰ era el organismo consultivo del Poder Ejecutivo, en cuanto a los usos preferenciales y demás cuestiones de índole intersectorial relativas a aguas. Estará integrado por el Director General de Aguas e Irrigación, quien lo presidirá, el Director General de Electricidad, el Director General de Industrias, el Director General de Minería, el Director General de Servicios Integrados de Salud, el Director General de Obras Sanitarias y el Director General del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología. Este Consejo no tuvo un funcionamiento sobre todo por que su función no era obligatoria sino referencial.

Los usuarios de cada Distrito de Riego se organizarán en Juntas así como en Comisión de regantes por sectores, en las que la mayoría se computará por personas teniendo representación la minoría. Las Juntas de Usuarios participarán en la elaboración de los Planes de Cultivos y Riegos, y demás actos en que obligatoriamente deberán ser oídos los usuarios.

³⁸ Artículo 2º del Reglamento la Ley General de Aguas, DECRETO SUPREMO N° 495-71-AG, Publicado: 01 de diciembre de 1971

³⁹ Actualmente ha cargo del INRENA.

⁴⁰ Artículo 135º de la Ley General de Aguas.



Existen diversas discusiones, debates y proyectos para generar un nuevo marco legal a la regulación del agua, sin embargo aún mantiene su vigencia. La citada Ley expresa que «las aguas son propiedad del Estado, siendo su dominio inalienable, pudiendo ser otorgado a particulares en armonía con el interés social y el desarrollo del país».

4.3.3. Proyecto de Ley General de Aguas

No obstante que las iniciativas por modificar la Ley General de Aguas de dieron desde mucho antes, fue entre los años de 1993 y 1997 en que se observó una gran actividad desde el Estado para sustituirla. Aunque se dice que el mencionado proyecto de Ley ha sido ampliamente debatido, la discusión se limitó a algunos ambientes, de técnicos y expertos en la materia, sobre todo cercanos a los órganos del poder público. El debate y la discusión con los interesados, agricultores y demás usuarios, fue más bien limitado; constituyéndose en una de las principales causas para que los anteproyectos fueran retirados de su trámite de aprobación.

Mediante Decreto Supremo No. 122-2002-PCM, de 5 de diciembre del 2002, se creó la Comisión Técnica Multisectorial encargada de elaborar un Proyecto de Ley de Aguas a ser concertado con todos los sectores involucrados en el uso del agua.

El ámbito de aplicación del proyecto de Ley de Aguas comprende todas las aguas continentales y bienes asociados existentes en el territorio de la República, así como las aguas que el Perú comparte con naciones limítrofes conforme a los tratados Internacionales ratificados por el Estado Peruano por mandato de la Constitución.

El proyecto reconoce como principio que el agua es un recurso natural, vital y vulnerable, que tiene un valor social, ambiental y estratégico para el desarrollo económico y social del país. Asimismo, reconoce explícitamente que el acceso al agua para necesidades primarias de la población es un derecho humano.

El proyecto plantea que el aprovechamiento sostenible del agua requiere de un manejo integral y por cuencas, en condiciones racionales y compatibles con la capacidad de recuperación y regeneración de los ecosistemas involucrados.

Siendo el agua un bien de dominio público, el proyecto plantea la creación—en el marco de un Sistema Nacional de Gestión de las Aguas—de una única Autoridad Nacional de Aguas, el Instituto Nacional del Agua, que vela por la cantidad, calidad y oportunidad del recurso. Esta Autoridad otorga los derechos de agua y sigue los lineamientos de política de un Consejo Nacional de las Aguas, instancia rectora del Sistema, de carácter multisectorial y con participación del sector público y privado. Igualmente, el proyecto plantea la creación de Consejos de Cuenca de carácter regional o multiregional, así como la participación de las autoridades sectoriales y de los gobiernos regionales en la gestión del recurso.

Con el objeto de promover la participación de los usuarios en la gestión y aprovechamiento sostenible de las aguas, el proyecto reconoce y amplía el rol de las organizaciones de usuarios de agua. Estas organizaciones se crearán a nivel de cuencas o sistemas hidráulicos, por tipos de aprovechamiento y pueden ser de carácter nacional o regional. En cuanto a



los niveles de organización de aprovechamiento agrario existentes, el Estado reconoce a la Junta Nacional de Usuarios de Riego, a las Juntas de Usuarios de Riego y a las Comisiones de Regantes como instancias de administración y fijación de tarifas de agua para fines agrarios.

La propuesta de Ley distingue entre «usos» y «aprovechamientos» de las aguas, siendo definidos los primeros como los que dan acceso al agua para satisfacer necesidades humanas primarias, las que son de carácter gratuito por la sola disposición de la Ley. Los aprovechamientos, por su parte, se otorgan mediante concesiones o autorizaciones sujetas al pago de retribuciones económicas. Además, el proyecto establece la obligación de contar con autorizaciones para el vertimiento de aguas residuales en las fuentes, y desarrolla derechos especiales de agua asociados a las tierras comunales de las comunidades campesinas y nativas.

El nuevo sistema de derechos de agua otorga mayor seguridad jurídica a los agentes económicos que utilizan el recurso, al establecer un sistema de concesiones tal como señala la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. La concesión no conlleva la privatización del recurso, se trata más bien de un derecho que obliga a su aprovechamiento bajo control y vigilancia del Estado. Los titulares de concesiones de aguas están sujetos a las condiciones del título de concesión respectivo.

El proyecto le otorga particular importancia a la protección de las aguas, especialmente en sus fuentes naturales, integrando y fortaleciendo la autoridad sobre la calidad, cantidad y oportunidad del recurso. La Autoridad de Aguas que se crea tendrá mayores atribuciones e instrumentos para prevenir y controlar procesos de contaminación o degradación del recurso por parte de actividades económicas o de otra índole.

El proyecto establece un régimen económico que comprende tres tipos de pagos por derechos de agua:

- Por el derecho de aprovechamiento
- Por el derecho de vertimiento
- Tarifa por el uso de infraestructura estatal hidráulica mayor

Además, propone un manejo sectorial de las tarifas de agua por tipo de aprovechamiento, orientadas a financiar la prestación del servicio de distribución de las aguas al interior de cada sector.

Se establecen también criterios para que los recursos financieros por el aprovechamiento del recurso se asignen de manera equilibrada entre el conjunto de la institucionalidad para el manejo sostenible del agua, y se plantea priorizar inversiones en las zonas generadoras del agua así como en actividades de prevención y manejo sostenible del recurso.

Finalmente, el proyecto señala la importancia de una adecuada planificación de la demanda y oferta del agua, a través de la formulación y seguimiento de Planes Hidrológicos por Cuenca y a Nivel Nacional.



Algunas instituciones y organizaciones de la Cuenca del Chillón agrupados en el *Grupo Técnico Estratégico del Chillón*⁴¹ han planteado algunos aportes al Proyecto de Ley de Aguas que consideramos pertinentes señalar:

- El artículo 89 no considera dentro de los criterios para la distribución de los ingresos económicos obtenidos por el aprovechamiento de las aguas y por el vertimiento de aguas residuales, la necesidad de resarcir la afectación que se hace a las áreas marino costeras, especialmente en las zonas donde desembocan los ríos. Se propone establecer un porcentaje para ello ó asignar un monto a la municipalidad respectiva que le permita hacer el saneamiento del área así como tener una compensación por el daño ambiental sufrido.
- El Anteproyecto de ley, permite el vertimiento a cuerpo natural de agua a residuos tóxicos, relaves, sustancias químicas previo pago de derechos de vertimiento. Omite mencionar expresamente que los vertimientos de aguas residuales en las fuentes de agua sólo podrá hacerse previo tratamiento de los mismos, independientemente del pago que haya que realizar ya que lo que debe buscarse es disminuir el grado de contaminación y no sólo aumentar el pago, tal como podría entenderse.
- El Anteproyecto es muy permisivo al posibilitar la comisión de varias infracciones graves antes perder el derecho a la concesión otorgada, esta causal debe hacerse más rígida.
- Se debe tener en cuenta los pasivos ambientales en los planes de remediación, la reglamentación debería suplir el vacío.
- El artículo 84 debe aclararse ya que sólo establece una relación de coordinación entre la Autoridad de Aguas y las autoridades marítimas respecto de la protección de las áreas marino costeras en la desembocadura de los ríos. Se propone que la autoridad de aguas sea la autoridad competente en la gestión de dicha área, primando sobre las autoridades marítimas.
- En el Anteproyecto la participación de las autoridades de los gobiernos locales está restringida en la gestión del recurso hídrico, dándose mayor participación a las autoridades sectoriales y regionales, se propone ampliar la participación de los gobiernos locales.
- La participación ciudadana y de los gobiernos locales es muy necesaria en la etapa del diseño de la Ley. No debe dejarse librada solo a un grupo de expertos de los sectores o pocos invitados elegidos a dedo.
- Debe planificarse el territorio de manera coordinada. Los planes hidrológicos nacional y de Cuenca deben tener correspondencia con los planes de desarrollo integral locales y regionales.
- Existe un vacío en el Anteproyecto al no incluirse como función adicional el desarrollo de la investigación para la protección de los recursos hídricos.

⁴¹ El Grupo Técnico Estratégico de la Cuenca del Río Chillón (GTE-CHILLÓN) fue creado mediante Decreto del Consejo Directivo N° 002-2004-CONAM/CD de fecha 29 de enero de 2004 como espacio de integración, participación, sensibilización, concertación y cooperación entre los diferentes actores de la cuenca, para mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Sus integrantes son: Gobierno Regional de Lima, Gobierno Regional del Callao, Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao, Municipalidad Provincial de Canta, Municipalidad Distrital de Ventanilla, Municipalidad Distrital de Ancón, Municipalidad Distrital del Rímac, Municipalidad Distrital de Puente Piedra, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, Municipalidad Distrital de Los Olivos, Municipalidad Distrital de Carabayllo, Municipalidad Distrital de Comas, Ministerio de Educación, Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud - DIGESA, PRONAMACHCS, Sub-Adm. Técnica del Distrito de Riego Chillón, Agencia Agraria de Puente Piedra, Unidad de Gestión Educativa Local 12 (UGEL Canta), Dirección de Salud III - Lima Norte (DISA III), Universidad Nacional Agraria La Molina, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Junta de Usuarios de Riego del Chillón, Sociedad Nacional de Industrias, ONG Alternativa, Mesa de Concertación Carabayllo, Asociación Carhuina, Asoc. Provincial Mujeres Canteñas - APROMUC



- El Anteproyecto omite mencionar la relación que debe existir entre la concesión del agua y la propiedad de las tierras, especialmente para el caso del agua que es de aprovechamiento agrario donde no deben estar ambos derechos separados.

4.4. Acceso al agua y derechos ciudadanos

Para acceder al servicio de agua potable y alcantarillado, los ciudadanos deben seguir un procedimiento administrativo engorroso y caro, especialmente aquellos que viven en la periferia de las ciudades, en zonas de pendientes o, simplemente, alejadas de las redes de agua. Estas zonas no se abastecen del líquido elemento en forma permanente y en cantidad suficiente sino a través de piletas, camiones cisternas, etc. convirtiéndose en zonas vulnerables a incendios, deslizamientos, contaminación y enfermedades.

En el caso de Lima Metropolitana, SEDAPAL señala que alrededor de un millón doscientos mil ciudadanos todavía no tienen acceso a servicios de agua y saneamiento, conectados a la red de SEDAPAL.

Las poblaciones sin servicios de agua a domicilio, acceden a un agua para consumo doméstico, en términos generales, de mala calidad, muy contaminada en el caso de provenir de camiones - cisterna, debido principalmente a inapropiadas fuentes de aprovisionamiento (surtidores clandestinos, manantiales, pozos, acequias), y el mal estado de los camiones.

Mas allá de las acciones puntuales que realizan las entidades públicas competentes respecto a la calidad del agua para consumo humano, no se ha establecido un sistema de control y vigilancia de los proveedores de agua a través de camiones - cisterna, dejando que opere un «mercado cautivo» que se aprovecha de la necesidad de esta población, obteniendo de ellos ganancias desmedidas.

Es absurdo que estas poblaciones se vean obligadas a padecer esta situación, acceder a un agua de mala calidad a cambio de asumir un pago hasta «diez⁴²» veces mayor que el que realiza la población con instalación intradomiciliaria, teniendo que asumir además los sobre - costos de frecuentes acarreos, mayores gastos en la cocción de los alimentos y de la propia agua con fines de desinfección (hervida). Los mayores impactos y gastos son en salud - sobre todo en niños - por los riesgos que implica el consumo de agua no tratada y/ o contaminada.

Para acceder al servicio es necesario tramitar y obtener la Factibilidad de Servicios⁴³ (en el caso de Lima es otorgada por SEDAPAL) para lo cual se requiere contar con el respectivo Saneamiento Físico Legal de la habilitación y con el título de propiedad otorgado por la entidad competente teniendo además que estar cerca de las redes del sistema, caso contrario la EPS lo deniega.⁴⁴

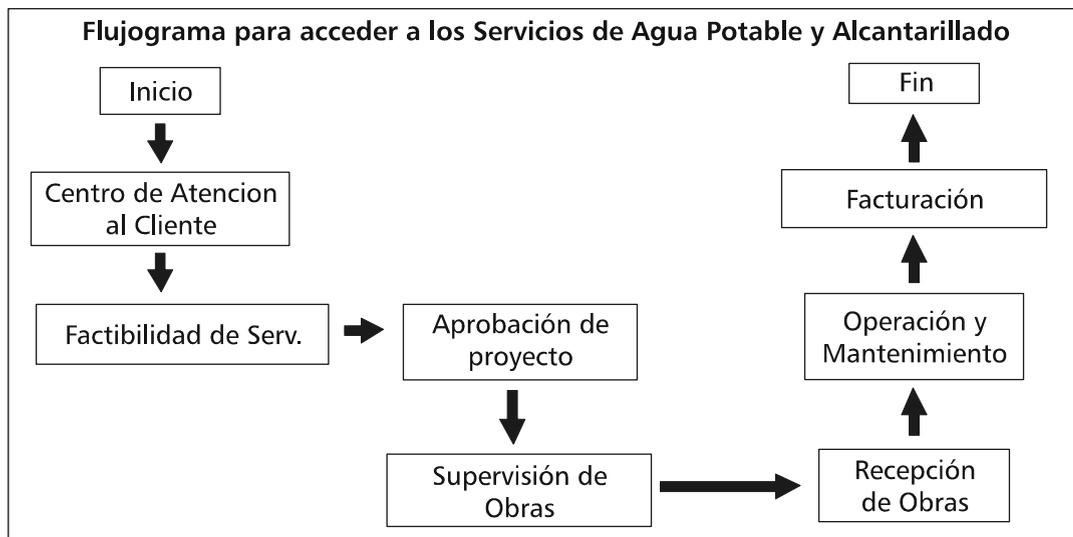
⁴² En Ventanilla Lima, los camiones cisternas venden el cilindro de agua de 200 litros a una tarifa que varía estacionalmente entre S/. 1.50 y 2.00, mientras que en el surtidor de SEDAPAL cuesta S/ 0.89 el metro cubico (cilindro S/ 0.18), siendo el transporte del agua el factor de encarecimiento

⁴³ El procedimiento para acceder a los servicios de agua potable y alcantarillado tiene las siguientes etapas: Se inicia con el tramite y obtención de la Factibilidad de servicios, luego se Aprueban los estudios Técnicos (Proyectos) y finalmente se Recepcionan las Obras ejecutadas

⁴⁴ El Ing. Jaime Salcedo Lobatón, Jefe del «Programa de Ampliación de la Cobertura – PAC, informó», que el 49% de los asentamientos humanos carecen de saneamiento físico legal en Lima Metropolitana, siendo esto una de las principales causas que impiden incrementar la cobertura de agua potable en la ciudad capital.



En sí, la falta de título de propiedad es una de las principales causas por las que los ciudadanos no pueden acceder al servicio a pesar de cumplir con los otros requisitos.⁴⁵



En el caso de que ya existan las instalaciones generales (redes instaladas), a toda persona domiciliada dentro del ámbito de responsabilidad de una entidad prestadora le asiste el derecho de que dicha entidad le suministre los servicios agua potable y alcantarillado para lo cual celebrará un contrato de suministro⁴⁶ mediante el cual la EPS se compromete a brindar al usuario los servicios a cambio de la tarifa correspondiente.

Cabe señalar que la normativa establece como derechos de los usuarios⁴⁷ de los servicios de saneamiento los siguientes:

- Acceder a la prestación de los servicios de saneamiento.
- Percibir los montos de contribuciones reembolsables⁴⁸.
- Recibir aviso oportuno de las interrupciones previsibles así como precauciones de emergencia.
- Ser informado de la normatividad de los servicios de saneamiento, derechos y las tarifas o de cualquier reclamo.
- Percibir compensación económica como indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la EPS a su propiedad por negligencia comprobada.
- Realizar reclamos ante la EPS, sin necesidad de pago previo cuando dichos reclamos tengan relación con el monto de lo facturado.

⁴⁵ El conjunto de requisitos solicitados para el trámite de aprobación de proyectos de agua potable y alcantarillado están detallados en el Anexo N°

⁴⁶ Según el Artículo 63° del D.S..09-95- PRES del 25/08/95, las características del Contrato de Suministro son: a. Se formaliza para cada vivienda, establecimiento comercial o industrial u obra, constituyéndose cada uno en una « unidad de uso ». b. Se celebra por tiempo indefinido, sin embargo el usuario podrá dar por terminado en cualquier momento siempre que avise por escrito a la EPS con un mes de anticipación. c. Adoptará la Modalidad de Adhesión. d. En el dorso del recibo o comprobante de pago de la tarifa, debe figurar las condiciones relativas al corte del servicio y otras que estime conveniente la EPS.

⁴⁷ Artículo 66° del D.S..09-95- PRES

⁴⁸ Actualmente es un derecho que le corresponde a los municipios.



4.5. Mecanismos de exigibilidad del derecho al agua en el Perú

Los Derechos fundamentales cobran su real importancia, contenido y finalidad en la medida en que pueden ser materializados y realizados, de lo contrario no pasarían de ser una mera declaración, carente de contenido obligacional. Dicha materialización se sustenta en la capacidad de poder hacerlos exigibles jurídicamente como consecuencia de acciones positivas o negativas que tiendan a desconocer, violar o menoscabar tales derechos. En tal sentido, la responsabilidad del Estado, a través del ordenamiento jurídico, es establecer mecanismos e instituciones encargadas de su protección y realización eficaz.

Por tal motivo, es de suma importancia la existencia de un proceso jurídico adecuado que garantice el respeto de los derechos humanos tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. Estos derechos al encontrarse recogidos positivamente en normas supra legales, tanto en la Constitución Política de 1993 (derechos humanos fundamentales), como en tratados internacionales ratificados por el Perú (Declaración Universal de Derechos Humanos; Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Facultativo, etc.) deben hacerse exigible mediante un debido proceso, entendido como: «aquél encargado de cuidar de forma inmediata y directa los derechos (fundamentales) por el respeto al principio de supremacía constitucional o por la salvaguarda de los derechos constitucionales». De manera muy breve, examinaremos a continuación las distintas vías infraconstitucionales contempladas en nuestro ordenamiento legal y administrativo que viabilizan las acciones de exigibilidad jurídica del derecho al agua.

El
Derecho @ agua

4.5.1. Mecanismos de exigibilidad en la vía administrativa

Los usuarios de los servicios públicos de agua potable pueden interponer, ante la entidad que presta el servicio de saneamiento, procedimientos administrativos para exigir el cumplimiento de sus derechos cuando consideren que son afectados o vulnerados. La exigibilidad de sus derechos en la vía administrativa se realiza a través de los «Reclamos».

a. Reclamos Comerciales

El «reclamo comercial» es el vinculado al consumo, al catastro ó a la cobranza. Para la solución de los reclamos de usuarios, existen dos instancias:

- a) Primera Instancia: Gerencia de Servicios. EPS.
- b) Segunda Instancia: Tribunal de Solución de Controversias de SUNASS(TRASSS).

El plazo para presentar un reclamo es hasta dos meses después de la fecha de vencimiento de la facturación materia del reclamo o hasta quince (15) días útiles después de producido el hecho que lo motiva. Los reclamos son presentados por escrito o en forma verbal, pudiendo interponerse estos últimos ya sea acudiendo directamente a la EPS o por vía telefónica.

En caso de que se presente un reclamo con deficiencias que no puedan ser subsanadas de inmediato, la EPS deberá admitirlo a trámite, instruyendo por escrito al reclamante, a fin



de que subsane las deficiencias observadas, debiendo otorgar un plazo que no podrá ser inferior a tres (03) días útiles.

Admitido el reclamo, se iniciará la investigación del mismo, disponiéndose la actuación de los medios de prueba pertinentes⁴⁹.

La EPS informará al reclamante de la realización de la inspección con la debida anticipación, a fin de que participe en dicha diligencia. Dicha inspección se realiza a solicitud del reclamante o de oficio por iniciativa de la EPS, cuando corresponda a la naturaleza del reclamo. En este caso, la presencia del reclamante o de su representante es obligatoria al igual que el levantamiento del Acta de Inspección respectiva, bajo sanción de nulidad.

Concluida la inspección, La EPS, bajo responsabilidad, entrega copia del Acta de Inspección al reclamante o su representante haciéndole saber que su firma representa la única constancia de la celebración de la inspección, no implicando en modo alguno la aceptación de los resultados. De considerar el reclamante que los datos consignados en el Acta de Inspección no corresponden a la realidad de los hechos, deberá indicarlo en la misma Acta.

La prueba de contrastación se lleva a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas por la SUNASS. Es obligación de la EPS informar al reclamante al momento que éste presenta su reclamo, acerca del derecho de solicitar la contrastación de su medidor, así como la existencia de contrastadoras privadas.

La aferición de un medidor se efectúa a solicitud del reclamante. El costo de la aferición es asumido por EPS en caso el reclamo sea declarado fundado, y por el usuario en caso contrario.

En atención a la naturaleza del reclamo, se incluye en el expediente los Informes Técnicos que respalden el fallo que emita. Previa a la emisión de la Resolución en Primera Instancia, se citará al reclamante a una audiencia con la finalidad de llegar a un acuerdo que ponga fin al procedimiento.

El plazo para resolver el reclamo es de treinta (30) días útiles computados desde la fecha de presentación del reclamo. Asimismo, La EPS dispone de diez (10) días útiles para notificar la Resolución de Primera Instancia.

La Resolución que pone fin a la Primera Instancia dará atención a todos los puntos controvertidos, será fundamentada e indicará el plazo que asiste al reclamante para impugnarla.

Contra la Resolución de Primera Instancia cabe presentar Recurso de Reconsideración, el cual es opcional, deberá ser interpuesto ante la misma área que emitió la Resolución en

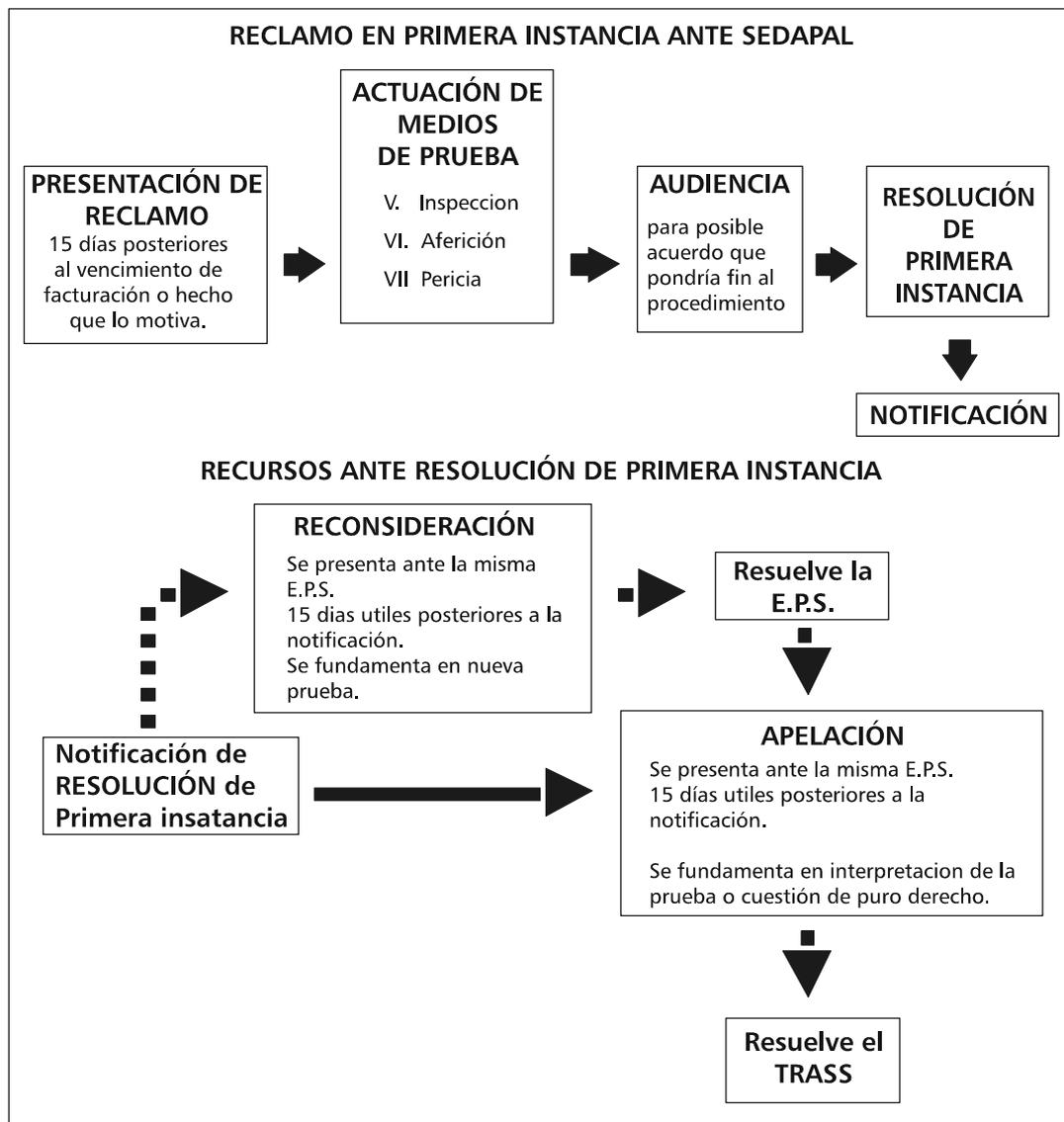
⁴⁹ Los medios de prueba típicos en un procedimiento de reclamo son los siguientes:

- a) Inspección, la cual podrá ser de las instalaciones interiores y/o exteriores.
- b) Contrastación o aferición de medidores.
- c) Documentos.
- d) Pericia.



Primera Instancia, dentro de los 15 días útiles de notificada la resolución y sustentarse en una nueva prueba.

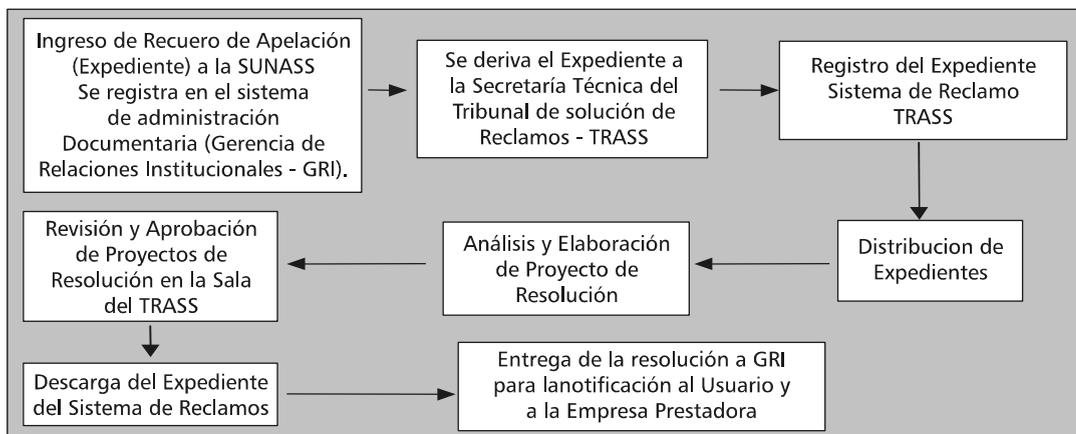
La Resolución que resuelve el Recurso de Reconsideración es fundamentada y debe referirse a los nuevos medios de prueba actuados. Asimismo, el Funcionario que la suscribe, indicará el plazo que le asiste al reclamante para interponer un Recurso de Apelación.



Contra lo resuelto en Primera Instancia, el reclamante podrá presentar Recurso de Apelación ante la EPS, en un plazo que no deberá exceder a los quince (15) días útiles contados desde el día siguiente que fuera notificada la Resolución de Primera Instancia o notificada el recurso de Reconsideración. El Recurso de Apelación deberá sustentarse necesariamente en distinta interpretación de las pruebas actuadas o en cuestiones de puro derecho.

Presentado el Recurso de Apelación, la EPS, bajo responsabilidad, en el plazo máximo de diez (10) días útiles elevará el expediente al TRASS de SUNASS, el que resolverá en segunda y última instancia. El plazo para resolver el Recurso de Apelación es de treinta (30) días útiles, computados desde que el expediente es remitido al tribunal. El plazo para notificar la Resolución de diez (10) días útiles.

TRÁMITE DE APELACIÓN EN EL TRASS



El reclamo comercial también puede ser un «reclamo masivo» que es aquél que comprende a más de 10 suministros, aún cuando éstos sean interpuestos por un único representante. Se exceptúan los originados en una individualización de facturaciones o los que corresponden a un contrato matriz común.

El plazo para resolver un reclamo masivo es de cincuenta (50) días útiles, computados desde la fecha de su interposición, pudiendo ser ampliado cuando la naturaleza y complejidad del mismo lo justifique, en 10 días adicionales

b. Reclamos Operativos

Los reclamos de tipo operativo son atendidos en forma inmediata y por su naturaleza no requieren de respuesta en forma escrita, siendo suficiente la firma del cliente en la Orden de Servicio.

El Gestor de Atención al Cliente es quien recepciona, registra y tramita los reclamos operativos reportados por los clientes y efectúa el seguimiento de su atención⁵⁰. El Equipo

⁵⁰ El procedimiento comprende: Recepción del reclamo; solicitud de informe o datos del lugar de la ocurrencia; ingreso y registro en el Sistema; generación y gestión de la orden de trabajo; ingreso al Sistema y registro de resultados y, seguimiento de acciones ejecutadas.

Operación y Mantenimiento de Redes también es responsable de gestionar la atención oportuna de los reclamos operativos reportados y registrar en el sistema los resultados.

c. Indicadores de los Reclamos

Durante los años 2002 al 2004 los reclamos efectuados ante las diversas oficinas de SEDAPAL es anualmente la tercera parte del número de conexiones; esto quiere decir que de cada 3 usuarios, 1 ha presentado un reclamo ante SEDAPAL.

Este tercio anual del número de reclamos con relación al número de conexiones es preocupante pues significa el grado de insatisfacción, conflictos o problemas que se realizan en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable bajo administración de Sedapal, dándonos una idea de lo que estaría ocurriendo en el resto del país si consideramos que esta es la EPS que cuenta con mas recursos.

Cuadro N° 1

INDICADORES	2002	2003	2004
N° de conexiones facturadas	963,269	994,678	1'009,153
N° Total de Reclamos comerciales y operativos	342,019	332,371	305,000
Relación entre N° de conexiones y N° de reclamos	35.51 %	33.42 %	30.22%

Elaboración propia. Fuente: Página Web www.sedapal.com.pe : Reclamos 1997 - 2003
Página Web SUNASS: www.sunass.gob.pe.

Cuadro N° 2
Expedientes Resueltos en el Trass en los meses de Setiembre del 2003 y Octubre del 2004

TIPOLOGÍA	SEDAPAL		OTROS		TOTAL		%	
	Set. 2003	Oct. 2004	Set. 2003	Oct. 2004	Set. 2003	Oct. 2004	Set. 2003	Oct. 2004
Facturación excesiva	925	398	378	287	1303	685	74,59%	64,62%
Catastro	51	13	2	15	53	28	3,03%	2,64%
Cobro indebido	3	-	16	5	19	5	1,09%	0,47%
Facturación indebida	-	-	2	9	2	9	0,11%	0,85%
Otros	284	259	86	74	370	333	21,18%	31,42%
TOTAL	1263	670	484	390	747	1060	100%	100%

Fuente: Página Web SUNASS: www.sunass.gob.pe.

Dentro de los casos resueltos en apelación por el TRASS, encontramos que los reclamos por facturación excesiva efectuada por parte de las EPS en el ámbito nacional constituyen el mayor motivo de reclamo. Aunque notamos una baja en octubre del 2004, sin embargo continua siendo muy alto (64.62%) las apelaciones por facturación excesiva. Esto nos permite afirmar que esta razón es la principal causa de las apelaciones y molestias que ocasionan a los usuarios del servicio a nivel nacional.



Cuadro N° 3
Resultado Resoluciones Trass en los meses
de Enero y Setiembre del 2003

DICTÁMENES	SEDAPAL		OTROS		TOTAL		%	
	Enero	Setiemb	Enero	Setiemb	Enero	Setiemb	Enero	Setiemb
Fundado	150	326	106	269	256	595	22,5%	34,05%
Fundado en parte	94	361	18	45	112	406	9,9%	23,24%
Infundado	403	111	65	49	468	160	41,2%	9,16%
Inadmisible	6	6	1	1	7	7	0,6%	0,40%
Improcedente	206	268	41	55	247	323	21,7%	18,49%
Nulidad Procesal	4	164	13	47	17	211	1,5%	12,08%
Otros	19	27	10	18	29	45	2,6%	2,58%
TOTAL	882	1263	254	484	1136	1747	100%	100%

Fuente: Página Web SUNASS: www.sunass.gob.pe.

Cuadro N° 4
Resultado Resoluciones Trass en el mes
de Octubre del 2004

DICTÁMENES	SEDAPAL	OTROS	TOTAL	%
	Octubre 2004	Octubre 2004	Octubre 2004	Octubre 2004
Fundado	286	253	539	50,9%
Fundado en parte	61	34	95	8,9%
Infundado	167	36	203	19,2%
Inadmisible	1	1	2	0,2%
Improcedente	145	35	180	16,9%
Nulidad Procesal	3	20	23	2,2%
Otros	7	11	18	1,7%
TOTAL	670	390	1060	100%

Fuente: Página Web SUNASS: www.sunass.gob.pe.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, el porcentaje de casos en que el TRASS resolvió darles la razón a los usuarios (en todo o en parte), en enero del 2003 alcanzó el 33.4 % de los casos, en setiembre se incrementó a más del 50% (56.29%) y en octubre del 2004 han constituido un 59.8 de las resoluciones emitidas por el TRASS.

Respecto de los casos en los cuales SEDAPAL es la contraparte, el TRASS le ha dado la razón a los usuarios (en todo o en parte o declarando la nulidad procesal) en aproximadamente más del 50% de los casos.

Estos porcentajes nos muestran claramente que las atenciones a los reclamos por parte de las EPS en general son ineficientes, en particular en los casos atendidos por SEDAPAL.

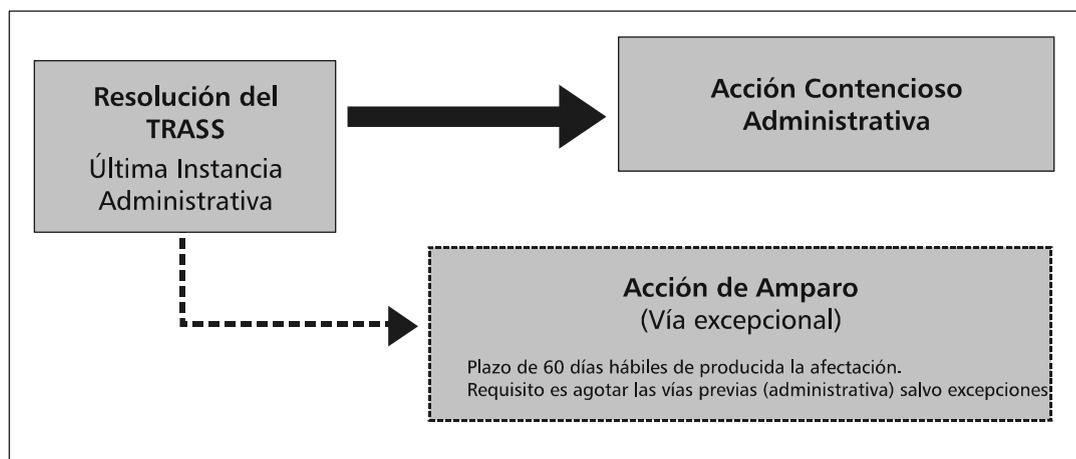
Podemos concluir que el número de quejas y reclamos de los usuarios se encuentra en aumento con relación al tema de cobros indebidos, calidad del agua y continuidad del servicio. Asimismo, el número de apelaciones favorables resueltas por el TRASS son preocupantes pues muestran altos grados de insatisfacción e ineficiencia de las entidades para resolver los reclamos por la exigibilidad de los derechos de los usuarios exigidos a través de la vía administrativa.

Es necesario construir un mecanismo o institucionalidad que permita una adecuada defensa de los derechos de los usuarios frente al poder monopólico de las entidades prestadoras del servicio; creemos que no basta la información que se está realizando a través de SUNASS en Lima, ésta debe difundirse a todas las ciudades del país y generar una especie de asesor o defensor de los usuarios que recomiende acciones concretas de reclamo e impugnaciones.

4.5.2. Mecanismos de exigibilidad en la vía judicial

Cuando el usuario ha presentado un reclamo comercial u operativo ante la EPS y agota la vía administrativa recurriendo en apelación ante el TRASS, pero no está de acuerdo con esta resolución, dicho ciudadano puede impugnarla en vía judicial, mediante la Acción Contencioso Administrativa y, excepcionalmente, en vía de Acción de Amparo si se ha afectado su derecho constitucional.

El Derecho @ agua



a) Acción Contencioso Administrativa

En nuestro país el proceso contencioso administrativo constituye el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento constitucional para el control jurisdiccional de la actuación de las diferentes entidades administrativas. Este proceso garantiza una de las conquistas básicas del estado de Derecho cual es la subordinación de toda la actividad administrativa a la legalidad. En tal virtud, los afectados por una actuación administrativa violatoria de sus derechos e intereses



están constitucionalmente facultados para demandar ante el Poder Judicial la satisfacción jurídica de sus pretensiones contra la Administración Pública⁵¹.

El Proceso contencioso administrativo está regulado por la Ley 27584 que, en su artículo 1 establece que el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados⁵².

La labor del Poder Judicial no se restringe a una declaración de invalidez del acto administrativo, sino a una sustitución de la decisión administrativa pues solo así se brinda una efectiva tutela a las situaciones jurídicas de los ciudadanos.⁵³

Entre las pretensiones que los demandantes pueden formular en el proceso se encuentran: la declaración de nulidad, total o parcial, o la ineficacia del acto administrativo cuestionado, el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines; la declaración de contrario a derecho y el cese de toda actuación material que no se sustente en un acto administrativo y que se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo.

Las Medidas Cautelares

El ordenamiento jurídico ha diseñado instrumentos que sirven para garantizar la eficacia de la sentencia, evitando que el tiempo que se tarda en obtener una resolución jurisdiccional, no perjudique los fines que el proceso mismo quiere garantizar, por ello surgen las medidas cautelares.

Las medidas cautelares son los instrumentos a través de los cuales se pretende evitar que los derechos e intereses cuya tutela se pretende en el proceso puedan verse lesionados por la inevitable duración del proceso. La solicitud de una medida cautelar puede ser planteada antes de un proceso o dentro de este⁵⁴.

En el proceso contencioso administrativo pueden ser solicitadas cualquiera de las medidas cautelares reguladas en el Código Procesal Civil, siendo especialmente procedentes las medidas de innovar y de no innovar. Ello quiere decir que el rasgo de excepcionalidad que tienen estas medidas en el proceso civil se pierden en el proceso contencioso administrativo⁵⁵.

⁵¹ DANÓS, Jorge. Prólogo a la primera edición del texto de PRIORI, Giovanni «Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo». pp. 23

⁵² Giovanni Priori, señala que la ley tiene cuatro notas caracterizadoras:

- El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva como el eje central de su contenido.
- Propicia un proceso contencioso administrativo tuitivo a favor de los particulares
- Establece un control jurisdiccional pleno de los actos administrativos: no se restringe al control de legalidad sino a un control que supone brindar una efectiva tutela a los derechos e intereses de los administrados.
- Concibe el proceso contencioso administrativo como un proceso distinto y autónomo respecto del proceso civil

⁵³ PRIORI, Giovanni «Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo». pp. 106.

⁵⁴ Los presupuestos de las medidas cautelares son :

- Verosimilitud: El solicitante de la medida cautelar deberá demostrar al Juez que la pretensión principal -que se intenta garantizar- tiene una posibilidad razonable de ser declarada fundada al pronunciarse la sentencia.
- Peligro en la Demora: Está referido a la amenaza de que el proceso se torne ineficaz durante el tiempo transcurrido desde el inicio de la relación procesal hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva.
- Adecuación de la Medida Cautelar: La medida cautelar debe ser adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión principal, es decir que debe existir una relación de coherencia y adecuación entre aquello que se intenta garantizar y la medida cautelar solicitada como garantía. Contracautela: En realidad es un presupuesto para la ejecución de la medida cautelar y no para su concesión. La ley no tiene norma acerca de la contracautela, por lo que se deberá de aplicar las normas del Código Procesal Civil.

⁵⁵ PRIORI, Giovanni. «Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo». pp. 240.



Cabe señalar que el inicio del proceso no suspende la ejecución del acto administrativo, el mismo que podría ser ejecutado, lo que podría hacer irreparable el daño causado. La medida cautelar será la suspensión de la actuación administrativa impugnada⁵⁶.

De conformidad con el artículo 36, párrafo 1 de la ley el Juez tiene un papel activo en la efectiva tutela de las situaciones jurídicas materiales que el proceso está llamado a hacer valer, así el Juez podrá dictar la medida cautelar que considere más idónea para garantizar la eficacia de la sentencia, aunque ello suponga reconducir la medida cautelar solicitada⁵⁷.

No existe aún jurisprudencia sobre la materia pues en pocos casos los usuarios llegan al poder judicial, por conflictos o reclamos con las EPS, por los costos del acceso a la justicia. Sin embargo, merece comentario un caso en el cual el órgano jurisdiccional concedió una medida cautelar a un usuario generando así tendencias jurisprudenciales favorables a los ciudadanos.

En el Expediente N° 2124 – 2003⁵⁸, bajo conocimiento de la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en los seguidos contra SEDAPAL, se inició una acción contenciosa administrativa presentada por un usuario por facturación excesiva del consumo pues existía una desproporcionalidad del promedio histórico del consumo. En las instancias administrativas se declaró infundado el reclamo y se realizó el corte del servicio de agua potable. Para evitar que el peligro en la demora de culminar el proceso judicial perjudique el usuario se interpone una medida cautela innovativa que la Sala Contenciosa - Administrativa que resuelve declarar fundada ordenando a SEDAPAL que reponga el servicio de agua potable y alcantarillado en el domicilio del demandante, hasta que sea resuelto de manera definitiva la pretensión principal del proceso judicial.

En la citada resolución el órgano jurisdiccional fundamenta su decisión en dos puntos:

- La demandante al solicitar la revisión del consumo o monto facturado por el suministro de agua a su predio, cuando y a su juicio existan indicios de una facturación errada, tiene derecho a que la administración le de una respuesta a su reclamo y en el caso de autos, no hay pronunciamiento en cuanto a la desproporcionalidad del consumo de agua, por los meses reclamados.
- El artículo 75 del Reglamento de Reclamos Comerciales de Usuarios de Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N 033 – 2001 – SUNASS – CD, establece la prohibición de disponer el cierre del servicio de agua potable en tanto una causa no haya sido resuelto en instancia final; debe entenderse, a criterio de la Sala que cuando la norma se refiere a instancia final incluye no solo el reclamo a nivel administrativo, sino además el reclamo ante el órgano jurisdiccional, y en tal sentido se aparta de cualquier criterio que en similares casos se haya resuelto anteriormente con relación a la norma antes citada; en tanto no se resuelva el principal no procede el corte del suministro.

⁵⁶ VESCOVI, Enrique. «Jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica» En: XV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1996, pp. 790

⁵⁷ PRIORI, Giovanni. pp. 241.

⁵⁸ Es importante mencionar que este caso es patrocinado por el Consultorio Jurídico Gratuito del área de Asesoría Legal de la Dirección de Proyección Social de la Facultad de Derecho – PROSODE – de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Esta resolución judicial constituye un precedente importante y dignifica a la magistratura en relación al derecho al agua y el ejercicio de los ciudadanos de los usuarios pues permite que siga ejerciendo su derecho y acceso al servicio de agua potable hasta que se resuelva definitivamente su caso en sede judicial lo que puede durar varios años.

b) Acción de Amparo

La Acción de Amparo es uno de los procesos constitucionales que protegen los derechos consagrados en la Constitución. Como señala Bidart Campos⁵⁹, las garantías son las instituciones de seguridad creadas a favor de las personas, con el objeto de que dispongan del medio para hacer efectivo el reconocimiento de un derecho; dan origen a una pretensión que sólo puede dirigirse al poder público, porque es el pedido de tutela para que asegure, restaure o haga efectiva una pretensión jurídica, en la que pueda existir un derecho.

La Constitución de 1993 en el numeral 2 del artículo 200 señala que el Amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la constitución, con excepción de los protegidos por el Hábeas Data.

El proceso de Amparo tiende a garantizar la supremacía de la Constitución y la integridad y observancia de sus preceptos, tal como concluye Borea Odría⁶⁰ es un instrumento para garantizar los derechos constitucionales no estrictamente individuales, es decir, los derechos de relación, los patrimoniales y sociales (cada uno con su matiz especial) y posibilitando una gran flexibilidad a la actuación del juez a fin que resulte ser eficaz la acción.

El mismo Borea⁶¹ señala que el objeto final del Amparo no es la declaración de nulidad de una norma, de tal forma que ésta no vuelva a tener aplicación. El motivo de esta acción es de hacer cesar en un caso concreto, una agresión al derecho constitucional de una persona perfectamente determinada. El fin del Amparo es el de la restitución al perjudicado del goce del derecho constitucional conculcado, o en todo caso el impedir que esta violación llegue a concretarse. Su esfera de influencia llega hasta la presente y la futura relación, pero no alcanza una infracción ya cometida cuyos efectos han concluido.

La Acción de Amparo es una vía excepcional, que solo procede cuando se hayan agotado las vías previas, salvo las excepciones señaladas en la Ley 28237:

1. Una resolución, que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida;
2. Por el agotamiento de la vía previa pudiera convertirse en irreparable la agresión;
3. La vía previa no se encuentra regulada, o si ha sido iniciada, innecesariamente por el reclamante, sin estar obligado a hacerlo;
4. Si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución.

⁵⁹ BIDART CAMPOS, German, Derecho de amparo. En BLANCAS, Carlos y RUBIO, Marcial. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1987. pp. 380.

⁶⁰ BOREA ODRÍA, Alberto. La Defensa Constitucional: El Amparo. En: BLANCAS, Carlos y RUBIO, Marcial. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1987. pp. 402

⁶¹ BOREA ODRÍA, Alberto. La Defensa Constitucional: El Amparo. En: BLANCAS, Carlos y RUBIO, Marcial. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1987. pp. 401



El Amparo es un procedimiento de tramitación sumaria, en el cual el juez con la contestación de la demandado o sin ella, resolverá la causa dentro de los tres días de vencido el término para la contestación, es decir no existe una etapa probatoria.

Realizando una revisión de las acciones de amparo que ha conocido el Tribunal Constitucional, se ha podido constatar que la mayoría de acciones de amparo han sido declarada improcedentes, con relación a una restricción del acceso al agua, dado que casi todas requerían la actuación probatoria y las acciones de amparo no tienen etapa probatoria; Sin embargo, se puede rescatar que la mayoría de los operadores y ciudadanos entiende el derecho al agua como una elemento o factor que perjudica o afecta el derecho a la salud de los habitantes de la localidad involucrada, lo cual no ha sido puesto en cuestión Tribunal, siendo de reiterado fundamento en sus resoluciones, así podemos observar en los Expedientes N° 1003-200-AA/TC Junín; EXP. N.° 1626-2002-AA/TC Arequipa:

«Ello, evidentemente, supone hacer distinciones respecto al uso del recurso hídrico; sin embargo, en autos no se aprecia documento alguno que permita discernir si el agua extraída sirve para cubrir necesidades primarias, o por el contrario, para el regadío de las 713.36 hectáreas cuya propiedad se atribuye la Asociación demandante (escrito de demanda, fojas 17), sino sólo un Acta de Constatación del Juez de Paz del Distrito de La Joya (fojas 5), en la que no se deja constancia del uso que se le da al agua.

No obstante lo expuesto, y aun cuando fuera cierta la alegación del uso doméstico del agua por parte de la Asociación demandante, **aquella situación constituiría un riesgo para la salud** de sus asociados, puesto que como se aprecia de fojas 235 a 237, el Ministerio de Salud –sobre la base de un análisis de laboratorio– **declaró que las aguas del canal de regadío de la Irrigación San Camilo no son aptas para el consumo humano**, por encontrarse la presencia de coliformes totales y fecales por encima de los valores permisibles. Por tales razones debe desestimarse la demanda.» (Subrayado nuestro).

EXP. N.° 529-01-AA/TC Junín:

« (...) Los recurrentes, con fecha dos de octubre de dos mil, interponen acción de amparo contra el Gerente General de la empresa SEDAM-HUANCAYO S.A...., con la finalidad de que cese la amenaza de suspender el suministro de agua potable y retirar las redes de conexión de agua potable a la población del distrito de San Gerónimo de Túnan, en caso de no continuar sometidos a su gestión administrativa y procedimientos de cobranza, actos que consideran violatorios de sus derechos constitucionales relativos a la salud y de contratar libremente.

(...) se ha evidenciado un servicio deficiente y que se producen restricciones en determinadas zonas de la población, también debe entenderse que estas deficiencias son atribuibles a la empresa que suministra el servicio de agua y no a la empresa que únicamente factura y cobra dicho servicio.

(...) en el presente proceso no se ha acreditado fehacientemente la existencia de actos realizados por la entidad emplazada que impliquen una situación de amenaza cierta e inminente; por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N.° 25398.»



El fundamento de las demandas de Acción de Amparo, basados en el Derecho a la salud, es adecuado si nos remontamos al Comentario General 14 sobre los factores del derecho a la salud dentro de los cuales está el acceso a agua potable y segura. También está fundamentado en el Pacto PIDESC artículos 11 y 12, así como, el artículo 3º de la Constitución y los Comentarios Generales 14 y 15 sobre el derecho al agua.

Es importante mencionar que el artículo 38 de la Ley 28237 « establece que no procede el amparo en defensa de un derecho que carece de sustento constitucional directo o que no está referido a aspectos constitucionalmente protegidos del mismo». Es decir que el agua como derecho independiente y autónomo no podrá alegado en defensa constitucional a través de un proceso de amparo. Sin embargo, la segunda parte del mismo artículo permitiría usar el derecho al agua, para interponer proceso de amparo, al ser elemento del derecho a la salud como establecen la observaciones generales pertinentes del Comité PIDESC. Esta norma es discutible en nuestra opinión, su constitucionalidad, pues iría contra el reconocimiento de derechos que expresa el artículo 3º de nuestra Constitución.

Es importante mencionar que en la jurisprudencia latinoamericana también se han presentado acciones de amparo sobre el acceso al agua con fundamento en el derecho a la salud. Presentamos el caso del Juez de la Octava nominación en lo Civil y Comercial de la Prov. de Córdoba, Dr. Fernando E. Rubiolo. La acción fue presentada por la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), conjuntamente con vecinos de la comunidad Chacras de la Merced. En el marco de una medida cautelar solicitada por los mismos, el juez resolvió ordenar a la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento (DIPAS) que provea en el lapso perentorio de 24 hs., 200 litros de agua potable diarios, a cada una de las viviendas de los amparistas.

En la misma medida, el juzgado ordenó también, otorgar los medios necesarios para el almacenamiento del agua, en el supuesto caso que los damnificados no contaran con los mismos.

Esta medida implica un precedente histórico en lo que respecta a la protección de los Derechos Humanos de grupos vulnerables a nivel latinoamericano, incluyendo entre éstos el derecho a la salud y a un medio ambiente sano.

4.5.3. Costos del Acceso a la Justicia

La vía administrativa no representa mayores gastos pecuniarios para el usuario ya que el reclamo se puede hacer incluso de manera verbal. Sin embargo, como cualquier procedimiento implica un periodo de tiempo que se ha de invertir en su seguimiento en tanto se resuelve el reclamo.

En caso que el usuario no esté de acuerdo con la resolución que agota la vía administrativa, podrá impugnarla en la vía judicial, mediante la Acción Contencioso Administrativa o excepcionalmente en vía de Acción de Amparo, sin embargo recurrir a instancias jurisdiccionales implica realizar una inversión que muchas veces terminan por desanimar a los usuarios de recurrir a esta vía.

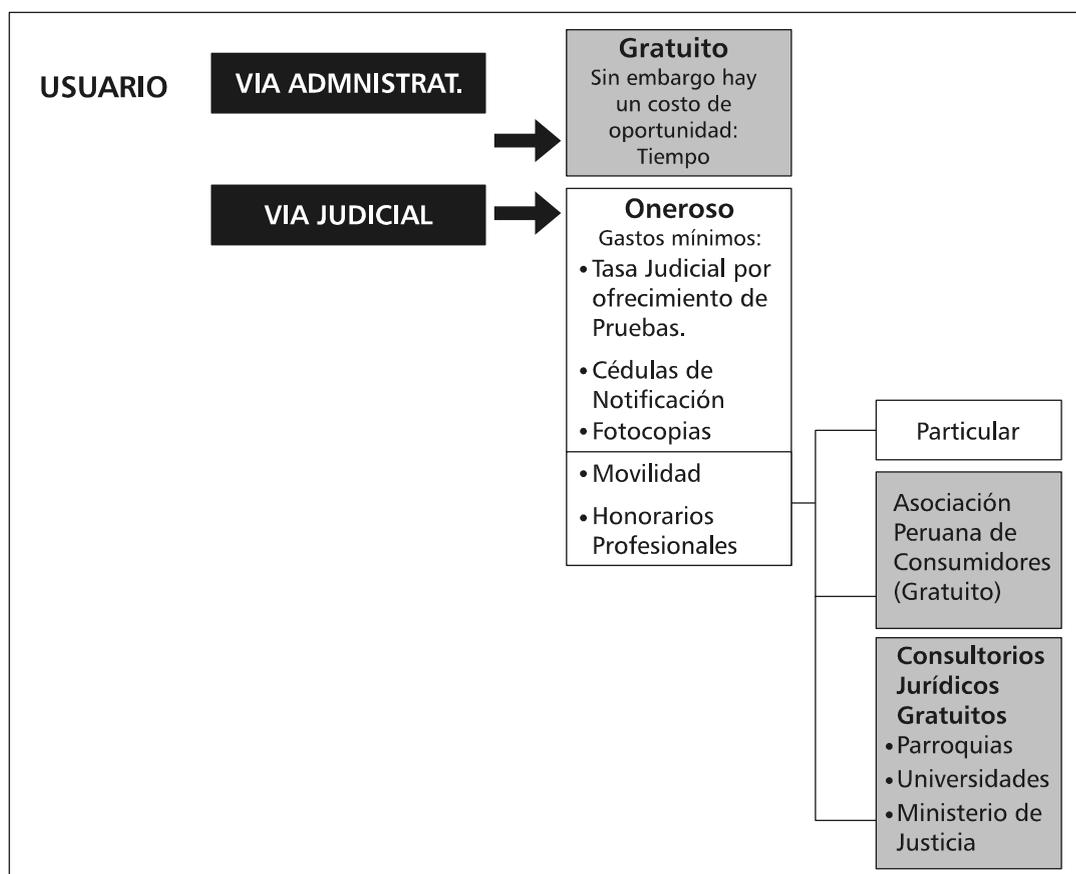
Entre los principales gastos a realizar tenemos:

· Tasa judicial por ofrecimiento de pruebas:	S/. 32.00
· Cédulas de notificación para cada escrito (promedio de 20).	S/. 64.00
· Fotocopias.	S/. 10.00
· Movilidad	S/. 50.00
	S/. 156.00

A dichos gastos se debe agregar los honorarios profesionales del abogado que se encargue del patrocinio legal de su causa, cuyo costo promedio en el mercado es de S/. 350.00, con lo que recurrir a la vía judicial supera fácilmente los S/. 500.00, y si la suma a reclamar es inferior o similar a la que se ha de invertir, termina por desalentar al usuario a fin de recurrir a la instancia judicial.

Dicho costo puede verse reducido en algo, si el usuario opta por recurrir a alguno de los servicios legales gratuitos que brindan algunas parroquias, universidades, asociaciones de consumidores o el propio Ministerio de Justicia, sin embargo, el desconocimiento, la falta de información de la existencia de este tipo de servicio y la cobertura de sus servicios, hace que pocos usuarios recurran a estos.

COSTOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA



4.6. Rol de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es creada por la Constitución de 1993, como un órgano constitucional autónomo. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Corresponde a la Defensoría⁶²:

- Proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, para tal efecto se le encarga la protección de los derechos inherentes a la persona humana, tales como: el derecho a la vida, al sufragio, a la integridad, a la dignidad, a la paz, a la libertad de expresión y pensamiento, a gozar de un medio ambiente sano, a la educación, a la libertad de conciencia y religión, a la igualdad ante la ley, entre otros.
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado: por tanto vela por que las autoridades y funcionarios de las diversas instituciones del Estado cumplan con sus responsabilidades y atiendan debidamente a la población, bajo el amparo de la Constitución y a las leyes. Para ello, cuenta con la posibilidad de requerir a todas las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos, la información necesaria para realizar sus investigaciones, los mismos que tienen el deber de cooperar.
- Supervisar la prestación de los servicios públicos a la población tales como: agua, energía eléctrica, telefonía, etc, no interesando si los servicios son brindados por una institución pública o privada.

Un órgano de línea de la Defensoría del Pueblo encargado de la función constitucional de supervisar la prestación de los servicios públicos es la Adjuntía de los servicios públicos y medio ambiente coordina la atención de quejas, consultas y pedidos de los usuarios de los servicios públicos de agua energía eléctrica, teléfono y transporte, presentados en las oficinas descentralizadas de la Defensoría.

El informe defensorial⁶³ elaborado por la Defensoría del Pueblo expresa que ha venido incorporando un «enfoque de derechos» en el tema del agua, lo que implica el reconocimiento del derecho al agua potable como un derecho humano. Asimismo, fundamenta la existencia del derecho humano dentro de nuestro ordenamiento constitucional. Es por ello que este informe busca señalar los principales problemas para instar a las autoridades públicas a tomar acciones que permitan dar vigencia al derecho al agua. De otro lado, sustenta la exigibilidad al Estado para establecer políticas públicas y regulatorias que permitan hacer efectivo este derecho, aumentando el acceso y mejorando la calidad del servicio con tarifas justas. Este informe representa un gran avance en la exigibilidad del acceso al agua potable, la progresividad y acceso universal del derecho, así como la justiciabilidad de este derecho esencial para la vida humana.

⁶² Artículo 162º de la Constitución Peruana.

⁶³ Informe Defensorial N° 94 CIUDADANOS SIN AGUA:ANÁLISIS DE UN DERECHO VULNERADO. 2005. Julio 2005. A partir de esta cita hacemos un resumen libre de dicho informe.



La Defensoría del Pueblo asume el concepto de «servicio público domiciliario» para definir los servicios de saneamiento, telefonía, energía eléctrica y, por extensión, transporte público de pasajeros. Y establece los derechos al acceso, calidad del servicio y tarifas justas, como los temas centrales de la actividad defensorial, realizada a través de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente y las Oficinas Descentralizadas. Ello, sin embargo, no implica dejar fuera de la competencia de la Defensoría del Pueblo la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado por asociaciones comunitarias, como las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento - JASS, u otras formas no empresariales.

Durante los dos primeros años de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo (1996-1998), alrededor del 10% de los reclamos correspondieron a servicios públicos, siendo el más quejado el de saneamiento por diez razones principales: facturación, medición del consumo, plazos para la instalación del servicio, desconexión y reinstalación, daños a la propiedad, cortes del servicio, tarifas, falta de información, diferencias en el acceso en el servicio y la calidad de la atención y cobros previos al reclamo.

De un total de 20,317 casos atendidos por la Defensoría del Pueblo en materia de servicios públicos entre abril de 1998 y abril de 2004, más del 20% corresponden al servicio de agua y saneamiento. Asimismo, las empresas de agua han sido las instituciones más quejadas en el ámbito nacional.

Sobre el **marco institucional de los servicios de saneamiento**, el informe precisa que se presentan problemas serios y vacíos normativos, así como la desarticulación de las acciones sectoriales y ausencia de coordinación entre las entidades del Estado involucradas en la prestación, regulación y fijación de políticas. Existe una superposición de funciones y competencias que llevan a la inacción o al conflicto entre las entidades involucradas.

- a. SUNASS sólo regula las EPS y el ámbito urbano, dejando de lado el ámbito rural
- b. La dependencia de los directivos de las EPS respecto de las autoridades municipales origina el predominio de criterios no técnicos en las decisiones de gestión de las empresas.
- c. El modelo de municipalización de las empresas y el nuevo modelo de descentralización han ocasionado conflictos entre los diversos niveles de gobierno, regional y local.
- d. La gestión estatal de los servicios de agua potable y alcantarillado se ha caracterizado por grandes ineficiencia y carencia de recursos para financiar las inversiones.
- e. La participación de la inversión privada puede permitir disponer de recursos y de capacidad empresarial para mejorar la eficiencia de gestión de las empresas. Sin embargo, es indispensable lograr el consenso político a través de una adecuada información a los ciudadanos, de modo que estos puedan entender los problemas, causas y consecuencias del actual modelo de gestión del servicio, tanto como los resultados que podrían lograrse con la participación privada. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de diálogo entre los gobiernos local, regional y central, con la población sobre la inversión privada.
- f. La duplicidad de funciones entre el organismo regulador y el Ministerio de Salud, respecto de la supervisión y vigilancia de la calidad del agua en el ámbito urbano, no ha permitido el cumplimiento pleno de sus obligaciones.

Sobre el acceso a los servicios de saneamiento y la superación del déficit, las inversiones requeridas para cumplir las Metas del Milenio al 2015 son aproximadamente US\$4,472 millones de dólares. Sin embargo, los planes de inversión tan sólo llegan a US\$1,257.5



millones de dólares, entre 2001 y 2008. Todas las EPS requieren acciones de optimización de la gestión empresarial y de la infraestructura existente, especialmente en la mejora del manejo de redes para lograr una mejor distribución, disminución de los altos niveles de agua no facturada, disminución de las pérdidas de agua, incremento de los niveles de micro medición, entre otras.

La Defensoría del Pueblo ha insistido en que existe un derecho de acceso al servicio, y que si la ley no diferencia entre propietarios y no propietarios, debe atenderse todo pedido de acceso al servicio de agua con sólo demostrar que se domicilia en el inmueble o predio. Por tanto, las EPS deben modificar algunos criterios que han limitado el acceso de los ciudadanos a los servicios de saneamiento. Asimismo, la SUNASS debería regular con claridad este tema, y establecer los lineamientos que deben seguir las EPS para modificar los Reglamentos de Prestación del Servicio.

Sobre la calidad del servicio, el derecho humano al agua implica contar con acceso a agua apta para el consumo humano y con una disponibilidad adecuada en términos de continuidad y suficiencia. El modelo de vigilancia y fiscalización presente varios problemas:

- a. La norma vigente de Calidad del Agua para Consumo Humano debe ser actualizada en base a las guías de la Organización Mundial de la Salud.
- b. No se han dictado normas para regular la vigilancia de la calidad del agua de consumo humano.
- c. En algunas ciudades aún no se realiza el número de muestras mínimo para la medición de cloro residual y así asegurar que el agua sea apta para el consumo humano.
- d. En algunas ciudades se ha observado la presencia de arsénico y nitratos, elementos sumamente peligrosos para la salud y que sobrepasan los Límites Máximos Permisibles para la calidad físico-química del agua a la salida de la planta de tratamiento, aguas subterráneas y red de distribución.
- e. SUNASS ha realizado la vigilancia operativa con una frecuencia máxima de una vez por año a cada Empresa, en algunas se ha realizado una vez cada dos años, y dos empresas en las ciudades evaluadas no fueron fiscalizadas durante todo el período investigado. En términos generales se observa que la SUNASS ha ido aumentando el número de muestras analizadas con fines de supervisión y control, aunque ello no ha sido una constante en todos los casos.
- f. La mayoría de los servicios de agua potable en el país no ha logrado brindar un servicio continuo a sus clientes. Una de las principales causas de esta situación es el alto nivel de pérdidas de agua, que se refleja en un elevado porcentaje de agua no facturada; es decir, agua que se pierde y que en lugar de generar ingresos adicionales a las empresas les genera pérdidas, y consecuentemente imposibilidad de ampliar los servicios y mejorar su calidad.

Sobre la situación de las empresas prestadoras, existe una sobrecarga sobre las EPS por parte de SUNASS, al solicitarles que inviertan en la elaboración de planes con elevados costos, que luego tienen complejos procedimientos para su aprobación; mientras que por otra parte no existen incentivos para cumplir con esta normativa. La inestabilidad de los directivos de las empresas genera dispersión en la visión y poca continuidad en los criterios de gestión, inversiones y políticas empresariales. Esto origina una menor eficiencia en el



uso de los recursos, y crea condiciones para que sean contadas las empresas que generan recursos suficientes como para pagar el servicio de la deuda, reponer activos y realizar nuevas inversiones.

El debilitamiento de la capacidad de gestión, y sea por una alta rotación de personal o por debilidad en las capacidades técnicas, junto a los insuficientes recursos financieros, se ve reflejado en los indicadores de gestión de las EPS, tal como es el caso de las elevadas pérdidas de agua por falta de medición domiciliaria, conexiones clandestinas, fugas físicas en las redes, o mal uso del agua por parte de algunos usuarios.

Los procesos de Participación del Sector Privado que vienen llevando adelante las empresas municipales de Tumbes y Piura, pueden contribuir a resolver los problemas de falta de recursos para inversión y deficiente gestión empresarial, de tal manera que se haga posible ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua y desagüe. Sin embargo, la opción de la participación privada, en sus diferentes modalidades, debe decidirse en el marco de un amplio proceso de información y consulta ciudadana, de tal manera que se posibilite la aceptabilidad social de esta medida.

Sobre las tarifas, existe una política de subsidios indiscriminados que resulta injusta para los más pobres, y que contribuye a dificultar que quienes no tienen agua puedan acceder a ella. En este sentido, la tarifa social viene siendo aplicada de una manera irracional, beneficiando a quienes más tienen y afectando así a los más pobres.

Finalmente la Defensoría del Pueblo afirma que la situación crítica de la prestación de servicios de saneamiento a nivel nacional requiere urgentes cambios en la política sectorial. Una de las opciones para dicho cambio, aunque no la única, es la participación de inversionistas privados en la gestión de los servicios. Por tanto, las autoridades públicas tienen la obligación de dar respuestas adecuadas para resolver los problemas del sector, y que la decisión de optar por la gestión privada de los servicios corresponde a dichas autoridades, tomando muy en cuenta la opinión y preocupaciones de la población mediante adecuados procesos de información, participación y consulta. Esta decisión, además, debe ser adoptada por las autoridades mediante **adecuados procesos de participación y consulta ciudadana, y manteniéndose las obligaciones del Estado de garantizar el derecho humano al agua**. En ese sentido, la gestión privada no debería considerarse como excluyente de la gestión pública, sino más bien complementaria en las modalidades que se consideren pertinentes para cada caso.



CAPITULO V



Políticas del Sector Saneamiento en el Perú

CAPITULO V



Políticas del Sector Saneamiento en el Perú

5.1. La Reforma del Sector Saneamiento: 1990-2004

El Estado ha impulsado a lo largo de las últimas décadas cambios en los servicios de agua potable y saneamiento que han causado efectos en el derecho al agua. Cada gobierno promovió transformaciones que ocasionaron la inestabilidad de la gestión de los servicios de saneamiento.

Estos continuos vaivenes han causado ineficiencias en la administración de los recursos que podrían haber facilitado un mayor acceso al agua e impactos positivos en la salud y bienestar de una mayor proporción de personas.

5.1.1. Antecedentes

a. Década del 70: Inicio de la organización empresarial

En la década del 70 las políticas del Estado se enmarcaron en las transformaciones estructurales emprendidas por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que permitieron crear una vasta actividad empresarial del Estado. Los esfuerzos se centraron en la organización empresarial de los entes responsables de la prestación de los servicios. Se dispuso que las entidades prestadoras en las ciudades más populosas del país, adopten la forma de empresas públicas, formándose la Empresa de Saneamiento de Lima (ESAL), la Empresa de Saneamiento de Arequipa (ESAR) y la Empresa de Saneamiento de Trujillo (ESAT). En el resto de ciudades los servicios fueron proporcionados por la Dirección General



de Obras Sanitarias (DGOS) bajo la dependencia del Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC).

En este periodo los servicios de agua potable y alcantarillado pasaron del Ministerio de Fomento y Obras Públicas al MVC. El Directorio de ESAL (antes COSAL)¹ tuvo cambios significativos. La sociedad civil que participaba en esta instancia de dirección a través de la Asociación Nacional de Propietarios, el Colegio de Ingenieros del Perú, y la Central Sindical de Empleados Particulares - Confederación de Trabajadores del Perú, fue totalmente excluida de este organismo; al mismo tiempo que el Concejo Provincial de Lima y el Ministerio de Salud mantuvieron el derecho de designar representantes en el Directorio, que tenían desde el régimen anterior. La nueva composición del Directorio fue de la siguiente manera: Cuatro (04) representantes del Ministerio de Vivienda y Construcción, un (01) representante del Ministerio de Salud y un (01) representante del Concejo Provincial de Lima.

«El modelo de los 70 considera que el Estado tiene el deber de planificar y dirigir centralmente el desarrollo de los servicios».

b. Década del 80: Formación de SENAPA

En la década del 80 los cambios se encuadran en una nueva reforma del Estado, emprendida tras las dos fases del Gobierno militar. La Ley de la Actividad Empresarial del Estado², de ese periodo pretendió materializar una propuesta integral de reorganización y regulación de las empresas del Estado en lo relativo a su organización, funcionamiento, régimen económico financiero, régimen laboral, control, evaluación y relaciones con los distintos niveles de Gobierno.

En este periodo el Estado mantiene los servicios bajo la dependencia, planificación y dirección del Ministerio de Vivienda y Construcción, y efectúa una importante reestructuración de la DGOS para dotar de organización empresarial a los servicios urbanos que no habían sido reestructurados con esta modalidad en la década anterior. En 1981 la organización existente (ESAL, ESAT, ESAR y DGOS) dio nacimiento a la empresa estatal matriz: Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA)³ y paulatinamente a un conjunto de empresas filiales y unidades operativas en casi todo el territorio nacional⁴.

El sistema empresarial de los 80 mantuvo la representación del Ministerio de Salud y de las municipalidades provinciales en el Directorio de las empresas filiales de SENAPA⁵. La

¹ El Directorio de la Corporación de Saneamiento de Lima (COSAL) estaba integrado por nueve (09) miembros: Un (01) representante del Banco Industrial del Perú, un (01) representante del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, un (01) representante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, un (01) representante del Concejo Provincial de Lima, un (01) representante de la Universidad Nacional de Ingeniería, un (01) representante del Colegio de Ingenieros del Perú, un (01)

² D.L. N° 216.

³ Decreto Legislativo N° 150 (1981) filiales del SENAPA.

⁴ El conjunto empresarial lo integraba la gran empresa matriz nacional: Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) y las empresas filiales: Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL (antes ESAL), Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa - SEDAPAR (antes ESAR), Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad - SEDALIB (antes ESAT); además las nuevas empresas filiales, creadas a partir de las Unidades Operativas de SENAPA: Servicio de Agua Potable de Loreto - SEDALORETO, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Moquegua - SEDAMOQUEGUA, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Piura - SEDAPIURA, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Cajamarca - SEDACAJAMARCA, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Tacna - SEDATACNA, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Chimbote - SEDACHIMBOTE, Servicio de Agua potable de Cusco - SEDACUSCO, Servicio de Agua Potable de Puno - SEDAPUNO, Servicio de Agua Potable de Lambayeque - SEDALAMBAYEQUE, Servicio de Agua Potable de Junín - SEDAJUNIN, Servicio de Agua Potable de Tumbes - SEDATUMBES; y diversas Unidades Operativas que aún no habían sido convertidas en empresas

⁵ El D. L. N° 150 previó la designación de representantes de las Municipalidades en los Directorios de las empresas. En 1984 la ampliación de la participación fue dispuesta por el D.L. N° 293.



composición de este órgano de dirección fue la misma de la década anterior: cuatro (04) representantes del Ministerio de Vivienda, un (01) representante del Ministerio de Salud y un (01) representante de las municipalidades provinciales. A partir de 1984 la representación de las municipalidades se amplía a un tercio del total de miembros del directorio de cada empresa filial.

Paralelamente, las políticas del Estado se orientaron a la formación de un conjunto de fuentes nacionales de financiamiento de los servicios e infraestructura sanitaria: El Fondo Nacional de Saneamiento Básico (FONASAB)⁶, un tributo especial aplicado a la facturación del agua⁷, parte del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)⁸ y los recursos generados por las tarifas, cánones y derechos fijados por la Comisión de Reajuste de Tarifas (CORTAPA) para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

El conjunto de empresas filiales de SENAPA tuvo presencia en las principales ciudades del país, sin embargo, no logró asimilar a todo el sector urbano, quedando fuera del sistema empresarial aproximadamente 200 ciudades (20% de la población urbana total).

5.1.2. Medidas iniciales

a. Descentralización de la gestión de los servicios de saneamiento

Las normas de la descentralización para transferir alrededor de 15 empresas filiales y alrededor de 15 unidades operativas de SENAPA fueron dictadas al final del periodo de Gobierno 1985-1990 (abril y mayo de 1990). SEDAPAL fue la única empresa filial de SENAPA excluida de las disposiciones de transferencia a las municipalidades de Lima y Callao, manteniéndose hasta la fecha como empresa de propiedad del Estado.

La descentralización de las empresas filiales y unidades operativas de SENAPA tiene origen en la Constitución Política de 1979, la Ley de Bases de la Regionalización⁹ y las Leyes Orgánicas de Creación de Regiones. En concordancia con estas leyes en abril de 1990¹⁰ se aprobó la nueva organización y funciones del MVC y creó la Dirección General de Saneamiento Básico; se dispuso, asimismo, que SENAPA transfiera sus empresas filiales y unidades operativas a las municipalidades¹¹ provinciales en el término de 90 días (empresas filiales) y en el transcurso de un (01) año (unidades operativas).

Las principales funciones específicas asignadas al MVC en concordancia con la descentralización pasaron a ser:

- 1) Coordinar con los Gobiernos Regionales la política nacional de saneamiento básico,
- 2) Coordinar con los Gobiernos Regionales la planificación y emisión de normas a nivel nacional para el desarrollo de la infraestructura de saneamiento básico de los centros poblados y de los nuevos asentamientos humanos.

⁶ Creado por D. L. N° 150.

⁷ Decreto Legislativo N° 163 que gravó los suministros de agua con una tasa de 5%.

⁸ Fijado en 15%.

⁹ Ley N° 24650

¹⁰ D.L. N° 574 del 11 de abril de 1990.

¹¹ La Constitución de 1979 establece la responsabilidad de los Municipios en la prestación de servicios públicos, criterio que fue recogido por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 vigente a la fecha. La constitución de 1993 mantuvo este enfoque.



La Dirección General de Saneamiento Básico fue creada como órgano de línea del MVC con la función de:

- 1) Proponer la política nacional para la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como el aprovechamiento de las aguas servidas en las áreas urbanas y rurales,
- 2) Formular el Plan Nacional de Saneamiento Básico,
- 3) Establecer y aprobar la normativa en el ámbito de su competencia.

La empresa SENAPA fue conservada en la nueva organización del MVC como Empresa del Estado de nivel nacional del sector Vivienda, encargándosele:

- 1) Brindar asistencia técnica a las municipalidades en los campos de planeamiento, programación, financiamiento, preparación de proyectos y ejecución de obras,
- 2) Desarrollo de tecnología relacionada con el suministro de agua potable y alcantarillado,
- 3) Asesoramiento técnico a las municipalidades en regulación de tarifas, cánones y servicios colaterales¹².

Para asegurar el sostenimiento de SENAPA se estableció la facultad de las municipalidades y SENAPA de convenir la continuación del pago del aporte económico¹³ que efectuaban las empresas, correspondiendo a SENAPA proporcionar asistencia técnica y administrativa para la mejor gestión de los servicios.

La descentralización otorgó a los Gobiernos Regionales, en coordinación con las empresas transferidas y las nuevas empresas que se formen, competencia para:

- 1) Proporcionar y ampliar los servicios de agua potable y alcantarillado a las localidades que carezcan de los mismos,
- 2) Coordinar la aplicación de los recursos provenientes del tributo especial establecido por D.L. N° 163 en la ampliación y mejoramiento de los servicios. Para ese efecto las entidades prestadoras fueron facultadas a continuar con su recaudación.

La relación de los usuarios y las entidades prestadoras de los servicios continuó regida por el Reglamento General de Prestación de Servicios¹⁴.

La descentralización incluyó la asignación de facultades a las municipalidades para fijar y regular tarifas y cánones por los servicios de agua potable y alcantarillado y servicios colaterales¹⁵. Los Directorios de las empresas se ampliaron de seis a nueve miembros, quedando formados de la siguiente manera: tres representantes de la municipalidad provincial sede de la empresa, tres representantes del resto de municipalidades provinciales, un representante de los trabajadores, un representante de SENAPA y un representante del Gobierno Regional. El Ministerio de Salud que había designado directores durante la década de los setenta y ochenta dejó de tener esta atribución.

¹² Punto 3) Art. 7 D.L. N° 601

¹³ Por D. L. N° 263 se precisó que esta contribución asciende a 3% de los ingresos por los servicios de agua potable y alcantarillado.

¹⁴ Resolución Suprema N° 006-90-VC-8200 (DL. N° 601)

¹⁵ D.L. N° 601 Art.7



b. Liquidación del sistema de apoyo y financiamiento

La reforma planteó desde el primer momento un nuevo enfoque integral del sector de agua potable y alcantarillado disponiéndose la liquidación del sistema¹⁶ construido alrededor de los servicios de agua potable y saneamiento en los años 80 e inicios del 90. Las principales medidas dictadas para allanar el camino de esta reforma se centraron en los siguientes campos:

- Desactivación de la empresa nacional SENAPA encargada, entre otros, de brindar asistencia técnica a las municipalidades en proyectos y ejecución de obras, desarrollo de tecnología de servicios de agua y alcantarillado, asesoramiento técnico a las municipalidades en regulación de tarifas, cánones y servicios colaterales, asistencia técnica y administrativa para mejora la gestión de los servicios.
- Desactivación de la Dirección de Saneamiento Básico del MVC, creada en 1990 para formular, en entre otros, la política nacional del sector agua potable y alcantarillado, el aprovechamiento de las aguas servidas, el Plan Nacional de Saneamiento Básico y normativa en el ámbito de su competencia.
- Desactivación del Fondo Nacional de Saneamiento Básico (FONASAB) instituido en 1981 para el financiamiento de obras.
- Desactivación de la Comisión Reguladora de Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado (CORTAPA).
- Derogación del tributo de 5% aplicado a la facturación de los usuarios con la finalidad de generar recursos exclusivamente para inversiones en obras, prioritariamente en poblaciones y zonas que carecen de servicios.
- Exclusión de la participación de los Gobiernos Regionales y de los trabajadores en los Directorios de las empresas. La participación de SENAPA en los Directorios de las empresas quedó automáticamente anulada con la Liquidación de esta entidad.
- Exclusión de la participación de la Municipalidad de Lima y del Ministerio de Salud en el Directorio de SEDAPAL.

5.1.3. La Reforma del Sector Saneamiento

a. Redefinición del Rol del Estado

En los años 90 y 91 se emprendieron las denominadas Reformas Estructurales bajo la orientación de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS)¹⁷ argumentando que la Actividad Empresarial de Estado no había arrojado resultados económicos y financieros satisfactorios contribuyendo a la generación del déficit fiscal con el consiguiente impacto inflacionario¹⁸. Es el inicio de la reforma de la actividad empresarial del Estado y la reestructuración en todos los sectores económicos.

Un aspecto sustantivo de esta reforma es la redefinición del rol del Estado en relación a su participación en la economía y los servicios públicos. Este enfoque ideológico fue efectuado para restringir la actividad del Estado a determinados rubros, y trasladar las funciones suprimidas al sector privado, en ese sentido la privatización de las empresas públicas fue un paso crucial, para concretar la reforma.

¹⁶ En 1999 se liquidó el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) la última fuente de financiamiento de infraestructura que provenía de la década anterior.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

¹⁸ D. L. N° 674 Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado.



En base a esta visión de Estado más pequeño y menos comprometido con la promoción del desarrollo y el ejercicio de actividades empresariales de servicios públicos, se dictaron en 1991 tres normas fundamentales: *la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, y la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento*, con la finalidad de declarar de interés nacional la promoción de la inversión privada, eliminar toda exclusividad o reserva del Estado en la explotación de los servicios de agua potable, alcantarillado, disposición de excretas y reuso de aguas servidas, y decretar la libertad de las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras para realizar estas actividades, en igualdad de trato.

La redefinición del rol del Estado quedó plasmada en la Constitución de 1993 al prescribir que sólo por ley expresa el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal (Art. 60). Una retracción substancial respecto de la Constitución de 1979 que otorgó a la actividad empresarial del Estado la finalidad de «promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo» (Art. 112).

b. La Estrategia de la Reforma

La estrategia de la reforma¹⁹ aplicada durante la década del 90 concuerda con la redefinición del rol del Estado en el sector y está dirigida a promover que la prestación de los servicios la asuman operadores privados; restringir las obligaciones del Estado a las actividades de rectoría, supervisión y regulación; y limitar la asignación de subsidios. Las tarifas deben recuperar la totalidad de los costos, incluyendo los de capital, sólo las capas sociales muy pobres tendrían subsidios. Los principales elementos de esta estrategia son:

- El rol del Estado está orientado a una función principalmente rectora, reguladora y de supervisión.
- La responsabilidad de las municipalidades en la provisión de los servicios de saneamiento.
- El autofinanciamiento de las entidades prestadoras de servicios y tarifas reales que incluyan todos los costos operacionales del servicio y los de ampliación.
- Soluciones tecnológicas para atender al sector de menores recursos.
- Fomento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios.

La estrategia de implementación de la reforma se desarrolló desde el establecimiento de una dictadura organizada por fuertes lazos de corrupción que llegó a controlar los poderes e instituciones del Estado (Congreso, Poder Judicial, Tribunal de Garantías Constitucionales, Jurado Electoral) incluyendo a los Gobiernos regionales, que fueron reemplazados por

¹⁹ Exposición de motivos de la Ley General de Servicios de Saneamiento (1994)



Comités Transitorios de Administración Regional (CTARS). Por esta razón la mayoría de las normas decisivas de la reforma tienen el carácter de decretos leyes²⁰.

La participación de las IFIS fue decisiva en la propuesta de reorganización y racionalización del sector, en la concepción del modelo, la formulación de marco legal, el financiamiento de programas de inversiones y la definición de la política sectorial para hacer factible la participación del sector privado en los servicios.

c. Marco legal

Sobre esta redefinición del rol de Estado en actividades de rectoría, supervisión y regulación y un profundo cuestionamiento de la actividad pública de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y alcantarillado, empezaron a promulgarse una serie de normas que variaron radicalmente la legislación.

Las principales normas emitidas son las siguientes:

- Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (noviembre 1991)
- Ley de Promoción de la Inversión privada en las Empresas del Estado (septiembre 1991)
- Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo del Saneamiento (noviembre 1991)
- Ley General de Servicios de Saneamiento (julio 1994)
- Ley General de la SUNASS (enero 1994) derogada
- Reglamento de la Ley General de la SUNASS (octubre 1994)
- Directiva sobre Reconocimiento de las EPS (marzo 1995)
- Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento (agosto 1995)
- Reglamento de Registro de las EPS (octubre 1996)
- Ley de Extinción de las Deudas de Saneamiento de los Usuarios y de Regularización de las Deudas de las EPS al FONAVI (enero 1999)²¹.
- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión (julio 2000)
- Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento (agosto 2000 no vigente)
- Decreto de Urgencia 075-2000 (septiembre 2000)
- Disposiciones Reglamentarias del Programa Transitorio Económico Financiero de las Empresas Prestadoras del Sector Saneamiento (septiembre 2000)
- Reglamento General de la SUNASS (febrero 2001)
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda (julio 2002)
- Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda

²⁰ Decreto Ley N° 25973 liquidación de SENAPA (21-12-1992), Decreto Ley 25702 deroga D.L. N° 163 (Nov 1992), Decreto Ley N° 25965 Desactivación de la Dirección Nacional de Saneamiento Básico (10-12-92), Decreto Legislativo N° 674 Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (27-09-1991), Decreto Ley N° 757 (1991) Ley Marco de Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo N° 758 (1991) Promoción de las Inversiones Privadas en Obras de Infraestructura y Servicios Públicos, Decreto Legislativo N° 697 Ley de Promoción de la Inversión Privada en el campo del saneamiento (7-11-1991), Decreto Ley N° 25906 declara en Estado de Emergencia a SEDAPAL (4-12-1992), Decreto Ley N° 26148 declara en Estado de Emergencia a los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (30-12-1992), Decreto Ley N° 25490 crea el Ministerio de la Presidencia (10-05-1992), Decreto Ley N° 25556 Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia (1-07-1992), Decreto Ley N° 25738 dispone que todas las funciones del sector saneamiento sean desarrolladas por el Ministerio de la Presidencia, Decreto Ley N° 25965 crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) (10-12-1992), Decreto Legislativo N° 677 (1991) deja sin efecto la participación laboral de los trabajadores en los Directorios de las empresas prestadoras.

²¹ Esta norma crea el Programa de Regularización de las Deudas de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento con el FONAVI, incluyendo las deudas vencidas y por vencerse, las otorgadas a las entidades prestadoras y las otorgadas a la población (contribuciones reembolsables). Transcurrido el plazo para acogerse al Programa el Ministerio y COLFONAVI quedan facultados a solicitar la reestructuración patrimonial de las entidades prestadoras que no se hubiesen acogido y de aquellas que habiéndose acogido al programa de fraccionamiento lo incumplan.



El marco legal del sector no ha reconocido expresamente el derecho al agua, no obstante existe una mención en la exposición de motivos de la Ley General de Servicios de Saneamiento²² que califica los servicios de saneamiento como inherentes al fin supremo del Estado²³ y los incluye dentro de sus deberes primordiales, fijados en el artículo 44 de la Constitución. (Artículo 80° de la Constitución de 1979)²⁴.

d. Políticas de tarifa

La reforma estableció un nuevo sistema tarifario bajo la conducción de la SUNASS, basado en los principios de: eficiencia económica para una asignación óptima de recursos y una utilización racional del recurso hídrico; viabilidad financiera para asegurar la recuperación de los costos totales de la operación y los costos de inversión; la equidad social en el sentido de la igualdad de trato para todos los usuarios procurando la satisfacción de las necesidades básicas.

Para llegar al nuevo sistema tarifario la SUNASS dispuso un reordenamiento tarifario cuya primera parte consistió en:

- 1) Disminución de categorías y asignaciones de consumo;
- 2) Disminución de los llamados Consumos Mínimos en 20%;
- 3) Aplicación de las tarifas en dos rangos de consumo.

Los resultados del reordenamiento se tradujeron en una reducción de los ingresos de la mayoría de entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) no obstante que la propia Superintendencia estimó que la disminución de los Consumos Mínimos, manteniendo las tarifas iniciales, podría reflejarse en una caída promedio de los ingresos de 8.8%²⁵. Entre 1996 y 1999 debido al reordenamiento tarifario la tarifa máxima por metro cúbico disminuyó de US \$ 0.82 a US \$ 0.56 mientras que la mínima lo hizo de US\$ 0.13 a US\$ 0.07. La tarifa promedio en 1999 que aplican las EPS disminuyó, de US\$ 0.33 a US\$ 0.28 por metro cúbico. La tarifa media nacional decreció ligeramente de US \$ 0.38 a US\$ 0.36 el metro cúbico²⁶.

El efecto negativo del reordenamiento tarifario en los ingresos agravó los problemas existentes de las EPS originados por las deficiencias del modelo y de la gestión municipal, provocando una crisis en la mayoría de entidades.

A la fecha y al cabo de cinco años el programa de reordenamiento tarifario no ha sido cumplido por las entidades prestadoras, impidiendo que los principios del sistema de tarifas, previsto en la ley General de Servicios de Saneamiento, puedan establecerse en su integridad, y las EPS logren su viabilidad financiera.

²² Los servicios de saneamiento comprenden: servicio de agua potable, disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales.

²³ Artículo 1° de la Constitución: La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

²⁴ Artículo 44° Constitución de 1993: Son deberes primordiales del Estado: ...garantizar la plena vigencia de los derechos humanos... y promover el bienestar general... El artículo 80° de la Constitución de 1979 establece iguales deberes que la Constitución de 1993.

²⁵ Memoria SUNASS 1999

²⁶ Memoria SUNASS 1999 pág 13, 14



e. Balance de la reforma

El reconocimiento público de fracasos en la reforma es de amplio espectro. También el propio gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo admiten que no se lograron los objetivos propuestos.

El documento del Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento²⁷ reconoce la existencia de problemas en varios niveles: prestación de los servicios (indicadores precarios a diciembre de 2002, continuidad del servicio en el país en promedio es de 15 horas, la micromedición alcanza el 40%, el índice medio de agua no contabilizada alcanza al 45% del volumen producido, la calidad del agua suministrada en algunos lugares no es adecuada, la morosidad promedio en el sistema de EPS es de 6 meses); además, existe una tendencia de deterioro de la sostenibilidad que debe ser revertida, la descentralización de las entidades prestadoras «no ha logrado que el sector se encamine por la senda de la eficiencia», y la gestión de los servicios fue descuidada.

El mismo documento señala que el Programa de Apoyo al Sector Saneamiento Básico (PASSB) ejecutado entre 1995 y el año 2001 con un presupuesto de 210 millones de US\$ destinado a fortalecer el nivel central del sector saneamiento, establecer un nuevo modelo de desarrollo en 36 entidades prestadoras, formular y ejecutar proyectos de rehabilitación y ampliación de la infraestructura sanitaria, obtuvo bajos resultados; especialmente en el mejoramiento institucional y operativo de las 36 EPS seleccionadas. Agrega el documento, que el PASSB no estableció incentivos para que las empresas se desempeñaran en forma eficiente, tampoco estableció ningún tipo de condicionalidad para relacionar el aporte de recursos al logro de las metas.

En efecto, muchas entidades prestadoras se encuentran atravesando una crisis profunda que afecta su capacidad para garantizar el derecho al agua de sus circunscripciones. Dos de estas empresas -EPS GRAU S.A. y EMFAPATUMBES S.A.- han sido declaradas en insolvencia e intervenidas por el Gobierno. (Estos dos casos son analizados posteriormente en el Capítulo 5, casos emblemáticos).²⁸

La Defensoría del Pueblo ha señalado que las empresas no «prestán un servicio con la calidad adecuada, y evidencian serios problemas de gestión. Un problema serio, pero no el único, es el de la seguridad del agua potable para consumo humano; que en muchos lugares no alcanza los estándares adecuados». Agrega que «otro problema importante es la inexistencia de programas de inversión para ampliar la cobertura. Así existen casos de empresas donde el crecimiento poblacional ha determinado que la cobertura de agua potable y alcantarillado incluso disminuya; este es el caso de Arequipa y otras ciudades».

«Por otra parte, -continúa el Informe- se aprecia una relativa inacción gubernamental con relación a los serios problemas financieros y de gestión que enfrentan las empresas, de tal forma que no se ha hecho pública ninguna política gubernamental orientada a resolver tal situación. En este caso se mantiene sin enfrentar un problema que afecta un derecho humano básico, que es el acceso al agua potable y alcantarillado, cuyas implicancias para la salud y bienestar de la población, en especial la infantil, son muy directas».

²⁷ Perfil II PE 142 www.iadb.org

²⁸ La Defensoría del Pueblo, Memoria 1998-2003, Adjuntía para los Servicios Públicos, páginas 52 a 57.



María Elena Bodero²⁹ sostiene que las EPS «están en su mayoría atravesando por una severa crisis empresarial y financiera que las están llevando al colapso, el cual se expresa en la insolvencia empresarial» y los resultados de la significativa inversión realizada «no son muy alentadores» además, los logros en acceso a los servicios están siendo cuestionados en cuanto a su sostenibilidad.

Resulta evidente, que como reclama la Defensoría del Pueblo, se requiere de políticas gubernamentales orientadas a mejorar la prestación de los servicios. Una nueva política que encare los desafíos presentados, que incluya al menos dos medidas: la primera, una profunda evaluación de la reforma de los servicios iniciada en la década del 90, puesto que dicha reforma no resolvió los antiguos problemas del sector, y más bien creó nuevos; y la segunda, otorgar participación a la sociedad civil y a las municipalidades, con la finalidad de dar seguridad y legitimidad a los cambios. Entre tanto, el Gobierno ya adoptó un camino: es la política sectorial acordada con el BID que consiste en vincular al sector privado en la prestación de los servicios para solucionar los problemas de gestión, principalmente en la modalidad de concesiones de largo plazo. Sin embargo no es esta la única alternativa sobre la mesa, existen movimientos sociales en Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Huancayo, Pisco, Huaral, Lima y Arequipa, promoviendo empresas públicas eficientes, sin injerencias políticas de los distintos niveles de Gobierno, con presencia de la sociedad civil, capaces de garantizar el derecho al agua de todos los miembros de la sociedad.

5.2. Institucionalidad de los Servicios de Saneamiento

La reforma en el sector saneamiento, siguiendo la corriente imperante promovida por los organismos financieros multilaterales, separó las funciones del Estado en diversas instituciones y niveles de gobierno: un órgano rector, un órgano regulador, los organismos responsables del servicio (Gobiernos Locales) y un conjunto de entidades prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento (EPS públicas, privadas y mixtas), adicionalmente, con el fin de implementar la reforma y ejecutar los programas de inversiones se creó el Proyecto Especial Programa Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP).

5.2.1. Organismo Rector

Para ejercer la función de organismo rector del sector saneamiento se creó en 1992 el Ministerio de la Presidencia, adscribiendo bajo su dependencia a SENAPA, SEDAPAL, FONAVI, Dirección Nacional de Saneamiento Básico, Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP), la Comisión de Tarifas de Agua Potable y Saneamiento (CORTAPA) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). El Ministerio de la Presidencia, con relación a las empresas descentralizadas, tuvo la función de prestar apoyo técnico y asesoría en el cumplimiento de sus atribuciones a fin de lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

En 1994 la Ley General de Servicios de Saneamiento, confirió facultades al Ministerio de la Presidencia de organismo rector del Estado, en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento, correspondiéndole formular las políticas y dictar las normas para la prestación de los servicios.

²⁹ María Elena Bodero «Los Servicios de Saneamiento en el Perú» Panorama del Sector. Lima agosto del 2003.



En el año 2000 la Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento (LFD), reiteró que el Ministerio de la Presidencia, a través de la Dirección General de Saneamiento (DGS), es el ente rector del Estado, pero esta norma supeditó su vigencia a que se expida su reglamento (a la fecha no ha sido promulgado); no obstante la DGS fue organizada en calidad de órgano rector del sector con funciones definidas. Sus principales funciones fueron: formular las políticas del sector, formular el Plan Estratégico, promover la inversión privada en coordinación con la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), emitir normas relativas a los servicios de saneamiento, y promover el desarrollo empresarial. La demora de 8 años para constituir un ente rector con funciones definidas ha impedido que el sector saneamiento con políticas públicas coherentes; sus cambios posteriores que se presentan a continuación, han contribuido a la crisis que enfrentan las empresas del agua.

La inexistente vinculación del sector privado en los servicios, prevista desde 1991, obligó al Gobierno en el año 2000 a crear una Comisión Técnica bajo la presidencia del Ministerio de la Presidencia para conducir un Programa Transitorio de Saneamiento Económico y Financiero de las Empresas Prestadoras. La Comisión contó con la participación de la SUNASS, COLFONAVI INDECOPI y la COPRI y dispuso de facultades para disponer la consolidación, reestructuración, refinanciación y/o fraccionamiento de adeudos, gestión empresarial y la reestructuración patrimonial. La misma norma de creación de la Comisión Técnica estableció que la COPRI esté a cargo del otorgamiento en concesión de la prestación de los servicios y las obras de infraestructura, correspondiendo a las municipalidades la suscripción de los contratos en calidad de concedentes.

En el 2002, con el retorno de la democracia y la desactivación del Ministerio de la Presidencia y de la Dirección General de Saneamiento se creó el Viceministerio de Saneamiento en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento³⁰ (MVCS) asumiendo su rol tradicional en materia de agua potable y saneamiento. La nueva organización del órgano rector estuvo compuesta por la Oficina General Técnico Normativa de Saneamiento, la Dirección General de Saneamiento Urbano y la Dirección General de Saneamiento Rural.

Al poco tiempo el Viceministerio de Saneamiento fue disuelto y asumió las funciones de órgano rector el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, produciéndose nuevos cambios. La organización de este órgano rector del sector, que es la que actualmente rige, esta formada por la Dirección Nacional de Saneamiento, la Dirección de Saneamiento Urbano, la Dirección de Saneamiento Rural y la Oficina de Asesoría Técnica.

Dependen funcionalmente del Viceministerio de Construcción y Saneamiento: el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR), el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento - PARSSA (ex PRONAP), y el Programa de Mejoramiento del Sistema de Alcantarillado de la Zona Sur de Lima (MESIAS). Las funciones de la Dirección Nacional de Saneamiento son esencialmente las mismas que fueron establecidas para la Dirección General de Saneamiento.

Un aspecto relevante de los cambios del 2000 y 2002 es la transferencia de las funciones de promoción del desarrollo de las entidades prestadoras y políticas sectoriales bajo responsabilidad de la SUNASS al órgano rector. En ese sentido se ha establecido como función de la Dirección de Saneamiento Urbano promover la suscripción de los contratos

³⁰ El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento fue creado en julio del 2002 por Ley N° 27779.



de explotación entre las municipalidades provinciales y las entidades prestadoras de servicios municipales, y asimismo, la formulación de planes empresariales de las entidades prestadoras de servicios.

La Dirección Nacional de Saneamiento tiene las siguientes funciones:

- Formular políticas y aprobar norma de Servicios de Saneamiento a nivel nacional.
- Conducir el planeamiento estratégico para la expansión de la cobertura del Servicio de Saneamiento a nivel nacional.
- Evaluar los proyectos de mejoramiento y expansión de los Servicios de Saneamiento presentados por EPS públicas y municipales para el otorgamiento de financiamiento externo o de cooperación técnica internacional.
- Consolidar la información sobre programas de inversión pública en Servicios de Saneamiento.
- Ejecutar programas de inversión para el mejoramiento y ampliación de los Servicios de Saneamiento a nivel nacional.
- Mantener actualizada la información estadística sobre el estado de los Servicios de Saneamiento a nivel nacional.
- Promover la capacitación y educación sanitaria.
- Promover la participación de las organizaciones de pobladores en la inversión, operación, mantenimiento, ordenamiento y modernización de los Servicios de Saneamiento en los pequeños centros poblados.

5.2.2. Organismo Regulador

La SUNASS es una institución fundamental de la reforma, fue creada en 1992 como entidad dependiente del Ministerio de la Presidencia. En 1994 se promulgó su Ley General asignándole como finalidad, garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en las mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y al medio ambiente. Las funciones que le fueron fijadas por esta norma son las siguientes:

- Proponer al Titular del Sector las políticas y normas relativas a la prestación de los servicios.
- Dictar disposiciones complementarias que se requieran referentes al sistema tarifario y a la prestación de servicios de saneamiento.
- Absolver consultas sobre los alcances de las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento.
- Emitir la normatividad que regule la celebración de los contratos de explotación de los servicios de saneamiento para los casos de participación del sector privado.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas tarifarias.
- Sancionar en la forma que la Ley y su Reglamento determine las infracciones que en la prestación de los servicios de saneamiento incurran las Entidades Prestadoras.
- Establecer y mantener actualizado el registro de las Entidades Prestadoras.
- Establecer el registro de las firmas consultoras y de auditoría de profesionales y de técnicos especializados llamados en adelante «Auditores Técnicos» que en representación de la SUNASS puedan a criterio de la misma realizar inspecciones y/o estudios en las Entidades Prestadoras.



- Evaluar el desempeño de las Entidades Prestadoras de los Servicios de Saneamiento.
- Promover el desarrollo de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento, propiciando acciones de capacitación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica.
- Establecer y mantener actualizado un sistema de información que permita conocer la situación de los servicios de saneamiento del país.
- Resolver en última instancia los conflictos que en la prestación de los servicios de saneamiento puedan surgir entre las Entidades Prestadoras, los Gobiernos locales y los usuarios.

La SUNASS dispuso de amplias facultades coercitivas para cumplir su función reguladora que van desde la amonestación escrita hasta la Intervención de las entidades prestadoras.

La Ley General de la SUNASS instituyó las siguientes sanciones en caso de que éstas incurran en infracciones:

- * Amonestación escrita
- * Multa hasta por el equivalente al 30% de los ingresos tarifarios mensuales promedio, calculados con base a los doce meses anteriores a aquel en que se impone la multa.
- * Resolución de los contratos de explotación sin perjuicio de las sanciones previstas en dichos contratos. Las empresas objeto de esta sanción quedarán prohibidas de prestar directamente o indirectamente servicios de saneamiento hasta por cinco años, en el caso que esta empresa sea la única Entidad Prestadora, continuará en funciones hasta que se designe una nueva Entidad Prestadora.
- * Prohibición temporal de repartir dividendos.
- * Intervención.

El mismo año 1994 la Ley General de Servicios de Saneamiento ratificó la posición de organismo regulador de la SUNASS, asignándole las siguientes funciones complementarias:

- Coordinar con los municipios los planes maestros que deban ejecutar las entidades prestadoras dentro del ámbito de su jurisdicción a efecto de verificar si se han formulado de acuerdo a las normas emitidas por la Superintendencia.
- Proponer la normatividad necesaria para proteger los recursos hídricos contra la posible contaminación generada por las entidades prestadoras y velar por su cumplimiento.

En el año 2000 se dictaron tres normas con rango de Ley destinadas a dar un impulso a las privatizaciones y a cambiar las funciones de la SUNASS: La Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada³¹ (julio 2000), la Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento³² (agosto 2000) y el D.U. N° 075-2000 (septiembre 2000).

³¹ Ley N° 27332

³² D.L. N° 908 No Vigente



El efecto de las normas citadas se recogió en un nuevo Reglamento General de la SUNASS³³ (2001) elaborado con la finalidad de adecuar el marco normativo de la SUNASS a las disposiciones de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada, a los criterios de la Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento, así como para prepararse para supervisar los contratos de concesión que se implantarían por mandato de estas normas.

El nuevo reglamento traslada al órgano rector las funciones de políticas sectoriales y las de promoción del desarrollo de las entidades prestadoras de servicios de Saneamiento, incluyendo normas para la celebración de contratos de explotación entre las municipalidades y las empresas públicas, acciones de capacitación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica.

El artículo 13 del D.S. 017-2001-PCM define a la SUNASS como un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de Derecho Público Interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

La nueva normativa establece que la SUNASS tiene por objetivo general normar, regular, supervisar y fiscalizar -dentro del ámbito de su competencia- la prestación de servicios de saneamiento, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del usuario. Asimismo, se delinea las funciones normativas, la función reguladora, la función supervisora, la función fiscalizadora y sancionadora, la función de solución de controversias y reclamos; y, finalmente diversas funciones complementarias, incluyendo entre éstas últimas:

- Establecer y mantener actualizado el registro de entidades prestadoras.
- Establecer junto con el ente rector las condiciones técnico-económicas para la precalificación de concesionarios.
- Mantener un registro de Contratos de Concesión.
- Proponer al ente rector la intervención de las empresas prestadoras.

La SUNASS ha estado sujeta a una constante fluctuación legal e institucional. Su Ley General de 1994 y su reglamento actualmente están derogados, excepto la parte de sanciones a las entidades prestadoras.

Su ubicación en la estructura del Estado también ha tenido grandes cambios. Fue incorporada en 1992 al Ministerio de la Presidencia, luego a la Presidencia del Consejo de Ministros, posteriormente al Ministerio de Economía, y nuevamente a la Presidencia del Consejo de Ministros.

La SUNASS no ha cumplido con dictar normas para que las municipalidades otorguen el derecho de explotación a las entidades prestadores públicas. En 1998 publicó un modelo de contrato de explotación que sólo se mantuvo en el nivel de proyecto. De haber cumplido con esta función se hubiera podido crear condiciones para alcanzar una administración profesional de las EPS, evaluación por resultados, planeamiento de largo plazo, fijación de tarifas basadas en decisiones técnicas, entre otros. Asimismo la SUNASS no pudo suplir a la

³³ D.S. N° 017-2001-PCM



Dirección General de Saneamiento Básico y a la empresa SENAPA como organismo competente para formular políticas y promover el desarrollo de las EPS, en el periodo 1992- 2001 que tuvo esta responsabilidad.

A pesar de la crisis de la mayoría de las EPS, el déficit de servicios y los problemas de calidad de las prestaciones, la SUNASS no intervino ninguna entidad prestadora aún cuando estaba facultada para ello.

Tribunal Administrativo de Solución de Reclamo - TRASS

Un espacio aparte merece la función de solución de controversias y reclamos, la cual autoriza a los órganos de las SUNASS a resolver en la vía administrativa los conflictos, las controversias y reclamos que, dentro del ámbito de su competencia, surjan entre Empresas Prestadoras y, entre éstas y el Usuario.

Las controversias entre Empresas Prestadoras son conocidas y resueltas en primera instancia por los Cuerpos Colegiados, según lo señalado en el Reglamento. Están conformados por no menos de tres ni más de cinco miembros, designados por el Consejo Directivo para resolver una controversia específica. Resuelta la controversia correspondiente, los miembros del Cuerpo Colegiado cesarán en sus funciones. Las apelaciones serán resueltas por el Tribunal de Solución de Controversias, con lo que quedará agotada la vía administrativa.

En el caso de reclamos de usuarios es competente en primera instancia la EMPRESA PRESTADORA y en segunda y última instancia el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de Servicios de Saneamiento (TRASS). El procedimiento al que deberá sujetarse la solución de reclamos de los usuarios de servicios de saneamiento será establecido por el Consejo Directivo.

El TRASS cuenta con un Presidente, y se compone de una Sala Permanente y una Secretaría Técnica. Pueden crearse Salas Provisionales en atención a la carga procesal o la especialidad de las materias controvertidas.

El TRASS resuelve los reclamos comerciales, los cuales se subdividen en:

- Reclamos por consumo. Reclamos porque el usuario no se encuentra de acuerdo con el volumen de consumo facturado.
- Reclamos por catastro. Se cuestiona la tarifa aplicada o el número de unidades de uso asignadas.
- Reclamos por cobranza. Se cuestiona cualquier concepto incluido en la facturación, distinto al consumo.



5.2.3. Organismos Responsables

Las Municipalidades Provinciales son responsables de los Servicios de Saneamiento³⁴ y, les corresponde otorgar el derecho de explotación a las EPS.

Tienen las siguientes funciones:

- Responsabilidad de la prestación del servicio en la provincia.
- La Constitución de las Entidades Prestadora de Saneamiento Municipales, en forma individual o asociada a otras Municipalidades Provinciales.
- Otorgar el derecho de explotación de los servicios de saneamiento a la EPS municipal privada ó mixta, así como la supervisión del cumplimiento del contrato respectivo. Dos o más Municipalidades Provinciales pueden otorgar el derecho de explotación a la misma EPS.
- Aprobar las tarifas conforme al art. 37° de la Ley General.
- Apoyo de las acciones necesarias para la infraestructura de saneamiento en las localidades carentes del servicio.

5.2.4. Organismos Prestadores

Los servicios de saneamiento deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, a quienes se les denominará entidades prestadoras.

Entidades Prestadoras de Saneamiento EPS³⁵

Las Entidades Prestadoras de Saneamiento³⁶, sean públicas, privadas o mixtas, son aquellas empresas constituidas con el exclusivo propósito de brindar servicios de saneamiento, debiendo poseer patrimonio propio y gozar de autonomía funcional y administrativa. Las EPS deben elaborar su respectivo reglamento de prestación de servicios de saneamiento que deberá ser aprobado por la SUNASS antes de su aplicación. Las EPS deben garantizar la continuidad y calidad de los servicios que presta dentro de las condiciones establecidas en el Contrato de Explotación.

Las Entidades Prestadoras de Saneamiento ejercen el Derecho de Explotación que es la facultad de una EPS pública, privada o mixta, para prestar en forma total o parcial uno o más servicios de saneamiento en un determinado ámbito geográfico.

Son funciones de las EPS³⁷ :

- Producción, distribución y comercialización de agua potable, así como recolección, tratamiento y disposición final de las aguas servidas, recolección de aguas pluviales y disposición sanitaria de excretas.
- Operación, mantenimiento y renovación de las instalaciones y equipos utilizados en la prestación de los Servicio de Saneamiento.

³⁴ Artículo 5° de la Ley No. 26338.

³⁵ El Decreto Legislativo No. 908 denomina Empresas Prestadoras de Saneamiento.

³⁶ Artículo 6° de la Ley No. 26338.

³⁷ Artículo 55° del D. S. No. 09-95-PRES. Publicado el 25 de agosto de 1995



- Prestación de los Servicio de Saneamiento en los niveles establecidos en las normas y en el contrato de explotación.
- Formulación y ejecución de planes maestros.
- Asesoramiento en aspectos técnicos y administrativos a las localidades de ámbito rural comprendidas en su jurisdicción.
- Aprobación y supervisión de proyectos a ser ejecutados por terceros dentro del ámbito de su responsabilidad.
- Otras funciones contenidas en el contrato de explotación.

Los tipos de EPS son:

Las EPS, en consideración al número de conexiones de agua³⁸ , se clasifican en:

1. EPS Mayor Tamaño: Más de 10,000 conexiones, constituyéndose como sociedades anónimas.

2. EPS Menor Tamaño: Menos de 10,000 y más de 1,000 conexiones, constituyéndose como Sociedades Comerciales de Responsabilidad Limitada.

Las acciones de propiedad municipal son inembargables e inalienables. No pueden ser gravadas ni entregadas en prenda. Las acciones que representan el capital social de las EPS municipales, constituidas como S.A., serán emitidas a nombre de las Municipalidades Distritales que conforman cada una de las provincias donde prestan el Servicio de Saneamiento, distribuidas según el porcentaje de población del distrito conforme el último censo.

Las facultades de las EPS³⁹:

- Cobrar por los servicios prestados de acuerdo con el sistema tarifario.
- Cobrar intereses por moras y gastos derivados de las obligaciones no canceladas dentro del plazo de vencimiento.
- Suspender el servicio al usuario, sin necesidad de aviso previo ni intervención de autoridad alguna, en caso de incumplimiento de pago de 2 meses consecutivos, así como cobrar el costo de suspensión y reposición del servicio.
- Anular las conexiones de quienes hagan uso no autorizado de los servicios, sin perjuicio de las sanciones y cobros por el uso clandestino del servicio.
- Cobrar el costo de las reparaciones de daños y desperfectos que el usuario o terceros ocasionen en las instalaciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal.
- Percibir contribuciones con carácter reembolsable.

Las EPS no podrán efectuar cobro individual o colectivo para los cuales no estén expresamente autorizadas legalmente.

Las obligaciones de las EPS⁴⁰:

- Inscribirse en la SUNASS en el Registro de EPS.

³⁸ Artículo 26° del D.S. No. 09-95-PRES. Publicado el 25 de agosto de 1995

³⁹ Artículo 56° del D.S. No. 09-95-PRES. Publicado el 25 de agosto de 1995

⁴⁰ Artículo 59° del D.S. No. 09-95-PRES. Publicado el 25 de agosto de 1995



- Emitir la factura por el servicio correspondiente y entregarla en el domicilio del usuario, en la oportunidad que indique el Registro de Prestación de Servicios.
- Mantener un control de calidad.
- Publicar en un diario de mayor circulación el Reglamento de la Prestación del Servicio aprobado por la SUNASS.
- Contar con sistema de contabilidad de costos de acuerdo a directiva que emita la SUNASS.
- Difundir los incrementos tarifarios a través de los medios de comunicación.
- Instalar medidores de consumo de acuerdo a los planes de desarrollo y los contratos de explotación.

Los recibos o facturas impagos por concepto de tarifas así como los documentos en los que se cobren intereses y moras por obligaciones no canceladas aparejan ejecución. Es decir se podrán iniciar procesos judiciales ejecutivos como si fueran un título valor, lo que facilita su cobro al ser procesos más rápidos y beneficiosos para los acreedores.

Efectos de la Reforma

A modo de resumen los efectos de la reforma de los 90 en las Entidades prestadoras de servicios de saneamiento son:

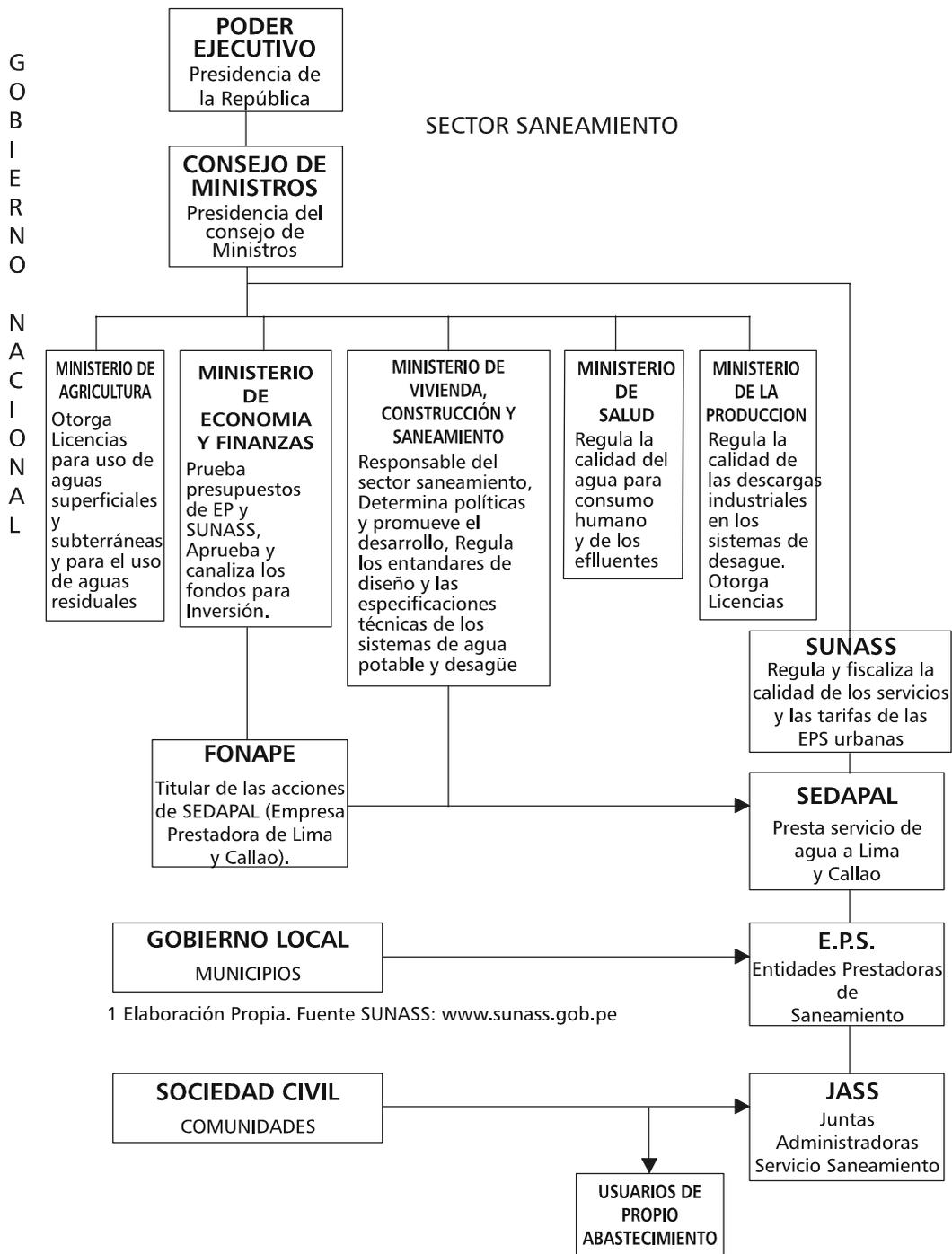
1. Las Juntas Empresariales de varias EPS debido a la transferencia de las acciones de capital a las Municipalidades Distritales se convirtieron en órganos ampulosos generalmente copados por alcaldes y regidores.
2. Se provocó en no pocos casos la disgregación de las empresas departamentales en prestadores provinciales, perdiéndose economías de escala. Por ejemplo, las empresas SEDAPUNO y SEDA JUNIN de los departamentos de Puno y Junín, respectivamente, se desintegraron en 5 pequeñas empresas cada una; igual ocurrió con la Unidad Operativa Lima que también se dividió en 5 empresas.
3. La designación de directores a propuesta de las municipalidades provinciales y distritales por el periodo de un (1) año de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, genera inestabilidad y enfoques de gestión de corto plazo.
4. El régimen creado por la reforma de los servicios convirtió en la mayoría de casos a los alcaldes en presidentes de las EPS.
5. Las EPS se hicieron muy vulnerables a los cambios municipales. En cada periodo municipal se designaron nuevos gerentes y funcionarios, y se efectuaron numerosos despidos y contrataciones de personal.
6. Las municipalidades no otorgaron el derecho de explotación a las EPS previsto con carácter obligatorio, mediante la suscripción de un contrato de explotación.
7. En términos estrictos y de conformidad con la normativa vigente no cuentan con aptitud legal y técnica acreditada con el Registro ante la SUNASS.
8. El régimen neoliberal no aseguró a las EPS una administración profesional de las EPS con visión de largo plazo.
9. Las EPS no lograron establecerse como entidades capaces de garantizar el derecho al agua a todos los miembros de la sociedad.

De entrar en vigencia la Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento las EPS ya no tendrían como propósito exclusivo la prestación de servicios de saneamiento. Sólo basta



con que su objeto social principal sea la prestación de los referidos servicios, pues podrían dedicarse a otras actividades.

Para mayor detalle de la institucionalidad mostramos el siguiente Gráfico:



1 Elaboración Propia. Fuente SUNASS: www.sunass.gob.pe



SEDAPAL

SEDAPAL se encuentra fuera de los alcances de lo previsto en las normas que establecen la prestación del servicio por las EPS. El ámbito de aplicación es de las provincias de Lima y Callao⁴¹. Esto quiere decir que las Municipalidades Provinciales no son responsables del servicio de saneamiento en Lima y Callao y, por lo tanto, la entidad que prestará el servicio no será una EPS sino SEDAPAL lo cual queda como rezago del modelo de los 80. La SUNASS aprobará las tarifas de SEDAPAL; sin embargo, están bajo el marco de regulación como una EPS. Las acciones de SEDAPAL son de propiedad de FONAFE del Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo sectorialmente dependen del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Áreas Rurales – JASS

En los pequeños centros poblados del ámbito rural⁴², la explotación de los servicios de saneamiento es realizada por acción comunal, mediante la organización de Juntas Administradoras. El funcionamiento de dichas juntas es regulado por la SUNASS, la que mediante directivas regula su funcionamiento.

Los servicios de las denominadas AREAS RURALES se sustentan en cuotas familiares que cubrirán, como mínimo, los costos de operación y mantenimiento del servicio. La SUNASS establecerá los procedimientos para la fijación de dichas cuotas.

La JASS son organizaciones comunitarias que se encargan de la administración y gestión de los servicios de saneamiento en su comunidad, deben constituirse como asociaciones civiles y registrarse en la SUNASS.

En el año 1999 la SUNASS aprobó una directiva sobre organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS)⁴³. En ella se ordena que deben constituirse como Asociaciones Civiles de acuerdo al código civil vigente anexando modelos de actas de constitución y estatutos. Inclusive las que actualmente estén en funcionamiento deben adecuarse. La directiva se aplica a centros poblados rurales que no excedan de 2,000 habitantes según el INEI, teniendo que inscribirse en el directorio nacional de la SUNASS.

Debemos señalar que estas organizaciones comunitarias son muy importantes en el marco de gestión de los servicios de saneamiento pues representan el 45% del conjunto de los servicios de saneamiento prestados en el país⁴⁴.

Usuarios con fuente propia

En el caso que los usuarios tengan fuente propia de abastecimiento de agua, las EPS solo podrán cobrar por los servicios a la recolección y tratamiento de aguas servidas, salvo que por dispositivo legal se autorice a cobrar por usar dicha fuente.

⁴¹ Disposición Complementaria Quinta de la Ley No. 26338.

⁴² Regulados por el Artículo 44º de la Ley No. 26338 y el artículo 25º de su reglamento.

⁴³ R. 643 -99/SUNASS. Publicado en El Peruano el 15 de julio de 1999.

⁴⁴ Cenca. Aportes para una estrategia en Política de Saneamiento en el Perú. Lima: Junio 2001. Pág. 11



5.3 Indicadores de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional

El ámbito de atención del subsector saneamiento al 2001 esta dividido de la siguiente forma⁴⁵:

En el área urbana

- Las EPS Municipales atienden al 32% de la población.
- SEDAPAL atiende el 28% de la población.

En el medio rural

- El 6% es atendido por Municipios
- El 34% es atendido por Organizaciones Comunales.

5.3.1. Indicadores a Nivel Nacional

Cobertura de agua y saneamiento

Debemos indicar que la evaluación global de los servicios de agua y saneamiento del decenio 1990-1999 realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2000), indica que el nivel de cobertura a nivel nacional de los servicios de agua es del 75.4%⁴⁶ y de servicios

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL					
Conexión domiciliaria (*)	59.20	63.20	65.40	65.50	63.70
Pilón	4.40	4.40	4.70	3.50	4.80
Pozo	5.90	6.00	4.70	7.70	6.30
Río Acequia	3.20	3.30	2.10	4.10	4.60
Camión Cisterna	21.40	18.80	16.90	14.00	15.60
Otro	5.90	4.30	6.20	5.20	5.00
URBANO					
Conexión domiciliaria (*)	79.80	81.90	83.30	80.50	78.20
Pilón	4.10	3.70	3.20	1.90	4.10
Pozo	2.00	2.30	1.60	3.30	3.10
Río Acequia	4.60	4.70	3.00	6.20	7.00
Camión cisterna	3.20	2.40	1.20	1.90	2.10
Otro	6.30	5.00	7.70	6.20	5.50
Rural					
Conexión domiciliaria (*)	18.10	25.70	27.00	36.30	36.20
Pilón	5.00	6.00	7.80	6.60	6.20
Pozo	13.60	13.50	11.30	16.30	12.20
Río Acequia	0.30	0.40	0.20		0.30
Camión Cisterna	58.00	51.90	50.60	37.60	41.00
Otro	5.00	2.50	3.10	3.20	4.10

Fuente: Cuanto, Pag 173 del Anuario estadístico "Perú en números 2003"
(*) Dentro y fuera de la Vivienda

⁴⁵ Fuente: Sitio web - <http://www.vivienda.gob.pe/estadistica/construccion.asp>

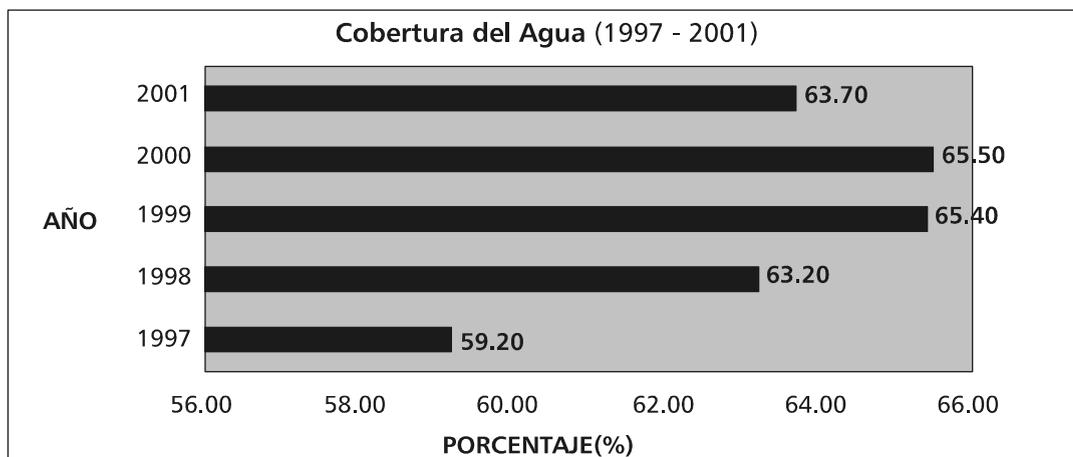
⁴⁶ 1998, incluye red pública dentro y fuera de la vivienda, pilón de uso público y pozo



de saneamiento el 73.7%⁴⁷. Pero de acuerdo a la reglamentación establecida por la SUNASS en el año 2000, la cobertura⁴⁸ de agua es definida como conexión domiciliaria y piletas conectadas a la red pública.

Así hacia finales del 2001, los niveles de cobertura de agua en el ámbito nacional demostraban su tendencia al incremento, para explicar esta situación presentamos el siguiente gráfico:

Gráfico N°1
(con conexión domiciliaria)



Elaboración propia: Fuente: Datos del cuadro de cobertura de Agua

Analizando esta información tenemos que la Cobertura de Agua Potable -con conexión domiciliaria- en el país se ha incrementado, de 59.2% registrada en el año 1997 pasó a 63.7% en el 2001, por otro lado el 4.8% de la población es abastecida mediante piletas públicas y el 6.3% de agua de pozo.

Al 2001 la población proyectada por el INEI fue de 26.35 millones de habitantes, de los cuales el 72.1% habita en el ámbito urbano y el 27.9% en el rural, de estos totales, la población no servida en la zonas urbanas es de 4.14 millones de habitantes y 4.68 millones en la zona rural, totalizando 8.8 millones de habitantes sin acceso al servicio de agua potable conectada a la red pública.

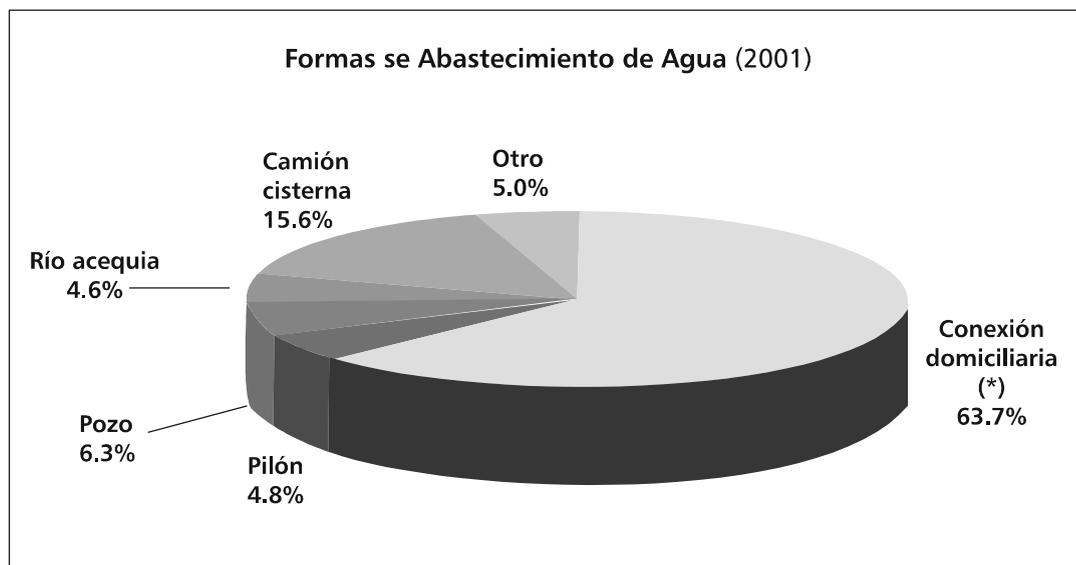
Debemos mencionar que la población en el Perú en el año 2001 se abastece de agua de las siguientes formas:

⁴⁷ 1998, incluye red pública, letrina o disposición «in situ»

⁴⁸ De acuerdo la Resolución N° 250-2000 / SUNASS - Anexo 3 Indicadores de Gestión, La Cobertura de agua es considerada al sumar la cobertura por Conexiones Domiciliarias y Cobertura por Piletas de agua potable.



Gráfico N° 2



Elaboración Propia, Fuente: Cuanto, Página 173 del Anuario Estadístico «Perú en números 2003»

Tratamiento de Aguas Servidas

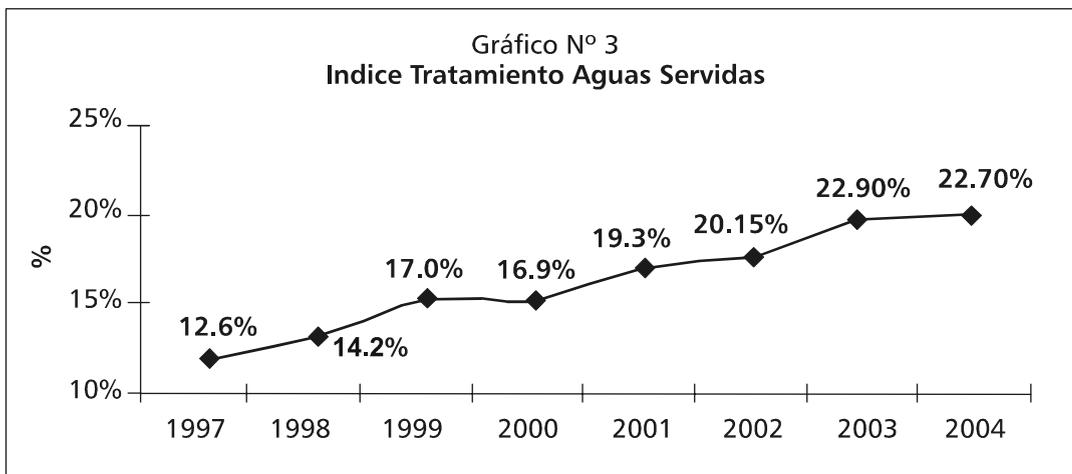
La cobertura de tratamiento de las aguas servidas al año 2000 se estimaba en un 18% a nivel nacional, lo que representa un grave problema de contaminación del medio ambiente⁴⁹. Sin embargo, debe destacarse que se están haciendo importantes esfuerzos para incrementar esta cobertura con los proyectos de plantas de tratamiento en las ciudades de mayor población del país (Lima, Chiclayo, Trujillo, Arequipa, entre otras).

En el conjunto de 46 EPS-SUNASS el tratamiento de las aguas servidas, mostró un leve crecimiento en el periodo de 8 años situándose en 22.70%, ello significa que el 77.3% de las aguas residuales se disponen en la naturaleza sin tratamiento alguno provocando una fuerte contaminación.

Otro aspecto a destacar es la obligatoriedad de incluir el tratamiento de aguas residuales en todo proyecto de alcantarillado en el medio rural, requisito considerado por FONCODES y el MINSA de acuerdo con la Reglamentación Vigente (Reglamento Nacional de Construcciones). Sin embargo, se reconoce que existen serios problemas en la operación y mantenimiento de los sistemas construidos por la falta de capacitación a la población, evaluación y seguimiento por parte de alguna institución responsable por el sector rural y por el vacío existente en la implementación de la reglamentación de las JASS.

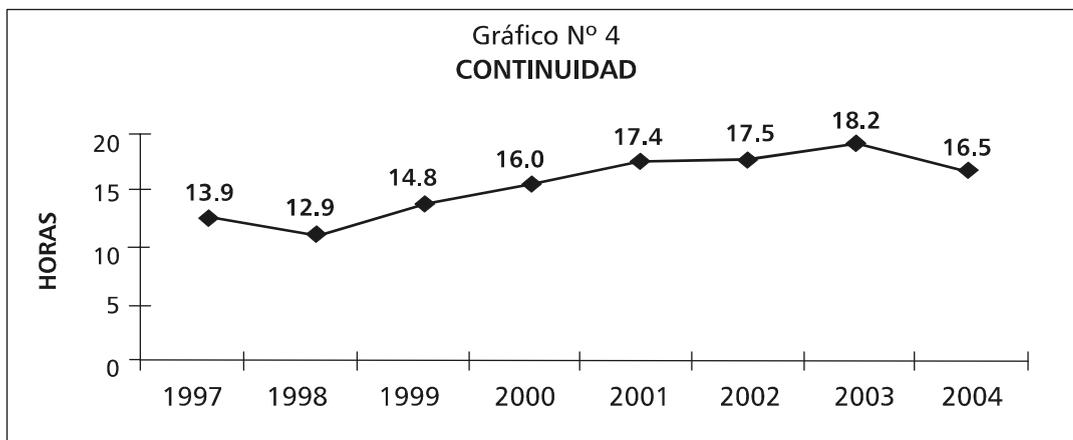
⁴⁹ Fuente: Plan estratégico del Subsector Saneamiento 2002-2011/VMS / OTNS





Continuidad del Servicio de Agua

En el ámbito empresarial, dentro del área urbana SUNASS reporta que al año 2004 sólo la empresa EMUSAP SRL brinda un servicio continuo a los usuarios, mientras que el 97.7% de Empresas Prestadoras de Servicio de Agua Potable - EPS brindan un servicio discontinuo. El 30.4% presenta una continuidad anual menor de 12 horas, el 39.1% entre 12 y 20 horas, el 23.9% más de 20 horas y el 6.6 de las empresas no registra información. El promedio diario nacional es de 16.5 horas.



Elaboración propia, Fuente: Sunass.

En el ámbito no empresarial, que incluye el área rural, el servicio de agua en los sistemas de abastecimiento también es intermitente. El PRONAP reporta que en una muestra de 20 localidades medianas y pequeñas, el 75% tenía un servicio discontinuo y el 50% con menos de 10 horas de servicios por día ⁵⁰.

Por otro lado, un estudio realizado en 1999 por DIGESA en 3,145 sistemas en el área rural de los 24 departamentos de país, reportó un promedio de 19,25 h/día de abastecimiento. Gran parte de estos sistemas tenían manantiales como fuentes de agua.

⁵⁰ Evaluación global de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento PRONAP, 1998.



La intermitencia en el servicio constituye un factor de riesgo para el deterioro de la calidad del agua a nivel domiciliario, ya que la falta de continuidad, obliga a la población de mayores recursos económicos a construir almacenamientos intra domiciliarios (tanques cisternas y tanques elevados), mientras que las familias pobres la almacenan en cilindros (metálicos, plásticos) que en algunos casos son de segundo uso. En ambos casos el agua de estos recipientes no están suficientemente protegidos y/o no reciben la limpieza y desinfección en forma periódica.

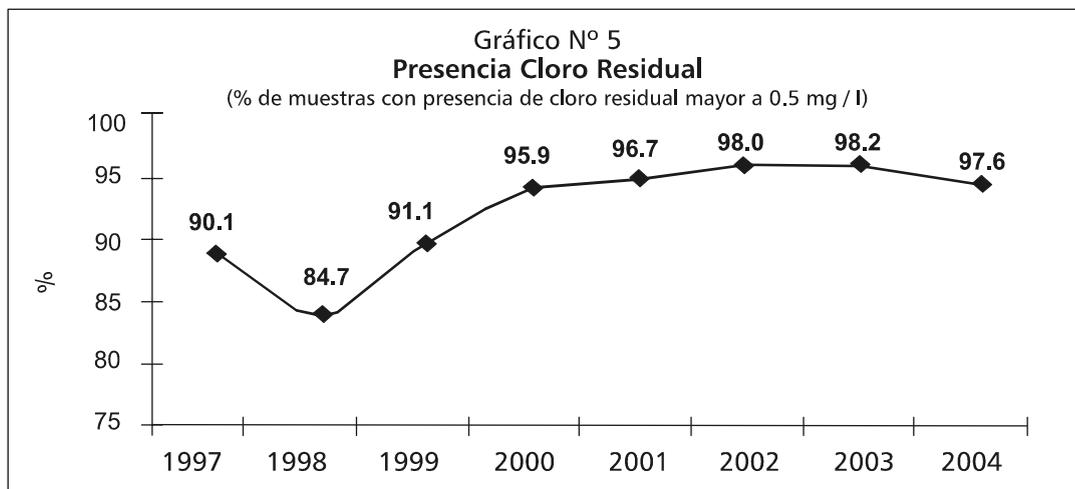
Calidad del agua

A escala nacional, en el área urbana al año 2004 la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) reporta que el agua que las EPS suministran a los usuarios en zonas urbanas muestran resultados satisfactorios, habiéndose obtenido el 97.6% de muestras con contenido mayor o igual a 0.5 mg/L de cloro residual.

En el ámbito rural, la desinfección de los sistemas de abastecimiento de agua es mínima, dado que la desinfección no es sostenible por la dificultad de acceso al cloro.

Por otro lado, en la evaluación realizada por DIGESA en 1,630 sistemas de agua potable a escala nacional con predominancia en el ámbito rural, el 58,8% de los sistemas no cuentan con desinfección por carencia o por falta de insumos necesarios⁵¹.

Se aprecia un incremento importante en los últimos años de la calidad de agua en el ámbito urbano, una tarea prioritaria para los próximos años es la de incrementar la desinfección de los sistemas en el ámbito rural.



Elaboración propia, Fuente: Sunass.

Agua no contabilizada

A escala nacional, al año 2004 el indicador de agua no contabilizada del área urbana reportada por las EPS a la SUNASS, se sitúa en 42.2%, porcentaje que si bien refleja una

⁵¹ Fuente: Plan Estratégico del Subsector Saneamiento 2002-2011/VMS / OTNS



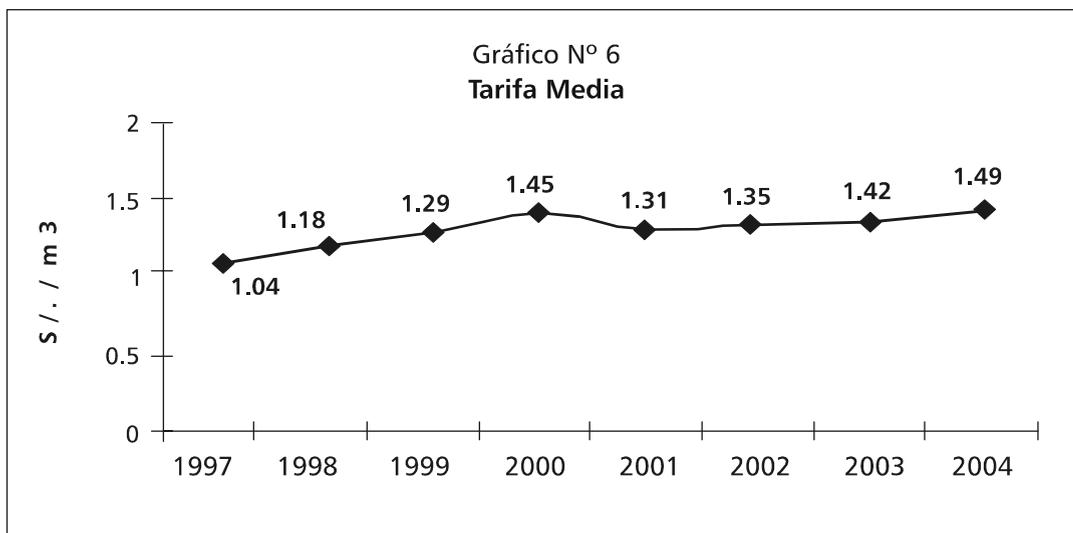
tendencia a la disminución de este indicador ya que en el 2001 fue del 45.6%, es todavía bastante alto comparándolo con el estándar internacional que se sitúa alrededor del 25%.

Un aspecto crítico de este indicador, es la baja confiabilidad actual, debido principalmente a la falta de mediación efectiva a nivel de producción (macromedición y consumo (micromedición)).

En el medio rural es difícil poder determinar un porcentaje del agua no contabilizada, debido principalmente a que en estas zonas se abastecen de agua de fuentes diversas y no medibles, no existe micro medición obligando a las entidades que gestionan el servicio a cobrar una tarifa única a los usuarios.

Tarifa Media

La tarifa media se situó en 1.49 soles por metro cúbico, evidenciando un avance respecto a los años anteriores. Sin embargo, aun la evolución de la tarifa se muestra oscilante, situación que limita ostensiblemente la capacidad de las EPS para mejorar los sistemas de abastecimiento, saneamiento, y ampliar el acceso a los servicios.



Elaboración propia, Fuente: Sunass.

Agua y Salud

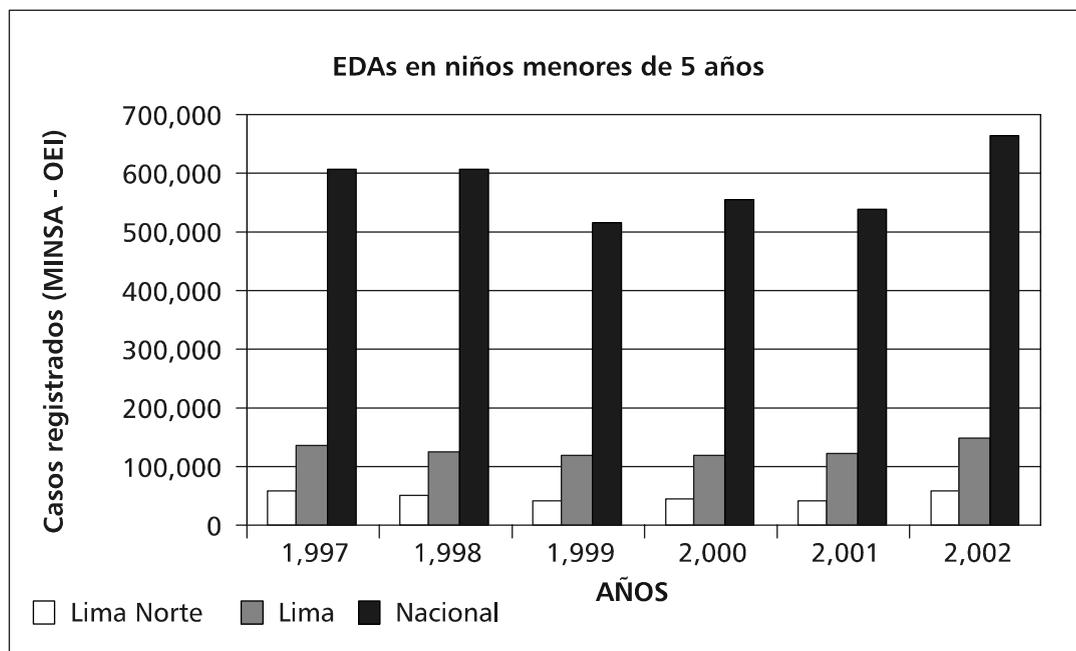
La falta de agua segura en el país, incidió para que en el año 1990 apareciera el cólera como una epidemia amenazante, pero hacia 1996 prácticamente se erradicó.

Las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA's) continúan representando una de las primeras causas de morbi-mortalidad en niños menores de 5 años. La Oficina de Informática y Estadística del Ministerio de Salud (MINSa) reporta que la población infantil de 0 a 5 años proyectada para el año 2003 es de 3.64 millones (13.4% de la población del Perú), además

reporta que se han atendido 607,871 casos de EDA's en 1997 y 665,624 casos de EDA's en el año 2002⁵² (gráfico 7).

La tasa de mortalidad infantil en el país descendió de 54.15 por mil en el año 1993 a 32.79 por mil al año 2003. Otras enfermedades importantes en el país son: la malaria, el dengue, la fiebre amarilla.

Gráfico N° 7



Elaboración propia, Fuente: Cuánto, Pagina 351 del Anuario Estadístico «Perú en números 2003»

5.3.2 Reconocimiento y Registro de las Entidades Prestadoras

Los servicios de agua potable y alcantarillado en el medio urbano son proporcionados por 55 empresas (44 entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) de propiedad municipal, una entidad prestadora de propiedad del Estado, 9 empresas municipales y una empresa mixta) y alrededor de 300 municipalidades. La gestión de los servicios en el medio rural está caracterizada por la autogestión comunitaria, principalmente a través de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS).

⁵² Fuente Cuanto, Página 351 del Anuario estadístico «Perú en números 2003»



Prestadores de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado 2003

Entidad	Propiedad	Reconocimiento	Registro
44 EPS	municipalidad	SI	no
01 SEDAPAL	estatal	SI	no
01 SEDAMHUANCAYO	municipal	SI	no
01 NORDWASER	mixta	no	no
08 empresas	municipal	-	-
300 municipalidades	municipal	-	-
JASS	social	-	-

Confrontar esta realidad de multiplicidad de prestadores con las normas dictadas sobre organización, reconocimiento y registro de las entidades prestadoras, pone en evidencia diversos grados de responsabilidad del Gobierno, la SUNASS y, municipalidades en relación a la existencia de operadores con identidad legal e institucional capaces de garantizar los derechos de la población.

La Ley General de Servicios de Saneamiento - LGSS (1994) estableció que los servicios de saneamiento deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, a quienes se les denominó «entidades prestadoras»; dispuso asimismo, que a las municipalidades provinciales les corresponde otorgar el derecho de explotación a las entidades prestadoras, debiendo para ese efecto, celebrarse los respectivos contratos de explotación⁵³. Se fijó, también, que las entidades prestadoras, constituidas de acuerdo a las normas legales vigentes a la fecha de dación de la LGSS, mantienen el derecho de explotación de los servicios en el ámbito de su responsabilidad. Respecto a SEDAPAL se precisó posteriormente, que el contrato de explotación o contrato de concesión sea otorgado por el Gobierno Central⁵⁴.

En este marco, y con el propósito de establecer el procedimiento de reconocimiento de las empresas prestadoras como: «Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento» que las califiquen como instituciones con aptitud legal y capacidad técnica para brindar servicios en forma eficiente, la SUNASS emitió la Directiva sobre Reconocimiento de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento⁵⁵ (EPS). Se ordenó en el mismo documento, en consonancia con la LGSS, que los servicios de saneamiento que se prestan a nivel distrital pasen a ser administrados por la EPS provincial que corresponda incorporándose las municipalidades distritales en calidad de accionistas. Por último, quedó establecido que las empresas que brinden servicios de saneamiento sin contar con el reconocimiento de la Superintendencia serán pasibles de sanciones, desde la Amonestación hasta la Intervención.

Con el mismo ánimo de asegurar a los usuarios la prestación de los servicios en las mejores condiciones de calidad y de garantizar a las EPS su reconocimiento y autorización formal de funcionamiento para acreditarla ante terceros, este órgano regulador emitió el

⁵³ SEDAPAL fue excluida de esta disposición por la misma Ley.

⁵⁴ Resolución N°222-96-PRESS-VMI-SUNASS (05-10-96).

⁵⁵ Resolución N° 046-95/PRESS/VMI/SSS. (Reconocimiento como EPS de las empresas creadas o por crearse provinciales o multiprovinciales con más de 10.000 conexiones que a la fecha (23-03-95) no hayan sido reconocidas por la SUNASS mediante resolución expresa).



Reglamento de Registro de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento⁵⁶ con carácter obligatorio para todas las entidades (EPS privadas, mixtas, públicas mayores y públicas menores). Un requisito para el registro, en el caso de las EPS públicas, es haber suscrito el Contrato de Explotación. El incumplimiento del Registro, conforme a la Directiva, es objeto de sanción.

No obstante las disposiciones expresas precitadas, las entidades están prestando servicios de saneamiento sin la autorización formal de funcionamiento. Ello se debe a que la SUNASS a pesar de haber dictado la directiva respectiva no estableció el Registro de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento, y de haberlo hecho, las entidades no podrían registrarse debido a que las municipalidades provinciales (en el caso de las EPS municipales) y el Gobierno Central (en el caso de SEDAPAL) no han suscrito los respectivos contratos de explotación. La firma de estos contratos estaba supeditada a la expedición de una reglamentación de parte de la SUNASS que nunca se produjo. Por su parte el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, tampoco ha cumplido con formular la reglamentación pertinente.

De otro lado, la SUNASS extendió resoluciones de reconocimiento a sólo 45 de las 55 entidades que en total prestan servicios. Diez empresas⁵⁷ desarrollan actividades en el sector sin contar con certificación de su aptitud legal y capacidad técnica para brindar los servicios de saneamiento en forma eficiente. Igual carencia de acreditación se presenta en las numerosas localidades urbanas bajo administración municipal que no han transferido los servicios para ser administrados por la EPS provincial o multiprovincial. El caso más reciente de vulneración de la normativa de reconocimiento y registro es el de NORDWASER S.A.C., una entidad de propiedad mixta⁵⁸ concesionaria de los servicios de saneamiento desde septiembre del 2002 hasta mayo del 2004 en la provincia de Pacasmayo, departamento de La Libertad.

5.3.3 SEDAPAL

El servicio domiciliario de agua y saneamiento en Lima Metropolitana es administrado por la empresa estatal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), constituida como Sociedad Anónima, adscrita al «Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento», se encuentra inscrita en la Partida N° 02005409 del registro de personas jurídicas de Lima con fecha 25-11-1998. Sus actividades empresariales se iniciaron el 25 de Noviembre de 1998.

El objeto de SEDAPAL de acuerdo a su estatuto es la prestación de los servicios de saneamiento, los cuales están constituidos por: Servicio de agua potable, Servicio de alcantarillado sanitario y pluvial, Servicio de disposición sanitaria de excretas, Sistema de letrinas y fosas sépticas y acciones de protección al medio ambiente, vinculadas a los proyectos que ejecuta para el cumplimiento de su actividad principal.

⁵⁶ Resolución N°222-96-PRESS-VMI-SUNASS (05-10-96). El Registro de EPS también está previsto en el actual reglamento de la SUNASS (D.S. N° 017-2001 PCM Art. 47)

⁵⁷ Las Empresas que no cuentan con reconocimiento de la SUNASS son: SEDAM HUANCAYO, EMSAPA YAULI - LA OROYA, EMAPA CHANCAY, EPS AGUAS DEL ALTIPLANO, EPS PATIVILCA, EMAPA SALAS, EMSAPA CALCA, EMSAPA ACOBAMBA, EMAPA LUYA – LAMUD y NORDWASER SAC (Fuente: Plan Estratégico de Subsector Saneamiento, SUNASS algunas empresas fueron formadas por las municipalidades distritales, a pesar que la norma dispone que el ámbito mínimo para constituir una entidad prestadora es una provincia).

⁵⁸ El capital social de NORDWASER S.A.C. pertenece en 51% a ENVICON PERU y en 49% a las municipalidades de la provincia de Pacasmayo: Guadalupe, Pacasmayo, San Pedro de LLoc (49%)

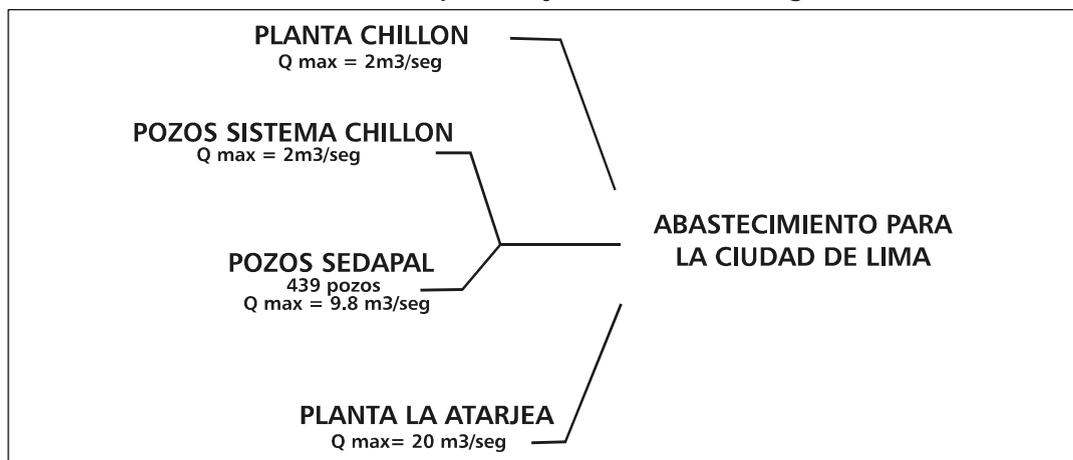


SEDAPAL administra 43 de los 49 distritos de Lima Metropolitana, los 6 distritos restantes están bajo administración parcial de SEDAPAL ó administración municipal⁵⁹, SEDAPAL atiende a casi 7.8 millones de habitantes a través de 3 Gerencias de Servicios⁶⁰ las cuales se subdividen en 7 Centros de Servicios⁶¹.

El agua captada para la capital proviene de dos fuentes, la superficial⁶² y la subterránea⁶³, y se utiliza racionalmente evitando la sobre explotación, con obras de ampliación de redes troncales para conducir agua superficial desde la Planta La Atarjea así como el desarrollo de Proyectos para captar nuevas fuentes de agua superficial como el Proyecto Marca III.

El proceso de potabilización del agua del río Rímac se realiza en la Planta de Tratamiento «La Atarjea N° 1 y 2», con una capacidad de 20 m3/seg. y donde el procesamiento se realiza con reactivo químicos. La potabilización del agua del río Chillón se realiza en la planta ubicada en Punchauca⁶⁴, con una capacidad de procesamiento de 2 m3/seg. en temporadas de avenidas. El sistema Chillón, también cuenta con una batería de pozos que se explotan durante la época de estiaje y de los cuales se puede extraer un caudal máximo de 1 m3/seg.⁶⁵

Gráfico N° 8 Captación y Tratamiento del Agua



Oferta de Agua Potable

La producción anual de agua potable en el año 2003 alcanzó los 662.4 millones de metros cúbicos (MMC), equivalente a una producción promedio de 21 m3/seg. de los cuales 16.96 m3/seg. corresponden a Plantas de Tratamiento y Galerías de Infiltración y 4.04 m3/seg. A Aguas subterráneas.

⁵⁹ Chaclacayo (**), Lurigancho (**), San Bartolo (*), Punta Hermosa (*), Punta Negra (*), Santa María del Mar (*) Fuente SEDAPAL / Memoria Anual 2002; (*) Distritos con administración municipal (**) Distritos con administración parcial de SEDAPAL

⁶⁰ Gerencia de Servicios: Norte, Centro y Sur

⁶¹ Centro de Servicios: Comas, Callao, Ate-Vitarte, Breña, S. J. de Lurigancho, Surquillo y Villa El Salvador

⁶² Se extraen de los ríos Rímac y Chillón

⁶³ Se encuentra disponible en los acuíferos de los valles del Rímac (La Atarjea) y Chillón 75 SEDAPAL, otorga en concesión al consorcio italiano Agua Azul la construcción de la planta de tratamiento de agua ubicada en Punchauca, con un monto de inversión de US\$ 57'241,000.00 para beneficio de una población de 840,000 habitantes que se encuentra ubicada a la altura del Km.27.5 de la carretera Lima Canta, distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.

⁶⁴ Fuente: Pagina web SUNASS, <http://www.sunass.gob.pe>, Restricción de Agua Potable en Lima

⁶⁵ Fuente: Sitio web- www.sunass.gob.pe / Evaluación de Gestión al IV trimestre del Año 2003- SEDAPAL (*) La Planta Chillón operó de Enero a Mayo y en Diciembre



Producción de Agua Potable a Diciembre del 2003

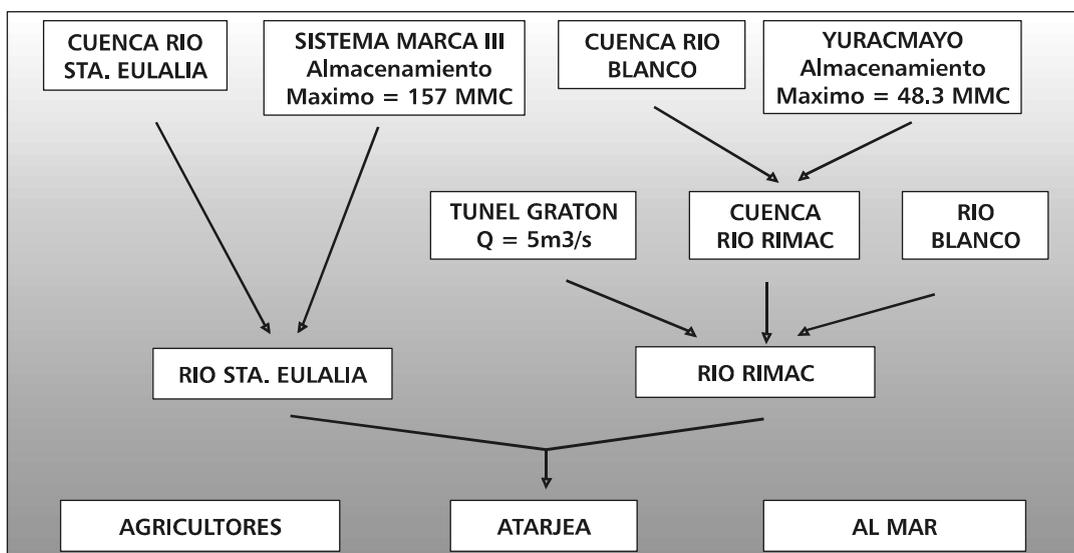
Fuentes de abastecimiento	Millones de m3	%
Plantas La Atarjea	516.1	78.0
Planta Chillón (*)	17.2	2.6
Galerías	1.7	0.2
Pozos Zona Norte	52.1	7.9
Pozos Zona Centro	64.8	9.7
Pozos Zona Sur	10.5	1.6
Total	662.4	100.0

(*) La Planta Chillón operó de Enero a Mayo y en Diciembre

Fuente: Sitio web- www.sunass.gob.pe / Evaluación de Gestión al IV trimestre del Año 2003- SEDAPAL

La cuenca del río Rímac, que es la principal fuente de agua para la ciudad de Lima, esta regulada por una serie de obras de trasvases y represamientos que permiten mantener un régimen controlado de descargas durante el año hidrológico (entre periodos lluviosos). En total se ha logrado tener infraestructura para almacenar hasta 282 millones de metros cúbicos (MMC), de los cuales el volumen útil es de aproximadamente 210 MMC. A manera referencial debemos indicar que en el año 2001 se requirió en la época de estiaje 125 MMC del sistema de almacenamiento, en el año 2002 se usó 127 MMC y en el año 2003, 183 MMC. Otra obra importante en la cuenca del río Rímac es el túnel Graton, que aporta aproximadamente 158 MMC al año.

Fuentes de Bastecimiento



Ante la ausencia de lluvias en la sierra central y la restricción del servicio por parte de SEDAPAL, la SUNASS viene realizando monitoreos de control a las lagunas de almacenamiento de agua, es así que en la primera quincena del mes de mayo del presente año reporta que el sistema de lagunas y embalses tiene almacenados un total de 164.15 MMC, lo cual está 39.0% por debajo del volumen promedio de los tres últimos años. En el día (20-05-04) ha disminuido un promedio de 0.04 MMC, lo cual se encuentra dentro de las previsiones del Plan de contingencia⁶⁶.

De acuerdo a los reportes del SENAMHI, el río Rímac ha registrado un caudal de 23.30 m³/seg. a su paso por la estación hidrométrica Chosica R-2. Este caudal es mayor en 5.0% al caudal promedio histórico. Sin embargo, este caudal es insuficiente para atender las necesidades de la planta La Atarjea que captó un promedio de 12.81 m³/seg. y un volumen total diario de 1.11 MMC⁶⁷.

De acuerdo al monitoreo de agua realizado por SUNASS el día 20 de mayo del 2004, SEDAPAL ha producido un total de 1.70 MMC, de los cuales 1.11 MMC provienen de la planta La Atarjea (65.0%), 0.51 MMC en la batería de pozos de SEDAPAL⁶⁸ (29.8%) y 0.09 MMC de la batería de pozos del sistema Chillón (5.2%)⁶⁹. De acuerdo a lo reportado por SEDAPAL, el sistema SCADA, (con el cual se controla los parámetros de operación de los sectores de distribución) ha variado las consignas normales de distribución a partir del 01 de Mayo; la continuidad se ha reducido a 12 horas de suministro de agua, excepto en aquellos sectores donde se abastecen de pozos. Las presiones se mantienen en las horas donde el abastecimiento es normal⁷⁰.

Las Reservas Acuíferas de Lima

Las reservas acuíferas de Lima están constituidas por los depósitos aluviales de los valles Rimac y Chillón. Ambos tienen una extensión aproximada de 390 kms², mientras que el acuífero del río Lurín una extensión de 68 kms². Dichos acuíferos se alimentan de filtraciones de los ríos, subcorrientes subterráneas, de canales y áreas bajo riego, Estas últimas, sin embargo, se han reducido paulatinamente debido al proceso de expansión urbana lo que ha traído como consecuencia la reducción de las fuentes de recarga del acuífero.

La creciente demanda de agua por la población urbana respondida con una política de extracción de agua del acuífero llevó a una situación crítica. Según datos de SEDAPAL Hacia 1997, la extracción de pozos se incrementó hasta 8.32 m³/s de los cuales 8.10 m³/s correspondió a los acuíferos de Rímac y Chillón y 0.22 m³/s a Lurín. A esto se suma la explotación de pozos particulares (de uso industrial, agrícola, pecuario, etc) y a la captación de aguas subterráneas mediante la galería filtrante de SEDAPAL (0.12 m³/s) lo que dio en ese año la explotación total en el acuífero Rimac- Chillón, de 12.4 m³/s.

La evaluación hidrológica permitió definir que dicha extracción no debiera superar los 8m³/s, estableciéndose posteriormente que el caudal seguro a garantizar el equilibrio entre

⁶⁶ Fuente: Pagina web SUNASS, <http://www.sunass.gob.pe>, Restricción de Agua Potable en Lima

⁶⁷ Idem

⁶⁸ De los 439 pozos que tiene SEDAPAL, en el día han estado en funcionamiento 264.

⁶⁹ Fuente: Página Web SUNASS, <http://www.sunass.gob.pe>, Restricción de Agua Potable en Lima

⁷⁰ Idem



recarga y descarga del acuífero estaría en los 6 m³/s constituyendo el indicador de uso racional para los acuíferos de Rimac y Chillón, que sin embargo actualmente no es alcanzado ya que la napa se viene explotando en el orden de los 7.10 m³/s, es decir 1.10 m³/s por encima de lo adecuado. En el caso de Lurín se puede obtener un caudal explotable seguro de 1.5 m³/s, de los cuales actualmente SEDAPAL explota 0.33 m³/s y terceros 0,43 m³/s haciendo un total de 0.76 m³/s explotados.

Demanda de Agua Potable

Conexiones domiciliarias y volumen facturado de agua potable

Culminado el año 2003, SEDAPAL reporta un total de 1'051,000 conexiones domiciliarias, de este total 994,678 son conexiones facturadas, el resto se encuentran cortadas por falta de pago (56,362 conexiones - representa el 5.4% del total).

Del total de conexiones, el 95% son conexiones residenciales (social y doméstico), que consumen el 80% del agua facturada, mientras que el 5% son conexiones no residenciales que consumen el 20% del agua facturada. De acuerdo a la modalidad de facturación el 67% del total de conexiones domiciliarias es facturado con lectura de medidor y el 33% restante se factura mediante promedio y asignación de consumo.

El volumen de agua potable anual facturado al año 2003 fue de 392.9 millones de metros cúbicos (el total producido fue 662.4 MMC), por lo tanto el índice de «agua no facturada» fue de 40.7%, incrementándose ligeramente respecto al año 2002 que fue de 39.8%. La meta propuesta en el Plan Maestro de SEDAPAL es llegar a 25%, para ello viene implementando el Programa de Micromedición, el cual no alcanzó las metas previstas por problemas en la adquisición, rechazo de instalación, robo y vandalismo en medidores⁷¹.

Para graficar mejor la demanda se presenta el siguiente cuadro:

Conexiones Domiciliarias y Volumen Facturado

Categorías	Conexiones facturadas	%	Volumen facturado (millones de m ³)	%
Social	10,836	1.09%	12,428	3.16%
Doméstico	931,312	93.63%	301,554	76.74%
Comercial	40,170	4.04%	37,536	9.55%
Industrial	5,670	0.57%	9,912	2.52%
Estatal	6,690	0.67%	31,534	8.02%
TOTAL	994,678	100.00%	392,964	100.00%

Fuente: SEDAPAL

⁷¹ Fuente: SEDAPAL, Memoria Anual 2002

Indicadores

Cobertura

De acuerdo al Plan Maestro de SEDAPAL, la población proyectada para Lima Metropolitana al año 2003 es de 8.01 millones de habitantes. De este total, la población administrada por dicha entidad es de 7.83 millones y la población que cuenta con el servicio de agua potable de la red pública es de 6.95 millones de habitantes, es decir SEDAPAL cobertura al 88.71% de la población administrada, quedando una población total de 1.07 millones de habitantes sin conexión domiciliar de agua potable. Para el caso de alcantarillado, SEDAPAL atiende a 6.60 millones de habitantes (84.27% de cobertura), es decir 1.41 millones no cuentan con alcantarillado. De acuerdo al cuadro «Evolución de la Cobertura de Agua Potable y Alcantarillado» (ver cuadro), se aprecia que el indicador de «cobertura» de agua en el ámbito metropolitano, se incrementa sostenidamente, pasando de un 80.83% en 1997 a un 88.71% en el 2003, mientras que en el servicio de alcantarillado se da una situación similar, pasando de un 76.8% en 1997 a un 84.27% en el 2003.

Evolución de la cobertura de agua potable y alcantarillado

COBERTURA	UNIDAD	1997	2000	2003
Población Metropolitana ⁽¹⁾	Habitantes	7'020,620	7'577,902	8'014,314
Población Administrada ⁽²⁾	Habitantes	6'815,670	7'405,379	7'832,529
SERVICIO DE AGUA POTABLE				
Total Población Servida	Habitantes	5'509,349	6'410,270	6'948,236
Cobertura	%	80.83	86.56	88.71
Total Población no servida	Habitantes	1'511,271	1'167,632	1'066,078
SERVICIO DE ALCANTARILLADO				
Total Población Servida	Habitantes	5'233,882	6'089,757	6'600,472
Cobertura	%	76.80	82.20	84.27
Total Población no servida	Habitantes	1'786,738	1'488,145	1'413,842

Fuente: Anuarios de Sedapal

Notas: (1) Dato de 1997 del INEI, 2000 y 2003 del Plan Maestro de SEDAPAL

(2) Población asentada dentro del área administrada por SEDAPAL

Ampliación de la cobertura de agua

Para ampliar la cobertura de agua y mejorar la calidad del servicio, SEDAPAL ha dividido Lima y Callao en 240 Sectores. Cada uno de estos «sectores» esta compuesto por un anillo de tuberías que abarca un área aproximada de 5 Km². y atiende de 4,000 a 6,000 usuarios⁷².

SEDAPAL ha obtenido un financiamiento de US\$ 36 millones de dólares de la Corporación Andina de Fomento (CAF), constituyendo desde el año 2000 el Proyecto de Redes Secundarias (PROREDES), para ampliar la cobertura de Agua Potable y Alcantarillado. Este proyecto tiene como meta beneficiar a 186,000 habitantes, en el año 2002 realizó una inversión de 28.5 millones de nuevos soles en obras de infraestructura, permitiendo mejorar

⁷² Fuente: SEDAPAL, publicado por El Comercio, edición de fecha 21 de Enero del 2004, Gota a gota el Rímac se agota



el nivel de vida de 9,808 familias de 61 asentamientos urbanos de las zonas periféricas de la ciudad de Lima.

En octubre del 2002 SEDAPAL firmó el Convenio de Préstamo PE-P30 con el Japan Bank for International Cooperation (JBIC) por un monto de US\$ 258 millones de dólares (incluye los US\$ 39 millones de dólares como contrapartida por parte de SEDAPAL), que permitirá a través del Proyecto Mejoramiento Sanitario de Áreas Marginales de Lima (PROMESAL), ampliar la cobertura de agua y alcantarillado en zonas populares de los distritos de Puente Piedra, Ate, Santa Anita y Chaclacayo, Lima y Callao, que beneficiarán hasta el 2004 a un total de 246,000 habitantes. La primera etapa de este proyecto demandará una inversión de US\$ 80 millones de dólares y beneficiará a 170 mil habitantes.

A diferencia de PROREDES Y PROMESAL, el Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC), que viene implementando SEDAPAL desde el año 2002, que en su primera etapa considera un financiamiento de US\$ 20 millones de dólares del Banco Mundial (BM), con posibilidades de lograr un préstamo mayor en el futuro. El Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC) de SEDAPAL promueve la ejecución de sistemas de abastecimiento comunal de agua potable y saneamiento, fomentando políticas que faciliten su aplicación, propone soluciones inmediatas para asentamientos humanos ubicados en las zonas periféricas de Lima y Callao.

Cabe señalar que este Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC), fue inicialmente concebido como continuidad del Proyecto APPJ⁷³ y que a través del tiempo ha perfilado y sustentado cambios que permiten: primero ampliar su accionar a obras de saneamiento y segundo adoptar como componente tecnológico el Sistema Condominial⁷⁴, estos cambios han demandado una conjunción de esfuerzos por parte de SEDAPAL, primero porque tiene que convertirse en el ente «Promotor y Normativo» de los procedimientos técnicos y administrativos que garanticen: la dotación de agua potable, segura y oportuna a la población beneficiaria, y además permita «constituir y reconocer» a los Comités de Gestión Comunal para el eficiente manejo de los sistemas.

En concordancia con los objetivos planteados por el PAC, en Setiembre del 2003 la Gerencia General de SEDAPAL ha emitido la Resolución N° 546-2003-GG aprobando el «Reglamento de Elaboración de Proyectos Condominiales de Agua Potable y Alcantarillado para habilitaciones Urbanas y Periurbanas de Lima y Callao». Con la finalidad de validar los procedimientos técnicos-administrativos estipulados en este Reglamento, SEDAPAL, ha licitado a modo de Proyectos Pilotos tres obras de infraestructura Condominial⁷⁵.

⁷³ **Alimentación de Agua Potable para los Pueblos Jóvenes de la Ciudad de Lima**, que en el marco de la cooperación técnico financiera a favor de América Latina, suscribe el convenio de financiación ALA 92 / 07, entre la Unión Europea y el gobierno del Perú, permitiendo ejecutar hasta el año 2001, 250 micro proyectos beneficiando a 336,531 habitantes de 292 asentamientos humanos de las zonas urbanas marginales de Lima Metropolitana. Estos sistemas consideran: la construcción de reservorios de almacenamiento, redes secundarias y pilones; la población participa: excavando las zanjas, es capacitada sanitariamente y organizada en Comités Vecinales de Administración del Agua Potable (COVAAP).

⁷⁴ Es una solución de saneamiento sencillo y de bajo costo que integra una tecnología apropiada (reduce la longitud, el diámetro y la profundidad de las redes) con la participación de la comunidad, siendo requisito necesario, que los AA.HH. hayan culminado su saneamiento físico legal y que las líneas de conducción de agua potable y alcantarillado estén próximas para empalmarlas a las redes secundarias, garantizando calidad, suficiencia y permanencia. La comunidad es organizada, capacitada e instrumentada para la operación y mantenimiento del sistema, además cada familia debe realizar Instalaciones intradomiciliarias: Compuesta por los servicios higiénicos y su conexión al ramal condominial (agua, alcantarillado).

⁷⁵ A.H. Residencial Kawachi en San Juan de Lurigancho, A.H. Ramiro Priález en Villa María del Triunfo, actualmente en ejecución, A.H. Virgen del Pilar (ex ALA) en Puente Piedra, en este último se ejecutarán conexiones domiciliarias de alcantarillado condominial.



Calidad del agua

La calidad de agua potable que brinda SEDAPAL a los usuarios es de buena calidad, al obtenerse que un 99.61% de las muestras presenta un contenido mayor o igual a 0.5 mg/L de cloro residual, además SEDAPAL ha recibido de la empresa SGS una certificación otorgándole la categoría ISO 9001:2000⁷⁶ por tratamiento de agua de fuente superficial (Río Rímac) desde la captación en las bocatomas hasta su almacenamiento en las cámaras de regulación y distribución Ovni y los reservorios de Vicentelo y La Menacho.

Continuidad servicio

La continuidad del servicio en el año 2003 fue 20.63 Hrs/hab/día, incrementándose ligeramente respecto al año 2002 que fue de 20.4 Hrs/hab/día. El servicio de menos de 6 horas diarias disminuyó de 15.3% a 12.0%, estas mejoras en el servicio se deben a la rehabilitación en los sistemas y sectorización de las redes, en los diferentes distritos de Lima. SEDAPAL ha restringido a partir del 1 de mayo y hasta fines de Diciembre, el servicio de agua potable de 5 p.m. a 5 a.m, a excepción de los distritos que cuentan con pozos propios⁷⁷.

Esta medida afecta que a la población capitalina y en especial a la población de diversos asentamientos humanos -que ya eran abastecidos de forma intermitente (por horas, una vez al día o interdiariamente)- constituye un factor de riesgo para el deterioro de la calidad del agua a nivel domiciliario, que obliga a las familias pobres a almacenarla en cilindros (metálicos, plásticos) que en algunos son de segundo uso, y que no están suficientemente protegidos y/o no reciben la limpieza y desinfección en forma periódica.

Consumo de agua

El consumo de agua por conexión domiciliaria ha venido decreciendo en los últimos años. De acuerdo al cuadro adjunto, se puede concluir que el consumo de agua por conexión domiciliaria al año 2003, ha disminuido en 6% en comparación con el año 2000. Este indicador refleja que las campañas de ahorro de agua y la disminución de usuarios que pagan por asignación de servicio (micro medición), han permitido ampliar la cobertura del servicio sin reducir significativamente el consumo de agua de los usuarios.

Consumo por conexión domiciliaria

Descripción	Unidad	2000	2001	2002	2003
Conexión	Und	898,771	940,862	963,269	994,678
Volumen Producido (*)	Miles m ³	677,798	660,466	649,023	662,358
Consumo (*)	m ³ /Conexión/día	2.07	1.92	1.85	1.82
Volumen Facturado (**)	Miles m ³	378,600	383,709	390,866	392,964
Consumo (**)	m ³ /Conexión/día	1.15	1.12	1.11	1.08

Fuente: SEDAPAL

⁷⁶ Certificado CH 03/2203295, Válido desde el 3 de Marzo del 2003 hasta el 2 de Mayo del 2006

⁷⁷ En los distritos de: Santa Anita, Pucusana, Chaclacayo y Ate



El consumo promedio de agua al día de una persona que cuenta con este servicio es de 120 litros⁷⁸, los cuales están distribuidos de la siguiente forma:

Uso del agua potable	%
Inodoro	36%
Higiene Corporal	31%
Lavado de ropa	14%
Riego de jardines, limpieza de Viv. y lavado de Automóvil	8%
Lavado de vajilla	7%
Bebida y Alimentación	4%

Fuente: Hilda Abuid, Gerente de Relaciones Públicas de SEDAPAL, Diario El Comercio 21/01/04

Tarifa

La tarifa que cobra SEDAPAL a los usuarios conectados al sistema con frecuencia diaria y con horario de abastecimiento hasta 24 horas por consumo de agua potable y alcantarillado, es la siguiente:

Tarifa Residencial

Categoría	Rango (m ³ /mes)	Soles por m ³	Gasto Mensual S/.
Social	0 a más	0.894	Variable
Doméstico	0 -20	0.894	26.16
	21 30	1.244	37.77 - 49.29
	31 50	1.737	68.96 - 108.23
	51 80	2.385	149.62 - 231.93
	81 a más	3.362	328.94
Pensión básica por conexión		4.100	

Fuente: SEDAPAL, Memoria Anual 2002, Tarifa aprobada por Resolución N° 013-2002-SUNASS-CD (Abril 2002)

Para los usuarios que no cuentan con medidor, la SUNASS ha emitido la Resolución N°13-2002-SUNASS-CD, estableciendo la «Asignación de Consumo» que es aplicable para SEDAPAL en la facturación del servicio.

⁷⁸ Fuente: Hilda Abuid, Gerente de Relaciones Públicas de SEDAPAL, Diario El Comercio 21/01/04

Asignación de Consumo

CATEGORIA	7 a 24 horas diarias m3/mes	4 a 6 horas diarias m3/mes	Hasta 3 horas diarias m3/mes
Doméstico I ⁷⁹	30	25	17
Doméstico II ⁸⁰	21	18	15
Social	12	7	4
Comercial, Industrial y Estatal	18	15	10

Fuente: Sitio web - www.sunass.gob.pe

Tratamiento de Aguas Residuales

SEDAPAL al 2004 opera 17 plantas de tratamiento con un volumen de tratamiento 1.529 m3/s lo que representa el 9,17% del volumen total de aguas residuales producidas (16.68 m3/s).

Existen 13 emisores o descargas principales de las cuales cinco van al Océano Pacífico 13.09 m3/s y una al río Rimac (2.06 m3/s) la mayoría de las cuales se realiza sin ningún tipo de tratamiento.

Aspectos críticos:

Restricción del Servicio de Agua

Las restricciones del servicio de agua para la ciudad capital por parte de SEDAPAL, ha puesto en debate la conveniencia de la construcción del Proyecto Marca II, opiniones diversas se han vertido al respecto, algunas con matices técnicos, otras políticas y hasta económicas, tal es el caso del Ministro de Economía y Finanzas, quién informa que la demanda de agua actual para Lima es inferior a la proyectada en el Proyecto Marca II, por tal motivo es necesario realizar «otros estudios» que analicen lo acontecido entre la brecha formada por la demanda proyectada e histórica registrada.

Sanciones de la SUNASS a SEDAPAL

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), sancionó a SEDAPAL con 77 UIT (S/.246 mil) tras comprobar que la empresa estatal incumplió hasta 10 metas de cobertura, calidad, así como de eficiencia en la gestión empresarial durante el año 2002. De igual modo se le impuso una sanción por haber procedido a instalar medidores sin el respectivo control de calidad.

⁷⁹ La denominación «doméstico I» esta referida a los grupos distritales: Provincia de Lima: Barranco, Breña, Cercado de Lima, Chorrillos, Cieneguilla, Jesús María, La Molina, la Victoria, Lince, Los Olivos, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Rimac, San Borja, San Isidro, San Luis, San Miguel, Santiago de Surco y Surquillo; Provincia Callao: Bellavista, Callao, La Perla y La Punta os También se considera en esta clasificación a los asentamientos humanos que se ubican en esta denominación.

⁸⁰ a denominación «doméstico II» esta referida a los grupos distritales: Provincia de Lima: Ancón, Ate, Carabaylo, Comas, Chaclacayo, El Agustino, Independencia, Lurigancho, Lurín, Pachacámac, Puente Piedra, Pucusana, San Martín de Porres, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Santa Anita, Surco Viejo, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Santa Rosa; Provincia Callao: Carmen de I Legua, y Ventanilla.



En el primer caso, de acuerdo con la Resolución de Gerencia General N° 013-2004-SUNASSGG, emitida el 27 de febrero del 2004, la penalidad impuesta a SEDAPAL asciende a 37UIT por incumplimiento de las metas: volumen tratado de descanso, cobertura de agua potable, continuidad micromedición, agua no facturada, costos operativos, morosidad, relación de trabajo, inversiones.

En el segundo caso, de acuerdo con la Resolución de Gerencia General N° 014-2004-SUNASSGG, emitida el 27 de febrero del 2004, declara RESPONSABLE a SEDAPAL de la infracción tipificada en el artículo 34° inciso b) numeral 3 del Reglamento de la Ley General de la SUNASS, sancionándola con una multa de 40 UIT.

Esta norma señala que SEDAPAL debe retirar de los predios de los usuarios aquellos medidores adquiridos al Consorcio Medidores DH (suman 218,000 unidades) en la Licitación Pública Internacional N° 001-2002-SEDAPAL, a fin de que se les practique la prueba de aferición a cada uno de ellos en los laboratorios acreditados para dichas pruebas antes de volverlos a instalar. Además dispone que SEDAPAL devuelva lo pagado en exceso a aquellos usuarios que durante el periodo de Julio a Octubre del 2003 se les facturó sobre esta base.

5.4 Políticas en el ámbito rural⁸¹

La definición de políticas, objetivos y estrategias para el sector agua potable y saneamiento tienen alcance nacional (urbano y rural), en el medio rural son de aplicación las políticas de apoyo a los sectores de menores recursos con el fin de lograr objetivos de cobertura y calidad, utilizando como estrategia soluciones tecnológicas adecuadas a esa realidad.

Esta apreciación coincide con lo prescrito por la LGSS al establecer que las tarifas o cuotas a cobrarse por los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del ámbito rural deben cubrir como mínimo los costos de operación y mantenimiento de dichos servicios a diferencia del sector urbano, excepto las capas sociales pobres, donde según la política sectorial deben cobrarse tarifas reales que cubran todos los costos.

Bajo el criterio anterior, las inversiones en el ámbito rural corresponden al Estado, complementadas con el financiamiento externo, teniendo como característica la promoción de programas que incluyen la participación de los usuarios en la gestión de los servicios.

La Ley General de Servicios de Saneamiento (1994) estableció otros cambios importantes entre ellos, tenemos:

- El Ministerio de Salud pierde la competencia que había mantenido por años, en la ampliación de la cobertura del agua potable y saneamiento rural, y en la organización de la comunidad para la gestión de los servicios⁸². Este hecho generó un vacío, al no establecerse una instancia responsable de la planificación del saneamiento básico.
- La calificación como área rural a las localidades con menos de 2000 habitantes⁸³.

⁸¹ LGSS Art. 44°

⁸² No obstante el cambio anotado, DIGESA, presta apoyo en la formulación de proyectos y construcción de sistemas de agua potable y sistemas de disposición de excretas, coordinación con Agencias de desarrollo, ONG, las Direcciones Departamentales de Salud (DISA), los gobiernos regionales y municipalidades

⁸³ La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento indica que existen en 1997, 76,891 centros poblados con 2000 o menos habitantes. El 97% de los mismos cuenta con menos de 200 habitantes.



- La asignación a las EPS de funciones de asesoría técnica y administrativa a los servicios rurales, la que se ha ejercido en pocos casos.
- La creación de Juntas Administradoras para la explotación comunal de los servicios (JASS), en los centros poblados del ámbito rural.
- La asignación a la SUNASS de funciones de regulación de las JASS.

De las actividades iniciales del Ministerio de Salud, sólo se mantiene la atribución del control de calidad del agua que es ejercida por la Dirección General de Saneamiento Ambiental (DIGESA).

Se estima que en el área rural la cobertura de los servicios de agua asciende 50.6% y la de saneamiento a 39.5% sin embargo, no existe para el área rural un sistema de información sectorial que facilite mayor detalle.

El financiamiento de proyectos y sistemas de dotación de agua y saneamiento para el medio rural ha provenido principalmente de las transferencias del Tesoro Público, y adicionalmente de recursos de la cooperación técnica y financiera internacional. La inversión en el periodo 1992-1998 fue estimada en 322.69 millones de dólares. Del conjunto de fuentes FONCODES representa el 76.2% de la inversión total, ejecutada directamente por la comunidad a través de Núcleos Ejecutores. Actualmente el Banco Mundial financia el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) por la suma de US\$ 50 millones de dólares americanos.

5.5 Inversiones en el ámbito urbano y rural

Apuntalar la reforma del sector significó invertir entre 1990 y 1999 la suma de 2443 millones de dólares. Ese total se reparte de la siguiente manera SEDAPAL 26%, el resto de área urbana incluyendo EPS 32%, ámbito rural 17%, FONAVI 23%, entre otros. Los principales programas ejecutados durante la reforma se presentan a continuación:

Inversiones en el sector saneamiento 1990-1999

Ámbito	Período		1990-1999 (US\$ M)	%
	1990-1994	1995-1999		
SEDAPAL	162	475	637	26
PROMAR (Lima Sur)	0	36	36	2
FONAVI	96	468	564	23
Resto Área Urbana	323	458	781	32
Area Rural	72	353	425	17
Total	653	1,790	2,443	100

Fuente: Ministerio de la Presidencia. Diagnóstico del Subsector Saneamiento Setiembre 1999.
 Dirección General de Saneamiento
 Elaboración : VMCS



5.5.1 Programa de Apoyo al Sector Saneamiento Básico (PASSB)⁸⁴

Este programa fue dirigido a al fortalecimiento institucional de sector y al desarrollo de las entidades prestadoras descentralizadas. El financiamiento correspondió al BID (140 millones de dólares) y al Gobierno del Perú (60 millones de dólares, que posteriormente fueron ampliados). La Ejecución estuvo a cargo del PRONAP.

El objetivo y los componentes del PASSB de acuerdo al contrato de préstamo (anexo A) fueron fijados en los siguientes términos:

- a) La consolidación y el fortalecimiento del marco jurídico, reglamentario e institucional del sector saneamiento
- b) El mejoramiento institucional y operativo de las empresas que prestan los servicios de agua potable y alcantarillado (excepto Lima Metropolitana)
- c) La rehabilitación de la infraestructura existente
- d) La preparación de los planes de expansión de mínimo costo para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura sanitaria y los diseños finales para la primera etapa de dichos planes los cuales servirán para la preparación de un programa de inversión futuro.

Sus componentes son:

- **Fortalecimiento Institucional del sector.**

Este componente incluyó consultorías para la complementación del reordenamiento del sector, la complementación de la legislación del sector; la autonomía de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS); la formulación de políticas de macro y micromedición; la actualización, modificación y formulación de normas sobre saneamiento; la fiscalización del desempeño de las EPS; la constitución y formalización de las EPS, conforme a la Ley General de Servicios de Saneamiento; el sistema de información de la SUNASS; el diseño de programas de educación sanitaria de las EPS; y la formulación de la política de subsidios del sector.

- **Mejoramiento Institucional y Operativo de las EPS**

Comprendió la ejecución de las acciones de fortalecimiento institucional y operativo de 36 entidades prestadoras de servicios de saneamiento municipales, tales como:

- 1) La realización de estudios de diagnóstico, preparación e implementación de los proyectos de desarrollo institucional, comercial y operacional de las EPS.
- 2) La preparación de aproximadamente 140 proyectos prioritarios de rehabilitación de la infraestructura existente y ejecución de las obras correspondientes.
- 3) La provisión de equipos de mantenimiento, de control de la calidad del agua y otros, para las EPS.

⁸⁴ Un análisis más exhaustivo puede encontrarse en «La Deuda y la Privatización en Argentina y Perú», Internacional de Servicios Públicos, año 2004 página 38

Para la ejecución de las actividades de mejoramiento institucional de las EPS se contrató tres firmas consultoras. La primera, con la responsabilidad de desarrollar los sistemas estandarizados gerenciales, comerciales y operativos a ser implantados en cada una de las EPS, e implantar dichos sistemas en 10 EPS. Las otras dos firmas debían implantar los sistemas, desarrollados por la primera firma, en las 26 EPS restantes.

• Preinversión

Comprendió la realización de estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica de largo plazo para la ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento de aproximadamente 61 localidades, así como también la preparación de los diseños finales de la primera etapa de la inversión definida en dichos estudios.

El PASSB fue un fracaso en dos de sus componentes: A) Fortalecimiento del nivel central y B) Mejoramiento institucional y operativo (parte institucional), los objetivos no se alcanzaron y muchos estudios y propuestas no tuvieron aplicación, otros no se realizaron. La fundamentación del Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento, que se analiza en la parte de privatizaciones, se basa precisamente en este fracaso. Este programa prevé contratar nuevas consultorías para reformar el marco legal y regulatorio y 13 entidades prestadoras serán sometidas al proceso de participación privada.

5.5.2 Proyecto de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado de Lima Metropolitana

La ejecución del proyecto formó parte de los acuerdos de privatización de SEDAPAL adoptados por el Banco Mundial y el Gobierno. La financiación correspondió al Banco Mundial (US\$ 150 millones), un cofinanciador (US\$ 76.2 millones) y SEDAPAL (US\$ 80.0 millones). Sus objetivos son:

Mejorar la eficiencia del servicio de agua y alcantarillado en el área metropolitana de Lima y Callao, comprendiendo:

La promoción de la conservación del agua

El apoyo a la privatización de SEDAPAL

La recuperación de los sistemas de agua y alcantarillado

La ampliación de los servicios a la zona urbana pobre de los pueblos jóvenes

El apoyo a las reformas del marco legal e institucional

Sus componentes son:

- Rehabilitación de los sistemas de los sistemas de distribución de agua, alcantarillado y aguas subterráneas.
- Conservación del agua, que incluye la preparación de un catastro de usuarios, rehabilitación de las cajas de medidores de agua, la instalación de 406.000 medidores de agua y el inicio del uso combinado de aguas superficiales con aguas subterráneas en tres distritos donde las aguas subterráneas son utilizadas con alto riesgo de contaminación.



- Apoyo institucional, que incluye estudios y programas de asistencia técnica a SEDAPAL y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

La ejecución del proyecto permitió subir la cobertura de agua y saneamiento; mejorar la continuidad del suministro de agua; ampliar la micromedición y macromedición; mejorar los procesos empresariales y capacitar a los trabajadores que permanecieron en el empleo.

A pesar del alza de tarifas en términos reales de todas las categorías de usuarios, incluyendo la categoría social en mayor proporción, que permitió contar con abundantes recursos económicos, SEDAPAL efectuó facturaciones irregulares; es decir, emitió facturas a los usuarios fuera de las autorizaciones legales.

5.6 Participación del sector privado

5.6.1 Modalidades de privatización

Las modalidades de participación privada en los servicios de agua potable y saneamiento han sido determinadas por varias normas. «El DL N° 697 - Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento promulgada en 1991 estableció un procedimiento para que las municipalidades entreguen en concesión los servicios». La Ley General de Servicios de Saneamiento promulgada en 1994, estableció que las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento pueden ser públicas, privadas y mixtas, además ratificó la opción de concesión de los servicios, y facultó a las entidades prestadoras municipales que tienen el derecho de explotación de los servicios de saneamiento, a propiciar la participación del sector privado en las modalidades de prestación de servicios, asociación en participación, concesión, entre otros.

El Decreto de Urgencia N° 075 2000 estableció que la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) conduzca el otorgamiento en concesión de los servicios de saneamiento y de las obras públicas municipales, correspondiendo a la COPRI la conducción del proceso y a las municipalidades la suscripción del contrato de concesión.

La Ley de Fomento y Desarrollo del sector Saneamiento (908) ratificó que las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento puedan ser públicas, privadas y mixtas, declara que la modalidad principal bajo la cual se promueve la inversión privada en el sector saneamiento es la concesión de los servicios y de las obras de infraestructura. Asimismo, estableció como posibles prácticamente todas las modalidades de participación del sector privado: la transferencia total o de una parte de las acciones y/o activos de las empresas; el aumento de capital social; y, la celebración de contratos de asociación, joint venture, asociación en participación, arrendamiento, gerencia u otros similares.

SEDAPAL la única entidad considerada empresa del Estado se encuentra regida por el DL N° 674 Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado y su modificatoria⁸⁵.

⁸⁵ Ley N° 26120 (20/12/1992)

Esta norma prevé las modalidades siguientes: Transferencia del total o una parte de las acciones o de los activos; aumento de capital; celebración de contratos de asociación, joint venture, asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia, concesión u otros similares.

5.6.2. Casos de privatización

No obstante contar con un amplio marco legal neoliberal, el Perú a diferencia de Argentina y Chile no ha podido realizar privatizaciones a gran escala. Los casos sobresalientes de vinculación de «inversionistas» en los servicios de agua potable y saneamiento y en obras de infraestructura son los siguientes:

- La concesión del proyecto «Aprovechamiento Optimo de las Aguas Superficiales y Subterráneas del Río Chillón»⁸⁶ en el norte de la ciudad de Lima para suministrar agua potable a la empresa SEDAPAL.
- La subcontratación de un alto grado de actividades de SEDAPAL y en algunas empresas municipales, en menor proporción.
- La formación de la empresa mixta NORDWASSER S.A.C.⁸⁷ en el norte del país.

SEDAPAL

El caso más relevante de frustración de las metas de privatización es la concesión de SEDAPAL, en esta entidad el Gobierno formó un Comité Especial de Privatización (CEPRI)⁸⁸ en 1992 que tuvo vigencia hasta el inicio del 2001, pero no pudo hacer efectiva la referida modalidad de vinculación con el sector privado. La incorporación de SEDAPAL en el programa de privatizaciones de empresas públicas fue una condición impuesta por el Banco Mundial para participar en el financiamiento del Proyecto de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado de Lima Metropolitana, con un costo de 306 millones de dólares y un aporte del Banco Mundial de 150 millones de dólares.

La participación del Banco Mundial en la privatización de SEDAPAL ha sido revelada por Macroconsult S.A.⁸⁹ La consultora puso en evidencia que el apoyo a SEDAPAL estuvo condicionado a la adopción de un esquema de privatización elaborado por el Banco Mundial y el Gobierno, en el que surgen diversos compromisos que tendrían después serios impactos sociales y económicos. El cumplimiento de las condiciones estaba ligado a la suscripción de un convenio de préstamo por US \$ 300 millones que formaba parte de una estrategia de rehabilitación de infraestructura por US \$ 600 millones en la que participaban la propia empresa, la OECF del Japón y del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

El cumplimiento de las siguientes condiciones impuestas por el Banco Mundial haría más atractiva la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento de Lima:

⁸⁶ El Contrato de Concesión (7-4-2000) fue suscrito entre el Ministerio de la Presidencia y el Consorcio Agua Azul S.A. formado por las empresas ACEA S. P.A., IMPREGILO S. p. A., FISIA ITALIMPIANTI S. p. A., y COSAPI S.A

⁸⁷ NORDWASSER S.A.C. es una empresa mixta de propiedad de las municipalidades de la provincia de Pacasmayo (49%) y de ENVICON PERU SAC Sucursal de Enviroment Consult GMBH (51%).

⁸⁸ R.S. N° 349-92-PCM, R.S. N° 023-93 PCM

⁸⁹ Ver «La Deuda y la Privatización en Argentina y Perú» - El BID y el Banco Mundial en los Servicios de Agua en el Perú, pagina 36. Internacional de Servicios Públicos marzo 2004



- Inclusión de SEDAPAL en el programa de privatización de empresas públicas
- Racionalización de personal. Para fines de 1995 se debería llegar a 2.5 trabajadores por cada 1000 conexiones, proporción que debía bajar a 2,0 para el año 2000
- Aumento de tarifas. Estas deberían alcanzar un valor acorde a los costos marginales de largo plazo y estarían reguladas por la SUNASS
- Mejoramiento de la Administración de la empresa durante el periodo de transición hasta su privatización. Entre las metas, se incluye la generación de liquidez y la reevaluación de sus activos
- Incremento de la cobertura del servicio para llegar en el año 2005 a que el 90% de la población tenga acceso al servicio

En palabras de Macroconcult S.A. «Estas condiciones se vinculaban a la preparación de la empresa para su privatización. El desembolso del préstamo no se condicionó a la realización efectiva de la subasta sino al cumplimiento de metas de gestión y de darse una privatización exitosa, los fondos serían transferidos al consorcio ganador existiendo la posibilidad de un segundo préstamo».

Para cumplir con el compromiso de reducir el número de trabajadores directamente contratados por SEDAPAL (2.5 trabajadores por cada 1000 conexiones, en 1995 y a 2,0 para el año 2000), el Gobierno declaró el Estado de Emergencia de SEDAPAL y los sistemas de abastecimiento agua potable y alcantarillado⁹⁰, ordenando despidos masivos de trabajadores.

Después de las sucesivas reducciones de personal a lo largo de la década del 90 SEDAPAL pasó a ser una de las empresas de América que más había subcontratado sus actividades con empresas privadas⁹¹, incluyendo funciones productivas, operativas, mantenimiento y comerciales. Los demás compromisos relacionados con el incremento de las tarifas, el mejoramiento de la gestión y el incremento de la cobertura han ido cumpliéndose gradualmente.

EPS Municipalidades

La privatización de los servicios descentralizados a las municipales no ha estado libre de frustraciones. Ninguna concesión de servicios u otra modalidad de participación del sector privado pudo ser lograda en el marco de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento promulgada en 1991 y de la Ley General de Servicios de Saneamiento (1994) salvo la concesión de los servicios de la Provincia de Pacasmayo.

En el año 2000 ante el evidente fracaso de la reforma el Gobierno decidió un fuerte impulso a las privatizaciones de los servicios municipales. El proceso seguido a partir de la promulgación del Decreto de Urgencia N° 075 2000 es el siguiente:

- o Mediante Resolución Suprema N° 448-2000 PCM (11-10-2000) se constituyó el Comité Especial que fue encargado de llevar adelante el proceso de concesión.

⁹⁰ Decreto Ley 25906, Decreto Ley 26148, Decreto Ley N° 26120)

⁹¹ Estas empresas tienen la práctica de volver a subcontratar actividades, con la anuencia del gobierno. Es el caso de Graña y Montero S.A. (una entidad que forma parte del Consorcio G y M que ha recibido recientemente un préstamo del BID) con el evidente afán de eludir responsabilidades y el cumplimiento de derechos fundamentales del trabajo.



- o Mediante Resolución Suprema N° 321-2000 EF (20-12-2000) se designaron nuevos miembros del Comité Especial constituido mediante Resolución Suprema N° 448-2000PCM(11-10-2000)
- o Mediante Resolución Suprema N° 444-2001-EF (15-9-2001) se constituye el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Proyectos de Infraestructura y Servicios Públicos, dándose por concluidas todas las funciones de los Comités Especiales anteriores.
- o Mediante Resolución Suprema 103-2002 (21-4-2002) se designa al Miembro Especializado del Comité Especial para el proceso de promoción de la inversión privada en las empresas municipales de saneamiento.
- o El 30 de abril del 2002 PROINVERSION aprobó el Plan de Promoción de la Inversión Privada a ser ejecutado en EPS EMFAPATUMBES y EPS GRAU S.A. y mediante Resolución Suprema N° 160-2002-EF (7-06-2002) se ratificó el referido documento. Se ha previsto convocar al concurso de concesionarios en el primer semestre del 2004.

Las concesiones de la EPS GRAU S.A. y EMFAPA TUMBES S.A. se consideran la muestra del programa de privatizaciones a partir de las cuales se proyectarán otras incluidas en el Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento⁹² en el que se ha previsto participarán el BID el Banco Alemán KfW, el Banco de Japón JBIC, la CAF y el Banco Mundial.'

Privatización del uso de las aguas del Río Chillón en Lima⁹³.

La empresa privada italiana «Agua Azul»⁹⁴ es la empresa que durante 27 años se encargará de la administración de los pozos y de la planta de tratamiento que actualmente construye para la producción del agua que beneficiará al Cono Norte de Lima. La concesión de este gran proyecto fue dada por el Ministerio de la Presidencia a través de SEDAPAL que se encargará de comprar y comercializar el agua.

El consorcio está formado por las empresas Acea Spa, que brinda servicios de agua, desagüe y electricidad en Roma; Impregilo, que construyó la represa del Mantaro – Restitución, con experiencia en construcción de estructuras hidráulicas y la empresa peruana Cosapi principal contratista de SEDAPAL. Esta empresa ha comprometido una inversión de 57 millones de dólares al termino del proyecto: «Aprovechamiento Optimo de las Aguas superficiales y Subterráneas del Río Chillón. Si bien no alcanza los niveles de la planta principal de la ciudad de Lima para el tratamiento de La Atarjea, que obtiene 20 metros cúbicos por segundo de agua tratada, por el momento está en capacidad de tratar un promedio de 2.5. metros cúbicos por segundo que se incrementará a 5 m³/seg. cuando esté en pleno funcionamiento. Este sistema de tratamiento es similar al de La Atarjea, es decir mixto debido a que consigue aguas de la superficie y del subsuelo. La planta de tratamiento del Chillón esta ubicada en Punchauca - distrito de Carabayllo, provincia de Lima. Las obras abarcan por el momento un total de 43.18 hectáreas mientras que el complejo abarca con todo el proyecto 500 hectáreas.

Desde junio del año 2,001 se encuentra funcionando la primera etapa del proyecto, brindando agua potable a 320,000 habitantes principalmente de los distritos de Comas y

⁹² En actual gestión ante el BID

⁹³ Fuente: **PANA 2000** / Programa Andino de Fortalecimiento Municipal y ONG's para el Manejo Ambiental hacia el año 2000 / **Sistema de Gestión de los Servicios de Saneamiento (Agua Potable y Alcantarillado en el Perú)** IVAN ORTIZ SANCHEZ / **CIDAP- KATE - IEPALA, Financiado por la Unión Europea.**

⁹⁴ Diario El Comercio 17 – 08 – 2,000.



Carabayllo. Se espera que beneficie a 800,000 habitantes del Cono Norte de Lima, que constituyen el 12 % de la población de Lima.

La concesión tiene tres etapas: una de las primeras constituye la construcción que ya se concluyó. En esta fase se equiparon 28 pozos profundos para la extracción de 1.2 metros cúbicos por segundo de agua y también se instalaron 21.3 kilómetros de tuberías impulsión, conducción y distribución del líquido. Esta etapa terminó en mayo del 2,001 y desde esa fecha ha permitido mejorar el abastecimiento de agua de los distritos de Carabayllo y Comas que antes recibían una frecuencia interdiaria, pero que hoy se ha ampliado a 16 horas por día.

La segunda etapa tiene que ver con la puesta en operaciones que tiene un periodo de 25 años y que por el momento se encuentra en una etapa de estudio, luego de lo cual pasará a cumplir la obligación de entregar agua solamente a un único cliente: SEDAPAL. Esta etapa se inició en mayo del año 2,001 y comprendió la construcción de bocatoma, reservorios de compensación y almacenamiento, tendido de tuberías de conducción y distribución del agua.

La última de las etapas tiene que ver con la transferencia total de la infraestructura de la obra a favor del Estado peruano que se realizará cuando culmine con el contrato estipulado para 25 años.

Esta privatización fue manejada no transparentemente y con poca información a la opinión pública. Recién con el Gobierno del Presidente Paniagua y la actual gestión del Presidente Alejandro Toledo se han comenzado a difundir los datos que hemos referido, pero su convocatoria y otorgamiento fueron realizados a finales de los años 90 en forma muy silenciosa. Es evidente que una privatización no debe ser manejada de esta forma sino de manera pública con información transparente a la opinión pública.

Con relación al sistema debemos afirmar que no se ha privatizado la gestión del servicio de saneamiento que sigue en manos de SEDAPAL, sino que se ha privatizado en concesión la utilización, producción y distribución que serán vendidas no a los usuarios del servicio sino a la entidad responsable de brindar el servicio de saneamiento que en el caso de Lima es SEDAPAL.

Las preguntas que podemos hacernos son ¿cuánto repercutirá en el futuro la concesión sobre el precio a pagar por los usuarios?, ¿Era ésta la única opción viable?, ¿Cuáles fueron los criterios para elegir la concesión como la alternativa de producción y tratamiento del agua del Río Chillón?, ¿Porqué no se pudo realizar un préstamo para ejecutar esta obra de gran envergadura?.

5.6.3 Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento (PAD) con Fines de Privatización

El Programa se encuentra en estudio de factibilidad (perfil II en el BID) esta enmarcado en la política sectorial diseñada por el Gobierno con participación del BID. El elemento central de la política sectorial es la vinculación del sector privado a los servicios de saneamiento, a su vez, la modalidad principal de participación promovida es la concesión de los servicios y



de las obras de infraestructura. El financiamiento del PAD corresponde al BID US\$ 50 millones, Banco KFW US \$ 25 millones y Gobierno del Perú US \$ 15 millones. Los recursos del PAD están condicionados a la aceptación de la política sectorial.

El PAD promoverá las privatizaciones a gran escala, mediante tres componentes: apoyo institucional US \$ 3 millones, participación del sector privado US \$ 67 millones y participación de PYMES de saneamiento US \$ 2 millones.

Las empresas incluidas en el componente de participación del sector privado millones, son las calificadas grandes EPS (más de 30,000 conexiones) y 2 empresas medianas. EMAPISCO S.A. y EMFAPATUMBES S.A.

RELACION DE EPS CON OPCION DE PSP

Empresa	Población 2000 ámbito de la EPS	Financiamiento complementario KFW	Financiamiento complementario JBIC
EPS GRAU S.A.*	839.681	Elegible	Concertado
SEDALIB S.A.*	810.045	Elegible	
EPSEL S.A.*	782.204	Elegible	
SEDA CHIMBOTE*	350.843		Concertado
SEDAM HUANCAYO SAC*	280.681	Elegible	
EPS LORETO S.A.*	411.144		Concertado
EMFAPATUMBES S.A.*	171.855	asignado \$ 19'8	
EMAPISCO S.A.*	84.152	Elegible	
SEDAPAR S.A.	864.969		
SEDATACNA S.A.	230.078		
EPS SEDACUSCO S.A.	304.317		
EPS EMAPICA S.A.	197.138		
EMAPA SAN MARTÍN S.A.	179.093		

* Con mayor opción de PSP

Observaciones al Perfil II DEL PAD*

Política sectorial

La formulación de la política sectorial señalada en el PAD, tiene como elemento central la vinculación del sector privado (1.11) en la modalidad de concesión de los servicios a 30 años (4.8) y ha sido elaborada con dependencia de las políticas de BID. El documento del préstamo señala que la política fue diseñada con el «apoyo del Banco» (1.3) y añade que los objetivos del Gobierno (vinculación del sector privado, entre otros) son «congruentes con los criterios de política sectorial y con la estrategia del Banco en el Perú» (1.4).

El Consorcio SMS que tuvo a su cargo la Inspección del PASSB (1995-2001) ha reconocido textualmente como surgió y la orientación que tiene la política sectorial «... la demora en la aprobación de las modificaciones el marco legal e institucional del Sector planteadas en los estudios, no ha permitido avanzar en consolidar las reformas estructurales iniciadas en 1992 y alcanzar plenamente el objetivo específico establecido en el Contrato de Préstamo

(se refiere al Contrato con el BID 847-OC). Por tanto, el Gobierno peruano consideró necesario programar la ejecución de actividades complementarias de fortalecimiento institucional a fin de preparar un Documento de Política Sectorial que sirva de base para la toma de decisiones en áreas relacionadas a la reorganización institucional del sector, a las políticas de inversiones y financiamiento y a la implantación de un ambiente propicio para la privatización de las EPS»

Conforme a esta política los recursos del PAD se destinarían exclusivamente a la creación de condiciones legales e institucionales para privatizar los servicios de agua potable y alcantarillado y las obras de infraestructura (2.2 a 2.5), no tomando en cuenta que de acuerdo a la legislación vigente -fomentada por el BID en el Perú- las entidades prestadoras de servicios de saneamiento pueden ser públicas, privadas y mixtas. En ese sentido al promoverse la prestación por medio entidades privadas y mixtas, en los hechos se esta proscribiendo la entidad prestadora pública. De otro lado resulta cuestionable que la privatización sea condición impuesta como solución única a los problemas.

Modificación del marco legal.-

Los recursos del préstamo se destinarían a la contratación de consultores para que realicen estudios en relación a la formulación de políticas públicas. «...(la operación) incluye un componente de apoyo al fortalecimiento del sector central del Gobierno con el fin de mejorar la calidad de las políticas publicas hacia el sector y promueve la participación del sector privado» (1.10); asimismo, la implementación de ajustes al marco legal que propicie la vinculación de operadores especializados y la participación del sector privado (2.3 i), el mejoramiento del marco regulatorio sectorial. (2.3 ii) y estudios de subsidios a la demanda (2.3 ii).

Es cuestionable que los recursos del PAD estén dirigidos a la formulación de políticas, leyes y normas por las siguientes razones:

- 1) En la década pasada las consultorías fueron un medio importante para la creación de normas, de hecho varias normas de la reforma surgieron de este mecanismo. Es más, funcionarios de BID participaron en la formación de la Ley General de Servicios de Saneamiento, en la elaboración de su Reglamento y en las determinación de tarifas de los servicios de saneamiento⁹⁵.
- 2) Los procedimientos legales que competen al Gobierno y al Congreso en relación a la formación de normas nacionales no se respetarían.
- 3) No se ha previsto ningún mecanismo de control. Los consultores que propondrían los cambios en las políticas y normas -que impida el surgimiento de conflictos de interés podrían crear condiciones favorables para determinados grupos económicos, interesados en los contratos de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento y las obras de infraestructura.

Los estudios que se realizarían tienen antecedentes en estudios ya efectuados, tales como:

⁹⁵ Ver «La Deuda y la Privatización en Argentina y Perú», Internacional de Servicios Públicos, páginas 38 y 45



i) «Estudio de Complementación de la Legislación Vigente para el Reordenamiento del Sector Saneamiento». Efectuado por el PRONAP (Ministerio de la Presidencia) con recursos del préstamo otorgado por el BID N° 847-OC y del Gobierno. Como resultado se obtuvo: 1) Una propuesta de perfeccionamiento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, 2) Una propuesta de perfeccionamiento de la Ley General de la SUNASS, 3) Una propuesta de perfeccionamiento de los Reglamentos de las leyes precitadas. Sin embargo las propuestas no fueron implementadas.

ii) Estudio alternativo o complementario al «Estudio de Complementación de la Legislación Vigente para el Reordenamiento del Sector Saneamiento» financiado por el BID y ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que tuvo como resultado la aprobación en julio del 2000 del Decreto Legislativo N° 908 Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento, nada menos la norma de reemplazo de la Ley General de Servicios de Saneamiento N° 26338. El DL. N° 908 no se encuentra vigente, no obstante la SUNASS tiene su Reglamento adecuado a esta Ley.

iii) Estudio «Política de Subsidios en el Sector Saneamiento» que estuvo destinado a proporcionar una propuesta para otorgar y administrar los subsidios en el sector agua potable y saneamiento.

iv) Estudio complementario al señalado «Política de Subsidios en el Sector Saneamiento» elaborado para recoger las sugerencias del BID.

Finalmente y teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, resulta altamente cuestionable que el Perú, si avanza el proceso, se endeude por estudios de la naturaleza señalada.

Tarifas

Las tarifas de los servicios de agua potable y alcantarillado se elevarían y se formularían con sujeción a la política de los servicios públicos del BID. El documento del PAD señala: «Las empresas participantes deberán determinar las tarifas siguiendo las normas de la SUNASS (...) Para ello la SUNASS ha determinado que el ingreso por tarifas cubra el costo medio de mediano plazo (...) el cual incluye los de operación y mantenimiento, el de inversiones, el de servicio de la deuda de inversiones de largo plazo, impuestos y rentabilidad sobre el capital invertido. La estructura tarifaria resultante de la aplicación de las directrices de la SUNASS cumple con la política de servicios públicos del Banco» (4.6).

La elevación de las tarifas en los términos expuestos fue convenida con el BID en el contrato de préstamo N° 847-OC (1994) y fue incorporada en la Ley General de Servicios de Saneamiento. Adicionalmente y para alcanzar la meta se acordó un plan de incrementos tarifarios en cinco años⁹⁶.

Usurpación de atribuciones

El BID ha asumido coordinaciones ante instituciones financieras internacionales para que otras agencias financieras acojan la política sectorial. Al respecto el documento señala»

⁹⁶ Ver «La Deuda y la Privatización en Argentina y Perú», Internacional de Servicios Públicos, páginas 38 y 45



(...) el Banco ha coordinado acciones con las otras agencias (Banco Mundial (BIRF), Banco de Desarrollo Alemán (KFW), Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC), Corporación Andina de Fomento (CAF). Como resultado, para la franja de EPS objeto del Programa tanto de KFW como del JBIC, han acogido íntegramente la política del Gobierno y los lineamientos y el reglamento de operaciones del presente programa.» Y más adelante agrega, «En el caso de JBIC, quien ya tiene financiamientos aprobados para una de las empresas elegibles (Grau) ...ha aceptado la petición del Gobierno de no iniciar desembolsos hasta tanto se garantice la participación del sector privado en la gestión de la empresa EPS GRAU. De igual manera se ha convenido con el KFW la cofinanciación del Programa».

La promoción de la política del Gobierno corresponde ser realizada por funcionarios públicos del Perú, con mayor razón si el propósito de dicha política es privatizar trece entidades prestadoras de servicios de saneamiento que brindan servicios al 25% de la población nacional. La coordinación efectuada por el BID y el Gobierno para que el JBIC no inicie desembolsos hasta que se garantice la participación privada en las EPS GRAU, tendrá un serio impacto en la población. El hecho es sumamente grave puesto que el préstamo se gestionaba desde 1997 y se encontraba ya acordado.

Condicionamiento a las municipalidades

El otorgamiento de recursos a las municipalidades y entidades prestadoras de servicios de saneamiento se entregan si éstas cumplen con múltiples condiciones, tales como: aceptar la privatización; elevar las tarifas; congelar remuneraciones, entre otros. Las citas en el documento son múltiples y señalan que las municipalidades disponen de fondos para mejorar la gestión de los servicios y las empresas a su cargo «siempre y cuando éstas busquen alguna forma de participación del sector privado» en inversiones en los sistemas o en la gestión de los mismos (1.11). Las EPS accederían a los recursos del programa si cumplen con los requisitos de la política sectorial del Gobierno, los cuales se hacen explícitos en el Reglamento de Operaciones: vinculación del sector privado en la gestión, cumplimiento de disposiciones de SUNASS (2.7).

«Para acceder a los recursos de asistencia técnica (Componente Apoyo institucional, subcomponente ii) asistencia técnica para implementación de la política sectorial)... las EPS y los municipios deberán suscribir con el MVCS el Convenio de Asistencia Técnica donde se comprometan a: i) ingresar al proceso de PSP, en caso que resulte viable; ii) proveer apoyo para la realización de los estudios de prefactibilidad - viabilidad; iii) estar aplicada y en plena vigencia la tarifa aprobada por la SUNASS; iv) no incrementar los gastos de personal reflejados en el Gasto Integrado de Personal (GIP). Estos recursos serán no-reembolsables para las empresas y los municipios que se acojan al programa y no superaran el US\$ 1 millón por empresa. Los municipios y las EPS se comprometen a devolver estos recursos en el evento que resulte viable la PSP y éstos decidan no continuar con el proceso (4.5).

Las condiciones impuestas a las municipalidades y las entidades prestadoras están dirigidas a fomentar la existencia sólo de dos de las tres opciones de entidades prestadoras (EPS Privadas y EPS Mixtas). No habrá financiamiento para las EPS municipales (públicas). La imposición de la privatización de los servicios y las obras de infraestructura se presenta como una medida ideológica.



Al establecerse que las municipalidades que acepten la privatización recibirán US\$ 1 millón y que sólo tendrían carácter no reembolsable si la decisión de privatizar es mantenida hasta el final, es un mecanismo que parece estar diseñado a presionar a las municipalidades para que acepten condiciones de privatización que en otras circunstancias serían inaceptables. Podrían presentarse serios problemas ética, de conflicto de intereses y de corrupción.

Transferencia de recursos a «inversionistas»

El PAD ha previsto transferir recursos del préstamo a los «inversionistas» privados para facilitar la privatización. En ese sentido el Gobierno nacional y los gobiernos locales asumen los riesgos que el «mercado» considera «muy altos» para el sector privado (4.8). El «muy alto riesgo» de los primeros años (entorno, reglas de juego y actores, en particular el concedente) no sería asignado al inversionista (4.9) porque no participarían o habría que cobrar una prima que puede significar calidad, cobertura, aumentar tarifas o aumentar el aporte del Gobierno.

En ese sentido el Gobierno ha decidido tomar los riesgos, solicitando una inversión mínima inicial al concesionario para los primeros tres a cuatro años. Las inversiones serían con recursos del préstamo del Banco que serían transferidos al inversionista (4.10). Bajo este enfoque los «inversionistas» privados no aportarían suficiente capital, y los recursos vendrían del endeudamiento del Estado, que tendría que asumir las obligaciones de los «inversionistas» en caso que éstos incumplan con pagar los préstamos. En estas condiciones las operaciones de privatización irían a beneficiar a «inversionistas» privilegiados en desmedro de la sociedad.

Derechos laborales

Se ha previsto un conjunto de incentivos para vincular a «inversionistas» a los servicios de agua potable y alcantarillado, entre ellos: despidos de trabajadores y congelamiento de remuneraciones. «Los subcomponentes elegibles de financiación serían: iii) programas de racionalización laboral que se han convenido con el Gobierno se financiarán con aporte local...» (2.4). Además, se indica que «Para acceder a los recursos de asistencia técnica (apoyo para implementación de la política sectorial) las EPS y los municipios deberán suscribir con el MVCS el Convenio de Asistencia Técnica donde se comprometan a: iv) no incrementar los gastos de personal reflejados en el Gasto Integrado de Personal (GIP) (4.7)

A tenor de lo expuesto, la implementación del programa de privatizaciones violaría los derechos fundamentales en el trabajo. Independientemente de la situación particular de cada entidad prestadora de servicios de saneamiento, se ha previsto despidos de trabajadores y congelación de remuneraciones.

Programas de sensibilización

Una parte del endeudamiento serviría para convencer a la población que privatizar los servicios de agua potable y alcantarillado es una medida positiva, a pesar que los «inversionistas» no invertirían y el reconocimiento de experiencias negativas en materia de privatizaciones. El PAD parte del reconocimiento que «las condiciones del mercado



internacional de los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento (para) atender concesiones de largo plazo no son las más favorables debido... a la terminación anticipada de algunas concesiones que se han presentado en la región...» (5.2). Esta situación parece ser encarada asumiendo el Gobierno el riesgo y asignando recursos para el desarrollo programas de sensibilización (4.5) y el programa de comunicaciones (5.1).

Carece de justificación que el Estado nacional se endeude para promover negocios de privados y gastos en consultorías. Con mayor razón si el Gobierno no ha promovido la participación de la sociedad civil y las municipalidades en la definición de una estrategia de desarrollo de los servicios de saneamiento.

Otras Consultorías

El PAD ha previsto el endeudamiento innecesario a través de la contratación de numerosas consultorías, tales como:

- Acciones y estudios requeridos para la implementación de los ajustes al marco legal que propicie la vinculación de operadores especializados y la participación del sector privado.
- Asistencia técnica para la Implementación de la política sectorial mediante la:
 - o Asistencia técnica al Ministerio de Vivienda y Construcción
 - o Asistencia técnica a la SUNASS
 - o Asistencia técnica a las municipalidades
 - o Asistencia técnica a las EPS
 - o La asistencia técnica incluye:
- Estudios de subsidios a la demanda⁹⁷
- Estudios para el mejoramiento del marco regulatorio sectorial⁹⁸
- Estudio para la creación de un mercado de PYMES del agua
- Estudios para el seguimiento y monitoreo del avance del programa; la evaluación intermedia; la evaluación final; la evaluación ex post; y, la evaluación de impacto del programa.
- Consultorías para la elaboración de prefactibilidad y factibilidad y estructuración de procesos que vinculen al sector privado
- Consultorías para el apoyo a los gobiernos subnacionales (municipalidades), tales como:
 - o Desarrollo de planes de comunicaciones
 - o Consultas a grupos de interés locales
- Estudios para el saneamiento legal de activos y pasivos de las actuales EPS (no se financian pasivos con terceros y recursos financieros)
- Consultorías de planes de comunicaciones con las autoridades que continuará durante el proceso de participación del sector privado.
- Estructuración de contratos de gestión de empresas con operadores pequeños y medianos y determinar la viabilidad de extender a nivel nacional.
- Financiamiento complementario de la Unidad Técnica encargada del apoyo para la preparación, ejecución y supervisión del PAD en el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. (La implementación inicial y durante los nueve primeros meses son financiadas con recursos del FAPEP)
- Creación y fortalecimiento de las Unidades de Administración de los contratos con el sector privado

⁹⁷ Consultoría efectuada en operaciones anteriores (Préstamo BID 847-OC y para diseñar la política sectorial)

⁹⁸ Consultoría efectuada en operación anterior (Préstamo BID 847-OC)



Las consultorías estarían dirigidas en su totalidad a lograr la privatización de los servicios administrados por el grupo de entidades prestadoras denominadas grandes, dos medianas e incluso los servicios de agua y alcantarillado de pequeñas localidades (menos de 10.000 conexiones).

Formación de Unidades Administrativas

Se ha previsto crear una Unidad Técnica y varias Unidades de Administración. Se contrataría personal con sueldos de privilegio. Un endeudamiento de esta naturaleza igualmente carecería de justificación puesto que se duplicaría las funciones de los organismos como PARSSA y SUNASS.

Infraestructura sanitaria

Las inversiones en infraestructura que se ha previsto ejecutar es la asociada a la creación de condiciones para que los «inversionistas» puedan ingresar a operar los sistemas. Estas incluyen obras de rehabilitación y expansión destinadas a lograr que los servicios sean viables, con prioridad en las zonas de habitantes de bajos ingresos, acciones destinadas a optimizar el funcionamiento de los sistemas, inversiones para subsanar pasivos ambientales y financiamiento de algunas obras menores de rehabilitación.

Los recursos previstos a desarrollar la infraestructura sanitaria están condicionados a la aceptación de la privatización.

Desarrollo institucional

El destino de recursos para el desarrollo institucional de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento es prácticamente nulo. Sólo se ha previsto el mejoramiento de una EPS pequeña.(2.5)

Recursos del BID antes de la aprobación

El documento de préstamo señala que la operación Perfil II del PAD (PE-142) se espera sea analizada en el tercer trimestre del 2004 para poder llevarla al Directorio del BID en el segundo semestre del 2004. Sin embargo, el programa ya se inició a través del otorgamiento de recursos del BID. En ese sentido es censurable esta política de hechos consumados.

El BID participa con los siguientes recursos (7.1):

- 1) Facilidad para la Preparación de Proyectos US \$ 750.000 (FAPEP), para la estructuración completa de un caso adicional de PSP, elaborar estudios de prefactibilidad e implantar una Unidad Técnica que apoye al Viceministerio de Construcción y Saneamiento, PROINVERSION y la SUNASS. Asimismo para elaborar la factibilidad del PAD de acuerdo con el Sistema de Inversión Pública (7.2).
- 2) Cooperación técnica ATN/SU-8518, aprobada en noviembre del 2003, para el diseño e implementación de un programa de fortalecimiento institucional que permita al



Ministerio de Vivienda y Construcción desempeñar sus responsabilidades ambientales en concordancia con la legislación peruana.

3) Cooperación técnica para mejorar el marco tarifario del sector» (7.1)

Derecho de participación ciudadana

El procedimiento del préstamo no se ajusta las directivas del BID en cuanto las consultas que deben efectuarse a las personas que serán afectadas por la privatización. El proceso viene desarrollándose sin trato con las organizaciones de la sociedad civil. Tanto las municipalidades como la sociedad civil vienen siendo receptoras de los programas de sensibilización y los programas de comunicaciones.

5.7. Modificaciones al Reglamento de la Ley de Servicios de Saneamiento

La constitución de organizaciones prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento con adecuada capacidad legal, institucional, financiera y técnica, es fundamental para garantizar avances sostenidos en el cumplimiento del derecho humano al agua, puesto que la universalidad y calidad de estos servicios públicos esenciales, solo puede provenir de entidades prestadoras eficientes, con las características señaladas. Desde este punto de vista, el análisis de las organizaciones prestadoras reviste especial importancia.

a) El nuevo reglamento de la ley general de servicios de saneamiento

A los múltiples cambios que ha sufrido el sistema regulatorio de los servicios de saneamiento a partir del año 2001⁹⁹, que han determinado la retracción de la responsabilidad original de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento- SUNASS, respecto de la supervisión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios de saneamiento, se ha sumado en el presente año (2005) una nueva reglamentación de la ley general de servicios de saneamiento¹⁰⁰, que introduce cambios en el sistema regulatorio, el órgano rector, las entidades prestadoras, y, entre otros, las tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento.

El análisis de más de un centenar de artículos modificados, derogados e incorporados, permite establecer que la orientación de la norma es la creación de nuevas y atractivas condiciones para la gestión privada de los servicios en las grandes ciudades, la segmentación del mercado con condiciones favorables para la gestión privada de los servicios en pequeñas ciudades, y, con carácter parcial y limitado, la mejora de condiciones de gestión de las entidades prestadoras municipales, manteniendo a SEDAPAL fuera de los cambios.

Las nuevas políticas del gobierno en este campo, han mantenido al margen de las decisiones a los gobiernos regionales, gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil. Los principios de información, participación y vigilancia en los asuntos del agua que se prevén

⁹⁹ Los cambios obedecen al dictado de un nuevo reglamento aprobado por D.S. N° 017-2001-PCM elaborado para adecuar las funciones de la SUNASS a la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos N° 27332. Esta norma da uniformidad a las funciones de los organismos reguladores de telecomunicaciones, energía y servicios de saneamiento.

¹⁰⁰ Decretos supremos 007-2005-VIVIENDA, 008-2005-VIVIENDA, 016-2005-VIVIENDA.



a la sociedad civil, y las obligaciones de coordinación de los distintos niveles de gobierno, para establecer una regulación eficaz, fijados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales- PIDESC, respecto al derecho al agua, no han sido cumplidos.

Los cambios legislativos han sido promulgados para formalizar los avances que se han venido realizando alrededor de los procesos de concesión al sector privado de los servicios de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Huancayo, que se impulsan por medio de los programas que el gobierno ha acordado con el Banco de cooperación Alemán KFW (Programa de concesiones en varias ciudades), el Banco Interamericano de Desarrollo- BID (Programa de Apoyo del Desarrollo del Sector Saneamiento), y el Banco Mundial (Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural - PRONASAR).

El relanzamiento de la reforma, que supone esta normativa dictada, se basa en los resultados de consultorías contratadas con el aporte financiero del BID y el Banco Mundial, una antigua y subsistente modalidad de formación de normas en el Perú que pone en entredicho la viabilidad social y política de la nueva reglamentación, y de otro lado, el rol fiscalizador del Congreso de la República, al mantener fuera de su interés el examen de los préstamos y cooperaciones de origen internacional, y las condiciones que éstas encierran.

El nuevo reglamento de la ley general de servicios de saneamiento sustituye al promulgado con la influencia y la aprobación previa del Banco Interamericano de Desarrollo (1995)¹⁰¹. El antiguo reglamento reguló diversas modalidades de organizaciones prestadoras en el ámbito urbano y rural, que son las que has sufrido diversos cambios.

b) Modalidades de organizaciones prestadoras

La antigua reglamentación (julio 1994 - agosto 2005) determinó que las organizaciones prestadoras de los servicios de saneamiento podían ser en el ámbito urbano: entidades prestadoras públicas (SEDAPAL), entidades prestadoras municipales (empresas municipales organizadas como sociedades anónimas y empresas municipales organizadas como sociedades comerciales de responsabilidad limitada) y asimismo, podían formarse entidades prestadoras privadas y entidades prestadoras mixtas (propiedad privada y pública). En el ámbito rural la prestación de los servicios recaía en la acción comunal a través de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento-JASS.

Con la nueva reglamentación las posibilidades de prestación de los servicios, según las organizaciones prestadoras que pueden formarse, son los siguientes: EPS pública, EPS municipal, EPS privada y EPS mixta (ya existentes en la norma anterior), y como nuevas posibilidades en el segmento de pequeñas ciudades, se determinan la prestación bajo responsabilidad de empresas privadas y unidades de gestión municipales. En el ámbito rural se abren las posibilidades a organizaciones comunales. El Cuadro siguiente muestra el conjunto de posibilidades organizacionales:

¹⁰¹ Ver El BID y el Banco Mundial pagina 38 en: La Deuda y la Privatización en Argentina y Perú. Internacional de Servicios Públicos, marzo 2004.



MODALIDADES DE ORGANIZACIONES PRESTADORAS- 2005

ORGANIZACIÓN	AMBITO	MODALIDADCONTRATO	DURACION
EPS pública	Lima y Callao ¹⁰²	Contrato de explotación	No definido
EPS municipal S.A	Mínimo: una provincia y todas sus localidades	Contrato de explotación	No definido
EPS municipal S.R.L	Mínimo: una provincia y todas sus localidades	Contrato de explotación	No definido
EPS privada	Área de una o mas provincias	Contrato de concesión u otras modalidades contractuales	Concesión: 30 años prorrogables
EPS mixta	Área de una o mas provincias	Contrato de concesión u otras modalidades contractuales	Concesión: 30 años prorrogables
Empresa privada ¹⁰³	Pequeñas ciudades de 2001 a 30.000 habitantes	Contratos: Prestación de servicios Construcción con operación y financiamiento Asociación en participación Contrato de gerencia Joint venture Cualquier otra modalidad legal	No pueden exceder de 20 años, prorrogables
Organización comunal	Centro poblado de ámbito rural, hasta 2000 habitantes		
Unidad de gestión de una municipalidad distrital	Pequeña ciudad o centro poblado de ámbito rural		

b.1) EPS pública (SEDAPAL)

Actualmente la única EPS pública propiedad del gobierno nacional es SEDAPAL, que tiene su ámbito de responsabilidad en las provincias de Lima y Callao. La norma abre la posibilidad a que se creen otras. Las características generales de este tipo de entidad prestadora no han sufrido cambios.

Igualmente la estructura de gobierno de las EPS públicas, incluyendo a SEDAPAL, tampoco ha sufrido cambios, manteniendo grandes diferencias con las EPS municipales. Los cambios del nuevo reglamento para fortalecer, dar mayor autonomía y duración a los directorios de las EPS municipales, como forma de mejorar la gestión, no le son aplicables a SEDAPAL.

Lo novedoso del nuevo reglamento esta en las nuevas posibilidades de participación privada que se crean para SEDAPAL. En efecto, la nueva reglamentación ha facultado a SEDAPAL, para que a través de PROINVERSION¹⁰⁴, promueva la inversión privada bajo cualquiera de

¹⁰² Eventualmente las entidades prestadoras que pudieran pasar bajo control del gobierno nacional. Actualmente la EPS pública es SEDAPAL

¹⁰³ Puede adoptar cualquier modalidad empresarial. El reglamento no especifica.

¹⁰⁴ PROINVERSION es la agencia de promoción de la inversión privada del Estado



las modalidades previstas en la legislación vigente, lo cual concuerda con el «Estudio de Identificación de Alternativas para la Tercerización de Actividades Comerciales de SEDAPAL»¹⁰⁵ auspiciado por el Banco Mundial. El estudio plantea reorganizar la actual gestión privada, entregando la gestión al sector privado por zonales. Señala asimismo, que «dependiendo de los avances logrados en la política de reducción de personal, debe evaluarse entregar a otro operador, otra de las zonas»

Adicionalmente, a la participación privada directamente contratada por SEDAPAL, el nuevo reglamento ha previsto la entrega en concesión de los servicios de agua potable y saneamiento, correspondiendo en este caso actuar como concedente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Anteriormente (2004), se facultó a PROINVERSIÓN para que conduzca la concesión del proyecto MARCA II (Trasvase de aguas de la Cordillera de los Andes).

b.2) Entidades prestadoras municipales

En el presente todas las prestaciones de servicios de saneamientos están bajo responsabilidad de entidades prestadoras públicas (SEDAPAL y EPS municipales). Los programas en curso de concesiones de los servicios al sector privado, son resistidos por la sociedad civil, y sólo en Tumbes se ha logrado adjudicar la Buena Pro de la concesión, pero el proyecto de contrato está aún en revisión.

Las características generales de las EPS municipales se mantienen iguales a la antigua reglamentación. El problema suscitado con estas entidades, respecto de estas características, no ha sido de ausencia definiciones normativas, sino de falta de cumplimiento. La norma determina que las EPS «deben ser» organizaciones empresariales, que deben contar con facultades de gestión, autonomía, organización, recursos y personal adecuados, pese a ello, la realidad es la falta de concreción de esos atributos institucionales.

Ni el gobierno nacional, ni las municipalidades provinciales, por ejemplo, otorgaron facultades de gestión a sus respectivas empresas, por medio de contratos de explotación prefiriendo realizar una gestión personal y directa a través de sus respectivas autoridades (funcionarios del órgano rector y alcaldes). Ello originó en la mayoría de entidades prestadoras, ausencia de especialización de la gestión, falta de políticas estables, carencia de gestión enfocada al largo plazo, incubándose los males del clientelismo, cortoplacismo, falta de transparencia, alta rotación de personas, ineficiencias, inestabilidad institucional. Estas características hicieron que se evite por todos los medios, la participación y el control ciudadano.

Los principales cambios del nuevo reglamento se dan en el estructura de gobierno de las EPS municipales y principalmente en la organizadas como sociedades anónimas.

Junta general de accionistas - JGA

Se establece que estará formada por el representante legal de cada una de las municipalidades provinciales y distritales en cuyo ámbito opera la EPS, o en su ausencia,

¹⁰⁵ Contrato de servicios de consultoría 186-2004 CSI-4200º/BIRF- SEDAPAL El Estudio del mes de noviembre del 2004 fue elaborado por Diego Fernandez con la colaboración de Domingo Drago.

por quien este designe para tal efecto. Esta disposición lleva directamente a los alcaldes a integrar el referido nivel de gobierno, puesto que éstos, conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, son los representantes legales de las municipalidades. La anterior reglamentación establecía la formación de la junta de accionistas por representantes de cada una de las municipalidades provinciales y distritales, existiendo en ese caso la posibilidad de designación de personas con adecuada formación profesional e independencia.

La nueva norma mantiene el elevado número de miembros de la junta de accionistas (uno por cada municipalidad), pudiendo haber recurrido, por ejemplo, a mecanismos de representación conjunta, reduciendo así las frondosas juntas de accionistas que llegan a sobrepasar los treinta miembros, como por ejemplo SEDAPAR (Arequipa).

Características del directorio y gerencia

Se mantiene el máximo de seis miembros integrantes y se amplía el plazo de uno a tres años renovables.

Se incluye la renovación parcial del directorio, fijándose que por lo menos dos directores deberán permanecer en sus respectivos cargos, con el objeto de darle continuidad a la gestión de la EPS municipal.

Se persiste en facultar a los concejos municipales provinciales y distritales en la proposición de candidatos a directores, estableciéndose como novedad que éstos pueden provenir de las entidades representativas de la sociedad civil y/o colegios profesionales y/o universidades en función de la realidad local.

Se mantiene la prohibición de nombramiento de más de dos directores por municipalidad. Se incluye que el directorio y el gerente general sólo rinden cuenta de su gestión a la JGA o a sus representantes, sin perjuicio de las demás obligaciones que tienen con las diferentes entidades del sector público.

Se incorpora que el gerente cumple con los requisitos y se sujeta a los impedimentos establecidos para el cargo de director. Las funciones del gerente general son evaluadas por el directorio en base al cumplimiento de planes, objetivos y metas empresariales.

Balance de los cambios

En la formación del directorio se han introducido cambios positivos, pero que podían haber sido más numerosos y amplios. La nueva norma pudo haber optado por una clara gestión especializada con participación ciudadana, mayor plazo a los tres años de los directores para dar estabilidad a las políticas, y organizar una administración y retribución por resultados, haciendo a los directores (y no solo al gerente general) responsables de sus decisiones, pero se han preferido cambios parciales. Todos estos aspectos positivos, sin embargo, pueden frustrarse por la presencia de alcaldes en las juntas de accionistas, al trasladarse las tensiones de la administración municipal y la política local a las entidades prestadoras.

Los principales cambios se dan en la prohibición de los alcaldes en el ejercicio de directores, la designación de éstos últimos por el periodo de tres años en lugar de uno como era antes, y la posibilidad de elegir como directores a personas que provengan de entidades de la sociedad civil y/o colegios profesionales y/o universidades. Pero la facultad de propuesta de directores, sigue siendo de los concejos municipales, pudiendo haberse optado por un



mecanismo más idóneo y que hubiera garantizado la elección de un cuerpo de directores especialistas, y, asimismo, la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos, que respondan a un determinado perfil de competencias, puedan acceder a la administración de las entidades prestadoras.

Los cambios realizados, siendo en su mayoría positivos, al no estar asociados a cambios frente a las múltiples restricciones que enfrentan las EPS derivadas de la falta de control de las variables que determinan una buena gestión, y a los múltiples reguladores existentes, es previsible que no den resultados positivos. Hubiera sido ideal que el nuevo reglamento plantee la descentralización de las decisiones que tienen que ver con dotar de autonomía a las entidades prestadoras que retienen el consejo de ministros, ministerio de vivienda, construcción y saneamiento y el ministerio de economía. Estos desafíos se presentan a continuación.

Múltiples reguladores¹⁰⁶

El modelo de entidad prestadora pública y municipal se distorsiona por la participación de muchos agentes externos que actúan sobre la actividad de la entidad prestadora municipal a través de procesos de regulación simultáneos y no coordinados, que cubren las fases de programación, ejecución y evaluación de actividades, así como la emisión de informes periódicos. Por ejemplo, la SUNASS dispone que la empresa cuente con un plan maestro optimizado, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas exige que cuente con un plan estratégico institucional, derivándose en ambos casos, programas, proyectos de inversión pública y metas que no necesariamente pueden coincidir por el empleo de pautas metodológicas distintas. A parte de estos controles el Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento (órgano rector del sector saneamiento) participa en la selección de proyectos y financiamiento. Los procesos de regulación además de ser muchos e incidir sobre la misma empresa mantienen la característica común de no estar adecuados a la descentralización, impidiendo el ejercicio eficiente y eficaz del gobierno.

REGULACION Y CONTROL DE LAS EPS PÚBLICAS Y MUNICIPALES

RUBRO	CARACTERÍSTICA
Regulación debido a la naturaleza de monopolio	A cargo de SUNASS
Regulación pública	A cargo del MEF
Regulación del sectorial	A cargo del MVCS
Regulación común	Sujeción a normas societarias, tributarias, civiles y laborales del sector privado
Control	A cargo de la Contraloría General de la República

¹⁰⁶ Propuesta de Modernización de EPSEL S.A. Opción regional eficiente con equidad (inédito Internacional de Servicios Públicos. La investigación estuvo a cargo de Paul Noriega).



Múltiples restricciones¹⁰⁷

Por otro lado, el modelo impone restricciones al manejo de variables fundamentales que las EPS requieren controlar para el desarrollo de capacidades que permitan el cumplimiento de las metas de la prestación del servicio. Por ejemplo, el régimen legal vigente exige acuerdo del Consejo de Ministros para los incrementos de remuneraciones, aplicar una estructura remunerativa competitiva, organizar la administración por resultados, limitar el número de miembros de la junta de accionistas, establecer una retribución de los miembros de directorio en sustitución de las dietas fijadas en función de la asistencia a reuniones, conferir funciones ejecutivas a los directores. Estas restricciones no solo limitan el desarrollo de capacidades, esencial para el cumplimiento de las metas fijadas por la SUNASS, sino las propias exigencias del Ministerio de Economía y Finanzas que es la entidad responsable de este tipo de limitaciones a la gestión.

Los límites a la capacidad de gestión extremos no constituyen mecanismos sanos de control de la empresa pública, sino una vulneración de la autonomía de gestión que afecta su desempeño negativamente. Los controles externos, extremos y no adecuados no generan desarrollo y no han probado ser eficaces contra la corrupción.

b.3) Empresas privadas (pequeñas ciudades)

En el ámbito de pequeñas ciudades se estiman 485 municipalidades con un total de 3.7 millones de habitantes. De ese total unos 300 municipalidades con una población alrededor de 1.5 millones de habitantes no están bajo administración de las EPS municipales, siendo este espacio al que orientará la gestión de empresas privadas, denominadas en la norma como «operadores especializados».

Existe un abanico de posibilidades contractuales para la gestión privada. La norma no establece plazos o rangos para cada modalidad de contrato, solo indica que no pueden exceder de 20 años y que son prorrogables por un periodo adicional. La supervisión del cumplimiento del contrato no recae en la SUNASS, como es el caso de los contratos de concesión, sino en las Juntas Vecinales Comunales, no previéndose recursos y condiciones para esta función, ni la responsabilidad del Estado en los términos exigidos por Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC con relación al el derecho humano al agua.

Del mismo modo, la SUNASS ha sido excluida para actuar como última instancia administrativa en la resolución de los reclamos de los usuarios de la prestación de servicios, como es el caso de los usuarios de las entidades prestadoras públicas, municipales, privadas y mixtas. La ausencia de la SUNASS es suplida por la municipalidad distrital.

La inclusión de la gestión privada en las pequeñas localidades no esta prevista en la ley general de servicios de saneamiento, por ello, la evaluación legalidad de la nueva reglamentación a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC con relación al el derecho humano al agua, es un asunto de interés, pero excede los límites de la presente publicación. No obstante, ya se han desarrollado

¹⁰⁷ Idem



amplios trabajos y contrataciones para la gestión privada de los servicios de agua en varias pequeñas ciudades.

b.4) Organizaciones comunales

En el plano rural, las JASS son sustituidas por las organizaciones comunales. La novedad en este último caso es la cobertura de los costos de la denominada cuota familiar¹⁰⁸. La ley general de servicios de saneamiento (1994) determinó que estas cuotas deben cubrir como mínimo, los costos de operación y mantenimiento, en cambio en la nueva reglamentación se fija que además de esos conceptos cubran los gastos de administración, la reposición de equipos y la rehabilitación de la infraestructura. No se establece un a salvaguarda para las personas en situación de mayor pobreza.

¹⁰⁸ La cuota familiar es la retribución que hacen los usuarios de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.



CAPITULO VI



Casos Emblemáticos

CAPITULO VI



Casos Emblemáticos

Caso 1:

Empresa Insolventes: EMFAPATUMBES S.A. y EPS GRAU S.A.

La Empresa Municipal Fronteriza de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes - EMFAPATUMBES S.A. y la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A.-EPS GRAU S.A. han sido declaradas en insolvencia y son actualmente administradas por sus respectivas Juntas de Acreedores integradas mayoritariamente entidades públicas¹, dependientes del gobierno nacional que controlan el 86% del total de acreencias de EMFAPATUMBES S. A. y el 83% de acreencias de la EPS GRAU S.A. desde esta posición el gobierno ha anunciado, en ambos casos, la concesión de los servicios y las obras de infraestructura al sector privado en el presente año², en el marco de los programas de participación del sector privado preparados con el Banco de Alemania KFW el Banco de Japón JBIC y el BID. Una solución que puede ser inconveniente para la sociedad, frente a la alternativa de encarar una verdadera reforma de estas empresas, de tal modo que puedan garantizar servicios públicos de calidad de acceso universal. Pretensión realista si nos atenemos a la experiencia desarrollada por SEDATACNA S.A. entidad pública, prestadora de los servicios de agua potable y alcantarillado de Tacna, clasificada como «A» por la SUNASS al haber resuelto prácticamente todos los problemas de agua y saneamiento de sus circunscripciones.

La presentación de empresas insolventes es ilustrativa de la vulneración de los derechos de la sociedad cuando entidades prestadoras ineficientes tienen bajo su responsabilidad la

¹ El principal acreedor público es la Comisión Liquidadora de FONAVI-COLFONAVI con S/. 158 millones de soles en la EPS GRAU S.A. equivalentes al 75% de las acreencias de las entidades estatales, y S/. 44 millones en EMFAPATUMBES equivalentes al 86% de las acreencias de las entidades públicas.

² En el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo de Sector Saneamiento con financiamiento del BID, KFW y JBIC.



prestación de los servicios. Pero, esta ineficiencia, no se debe atribuir a su condición de empresas públicas, o a su adscripción municipal (ambas fueron transferidas a las municipalidades al inicio de los años 90). Por otro lado, no es accidental que estas entidades estén brindando servicios de deficiente calidad y con coberturas restringidas; por el contrario, es una realidad perfectamente explicable a la luz del paulatino debilitamiento que han ido adquiriendo, ocasionado por una diversidad de factores suscitados por las políticas, estrategias, y la legislación dictada por el propio gobierno que las ha intervenido, a través de los procedimientos de insolvencia dictados por el INDECOPI.

Desde los años 90 el gobierno ha venido adoptando de manera sistemática, cambios legales e institucionales con el propósito de lograr la transferencia de los servicios de agua potable y alcantarillado de estas empresas al sector privado, al ser declaradas la muestra de una vasto programas de privatizaciones para alcanzar este propósito se eliminó la asistencia técnica que tenían las empresas para su desarrollo, brindada por la empresa de nivel central SENAPA³; así como los fondos de inversiones disponibles para el financiamiento de las obras de infraestructura (tributo D.L. N° 163 y el Fondo Nacional de Saneamiento Básico).

El gobierno sólo mantuvo hasta 1999 a través del Fondo Nacional de Vivienda - FONAVI una política de financiamiento, con interés político, asignando recursos a grupos de personas y entidades prestadoras sin la exigencia de requisitos que garanticen el retorno de los capitales. Por otra parte, una vez transferidas las empresas a las municipalidades, el gobierno hizo muy poco para hacer factible una administración profesional y autónoma, por el contrario el único mecanismo previsto en la ley con este propósito⁴ lo desaprovechó, permitiendo que las municipalidades tengan injerencia directa en la administración de las empresas y las dirijan con gruesos errores y, en no pocos casos, en función de intereses particulares. Además, el gobierno dispuso a partir de 1999 un reordenamiento de tarifas que tuvo un efecto contraproducente al ocasionar la reducción de los ingresos de las empresas que limitó ostensiblemente su desempeño operativo y la generación de recursos para inversiones. De otro lado, el único intento para modernizar y hacer eficientes a estas empresas, realizado a través del programa de programa de mejoramiento institucional y operativo⁵ entre los años 1995 y 2001, fracasó estrepitosamente. Finalmente y para culminar la lista de desaciertos, el gobierno no ejecutó, aún cuando contó con financiamiento del BID⁶, un estudio fundamental: «Estudio para el planteamiento de propuestas orientadas a dar mayor autonomía a las entidades prestadoras de servicios de saneamiento».

Todo este cúmulo de errores generados en los noventa y mantenidos hasta la fecha ponen en evidencia la ausencia de una política pública eficiente y de carácter sectorial en agua potable y saneamiento, que incluya de manera especial las acciones que deben adoptarse para asegurar la eficiencia, autonomía y viabilidad financiera de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento de propiedad municipal, así como el rol que le concierne al gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional local provincial y local distrital) en la provisión de los servicios.

³ Dos años después de la transferencia EPS EMFAPATUMBES S.A. y la EPS GRAU S.A. perdieron la asistencia técnica de SENAPA y los recursos de inversión del Fondo Nacional de Saneamiento Básico-FONASAB y el tributo DL N° 163, que gravó inicialmente con 5% los consumos de agua superiores a 30 metros cúbicos por mes. Los recursos del FONAVI sólo permanecieron hasta su liquidación en 1999.



Generación de Condiciones de Ineficiencia

La descentralización de la gestión de los servicios efectuada en los años 1990-1991 a favor de las municipalidades provinciales y la descentralización a nivel distrital de 1995 se realizó sin preparar a las municipalidades en el diseño de políticas en agua y saneamiento de ámbito local. De igual manera, desde el principio fue necesario asegurar, pero no se hizo, que estas empresas cuenten con una administración profesional con visión de largo plazo, para la gestión eficiente de servicios cuya complejidad ha ido en aumento a lo largo de los años por la profusión de normas y la cada vez más exigente regulación. Tampoco hubo garantías suficientes para dotar de autonomía a los órganos de dirección de las empresas respecto del poder político local. El desarrollo de una actividad empresarial municipal moderna y eficiente, capaz de garantizar el derecho al agua a los ciudadanos, sigue siendo, aún hasta hoy, un asunto que debe merecer mayor atención.

Después de transferidos los servicios, el gobierno ha seguido tomando decisiones al margen de las municipalidades. A mitad de la década pasada el gobierno reformó unilateralmente los servicios para adecuarlos a la nueva legislación auspiciada por las instituciones financieras internacionales, con quienes concertó la reforma del Estado y del sector saneamiento. Los cambios promovidos, que no fueron pocos, omitieron involucrar a las municipalidades, pero trataron asuntos trascendentes, tales como; la participación del sector privado en la gestión; la creación de un nuevo sistema de tarifas, cuya aplicación debía aprobar las Juntas empresariales compuestas principalmente por alcaldes y regidores; la regulación de los servicios a cargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS; la aplicación de cambios en los órganos de dirección de las empresas, como resultado de la participación de las municipalidades distritales en la propiedad de los activos.

Los cambios llevaron a que las Juntas de Accionistas se conviertan en órganos ampulosos generalmente copados por alcaldes y regidores. Por otro lado, los nuevos directorios excluyeron a representantes de SENAPA, del Gobierno Regional y de los trabajadores, y fueron designados a propuesta de las municipalidades provinciales y distritales, en función del accionariado de capital de cada una. El nombramiento de directores por el corto periodo de un (01) año obligó a elegir representantes surgidos de la correlación de fuerzas políticas locales con una visión centrada en el corto plazo totalmente inconveniente en esta actividad empresarial. De otro lado, el régimen creado por la reforma de los servicios convirtió a los alcaldes en Presidentes de las empresas con todos los poderes formales e informales. Además, cada periodo municipal se nombraron nuevos gerentes y funcionarios, y se efectuaron numerosos despidos y contrataciones de personal. Las empresas bajo este enfoque se convirtieron en entidades muy vulnerables a los cambios electorales municipales y a las variaciones de la gestión edil.

Un elemento positivo para la eficiencia, la administración profesional de los servicios y la separación de roles de dirección entre la entidades prestadoras y las autoridades ediles no fue cumplido. En efecto, las municipalidades provinciales de las regiones Piura y Tumbes no otorgaron el derecho de explotación⁷ a EMFAPATUMBES S.A. y la EPS GRAU S.A. previsto

⁴ Nos referimos al otorgamiento del derecho de explotación que las municipalidades provinciales debían hacer a favor de la empresa pública

⁵ Este programa se aplicó en 36 empresas del Perú con un costo de más de 43 millones de dólares.

⁶ Incluidos en el Componente A del Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Saneamiento Prestamo 847-OC BID

⁷ La Ley 26338 estableció que las empresas constituidas conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de dación de la misma, mantenían el derecho de explotación. Este derecho sin embargo debía ser formalizado mediante un contrato entre las municipalidades provinciales y las EPS municipales



con carácter obligatorio en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su reglamento, mediante la suscripción de los contratos respectivos. Esta omisión fundamental hizo perder la oportunidad de realizar una gestión por resultados sobre la base de la planificación, la determinación de tarifas en función de decisiones técnicas y sociales, y la evaluación a partir de indicadores de gestión de los servicios y de la propia entidad prestadora. La SUNASS que tenía competencia para dictar normas sobre el particular sólo publicó un modelo de contrato de explotación en 1998 que sólo se mantuvo en el nivel de proyecto.

Reordenamiento de Tarifario: Reducción de los ingresos

El reordenamiento tarifario se inició en 1999 con la finalidad de reformar las estructuras existentes para simplificarlas y así poder implementar el nuevo sistema tarifario, previsto en la Ley General de servicios de Saneamiento, y cuya finalidad era dotar de viabilidad financiera a las entidades prestadoras. La primera parte consistió en: 1) una disminución de categorías y asignaciones de consumo; 2) Disminución de los llamados Consumos Mínimos en 20%; 3) Aplicación de las tarifas en dos rangos de consumo.

El impacto negativo del reordenamiento tarifario en los ingresos de las empresas fue previsible es de el inicio. La propia SUNASS estimó que a nivel del conjunto de empresas la disminución de los Consumos Mínimos, manteniendo las tarifas iniciales, podría reflejarse en una caída promedio de los ingresos de 8.8%.⁸ La salvaguarda frente a este efecto negativo fue el ofrecimiento a las empresas de autorizaciones de incrementos de tarifas con carácter compensatorio. La realidad, sin embargo, fue distinta: la EPS EMFAPATUMBES y la EPS GRAU sufrieron recortes de sus ingresos, agravando sus serios problemas financieros, ocasionados por la deficiente dirección impresa por las municipalidades. En efecto, un informe de la SUNASS a diciembre del 2001 revela que atraso tarifario de la EPS GRAU S.A es de 95% y el de EMFAPATUMBES de 30% considerando un desempeño empresarial eficiente y las inversiones futuras requeridas; una realidad que contrasta con la empresa líder del sector (EPS TACNA) que, según el mismo informe, tiene un atraso tarifario de apenas 10%. Es pertinente en esta parte precisar que el descenso de los ingresos también se debe al alto porcentaje de conexiones domiciliarias de agua no facturadas de alrededor del 45% en ambos casos, frente al 12% de la EPS TACNA.

La crítica situación financiera se reflejó en una reducida inversión en infraestructura sanitaria expresada como porcentaje de los ingresos operacionales de 1997 a 1999 que fue de 0.73%, 3.35% y .02% en EMFAPATUMBES y de 12.34%, 8.14% y 1.05% en la EPS GRAU cifras que contrastan con el 25%, 26%. 23% en la EPS TACNA. Las inversiones son cero en el periodo 2000 al 2002 en EMFAPATUMBES y de 0.02%, 0.06%, y 0.06% en la EPS GRAU, frente al 8%, 18% y 29% en la EPS TACNA, la empresa líder del sector. Los cuadros que se presentan mas abajo expresan que las empresas en lugar de avanzar en sentido de sus viabilidad financiera, revelan como se retrocedió. En efecto, el importe facturado se desplomó entre 1997 y el 2001 (Piura) y entre 1997 y 1998 (Tumbes). El Importe cobrado cayó a niveles dramáticos en ambos casos, jalado hacia abajo por el descenso del importe a facturar, en Piura de 1998 al 2000 y en Tumbes de 1997 a 1998. Los ingresos operacionales totales caen en Piura continuamente entre 1998 y el 2002. Esta tendencia declinante, antinatural por tratarse de ingresos, es notoriamente mayor y mas prolongada en Piura.

⁸ Memoria SUNASS 1999



En ambos casos el retroceso de los ingresos ocurre a pesar del crecimiento del número de clientes.

VARIABLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importe facturado por agua y alcantarillado (miles)	44.453	41.276	40.441	39.552	41.294	44.281
Importe cobrado por agua y alcantarillado (miles)	38.891	27.816	27.417	27.441	39.021	27.606
Ingresos operacionales totales (miles)	45.455	42.365	41.591	40.846	34.378	41.367
Numero conexiones agua (unidades)	141.487	144.439	147.319	149.318	152.452	154.567

Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

VARIABLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importe facturado por agua y alcantarillado (miles)	5.049	4.018	5.593	5.733	5.678	6.794
Importe cobrado por agua y alcantarillado (miles)	4.304	3.755	3.847	4.480	5.569	6.372
Ingresos operacionales totales (miles)	5,345	4.439	5.993	5.556	5.453	5.731
Numero conexiones agua (unidades)	26.469	27.790	28.690	29.066	30.221	31.266

Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

Fracaso del Mejoramiento Institucional de EMFAPATUMBES y la EPS GRAU

El Programa de Mejoramiento Institucional y Operativo (MIO) de EMFAPA TUMBES y la EPS GRAU se desarrolló entre 1995 y el año 2001. Este Programa se aplicó en 36 EPS del país y fue uno de los componentes del Programa de Apoyo al Sector Saneamiento Básico (PASSB)⁹. En líneas generales el PASSB fue concebido para fortalecer el nivel central del sector y convertir a las entidades prestadoras en empresas organizadas eficientes, financieramente viables, de tal manera que sean capaces de obtener recursos internacionales para su desarrollo. El programa MIO comprendió dos partes diferenciadas: Una institucional y otra operativa. Las fases institucionales que deberían cumplirse fueron las siguientes:

- La formulación del diagnóstico institucional y el diseño de proyectos en estas áreas.
- El diseño de un modelo empresarial con cinco sistemas (sistema comercial, sistema operacional, sistema de contabilidad y finanzas, sistema administrativo y sistema de planeamiento), incluyendo los modelos conceptuales, manuales y software de soporte con manuales de diseño, manuales de programas y manuales de usuario.

⁹ El PASSB fue financiado con recursos del BID 140 millones de dólares y del Gobierno del Perú 70 millones de dólares



- El diseño de los modelos empresariales basado en un enfoque sistémico, en el que la empresa (macro sistema) cuenta con cinco (sistemas sistema comercial, sistema operacional, sistema de contabilidad y finanzas, sistema administrativo y sistema de planeamiento) y 17 subsistemas o módulos.
- Implantación de los modelos y software de soporte.

Los resultados sin embargo, fueron adversos y las empresas no alcanzaron el objetivo de ser eficientes y financieramente viables, tampoco se transformaron en organizaciones adecuadas para garantizar el derecho al agua. El MIO de EMFAPATUMBES S.A. y la EPS GRAU S. A. en la parte institucional dio resultados muy bajos y desalentadores, debido a que:

- Los modelos empresariales no se implantaron en su totalidad en la sede de la empresa. La implantación en otras localidades fue mas baja todavía.
- Los componentes principales de los modelos empresariales, tales como los sistemas, modelos conceptuales y manuales no lograron funcionar oficialmente.
- El software de soporte con enlaces intra sistémicos (entre los subsistemas o módulos) e inter sistémicos (entre los sistemas empresariales) tampoco logró funcionar.
- Los trabajadores capacitados rotaron continuamente o fueron despedidos.
- El Ministerio de Economía no autoriza nuevas estructuras remunerativas y contrataciones de profesionales.
- La pésima estrategia de implantación y supervisión del nuevo modelo empresarial, a cargo del Proyecto Especial Programa de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado - PRONAP
- Las municipalidades dirigieron las entidades en función de criterios mas políticos que técnicos y sociales, haciendo inestable su dirección con los constantes cambios. El fenómeno del clientelismo se entronizó en todos los periodos municipales.

Consecuencias del Debilitamiento de la Empresas

La crisis de EMFAPATUMBES y la EPS GRAU presentada, ha provocado un impacto en los diferentes elementos del derecho al agua de las sociedades regionales de Piura y Tumbes. Una proporción muy elevada de la sociedad carece de acceso a los servicios públicos (16% en Tumbes y 13.7% en Piura) Estas personas deben procurarse agua no segura a través de camiones cisterna o acarreado de distintas fuentes.

La población que tiene la condición de cliente de las empresas tiene una muy baja continuidad promedio (6 horas en promedio al día en Tumbes y 11 en promedio horas al día en Piura). El agua suministrada, además, es de baja calidad en muchos lugares. Hay que precisar que el promedio de continuidad del suministro de agua indicado en cada caso, pone en evidencia que existen sectores las ciudades en una situación verdaderamente crítica, al disponer de suministros con menos horas e intermitencia diaria. La situación del saneamiento de los hogares muestra una realidad aún más deprimente.

Los Servicios de Saneamiento en Piura y Tumbes Año 2002

VARIABLE	EMFAPA TUMBES	EPS GRAU
Numero de localidades administradas	14	28
Población urbana total	178.000	859.679
Cobertura conexiones domiciliarias	84 %	86.3 %
Cobertura piletas publicas	ND	ND
Población sin acceso a agua de red	16 %	13.7
Cobertura alcantarillado	39 %	67 %
Población sin acceso alcantarillado de red	61 %	33 %
Continuidad del suministro de agua	6 horas día	11 horas/día
Clientes con continuidad mínima	6.9 horas día	0
Tarifa media	1.74 S//m3	2.01 S/m3
Reclamos recibidos por cada 1000 conexiones de agua y alcantarillado	74	55
Índice de tratamiento de agua servidas	33 %	45.6 %
Nivel de micromedición	3%	15.5 %

Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

La suma de problemas suscitados por la reforma neoliberal impidieron forjar entidades prestadoras autónomas y eficientes; el descenso de los ingresos empresariales debido al reordenamiento tarifario; la ausencia de políticas eficientes del órgano rector (Ministerio de la Presidencia primero y después Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y regulador del sector (SUNASS); el fracaso del Programa de Mejoramiento Institucional y Operativo; y, otro factor propio del norte del país, como es el daño que frecuentemente causa a la infraestructura sanitaria El Niño, terminaron por configurar una crisis en las empresas regionales. A manera de conclusión, la crisis de EMFAPATUMBES S.A. y la EPS GRAU S.A. tienen sus causas en el desmontaje del sistema público de los años ochenta que se había conservado después de la descentralización de las empresas, y que comprendía principalmente el apoyo y asistencia técnica a las empresas a cargo de SENAPA y la provisión de recursos para inversiones en infraestructura sanitaria, provenientes de tres fondos: el FONAVI (conservado hasta 1999), el FONASAB y los recursos del tributo establecido por el D.L. N° 163, liquidados en 1992. Desaparecido este sistema el gobierno fue incapaz de crear otro mejor. La reforma de los servicios, dirigida a retirar al Estado de la gestión de los servicios, y transferirla al sector privado, creó condiciones de ineficiencia e injerencia municipal. No hubo condiciones para una gestión pública eficiente y tampoco se privatizaron los servicios, manteniéndose esta realidad por más de 12 años.

Es perentorio que el Estado asuma sus obligaciones, principalmente aquellas orientadas a crear condiciones legales e institucionales que propicien la existencia de prestadores eficientes; la adopción de una estrategia participativa que comprometa los recursos y esfuerzos regionales y nacionales para hacer efectivo el derecho al agua en plazos concertados con las organizaciones de la sociedad; y, finalmente, establecer nuevas prioridades en los presupuestos de todos los niveles de Gobierno para incorporar programas de agua potable y saneamiento.



La concesión de la EMFAPA Tumbes S.A.

En julio del 2005 se cumplió con la apertura del segundo sobre (oferta económica) de la licitación pública especial de la concesión de los servicios de agua potable de las provincias del departamento de Tumbes, determinando su adjudicación al consorcio formado por la empresa argentina Latinaguas y la empresa peruana Concysa. No obstante, la fecha de cierre prevista, mediante una nueva circular, PROINVERSION pospuso el día de suscripción del contrato al 30 de septiembre. El contrato al parecer continúa en revisión, los comentarios que a continuación se presentan se refieren a la versión de junio del 2005.

El contrato de concesión comprende los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y las obras de infraestructura de las provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar. No se considera en el mismo, el servicio de alcantarillado pluvial, que junto a los anteriores integra, los denominados servicios de saneamiento¹⁰ regulados en la ley general de servicios de saneamiento. Las eventualidades que se deriven de los fenómenos El Niño que ocurren cada vez con mayor frecuencia, deberán ser en adelante asumidas por las municipalidades; y, los daños que pudieran causarse a la infraestructura sanitaria por este fenómeno, a diferencia del pasado, tendrán un impacto que deberán asimilar las economías locales. Al concesionario no le serán exigibles contribuciones mas allá de sus responsabilidades contractuales, y éstas no incluyen el alcantarillado pluvial.

El periodo de la concesión previsto en el contrato es de treinta años, pudiendo ser prorrogada discrecionalmente por el concedente hasta por un total de sesenta años, contando para ello «únicamente» con la opinión favorable de organismo regulador (4.2). Fuera del carácter vinculante de esta parte del contrato, se ha regulado además, asuntos que conciernen a las facultades de gobierno de las municipalidades y los derechos de participación ciudadana, al señalarse que el concedente deberá cuidar que se desplieguen mecanismos de participación de los Usuarios, para conocer su opinión de ampliar el plazo de la concesión (4.2), incluyendo dentro de la categoría de Usuarios a personas naturales y jurídicas con contrato de suministro, o bajo otro título legal, sea que utilice o esté en condiciones de utilizar los servicios.

El concesionario goza de exclusividad para prestar el servicio en el ámbito de la concesión, lo que implica que durante el plazo de la misma no puede ingresar al mercado de estos servicios otras entidades que estuvieran en condiciones de desarrollar opciones mas eficientes desde el punto de vista del bienestar de la sociedad, sean éstas, públicas, privadas, mixtas, organizaciones de usuarios o comunales. Esta barrera que impone el contrato de concesión, es reconocida al concesionario como un derecho (5.1.1.a), e implica, asimismo, que aún cuando el concesionario no esté en condiciones de ampliar, en plazo razonable, el nivel de acceso de los hogares a los servicios, ningún otro proveedor lo podrá hacer. Una localidad próxima a una fuente de agua, no podría dotarse de servicios o mejorar los disponibles, puesto que habría que esperar la solución que brinde el concesionario, en las condiciones económicas de la concesión. En 1991¹¹ el gobierno eliminó la exclusividad de las entidades públicas en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, sin embargo, esta condición ha sido conferida al consorcio argentino-peruano que se adjudicó la Buena Pro, sin salvaguarda alguna de los derechos de la sociedad.

¹⁰ Según la definición de la ley general de servicios de saneamiento Art. 2°

¹¹ D.L. N° 697 Ley de Promoción de la Inversión Privada en el Campo del Saneamiento (1991)



Una característica esencial de la concesión es que en todo momento se debe mantener el equilibrio económico financiero- EEF (2.4) de manera que si éste se afecta, da lugar a su restablecimiento, pudiendo implicar la modificación de las tarifas, los valores de los parámetros de la fórmula tarifaria, y la estructura tarifaria, (8.2.1). Asimismo, el restablecimiento puede involucrar la variación de los ingresos anuales que garantizan los concedentes al concesionario. Si no hubiera acuerdo respecto de las modificaciones para restablecer el EEF el diferendo se somete a arbitraje. Una protección de esta naturaleza, podría incluir hasta los desaciertos de gestión, y en todo caso, el ajuste se produce sobre las tarifas.

La modalidad de la concesión, según el documento, es cofinanciada, sin embargo, en el primer quinquenio 2005-2010, denominado etapa inicial, el concesionario carece de obligaciones relacionadas con aportes para inversiones, recibiendo un subsidio, que proviene de tres fuentes:

- 1) La donación efectuadas por el banco Alemán KFW al Estado peruano de Euros 8,090.335 (incluye 1.350.000,00 para pago al Concesionario por concepto de remuneración fija) ;
- 2) Un préstamo del mismo banco efectuado al Estado peruano de Euros 8,099.665; y,
- 3) Una donación efectuada por el Estado peruano equivalente a 3.9 millones de Euros.

En los primeros cinco años el concesionario no asume el riesgo comercial¹² de la concesión que se derive de su propia gestión, previéndose que cuente con Ingresos Anuales Garantizados-IAG, de tal manera que si el concesionario recauda ingresos efectivos menores a los IAG, que ha propuesto para hacerse adjudicatario de la concesión, las municipalidades deben reconocerle un subsidio de operación equivalente a la diferencia de estos ingresos (los ingresos efectivos menos lo ingresos garantizados). En caso que los ingresos efectivos del concesionario sean superiores a los IAG el concesionario tiene el derecho de retener el 50%, debiendo invertir el porcentaje restante.

El Concesionario, de manera independiente a los ingresos efectivos por la venta de servicios, recibirá en los primeros cinco años un subsidio de gestión que recibe el nombre de remuneración fija, de Euros 1,350.000 por el cumplimiento de cinco actividades, que debieran ser de su entera responsabilidad financiera, tales como:

- Sistema de gestión y catastro de usuarios: Euros 270.000
- Catastro de instalaciones exteriores: Euros 270.000
- Estructura orgánica, plan de capacitación de trabajadores y usuarios: Euros 270.000
- Plan integral de comunicaciones: Euros 270.000
- Sistema de gestión de mantenimiento de redes. Euros 270.000

Las municipalidades provinciales, de acuerdo a sus posibilidades, deberán proveer a título gratuito al concesionario terrenos de sus propiedad (7.16), siendo además, un derecho del concesionario, de acuerdo a los términos del contrato (5.11) tener la colaboración de éstas, para la eventual adquisición, a su nombre, de terrenos. Aunque se precisa que los terrenos servirán para que el concesionario cumpla con sus obligaciones, el contrato fija un estado especial al concesionario.

¹² Conforme al contrato de concesión el concesionario durante los primeros cinco años sólo asume el riesgo técnico y operativo (15.1.1)



El concesionario dispone de derechos para cobrar intereses por moras y gastos derivados de las obligaciones no canceladas a su vencimiento, de acuerdo a la tasa establecida por el Banco Central de Reserva (5.1.1 e), que corresponde, de acuerdo al reglamento de la ley general de servicios de saneamiento, a las obligaciones en moneda nacional (Tasa Activa del Mercado Nacional- TAMN)¹³, es decir al equivalente a la tasa de interés que cobran las instituciones financieras cuando otorgan préstamos. Es presumible que el alto costo del capital ocasione situaciones de mayores conflictos y genere cierres de servicios.

El Concesionario deberá instalar medidores de consumo a los usuarios progresivamente de 11%, 26%, 48% 66% y 86% de las conexiones domiciliarias de agua en el 1, 2, 3, 4 y 5 años de la concesión respectivamente, y esta facultado a cobrar por la SUNASS «consumos mínimos» que son volúmenes de agua predeterminados por el organismo regulador, que no corresponden al consumo real de los usuarios. Los medidores registrarán consumos reales pero si estos son menores a los «consumos mínimos» el concesionario facturará estos últimos.

El concesionario dispondrá de un reajuste automático de tarifas (se aplicará uniformemente a toda la estructura de tarifas) tantas veces como el Índice de Precios al Consumidor que publica el INEI acumule 3%, sin que exista salvaguarda alguna a los usuarios frente a procesos inflacionarios. Esta condición económica del contrato ha ido contra la ley general de servicios de saneamiento y su reglamento (vigente antes de los cambios para facilitar el contrato de concesión) que prevén que los ajustes por variaciones de precios estén referidos a la determinación previa de una estructura de costos de la prestación de cada servicio (agua potable y alcantarillado sanitario).

El concesionario, conforme al contrato, otorgará financiamiento a los usuarios que soliciten conexiones domiciliarias de hasta un periodo de 48 cuotas mensuales cobrando una tasa máxima de 18% anual en soles, incluyendo la «posibilidad» de prepago sin penalidad. Teniendo en cuenta que se prevé instalar 18.817 conexiones (sumando conexiones de agua, piletas públicas y alcantarillado), este rubro, debido al elevado costo del capital, será una fuente de recursos importantes. No se han previsto conexiones sociales subsidiadas para los grupos vulnerables de la sociedad.

Las metas que deberá cumplir el concesionario durante los primeros cinco años se presentan a continuación.

¹³ Art. 57 del reglamento de la ley general de servicios de saneamiento.



METAS DE GESTIÓN AL FINAL DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS

PARAMETRO	UNIDAD	META
Conexiones domiciliarias de agua (1)	Incremento de N°	8850
Instalación de piletas públicas	Incremento de N°	435
Conexiones domiciliarias de desagüe	Incremento de N°	9967
Continuidad d el servicio	Horas/día	23.5
Presión mínima	Metros por columna de agua	10
Tratamiento de aguas servidas	%	80
Micromedición	%	86
Agua no contabilizada	%	31
Relación de Trabajo	%	49
Conexiones activas de agua	%	95

FUENTE: SUNASS. (1) incluye piletas públicas

Para el logro de esas metas el concesionario dispondrá del subsidio a la inversión, el subsidio de operación, y el subsidio de gestión señalados precedentemente, de los recursos que generen las deudas (a los que se aplicará la tasa activa del mercado) y los recursos del financiamiento de conexiones domiciliarias (a una tasa de 18% anual). Además dispondrá de una formula tarifaria, estructura tarifaria y tarifas, con las siguientes características:

- El concesionario ingresará la denominada etapa definitiva de la regulación tarifaria, lo que supone la aplicación de todos los principios del sistema tarifario, pese a ello no han sido eliminados los «consumos mínimos», conforme lo establecía la norma derogada.
- Se ha fijado una nueva estructura tarifaria en sustitución de la anterior (etapa de mejoramiento), ocasionando este hecho un alineamiento de los usuarios a las condiciones de la nueva estructura, y un ajuste que no ha sido presentado por PROINVERISON y la SUNASS como incremento.
- La estructura tarifaria con la que iniciará el concesionario contiene los denominados «consumos mínimos» que son aplicados a los usuarios que disponen de facturación en función de la medición de consumos. Si los consumos registrados por los medidores (reales) son menores que los consumos mínimos, el concesionario facturará los consumos mínimos, si los consumos reales son mayores que los consumos mínimos el concesionario facturará los consumos reales.
- Se han previsto incrementos reales de tarifas de 6.1% y 6.5% al tercer y quinto año de la concesión.
- Se ha previsto un reajuste de tarifas automático aplicable a toda la estructura cada vez que el Índice de Precios al Consumidor acumule 3%, habiéndose derogado para el efecto la norma que hacía depender estos reajustes de la variación de los costos de pa prestación de los servicios.



Las principales cláusulas económicas del contrato de concesión que se han presentado a lo largo de este escueto resumen han requerido la modificación del reglamento de la ley general de servicios de saneamiento y del sistema regulatorio (en el año 2005 se dictaron tres decretos supremos). El gobierno en el proceso de concesión de Tumbes no definió primero las reglas de la concesión de manera amplia, transparente y democrática, prefirió ajustar la reglamentación en función de las negociaciones con los postores y a resultas de los tratos con las instituciones financieras internacionales, quienes auspiciaron consultorías para decidir los cambios.

Bajo la forma como se formaron las principales condiciones económicas del contrato de concesión, las condiciones que encierra el mismo detalladas líneas arriba, la falta de información brindada a la sociedad de Tumbes, para que con conocimiento de causa adopte una decisión respecto de la modalidad de gestión de los servicios y la infraestructura, es pertinente suspender el proceso.

Caso 2: Empresa con Participación Privada: NORDWASSER SAC

Los servicios de agua potable y alcantarillado de la provincia de Pacasmayo, entregados en concesión a NORWASSER SAC en el 2002, han sido recuperados por las municipalidades en el presente año. La concesión prevista para una duración de 60 años no vio la luz siquiera del segundo año, debido a que el gobierno local de Pacasmayo declaró su caducidad el 5 de mayo del presente año. NORDWASSER SAC es una entidad prestadora de servicios de saneamiento de economía mixta formada por las Municipalidad Provincial de Pacasmayo, las municipalidades distritales de San Pedro de LLoc, Guadalupe y la municipalidad menor Curva de Sun (49% de las acciones) y por ENVICON PERU SAC¹⁴ filial de ENVIROMENT CONSULT GmbH de la República de Alemania (51% de las acciones).

Las condiciones que debía cumplir NORWASERSAC a partir del término del quinto año de la concesión fueron, elevar la cobertura de agua y saneamiento al 95%, subir la continuidad del servicio a 24 horas, el tratamiento del 100% de las aguas servida. Como compromisos especiales del operador se estableció, alcanzar durante los primeros 6 meses de operaciones una continuidad mínima del suministro de agua de seis (06) horas al día, elaborar un Plan Maestro en mismo plazo, asimismo iniciar los trabajos de ampliación de la cobertura en forma simultánea en todo el ámbito del contrato a mas tardar en el cuarto trimestre del primer año. No se establecieron montos de inversiones en el contrato de explotación, pero una publicación de NORDWASSER SAC ofrece invertir US \$ 1.000.000,00; para realizar el Plan Maestro (US\$ 500.000,00) y para acciones inmediatas otros (US\$ 500.000,00)¹⁵. En caso de incumplimiento se ofreció garantías anuales en dólares durante todo el periodo del contrato, por el monto 10% del compromiso de inversiones del año en curso. El monto inicial se fijó en US \$ 100.000. Las tarifas que debía cobrar el concesionario a partir del segundo año del contrato serían definidas por la SUNASS a partir de formulas tarifarias quinquenales de manera que cada año cubran los costos medios anuales. Se acordaron ajustes tarifarios durante todo el periodo de vigencia del contrato incluyendo elevaciones automáticas por incremento de costos.

¹⁴ ENVICON PERU SAC posee registro de 1998 en la Oficina Registral de Lima y Callao. La distribución de su capital social es de la siguiente manera: Peter Juergenlghman S/. 14.000,00; Harry Graegert S/. 7.000,00 y Carlo Margo Loredó Perez S/. 7.000,00.

¹⁵ El monto de la garantía de US\$ 100.000 (10%) concuerda con el 1.000.000de dólares.

La formación de NORDWASSER SAC es un hecho trascendente y digno de analizar puesto que es único caso en el Perú de una asociación público privada para la formación de una empresa mixta prestadora de servicios de agua y alcantarillado, en la que el inversionista privado posee la dirección de la entidad prestadora y por consiguientemente puede desarrollar libremente todas sus potencialidades. Además, la formación de NORDWASSER SAC es un típico caso de un contrato de Participación Público Privada (PPP) promocionado la Cooperación Alemana en el país que encaja en la estrategia acordada entre el gobierno del Perú y el Grupo KfW para el fomento de la participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento.

La Larga lista de Infracciones

La selección de ENVICON PERU S.A. efectuada por las municipalidades, para formar NORDWASSER no se realizó en función de un concurso público, que hubiera permitido posibilidad de llegar a acuerdos legales y ventajosos para la sociedad. ENVICON PERU se asoció con las municipalidades contando con un ínfimo capital (poco más de 8.000 dólares) en un procedimiento es oscuro puesto que son los mismos agentes, los que deciden constituir NORDWASSER y los que otorgan el derecho de explotación. Además, no se exigieron garantías al momento de suscribir el contrato de explotación sino a los 30 días después de entrada en vigencia.

NORDWASSER SAC recibió el derecho de explotación en la modalidad de concesión sin sujeción a las normas específicas que debía emitir (y no emitió) la SUNASS, en su calidad de ente regulador. El periodo de concesión conferido no se sujetó a la normativa establecida, al no determinarse en función de montos de inversión y sus correspondientes plazos de recuperación, que debieron documentarse en un Plan Maestro de desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado¹⁶. La municipalidad de Pacasmayo decidió un extenso periodo de concesión de 30 años a título gratuito, que puede ampliarse en forma automática hasta 60 años, sin contar con el referido Plan¹⁷.

NORDWASSER no cumplió con inscribirse en el Registro de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento conducido por la SUNASS, esta entidad le extendió una autorización sujeta a condiciones que no llegaron cumplirse. En ese sentido la aptitud legal y técnica de NORDWASSER SAC para prestar servicios de saneamiento no fue debidamente acreditada.

NORDWASSER SAC no cumplió con las metas de calidad y cobertura del servicio a las que estaba obligada. Un Informe de Supervisión y Fiscalización¹⁸ de noviembre del 2003 (14 meses desde el inicio de la concesión) efectuado por la SUNASS llegó a la conclusión que los servicios presentan serias deficiencias que ponen en riesgo el deterioro de la infraestructura y la sostenibilidad de la prestación. La empresa, añade el Informe, está en una situación delicada para llevar un programa de mejoramiento de la calidad de los servicios. Otras constataciones de la SUNASS son:

- No cumplió con los compromisos de alcanzar dentro de los 6 meses de iniciada la concesión, la continuidad mínima de seis (06) horas diarias de suministro de agua potable.

¹⁶ Según lo dispuesto por el artículo 7°, 140° del DS N° 09-95

¹⁷ El D.S. N° 09-95 señala plazos entre 15 y 60 años en función de las inversiones comprometidas

¹⁸ Oficio 973-2003-SUNASS-030 26 de nov del 2003



- No cumplió con la formulación del Plan Maestro de los sistemas de agua potable y alcantarillado, un instrumento indispensable para la gestión y desarrollo de los servicios.
- No cumplió con realizar la inversión de US \$ 500.000,00. para efectuar acciones inmediatas de rehabilitación de los sistemas y mejorar la calidad y continuidad del servicio.

Las infracciones de NORDWASSER comprobadas en el Informe también abarcan otros aspectos, tales como:

- Incumplimiento de los procedimientos de reclamos comerciales y vulneración de los derechos de los usuarios establecidos en la Directiva de reclamos¹⁹.
- Incumplimiento de la directiva sobre el importe a facturar y comprobantes de pago al no consignar horarios de suministro de agua²⁰.
- Incumplimiento de remisión a la SUNASS de los reportes de las variables para el calculo de indicadores de gestión²¹.
- Incumplimiento de la obligación de proporcionar información financiera solicitada para la acción de Supervisión y Fiscalización.

El Informe constata que la empresa no ha mejorado la calidad de la prestación del servicio de agua y saneamiento (cobertura, continuidad y calidad del agua) y advierte un decaimiento en la continuidad del servicio de agua, producto de la paralización de dos pozos por falta de mantenimiento. En la ciudad de Pacasmayo el agua extraída del Pozo P1 no cumple con los parámetros de calidad físico química señalados en el Oficio Circular N° 677-200/ SUNASS.INF sobre valores máximos de las sustancias químicas y físicas del agua, debido a la concentración de manganeso de 0,709mg/l. La determinación el nivel de desinfección del agua en la misma ciudad arrojó que el 100% de puntos resultaron insatisfactorios con una concentración de cloro libre residual inferior a 0,3mg/l²².

El Informe de la SUNASS ha establecido que en las tres localidades bajo el ámbito de NORDWASSER la producción de los pozos de aguas subterráneas ha sido disminuida provocando una reducción de la continuidad del abastecimiento. El pozo tubular Juliana (Pacasmayo) se encuentra paralizado por fallas mecánicas desde los primeros días de agosto del 2003²³, el Pozo N°2 (San Pedro) se encuentra paralizado desde el mes de abril y el Pozo 1 (Guadalupe) no tiene sistema de desinfección.

CONTRATO DE CONCESION DE NORDWASSER SAC
Continuidad del suministro de agua potable

Localidad	Horas de suministro promedio al día
Pacasmayo	5
San Pedro	5
Guadalupe	3

Fuente: Informe de Supervisión y Fiscalización SUNASS noviembre 2003

¹⁹ Resolución N°005-2003-SUNASS-CD

²⁰ Resolución N° 1179-99SUNASS

²¹ Resolución N° 250-2000/SUNASS

²² Los resultados no cumplen con el artículo 5.1.3 de la Directiva de desinfección de agua de consumo humano aprobada por Resolución de Superintendencia N°190-97-SUNASS que precisa que el 80% de los resultados de cloro libre residual no deben ser menores a 0.5mg/l y ninguno inferior a 0.3mg/l

²³ Teniendo en cuenta que el Informe es del noviembre del 2003 quiere decir que el pozo esta sin funcionar cerca de casi 4 meses.



La realidad de los servicios de alcantarillado ha puesto en riesgo la salud pública. El Informe de la Superintendencia señala que en Pacasmayo las cámaras de bombeo 1 y 2 de desagües carecen de mantenimiento preventivo, los equipos de reserva se encuentran inoperativos, existiendo el riesgo de evacuación de los efluentes crudos. En esta misma localidad las lagunas de tratamiento de desagües 1 y 2 no reciben mantenimiento y no tienen funcionamiento adecuado. En Guadalupe desde el mes de noviembre del 2002 los sistemas de conducción y tratamiento de aguas residuales (lagunas de estabilización) han dejado de operar debido al mal estado del emisor. Tanto en Guadalupe como en San Pedro los desagües se están vertiendo a un canal de regadío sin ningún tipo de tratamiento.

Consecuencias de los Desaciertos

La situación del derecho al agua para los conectados a la red pública es de vulneración en sus principales aspectos: calidad del agua, continuidad y cobertura. Para los no conectados a la red la realidad es todavía más difícil. Un 17.59% de la población de Pacasmayo carece de conexiones domiciliarias de agua potable y un elevado 53,82% en San Pedro. La falta de acceso es notablemente superior en Guadalupe, ciudad donde el 57.04 % de la población tiene que recurrir a medios alternativos no seguros para proveerse de agua. La continuidad del suministro es baja. Los déficit en saneamiento son todavía mayores.

CONCESIÓN NORDWASSER SAC PRINCIPALES INDICADORES AL 31/12/2002

INDICADOR	PACASMAYO	SAN PEDRO	GUADALUPE
Población (habitantes)	29.218	17.453	35.591
Población servida agua (habitantes)	24.080	8.060	15.290
Cobertura agua (%)	82.41	46.18	42.96
Sin acceso a agua de red pública (%)	17.59	53.82%	57.04
Nivel de micromedición(%)	45.83	59.86	10.79
Población servida agua alcantarillado (habitantes)	19.850	8.320	13.935
Cobertura alcantarillado (%)	67.94%	47.16	39.15%
Tarifa promedio agua (S./m ³)	0.9677	0.9559	0.94582

Fuente: Informe Técnico de NORDWASSER de septiembre a diciembre del 2002

Durante el corto periodo de la concesión la sociedad ha tenido múltiples formas de expresarse frente a la situación presentada. La Comisión Revisora y Evaluadora del contrato de explotación²⁴ ha verificado el incumplimiento de parte de NORDWASSER del depósito de garantía de \$ 100.000 dólares americanos fijado en el contrato, la elaboración del Plan Maestro y el suministro mínimo de 6 horas de diarias de agua potable. Asimismo, ha establecido que la concesión es nula de pleno derecho, calificándola de no haber reportado

²⁴ Se trata de una Comisión de profesionales del distrito de Guadalupe. El Informe fue presentado a la municipalidad el 1 de julio del 2003.



«ningún beneficio a la comunidad». La Asociación Cívica de Pacasmayo (ACUPIDEP), el Frente Cívico de san Pedro de Lloc y el Frente cívico Guadalupano han presentado innumerables quejas a las entidades del Estado, por la vulneración de los derechos al agua y saneamiento y los periódicos locales cuentan con abundante evidencia acerca de las deficientes calidad del servicio proporcionado por NORDWASSER SAC y las quejas de los usuarios. Debido a los problemas enumerados, con fecha 30 de enero del 2004 el Comité de Defensa Civil de la provincia de Pacasmayo declaró en emergencia sanitaria la provincia.

La conclusión más importante es poner en duda que toda privatización es buena para la sociedad. El desempeño de NORDWASSER hecha grandes sombras sobre la eficacia de la institucionalidad neoliberal que el gobierno esta llevando a cabo mediante un extenso programa de privatizaciones. NORDWASSER no resolvió los antiguos problemas y creó otros que permanecen sin resolver. La segunda conclusión, es relativa a si la SUNASS puede ofrecernos garantías de un adecuado control de los concesionarios. Esta entidad reguladora no hizo efectiva sus facultades para imponer penalidades y para declarar la caducidad de la concesión, a pesar de existir suficientes razones para ello, y en general no demostró voluntad para cumplir su propia normativa, mas allá de la verificación de las irregularidades en diferentes aspectos del derecho al agua y el propio contrato de concesión.

Caso 3: Empresa «A» : EPS TACNA

La EPS TACNA es la única entidad de servicios de agua potable y alcantarillado en el Perú que ostenta la calificación «A-» en el Benchmarking del año 2002 de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento- SUNASS, debido a que obtuvo la máxima calificación en la evaluación de un conjunto de indicadores de calidad del servicio y eficiencia empresarial previamente seleccionados. Los tres primeros lugares fueron ocupados por EPS TACNA S.A. (741.4 puntos) EPS SEDACUSCO S.A. (704.7 puntos) y SEDAPAL (702.9 puntos). El Benchmarking anual es impulsado por la SUNASS para generar una competencia comparativa entre las entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), ante la imposibilidad de una competencia efectiva debido a la condición de monopolios naturales de los servicios de agua potable y alcantarillado.

La EPS TACNA desarrolla sus actividades de prestación de servicios de agua potable y alcantarillado en el ámbito de las provincias de Tacna y Jorge Basadre y esta sujeta a la misma legislación que rige para las entidades prestadoras municipales. No obstante, es posible advertir en su desempeño al menos tres aspectos, que al parecer han sido decisivos para mostrar un grado de eficiencia superior de la EPS TACNA con relación al conjunto de EPS del país.

Incremento de Ingresos

A diferencia de EMFAPATUMBES y EPS GRAU S.A. el reordenamiento tarifario dispuesto por la SUNASS no afectó sus ingresos de manera negativa, en ese sentido la EPS TACNA contó con recursos para mejorar su gestión operativa e incluso para inversiones. SEDATACNA S.A. a diciembre del 2001 revela un atraso tarifario de apenas 10% frente al 95% de la EPS



GRAU S.A y al 30% de EMFAPATUMBES de 30% considerando un desempeño empresarial eficiente y las inversiones futuras requeridas²⁵.

Es más, y a diferencia de las empresas del norte, los ingresos de la empresa tienen un crecimiento sostenido en 1998, 1999 y el 2000. En el cuadro que se presenta mas abajo, puede observarse que en el año de aplicación de la primera etapa del reordenamiento (1999) todos los indicadores crecen respecto a 1998 y continúan incrementándose: El importe facturado, el importe cobrado y los ingresos operacionales totales. La misma tendencia positiva se aprecia en el conjunto de indicadores seleccionados, cuando se compara el año 2000 con el año precedente (1999). En cambio, recién en el año 2001 se presenta una caída de todos los indicadores de ingresos empresariales; sin embargo, dichos indicadores muestran una recuperación en el 2002.

EPS TACNA: INDICADORES DE INGRESOS

Variable	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importe facturado por agua y alcantarillado (miles)	11.681	12.218	12.686	13.274	12.106	12.475
Importe cobrado por agua y alcantarillado (miles)	8.956	S.I.	9.136	10.288	8.694	9.155
Ingresos operacionales totales (miles)	12.064	13.050	13.511	14.189	12.331	13.185
Numero conexiones agua (unidades)	41.849	44.371	46.936	48.490	51.992	57.091

Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

Eficiencia de la EPS

El éxito de la EPS TACNA también está asociado a su eficiencia institucional en distintos aspectos, tales como el porcentaje de agua no contabilizada (32%) que es uno de los mas bajos del sistema de empresas, reflejando la introducción de mejoras en la gestión operativa de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la empresa, con incidencia en cambios positivos en la calidad de los servicios. La micromedición alcanza el 59% y muestra una tendencia creciente, siendo una política acertada que asegura equidad en la facturación y uso racional del agua. La relación de trabajo (costos y gastos/ ingresos operativos) es también una de las mas bajas, permitiéndole disponer de recursos para inversiones en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura. Los resultados del ejercicio (Estado de Ganancias y Pérdidas) mostraron ser positivos durante los últimos 6 años.

La realidad de incrementos en los ingresos empresariales y eficiencia en las operaciones aunada a una adecuada política de financiamiento le permitió a SEDATACNA realizar importantes inversiones en infraestructura, del orden del 25%, 26%, 23%, 8%, 18% y 29%

²⁵ Perspectivas de Desarrollo del Sector Saneamiento. Jorge Villacorta carranza, 22 de octubre del 2002. (Conferencia en la Semana de la Ingeniería Sanitaria y Ambiental



de sus ingresos operacionales en los años 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

INDICADORES DE LA EPS TACNA

VARIABLE	2002
Micromedición (%)	59
Nivel de morosidad (meses)	2.8
Agua no contabilizada (%)	32
Relación de trabajo	0.66
Inversiones / ingresos operacionales	29.03
Resultado últimos 6 ejercicios	positivos

Deudas con el FONAVI

La EPS TACNA es una de las pocas entidades que interpuso una Acción de Amparo en contra del Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión Liquidadora de FONAVI – COLFONAVI debido a que fue obligada a acogerse a un programa de regularización de adeudos²⁶ bajo amenaza de solicitar a INDECOPI la reestructuración patrimonial de la entidad. Los jueces declararon fundada la Acción de Amparo porque consideraron que existió de parte del gobierno amenaza de declarar en quiebra de la entidad, estableciendo la violación de diversos derechos constitucionales de la EPS TACNA, tales como, la aplicación no retroactiva de la ley y la libertad de contratar.

La aplicación no retroactiva de la Ley garantizó a esta entidad que los aportes económicos de FONAVI adquieran la condición de contribuciones de carácter reembolsable, sólo a partir del cumplimiento de determinadas condiciones establecidas en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su reglamento, que en el momento no habían sido cumplidas. La garantía de libertad de contratar aseguró que los contratos de préstamos suscritos con el FONAVI no sean alterados por Ley, en cuanto al adelanto del plazo de las amortizaciones. Este amparo judicial protegió a SEDATACNA a diferencia de EMFAPATUMBES S.A. y LA EPS GRAU S.A. que si fueron sometidas a procesos de insolvencia, precisamente por deudas con el FONAVI.

Impactos Positivos

El desempeño de la EPS TACNA en relación al reordenamiento tarifario le permitió que sus ingresos crezcan y disponer de recursos para la gestión de los sistemas de agua potable y alcantarillado e inversiones en infraestructura, permitiendo que la entidad, aún cuando no ha adquirido una posición optima, muestre una efectiva elevación del acceso y la calidad de las prestaciones. De otro lado, la defensa de la legalidad efectuada por la EPS TACNA impidió que el Gobierno, retire recursos e intervenga la entidad a partir de su declaración de la insolvencia.

²⁶ El programa de regularización de adeudos fue establecido por la Ley N° 27045. Los adeudos a que se hace referencia se originaron por los préstamos otorgados por el FONAVI a la EPS TACNA no amortizados; asimismo, por los adeudos de los pobladores que recibieron préstamos de FONAVI para la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento. El FONAVI adquirió una importancia inusitada como entidad financiera del sector agua potable y alcantarillado, después de la liquidación del Fondo Nacional de Saneamiento Básico (FONASAB) y la derogación del tributo especial establecido por el D.L. N° 163.

Los indicadores de gestión de los servicios que se presentan a continuación, han permitido a la EPS TACNA colocarse a la vanguardia del sector de empresas de agua potable del Perú: Cobertura de agua potable 98.5%; continuidad del servicio de agua 17 horas al día; calidad del agua 99.5%, tratamiento de aguas servidas 75.7%; y micromedición 58.6%.

ASPECTOS DEL DERECHO AL AGUA EPS TACNA 2002

VARIABLE	2002
Número de localidades administradas	3
Población urbana total	249.278
Cobertura conexiones domiciliarias	98.5 %
Cobertura piletas públicas	ND
Población sin acceso a agua de red	1.5
Cobertura alcantarillado	94.1 %
Población sin acceso alcantarillado de red	5.9 %
Continuidad del suministro de agua	17 horas/día
Clientes con continuidad mínima	0
Tarifa media	1.24 S/m3
Reclamos recibidos por cada 1000 conexiones de agua y alcantarillado	71
Índice de tratamiento de agua servidas	75.7 %
Nivel de micromedición	58.6 %

Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

El Derecho al agua

La empresa pública eficiente y socialmente responsable es una realidad en muchas regiones del mundo. Casos como el de la EPS TACNA y otras entidades, revelan que el Perú es posible avanzar, reformando los aspectos negativos del marco legal e institucional, en la transformación de las actuales entidades prestadoras de servicios de agua potable, en empresas públicas eficientes y socialmente responsables, que permitan el desarrollo de medidas concretas para garantizar el disfrute del derecho al agua y saneamiento de todos los miembros de la sociedad.



INFORME DE CASO de violación del derecho al agua Julcani, Angaraes, Huancavelica

Los datos para el presente caso provienen de un informe elaborado por CONACAMI PERU, sobre la base de estudios de calidad de las aguas superficiales en la zona de influencia de la mina Julcani, y testimonios de pobladores de las comunidades más afectadas por dicha mina²⁷.

La mina Julcani, propiedad de Compañía de Minas Buenaventura S.A. (CMB), se localiza en el distrito de Ccochaccasa, provincia de Angaraes, región Huancavelica, a una altura promedio de 4,200 metros, en la cabecera de varias micro cuencas (las más importantes son Churampi - Ucañán, Palcas, Pongoshuayjo), afluentes del río Opamayo-Lircay. Consta de tres sectores: Julcani, Herminia y Mimosa. El depósito minero es polimetálico, es decir contiene diferentes tipos de minerales: plata, oro, plomo, cobre, bismuto, entre otros. Los escombros y relaves producidos durante más de medio siglo de explotación minera han sido depositados en decenas de escombreras y 9 canchas de relaves.

Las aguas ácidas producidas por las actividades de explotación y extracción minera, y las que resultan del Drenaje Ácido de Mina, son tratadas en la planta de tratamiento ubicada en Acchilla, y hasta hace poco en la planta de Gandolini (ahora cerrada) en la quebrada Palcas. Las aguas provenientes de las instalaciones mineras en el sector Julcani, bajan por la quebrada Palcas y pasan por 4 pozas de sedimentación a orillas del río Opamayo en el Fundo Palcas, antes de ser descargadas al mismo río. La única cancha de relaves que sigue en operación es la n° 9, ubicada en Acchilla.

La población total estimada de la provincia Angaraes es de 46,111 habitantes, en su mayoría quechua²⁸ hablantes y viviendo en zonas rurales (74%). Anchonga, uno de los distritos más afectados por Julcani, tiene una población de casi 6,000; Ccochaccasa, el distrito en cuyo territorio se ubican las instalaciones mineras, de 4,400. La capital provincial, Lircay, en el año 1993 tenía una población de 4,654.

Acceso de las comunidades al agua

Cerca a las instalaciones mineras, aguas abajo, se encuentran varias comunidades campesinas, cuyas principales actividades económicas son la ganadería (en las partes altas) y la agricultura (en las partes bajas).

Las comunidades de la zona de influencia de Julcani tienen como fuentes de agua los ríos y quebradas, así como puquiales y manantiales. Señalan que en décadas anteriores, las aguas superficiales eran cristalinas y se usaban para fines domésticos, riego, consumo de animales y otros. Sin embargo, los comuneros denuncian que desde la llegada de la mina, la calidad de las aguas ha deteriorado de manera significativa, razón por la cual algunas comunidades dependen para su abastecimiento casi exclusivamente de aguas de puquiales y manantiales cercanos. En algunas zonas sin embargo, y sobre todo en épocas de sequía cuando los puquiales se secan, no hay otras fuentes de agua que los ríos y las quebradas

²⁷ CONACAMI PERU, «El plan de cierre de Julcani: las heridas de 50 años de minería – la voz de las comunidades», 2003

²⁸ Proyecciones al 2002, Censo Nacional de Población y Vivienda, INEI, 1993

para riego, consumo de animales y hasta para consumo humano. Últimamente esa situación se está agravando, debido a los cambios climáticos y el crecimiento de la población.

Según testimonios de las comunidades, la derivación de aguas subterráneas por las operaciones mineras también ha causado la desaparición de puquiales, bofedales y otras fuentes de agua. El uso de las aguas para actividades mineras y para el consumo de los trabajadores ha disminuido las fuentes de agua disponibles para las comunidades aledañas a la mina. Así por ejemplo, pobladores de Canchapata-Constancia y de Palcas denuncian el uso por la mina de las aguas de la laguna Rurio desde hace dos décadas, sin consultar a las comunidades afectadas, que han visto disminuir sus fuentes de agua y la productividad de sus pastizales.

La capital provincial, Lircay, no cuenta con un sistema adecuado de agua potable, pues el agua para consumo humano se trae por tubería desde un puquial y solo es disponible en determinados momentos del día.

Contaminación de los recursos hídricos por la minería

Las denuncias de las comunidades sobre contaminación fueron corroboradas por un análisis de la calidad de aguas efectuado por el laboratorio EQUAS S.A. en octubre del 2003. Los resultados revelan que 7 de las 14 muestras de agua tomadas en las micro cuencas y la cuenca principal del río Opamayo-Lircay, y la muestra de efluentes líquidos que se tomó en las pozas de sedimentación de Palcas, superan los niveles máximos permisibles (NMP) establecidos por la Ley General de Aguas y el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica (R.M. N° 011-96/EM/VMM). Las zonas de mayor riesgo son:

- Aguas debajo del sector Mimosa y de la cancha de relaves N° 9, en las cercanías de la comunidad de Tablapampa (entre otros anexos) en el río Churampi que discurre por la Quebrada San Pedro, se han encontrado valores de Hierro (Fe) que superan hasta 25 veces los niveles máximos permisibles (NMP) para riego y consumo de animales (Clase III Ley de Aguas). También están superando los NMP de Plomo. De igual manera, esas aguas son ácidas (pH 4,65) y contienen altos valores de sólidos totales disueltos. Son totalmente inadecuadas para el uso agrícola o para consumo por los animales, ni mucho menos para uso doméstico. Sin embargo, no se puede evitar que el ganado de las comunidades aledañas consuma esas aguas en épocas de sequía, resultando en la muerte de decenas de cabezas de ganado según los pobladores. En algunas zonas, se usan para riego, por falta de otras fuentes de agua. Aguas abajo se observan valores considerablemente más bajos, debido al proceso de dilución. El monitoreo de efluentes efectuado por la misma CMB detectó en el primer trimestre de 2003 un pH de 12,03 en los efluentes de la cancha de relaves N° 9, valor por encima de los permitidos por la R.M. N° 011-96/EM/VMM. Todos esos datos contradicen lo afirmado por el Plan de Cierre de Julcani, que el agua de los relaves de Acchilla es casi neutra y tiene bajas concentraciones de Plomo (Pb), Arsénico (As) y Zinc (Zn), así como sólidos totales disueltos (STS) relativamente bajos.



- Los efluentes de las pozas de sedimentación de Palcas, presentan valores de STS, Fe, Zn y Cobre (Cu) muy por encima de los NMP establecidos por el Anexo II ²⁹de la R.M. 011-96/EM/VMM. A partir del punto de descarga en el río Opamayo, éste presenta valores de Fe que superan los NMP para agua de riego y consumo animal, establecidos por la Ley General de Aguas (Clase III). Pobladores de Lircay comentan que periódicamente – cada 2 o 3 semanas - las aguas del río Opamayo-Lircay se observan con una coloración intensamente ocre, lo cual puede guardar estrecha relación con el vertimiento periódico desde las pozas de sedimentación. En el momento del muestreo, las aguas del río no presentaban ese aspecto.

Violaciones al derecho al agua verificadas

La contaminación de los recursos hídricos que son fuente de abastecimiento de las comunidades, acreditada mediante informes técnicos, y la pasividad del Estado frente a ella, constituye una violación del derecho al agua de las comunidades de la zona de influencia de Julcani, limitando su acceso a suficiente agua segura y de calidad aceptable.

De igual manera, la contaminación está afectando los escasos medios de producción de las comunidades, que constituyen su único sustento de vida. Así es que se han recogido testimonios sobre los graves impactos en tierras de cultivo regadas con agua contaminada de ríos y quebradas. En tal sentido, también se está comprometiendo el derecho a la alimentación de las comunidades.

Responsabilidad de la empresa y del Estado

Actualmente, la mina se encuentra en proceso de cierre. Las primeras actividades de cierre de Julcani fueron incorporadas en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de Julcani, aprobado el 20 de Marzo de 1997. Su ejecución fue aprobada en Noviembre de 2002. Una vez que se apruebe la ejecución del PAMA, los efluentes líquidos vertidos por la mina no pueden superar los niveles máximos permisibles (NMP) establecidos en la legislación ambiental y minera.

La autoridad competente para aprobar, fiscalizar y controlar las obligaciones asumidas en el Plan de Cierre, es el Ministerio de Energía y Minas. En el año 2000, aprobó el plan de cierre presentado por Buenaventura, con un cronograma que concluiría a finales del 2003. Sin embargo, a inicios del 2004, importantes actividades de cierre todavía no habían iniciado, mientras que en otras se detectaban fallos técnicos.

Según el Art.5 del Reglamento para la protección ambiental en las actividades minero metalúrgicas (D.S. N° 016-93-EM), «el titular de la actividad minero - metalúrgica es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. A este efecto es su obligación evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos».

²⁹ El Anexo II establece NMP más permisivos para aquellas unidades mineras que ya estaban en operación antes de la publicación de la R.M. 011-96/EM/VMM



El MEM es la autoridad competente en materia ambiental del sector minero metalúrgico. Es el único ente gubernamental encargado de (...) «fiscalizar el efecto ambiental producido por la actividades minero - metalúrgicas en los centros operativos y áreas de influencia, determinando la responsabilidad del titular, en caso de producirse una violación a las disposiciones de este Reglamento e imponiendo las sanciones previstas en él» (art. 4.4 del DS N° 016-93-EM).

El Estado no está asumiendo su deber de hacer cumplir las normas ambientales, en particular los niveles máximos permisibles. Éstos además son diseñados a medida de las empresas mineras, no desde una perspectiva de protección de intereses de las comunidades.



Conclusiones

1. Los recursos hídricos en el mundo se encuentran distribuidos en forma desigual al tamaño poblacional, donde su disponibilidad y acceso son variables y en algunos países escasos. La renovación de agua dulce viene siendo alterada por los cambios climáticos que perturban el ciclo hidrológico del agua. En suma, nos encontramos en un escenario de escasez mundial de agua que afecta especialmente a los países con poblaciones de crecimiento rápido y tierra agrícola limitada.
2. El mundo necesita mejorar la gestión de los Recursos Hídricos a partir de estrategias integrales que permitan su uso racional, lo cual requerirá de políticas y respuestas coordinadas a los problemas a nivel internacional, nacional y local. El deficitario abastecimiento de agua potable per cápita amenaza la salud y las condiciones de vida de millones de personas, y al mismo tiempo, debilita la productividad agrícola y el desarrollo industrial.
3. Sudamérica concentra aproximadamente el 29% de los recursos hídricos del mundo. Las mayores fuentes de agua son: la cuenca del Amazonas, la del Paraná–La Plata, el acuífero de Guaraní y el lago Titicaca. Se prevé que estas fuentes serán asediadas por países con déficit de agua, los cuales buscarán asegurar una fuente de agua que les permita su aprovisionamiento y posterior abastecimiento de sus poblaciones más sedientas. Esta situación plantea la urgente necesidad de unir esfuerzos entre los países sudamericanos, para que en conjunto evalúen los recursos hídricos de la región, revisen tratados y generen políticas que acompañadas de recursos financieros permitan proteger adecuadamente estas fuentes de agua.
4. El Perú es un país de grandes recursos hídricos, localizados principalmente en su región amazónica, y contrasta con las condiciones de extrema aridez de la mayoría de sus áreas pobladas. Esto otorga al recurso agua un alto valor económico y genera conflictos de interés y competencia entre diferentes áreas geográficas y tipos de usuarios.
5. El Perú sufrirá estrés hídrico, más que por la falta de recursos hídricos, por el planteamiento de sus sistemas de ocupación territorial y por los modelos de desarrollo que tenemos en el país. No es porque no dispongamos de recursos hídricos, el problema es que el 53% de nuestra población está abastecida sólo por el 2% del agua que está en la costa y el resto se encuentra en la selva.
6. Para amenguar los efectos o revertir esta situación es necesario que se tomen las decisiones adecuadas dentro de una «Estrategia de Manejo Integral de los Recursos Hídricos», que considere las soluciones apropiadas, basadas en un marco de políticas orientadas a crear las condiciones idóneas para una gestión óptima del agua; cuyo objetivo es que el Estado, los usuarios y la sociedad en su conjunto maximicen los beneficios que provengan del uso o aprovechamiento del recurso.
7. Existen cambios de enfoques entorno a la naturaleza del agua. Así, del énfasis del agua como derecho y el mejoramiento de la provisión de agua potable y saneamiento básico entre los años 80' a los 90', a una mayor preocupación por la gestión en



cuestiones ambientales, en la Cumbre de la Tierra en 1992, posteriormente enfatizando su valor económico, a partir de la Conferencia de Dublín, y, conceptuándola como un bien sujeto al comercio y el mercado. Frente a esto, a fines del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas reconoce el agua como bien común y público y su naturaleza de derecho humano.

8. Los acuerdos de libre comercio plantean una mínima intervención del Estado orientado a desregular las actividades y eliminar las barreras arancelarias o no arancelarias (requisitos, controles y prohibiciones del Estado (en algunos casos impuestos por las multilaterales) orientado a la libre importación y exportación de bienes, mercancías y servicios incluyendo los recursos naturales, sin controles de ningún tipo, homologando la naturaleza del agua como si fuera una común mercancía o bien.
9. El Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de la Observación General 15, reconoce expresamente la existencia del derecho al agua como parte de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y declara que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la vivienda, la alimentación y otros derechos humanos fundamentales.
10. El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.
11. En la Constitución peruana vigente no existe ninguna referencia directa y expresa al agua como derecho. Sin embargo, el derecho al agua es un derecho reconocido por el Pacto PIDESC y otros tratados internacionales, del cual forma parte el Perú, por lo que constituye una obligación internacional del Estado Peruano. Por ello, concluimos que es un derecho que se deriva de la dignidad del hombre en nuestra Constitución conforme los artículos 3°, 7°, 55°, 57° y Cuarta disposición final, interpretadas de manera sistemática, pro-hominis y, los artículos 11° primer párrafo y artículo 12° del Pacto PIDESC desarrollado progresivamente conforme las observaciones generales 4°, 14 y ° 15° del Comité del PIDESC.
12. Durante los años 2002 - 2004, los reclamos efectuados ante las diversas oficinas de SEDAPAL han llegado a superar la tercera parte del número de conexiones. Este tercio anual del número de reclamos en relación al número de conexiones es preocupante, pues significa el grado de insatisfacción o problemas que se presentan en la prestación del servicio público domiciliario del agua potable.
13. El número de quejas y reclamos de los usuarios es muy alto con relación a los cobros indebidos, calidad del agua y continuidad del servicio; así como el número de apelación resueltas favorablemente por el TRASS son preocupantes, pues muestran altos grados de insatisfacción e ineficiencia de las entidades para resolver los derechos de los usuarios exigidos a través de la vía administrativa del reclamo.



Recomendaciones

SOBRE EL CONTENIDO ESENCIAL DEL EJERCICIO DEL DERECHO AL AGUA

1. En la constitución peruana no se encuentra reconocido expresamente este derecho, sino que se deriva de una interpretación sistémica y pro hominis dentro de los tratados sobre derechos humanos, por lo que recomendamos la **incorporación del derecho humano de todos y todas al agua en nuestra constitución** Política del Perú conforme el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General 15 (2002) emitido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. Promover en los ciudadanos una conciencia sobre el derecho humano al agua, sobre una nueva cultura del agua, basada en un enfoque de derechos y, que la indebida utilización del agua pone en riesgo los derechos a la salud, a la alimentación y a la vivienda, mediante acciones e iniciativas de exigibilidad jurídica frente al Estado peruano.
3. Garantizar el abastecimiento de agua continuo y suficiente (Disponibilidad) y la cantidad de agua disponible para cada persona conforme las directrices de la OMS.
4. El Estado peruano debe adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger los grupos vulnerables y marginados prestando especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultad para ejercer este derecho, en particular mujeres, los niños, los grupos minoritarios y entre otros.
5. Excluir del recurso natural agua como parte de los bienes, servicios o recursos que pueden ser objeto de comercio en los Tratados de Libre Comercio y acuerdos comerciales.
6. Priorizar dentro de la política de distribución y asignación de derechos sobre recursos hídricos necesarios para cumplir con las obligaciones fundamentales que entrañan cada uno de los derechos que requieran del agua y evitar el hambre y la subsistencia.
7. Garantizar el acceso de agua suficiente para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas. El acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales debe ser protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas. El Estado debe facilitar los recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso.

SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS HIDRICOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO

1. Eliminar la explotación irracional de recursos hídricos, ya que sea por extracción o desviación de otras fuentes sin la debida recarga del acuífero.
2. Eliminar la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua. . A nivel nacional, el volumen de aguas servidas tratadas ha crecido a una



tasa anual de 12%, entre 1996 y 1998. Cabe precisar que SEDAPAL trata el 9.2% del total de aguas servidas, mientras que las restantes EPS en promedio tratan el 14%.

3. Vigilar las reservas de agua para evitar su desperdicio y agotamiento. El Perú utiliza más de 15 por ciento de sus reservas totales cada año, ubicándose en la categoría de países con presiones «moderadas» de disponibilidad de este recurso, lo que plantea aun un escenario posible de actuar ahora. Cabe aclarar que la protección de este recurso esta vinculado con el control de perdidas de tierras agrícolas, verdaderas reservas de agua, que en nuestro país se pierden en el orden de has /año disminuyendo significativamente la recarga del acuífero.
4. Asegurar que cualquier mejora propuesta o inversiones privadas no obstaculice el acceso al agua. La concesiones de servicios, no pueden significar procesos que dejen de lado a los mas pobres así como tampoco la construcción de infraestructura de aguas puede suponer el daño a las reservas hídricas que dan sustento a la agricultura de subsistencia.
5. Priorizar la acción y propuestas frente a los impactos que pueden tener los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación en la disponibilidad de agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales
6. Crear un Sistema de Gestión Integral de los recursos hídricos liderado por la autoridad nacional correspondiente y elaborar el Plan Nacional de Recursos Hídricos, instrumento que oriente las políticas centrales para la protección y uso racional del recurso hídrico.

SOBRE LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO.

1. Las decisiones del Estado sobre la privatización o concesión de la gestión de los servicios de saneamientos, deben sujetarse a la observación general 15 del PIDESC y las normas de descentralización en cuanto a la transparencia y participación ciudadana en las decisiones. No aceptar concesiones de los servicios a privados salvo que estas sean respaldados con resultados favorables de un referéndum con difusión previa de la información de los efectos a la ciudadanía.
2. Los niveles de gobierno competentes (gobierno nacional y municipalidades provinciales) deben otorgar a las entidades prestadoras públicas bajo su ámbito, el derecho de explotación que les corresponde mediante la suscripción de los respectivos contratos de explotación.
3. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para que las entidades prestadoras públicas cuenten con autonomía funcional y administrativa y, una gestión especializada que permita organizar la prestación de servicios a partir de la formulación y ejecución de planes maestros e indicadores anuales del grado de cumplimiento del derecho al agua.
4. El Estado debe elaborar un Plan Nacional de Saneamiento, en concordancia con el Plan Nacional de Recursos Hídricos, elaborado en coordinación multisectorial y con los



distintos niveles de gobierno que mantienen competencias en materia de la provisión de los servicios de agua y saneamiento (gobiernos regionales y gobiernos locales) y amplia participación ciudadana.

5. El Estado debe transferir las competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, requerida para que las entidades prestadoras puedan disponer del control de elementales condiciones y manejo de las variables que le permitan plantearse una gestión eficiente y especializada de los servicios de agua.
6. La asignación de recursos financieros, nacionales y de las instituciones financieras internacionales, vinculados a los procesos de participación del sector privado en la gestión de los servicios, no deben estar condicionados a la aceptación previa de contratos con empresas privadas para la gestión de los servicios de agua potable.
7. Las EPS deben adoptar un planes de reducción de perdidas de agua en los sistemas de distribución, programas de suministro para los grupos vulnerables y excluidos y el aporte financiero que corresponda a dichas inversiones.
8. El Estado debe convocar a las audiencias publicas previstas en la ley de transparencia y simplificación de los procedimientos regulatorios de tarifas, reconociendo de manera efectiva el derecho de los usuarios reales y potenciales a la información y a participar en las decisiones relativas a los planes, programas, metas e indicadores para la vigilancia de la evolución del derecho al agua.



BIBLIOGRAFIA

1. TEXTOS:

ASPIAZU, Daniel y FORCINITO, Karina. «Privatization of the water and sanitation systems in the Buenos Aires metropolitan area: regulatory discontinuity, corporate non-performance, extraordinary profited and distributional inequality,» FLACSO, Buenos Aires.

BIDART CAMPOS, Germán, Derecho de amparo. En BLANCAS, Carlos y RUBIO, Marcial. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1987. pp. 380.

BODERO, Maria Elena. «Los Servicios de Saneamiento en el Perú» Panorama del Sector. Lima, agosto del 2003.

BOREA ODRÍA, Alberto. La Defensa Constitucional: El Amparo. En: BLANCAS, Carlos y RUBIO, Marcial. Lima, Fondo Editorial PUCP, 1987. pp. 401

BUSTAMANTE CENTENO, Rocío. Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas. La Paz, Bolivia 2003, pág. 13.

CENCA. Aportes para una estrategia en Política de Saneamiento en el Perú. Lima : Junio 2001.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General 15 « El derecho al Agua» Noviembre 2002.

COMUNICADO DE LA RED DE TRABAJADORES ASIÁTICOS, Capitulo Filipinas, Diciembre de 2002.

CONFERENCIA EPISCOPAL BOLIVIANA, 2003. El agua fuente de vida y don para todos. Carta Pastoral, Cochabamba, Bolivia.

CONSORCIO CASMA. «Estudio de Sostenibilidad de los Sistemas Autónomos», elaborado en el año 2003 por el Consorcio formado por las Ongs que intervinieron en el proyecto ALA: ALTERNATIVA, APDES, CENCA, CIDAP, CIUDAD, CIPUR, ECOCIUDAD, MORAY, SER.

COSGROVE Y RIJSBERMAN, 2000 SAMTAC - South American Technical Advisory Committe, Global water partnership, 2000, Agua para el siglo XXI de la visión a la acción. América del Sur.

CUANTO, Anuario Estadístico / PERU EN NUMEROS 2003

DANOS, Jorge y Otros. Estudio de la Legislación Comparada de los servicios de saneamiento de Colombia, Chile y Perú. SUNASS. Lima : 1997

DANÓS, Jorge. Prólogo a la primera edición del texto de PRIORI, Giovanni «Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo». pp. 23

DAVIDSON, J., MYERS, D. and CHAKRABORTY, M. No time to waste - Poverty and the global environment. Oxford, Oxfam, 1992. 217 /. **HINRICHSEN, D.** Coastal waters of the world: Trends, threats and strategies. Washington, D.C., Island Press, 1998. 232 p.

DECLARACIÓN DEL MILENIO, ONU, 8 de setiembre de 2000 suscrito por Jefes de Estado y de Gobierno.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. Adjuntía de los Servicios Públicos. Informe Defensorial No. 94. « Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado». Lima: 2005.

DEL CASTILLO, Laureano. Conferencia Electrónica del 12 setiembre al 03 de octubre del 2001. Legislación de Aguas: Propuestas para el Desarrollo Rural.

ESGUERRA, Jude. « A critical Assessment of the Manila Water Concession,» Enero 2001. Declaración de Florencia para otra Política del Agua, Manifiesto del Foro Alternativo Mundial sobre el Agua. Marzo. 2003

FALKENMARK, M. and WIDSTRAND, C. Population and water resources: A delicate balance. Population Bulletin 47(3): 1-36. Nov. 1993, Ohlsson, 1998).

FAO, 2002, AQUASTAT General summary Latin America and the Caribbean.

FAO, 2000: Irrigation in Latin America and the Caribbean in figures, Water Reports 20, Fao, Roma, Italia.

FREEDOM AND DEBT COALITION, Manila, Marzo 2000.

GLEICK, Peter. Water and conflict: Fresh water resources and international security International Security 18(1): 79-112. Summer 1993.

HALL, David. «Water multinationals in retreat: Suez withdraws investment, « PSIRU, Enero 2003

HALL, David Hall y LOBINA, Emanuele. «UK water privatization –a briefing,» Unidad de investigaciones de Public Services International, febrero de 2001

HINRICHSEN, Don, ROBEY, Bryant y UPAGHYAY, Ushma D.. Hacia una revolución azul. Fragmentos tomados de Population Reports - Informes sobre Población – Setiembre de 1998.

LA DEUDA Y LA PRIVATIZACIÓN EN ARGENTINA Y PERÚ. El BID y el Banco Mundial en los Servicios de Agua en el Perú, Internacional de Servicios Públicos marzo 2004

LANDA, César y VELAZCO, Ana. Constitución Política del Perú de 1993. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima: 1994.

LOAVES, Fishes and DISHES, Dirty. Manila's privatized Water Utility Can't handle the Pressure,» International Consortium for Investigative Journalism, Febrero 7, 2003.

LOFTUS, Alexander y MACDONALD, David. «Of liquid brems: a political ecology of water privatization in Buenos Aires, « Environment and Urbanization, Vol. 13, No. 2, Octubre 2001.

MATHIANSON, Nick. «Turning off the tap for poor,» The Observer, Agosto 18, 2002.

NORIEGA TORERO, Paul. «Agua en Lima: Abastecimiento Racionado y Facturación Irregular». Saywa Ediciones agosto 1997.

NOVAK, Fabián y SALMON, Elizabeth. «Las obligaciones del Perú en materia de Derechos Humanos». Fondo Editorial PUCP. Lima: 2002.

NUÑEZ TIMOTEO, Nelly. Extraído del INFORME NACIONAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO SITUACION Y PERSPECTIVAS AL AÑO 2025. **OLSHANSKY, S.J., CARNES, B., ROGERS, R., and SMITH, L.** Infectious diseases - New and ancient threats to world health. Population Bulletin 52(2): 2-43. Jul. 1997.



OPS - Organización Panamericana de la Salud, 2001, Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: Agua Potable y Saneamiento

ORO AZUL (Maude y Tony Clarke): «Ghana: report of the international Fact-Finding Misión on water sector reform in Ghana».

ORO AZUL. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta. Maude. Barlow. 2001. Informe Inedito.

ORTÍZ SÁNCHEZ, Iván. Sistema de Gestión de los Servicios de Saneamiento en el Perú. CIDAP - UE. Lima: 2002.

PANA 2000 / Programa Andino de Fortalecimiento Municipal y ONG'S para el Manejo Ambiental hacia el año 2000 / Sistema de Gestión de Los Servicios de Saneamiento (Agua Potable y Alcantarillado en el Perú) IVÁN ORTÍZ SANCHEZ /. CIDAP- KATE - IEPALA , Financiado por la Unión Europea

PETRELLA, Riccardo. DIRITTO ALL'ACQUA PER TUTTI E BENI COMUNI MONDIALI GIUSTIZIA E SOLIDARIETA.htm

PIREZ, Pedro. «The management of urban services in the city of Buenos Aires,» Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 2, October.

POSTELL, Sandra. La Batalla contra la escasez del Agua: La situación en el mundo 1993. Ediciones Apostrofe. Madrid - 1993,

PRIORI, Giovanni «Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo». Ara Editores. Lima: 2003.

RED-HIGIENE@LISTSERV.CEPIS.ORG.PE / notas sobre el Agua en América Latina, compiladas por María Angélica Alegría. (Red de Género y Agua -) / Andrés Gaudin

RUBIO, Marcial. La ubicación Jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución Peruana de 1993. En revista Pensamiento Constitucional. Fondo Editorial PUCP: Lima. 1998.

SAMTAC - South American Technical Advisory Committee, Global water partnership, 2000, Agua para el siglo XXI de la visión a la acción. América del Sur.

Sistematización de la experiencia del Proyecto Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes APPJ / Servicios de agua en zonas periurbanas de Lima Metropolitana - PAS

SHIKLOMANOV, I. Assessment of water resources and water availability in the world. Stockholm, Stockholm Environmental Institute, 1997. p. 1-88.

SHULTZ, Jim. «Bolivians take to the streets over globalized prices,» The Democracy Center, Cochabamba, Bolivia, Marzo 23, 2000.

SOTO, Francisco. Estudio de Sostenibilidad en 104 Sistemas de Agua Rural. 1999.

THE ECOLOGIST, «Bottled Water, Pure Drink or Pure Hype?» (Informe del Natural Resources Defence Council); The Asian Wall Street Journal.

TOBIN, Brendan, Torres Guevara, Juan y TAPIA, Mario E.: «Ecosistemas de Montaña: ¿Un Nuevo Banco De Oro?» - Fundación FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. Diciembre 1998.



UNEP, DEWA, GRID, 2002: GEO-3 Data Compendium, United Nations Environment Programmer, Ginebra , Suiza.

UNITED NATIONS (UN). COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world. Report of the Secretary General. New York, UN, 1997.

VESCOVI, Enrique. «Jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica» En: XV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1996, pp. 790

WORLD BANK, 2002; ANA, Agencia Nacional de Aguas - 2003, Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema, Acuífero del Guarani.

WRI, UNEP, UNDP,WB (World Resources Institute, Washington DC Unites Estates, 2001.

ZWANE, Simon, «Move to rescue privatized water», (South Africa) Sunday Times, Diciembre 1998.

2. PAGINAS WEB

http://drinkingwater.netfirms.com/el_agua_en_el_mundo.htm

<http://unesdoc.unesco.org> - Agua para todos Agua para la vida

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> - Agua para todos Agua para la vida

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556s.pdf> Los recursos mundiales de agua dulce

<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0399/ijgs/gj-10.htm>

<http://www.aefjn.org> Red Africa-Europa, Fe y Justicia. (AEFJN). El Agua: un derecho de todos. La Privatización del Agua y de los Servicios de Saneamiento en Africa. 2003.

http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/bolivia/articles.cfm?ID=11240

http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/argentina/articles.cfm?ID=11236

http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/southafrica/articles.cfm?ID=11241

http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/fiascos/articles.cfm?ID=11234#_edn4

http://www.citizen.org/cmep/Water/cmep_Water/reports/philippines/articles.cfm?ID=11239

<http://www.dbsa.org/PrivateMain.htm>: Lista de proyectos al sector privado apoyados por DBSA

<http://www.fonamperu.org/general/cambio1asp>.

<http://www.observer.co.uk> : Artículo: Cambio Climático: Una amenaza para el Planeta, Marzo del 2004

<http://www.senamhi.gob.pe/elnino/index.php?PHPSESSID=fe851f17dd6d6512fb21ff70c40fb1e4>

<http://www.unicef.org>

<http://www.unmsm.edu.pe/Destacados/index.asp?val=11>: Artículo: Calor intenso y largas sequías



<http://www.who.int/mediacentre/releases/pr91/es/print.html>

<http://www.who.int/mediacentre/releases/pr91/es/print.html>: OMS - Agua para la Salud /

<http://www.wri.org/wri/watersheds/index.html> - Revenga y otros, 1998; GIWA, 2002.

<http://www> (World Water Council, 2000: Water in the Americas for the twenty first century, Roundtable Meeting of the Americas, Final Report, July 26-8-2000 Montreal Canada, WWC Marsella Francia

<http://www.vivienda.gob.pe/estadística/construcción.asp>

<http://www.11.be> / Los GATS y el derecho al agua

<http://www.11.be> / Los GATS y el derecho al agua / De Morgen, 31 de octubre de 2002, Catherine Vuylsteke/



GLOSARIO DE TERMINOS Y SIGLAS

1. GLOSARIO DE TERMINOS

ACUÍFERO:

Una capa o sección de tierra o roca que contiene agua dulce, denominada agua subterránea (toda agua que se almacena naturalmente bajo tierra o que circula a través de las rocas o el suelo, llenando fuentes y pozos).

CICLO HIDROLÓGICO:

Ciclo natural por el cual el agua se evapora de los océanos y otras masas de agua, se acumula como vapor de agua en las nubes y vuelve a los océanos y otras masas de agua en forma de precipitación. Las precipitaciones que caen sobre la tierra tienen dos componentes: la escorrentía y la humedad procedente de la evapotranspiración.

AGUA NO RENOVABLE:

El agua de los acuíferos y otros depósitos naturales que no se vuelven a llenar a través del ciclo hidrológico o se llenan tan lentamente que se agotan si se extraen apreciables cantidades de agua para uso humano. Los acuíferos fósiles pertenecen a esta categoría: se vuelven a llenar tan lentamente a lo largo de los siglos que son, en efecto, un recurso no renovable.

AGUA RENOVABLE:

Agua dulce que se repone continuamente por el ciclo hidrológico y puede extraerse dentro de límites razonables de tiempo, como el agua de los ríos, lagos o estanques que se llenan con las precipitaciones o la escorrentía. La capacidad de renovación de una fuente de agua depende tanto del ritmo natural de reposición como del ritmo a que se extrae el agua para uso humano.

ESCORRENTÍA:

Agua que se origina como precipitación sobre la tierra y luego se escurre por la tierra hasta llegar a los ríos, corrientes y lagos, llegando finalmente a los océanos, mares interiores o acuíferos, a menos que primero se evapore. La porción de escorrentía de la cual puede dependerse año tras año y fácilmente aprovechada por el hombre se denomina escorrentía estable.

EXTRACCIÓN DE AGUA:

La toma de agua dulce para uso humano de cualquier fuente o depósito natural, como un lago, río o acuífero. Si no se consume, el agua puede volver al medio ambiente y usarse otra vez.

ESCASEZ DE AGUA:

Según el consenso creciente de los hidrólogos, un país tiene escasez de agua cuando el suministro anual de agua dulce renovable es inferior a 1.000 metros cúbicos por persona. Esos países probablemente experimenten condiciones crónicas y extendidas de escasez de agua que han de obstruir su desarrollo.

ACREDITACION

Procedimiento por el cual un organismo autorizado reconoce formalmente que un organismo o persona es competente para llevar a cabo tareas específicas.

AFERICIÓN

Véase: **Contrastación**.

AGUA CONTABILIZADA

Véase también: **AGUA NO CONTABILIZADA**



Volumen de agua consumido. Comprende el volumen de agua consumido por usuario con medidor y el volumen de agua consumido por usuario sin medidor.

AGUA FACTURADA

Véase también: **AGUA NO FACTURADA**

Volumen de agua que una Empresa Prestadora factura a sus usuarios. Comprende el volumen de agua facturado mediante diferencia de lecturas del medidor y el volumen de agua facturado mediante asignaciones de consumo. Se expresa como porcentaje del volumen producido.

AGUA NO CONTABILIZADA

Volumen de agua producido pero no consumido. Comprende las pérdidas de agua por fugas en la red, submedición, deficiente asignación de consumos y consumos clandestinos. Se expresa como porcentaje del volumen producido.

AGUA NO FACTURADA

Volumen de agua producida pero no facturada. Se expresa como porcentaje del volumen de agua producida. Bajo condiciones de micromedición universal (todos los usuarios cuentan medidor de consumo) el agua no facturada es igual al agua no contabilizada.

AGUA PARA CONSUMO HUMANO

Véase: **Agua Potable**.

AGUA POTABLE

Usado por: **Agua para Consumo Humano**

Es el agua que por su calidad química, física, bacteriológica y organoléptica es apta para el consumo humano.

AGUA PRODUCIDA

Volumen periódico de agua, expresado en metros cúbicos, que ha sido tratado para su distribución entre los usuarios de una EP.

AGUAS RESIDUALES

Véase: **Aguas Servidas**.

AGUAS SERVIDAS

Usado por: **Aguas Residuales (aguas cloacales, aguas negras, desagües, líquidos cloacales)**.

Efluentes que resultan del uso del agua en la vivienda, el comercio o la industria. Reciben materia orgánica e inorgánica, organismos vivos, elementos tóxicos, entre otros, que las hacen inadecuadas para usos benéficos y es necesario su evacuación, recolección y transporte para tratamiento y disposición final.

AGUAS SERVIDAS TRATADAS

Aguas servidas procesadas en sistemas de tratamiento para satisfacer los requisitos de calidad, señalados por la autoridad sanitaria, con relación a la clase de cuerpo receptor al que serán descargadas o a sus posibilidades de uso.

AREA RURAL

Territorio integrado por los centros poblados del ámbito rural.

ASAMBLEA GENERAL

Órgano supremo de decisión de una asociación civil. En el sector saneamiento la definición se aplica a las JASS.



ASIGNACIÓN DE CONSUMO

Véase también: Consumo Asignado

Volumen facturado a los usuarios cuya conexión no cuenta con medidor, de acuerdo a lo establecido por la SUNASS.

ASIGNACIÓN PROMEDIO DE CONSUMO

Volumen promedio facturado a los usuarios que no cuentan con medidor. Se obtiene dividiendo el volumen facturado a través de esta modalidad entre el número de usuarios facturados igualmente sin medición.

CAPACIDAD DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS O DESAGÜES

Volumen en metros cúbicos de agua que un sistema de tratamiento o una empresa puede tratar para lograr las condiciones mínimas de calidad. Condiciones requeridas para el vertimiento de aguas servidas en las fuentes receptoras o para su uso en la agricultura, sin peligro de contaminación.

CAPACIDAD DE TRATAMIENTO DEL AGUA POTABLE

Volumen en metros cúbicos de agua que un sistema de producción o una empresa puede potabilizar en un periodo determinado. Potabilización realizada mediante los procesos de presedimentación, coagulación, floculación, sedimentación y desinfección o cloración y otros. Procesos establecidos para lograr las condiciones organolépticas, físicas, químicas y microbiológicas exigidas en la calidad del agua potable.

CAPTACIÓN

Estructura ciclópea, de concreto o de otro material apropiado y resistente construida para reunir las aguas crudas de una fuente de agua a ser tratadas y distribuidas.

CAUDAL

Volumen de agua que pasa por una determinada sección en la unidad de tiempo.

CENTRO POBLADO DE ÁMBITO RURAL

Es todo lugar del territorio nacional que no excede los 2 000 habitantes, de acuerdo a las definiciones y cifras oficiales del INEI.

CENTRO POBLADO DE ÁMBITO URBANO

Es todo lugar del territorio nacional que cuenta con un mínimo de 100 viviendas agrupadas contiguamente. Asimismo, se considera a los centros poblados que son capitales de distrito, aún cuando no reúnan la condición indicada.

CLORACION

Aplicación de cloro (gas licuado) o compuestos de cloro (hipocloritos) al agua cruda con propósito de desinfectarla.

CLORO

Sustancia química disponible en forma de gas licuado de color amarillo verdoso más pesado que el aire y empleado en la desinfección.

COBERTURA DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE

Proporción de la población o de las viviendas de un determinado ámbito geográfico que cuenta con el servicio de agua potable mediante conexiones domiciliarias.

Se puede expresar como un porcentaje con respecto a la población total.



COBERTURA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO

Proporción de la población o de las viviendas de un determinado ámbito geográfico que cuenta con servicio domiciliario de alcantarillado.

Se puede expresar como un porcentaje con respecto a la población total.

CONEXIÓN DOMICILIARIA DE AGUA

Tramo de tubería y demás componentes comprendidos entre la red de distribución y la caja domiciliaria, incluida esta última.

CONEXIÓN DOMICILIARIA DE ALCANTARILLADO

Tramo de tubería y componentes comprendido entre la red de recolección y la caja de registro de alcantarillado, incluida esta última.

CONCESIÓN

Acto jurídico de naturaleza administrativa mediante el cual las municipalidades provinciales otorgan a una EP el derecho a la prestación de uno o más servicios de saneamiento en una determinada área geográfica así como el derecho a la construcción, reparación y conservación de las obras de infraestructura.

La concesión de las obras autoriza a la empresa concesionaria a la prestación de uno o más servicios de saneamiento en una determinada área geográfica, de acuerdo con lo que establezca el respectivo contrato.

CONSEJO DIRECTIVO DE LA JASS

Órgano de Administración de la JASS que es elegido por la Asamblea General y está conformada por su Presidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales.

CONSUMO ASIGNADO

Cantidad de agua potable expresada en metros cúbicos por conexión domiciliaria que se atribuye como consumo mensual a los usuarios para la facturación correspondiente.

Se utiliza en ausencia de la micromedición.

CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

Número de horas diarias en que se provee el agua en una determinada localidad, sector urbano, o en el conjunto de localidades que conforman el ámbito de una EP.

Los indicadores sobre continuidad en una EP, miden la continuidad promedio, mínima y máxima.

CONTRASTADOR

Entidad especializada en contrastación de equipos de medición, que cuenta con autorización de INDECOPI para prestar este tipo de servicio.

CONTRASTACIÓN DE MEDIDOR DE AGUA

Usado por: **Aferición.**

Es la determinación del grado de precisión del medidor domiciliario por comparación con un equipo patrón.

CONTRATO SUBSIDIARIO DE CONCESIÓN

Relación contractual por la que una EP municipal actuando como concedente, entrega a otra privada o mixta uno o más sistemas de los servicios de saneamiento para que los preste, bajo su directa supervisión con la obligación de operar, renovar, mantener, rehabilitar y ampliar dichos servicios.

En el caso de no existir total o parcialmente servicios, la concesión puede abarcar la ejecución de obras de infraestructura, aceptadas o fijadas por la EP municipal, de modo que la empresa privada o mixta obtenga como contrapartida la explotación de los servicios, por un plazo determinado.



CONTROL DE CALIDAD DEL AGUA POTABLE

Proceso permanente y sistemático de comprobación, mediante programas establecidos de muestreo y otros procedimientos, que realiza cada empresa de servicios para verificar que el agua distribuida se ajuste a las exigencias de las normas respectivas.

DESINFECCIÓN

Proceso que consiste en eliminar los microorganismos patógenos que pueden estar presentes en el agua, mediante el uso de equipos especiales o sustancias químicas apropiadas.

DOTACIÓN DEL AGUA POTABLE

Parámetro normativo de la cantidad promedio en litros de agua potable por habitante al día estipulado como necesario para satisfacer las necesidades cotidianas.

La legislación peruana establece dotaciones mínimas, promedio per cápita, en función del tamaño de la población y del clima de la localidad respectiva.

EFICACIA DE ATENCIÓN DE RECLAMOS

Indicador en porcentaje de la proporción del reclamo resueltos o atendidos, frente al número total de reclamos recibidos.

EFLUENTE

Líquido que sale de un proceso de tratamiento de aguas. Si no hay especificaciones adicionales, podrá entenderse como «efluente de aguas residuales».

EMISOR

Tramo de tubería comprendida entre la red de alcantarillado y el punto de descarga de las aguas residuales.

EMPRESAS PRESTADORAS

Use también: Entidad Prestadora.

Entidades públicas, privadas y mixtas que brindan servicios de saneamiento.

EMPRESA PRESTADORA MIXTA

Empresa de economía mixta, con capital suscrito por las municipalidades y por personas naturales o jurídicas privadas, de acuerdo a lo que establece la normativa vigente

EMPRESA PRESTADORA MUNICIPAL

Empresa con capital social de propiedad de las Municipalidades, de acuerdo a lo que establece la normativa vigente

EMPRESA PRESTADORA PRIVADA

Empresa con capital suscrito íntegramente por personas naturales o jurídicas privadas, de acuerdo a lo que establece la normativa vigente

EMPRESA PRESTADORA PÚBLICA

Empresa que se encuentra en el ámbito de la actividad empresarial del Estado, de acuerdo a lo que establece la normativa vigente

ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Véase también: Empresa Prestadora o Entidad Prestadora.

Es la empresa pública, privada o mixta constituida con el exclusivo propósito de brindar los servicios de saneamiento.



ESTRUCTURA TARIFARIA

Tabla que muestra las diferentes tarifas que deben pagar los usuarios de los servicios de saneamiento, de acuerdo a la clasificación establecida por la SUNASS. Asimismo, para los usuarios que no cuentan con medidor, se muestra las asignaciones de consumo correspondientes.

EXCRETAS

Residuos de los alimentos que después de la digestión y pasado por los intestinos son expulsados por el cuerpo humano. Las excretas constituyen uno de los contenidos principales de los desagües domésticos.

FACTIBILIDAD DE SERVICIOS

Procedimiento que establece la posibilidad de dotar el servicio de agua potable y alcantarillado a uno o varios predios, a través de la red de distribución existente. Este servicio incluye la constancia de factibilidad de servicio por parte de la empresa.

FACTURACIÓN

Procedimiento que establece el importe a pagar por el volumen de consumo del usuario y se prepara el comprobante de pago por los servicios que brinda la empresa (emisión de recibos o facturas por la prestación de los servicios de saneamiento).

FISCALIZACIÓN

Acción y efecto de fiscalizar. Función que desempeña la SUNASS, como organismo regulador del Estado sobre la prestación de servicios de saneamiento, a fin de detectar las infracciones que pudieran haber cometido las EP a fin de aplicar las sanciones del caso y exigir la adopción de las medidas correctivas necesarias.

FORMULAS TARIFARIAS

Expresión matemática que determinará los incrementos en términos reales de las Tarifas Medias Anuales de la EPS para cada año del Quinquenio de Regulación con un ajuste por inflación.

FUENTE DE AGUA

Lugar de producción natural de agua que puede ser de origen superficial (acequia o río) o subterráneo (manantial o pozo).

JUNTA ADMINISTRADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (JASS)

Asociación civil que se encarga de manera exclusiva, de la prestación de servicios de saneamiento en uno o más centros poblados del ámbito rural.

LAGUNAS DE ESTABILIZACIÓN

Estructura de represamiento que trata las aguas residuales mediante procesos de autopurificación biológicos, químicos y físicos.

LETRINAS

Estructura con diseño sanitario que permite la adecuada disposición de las excretas.

LÍNEA DE CONDUCCIÓN

Tramo de tubería que conduce el agua desde la captación hasta el reservorio o planta de tratamiento.

MEDIDOR DE AGUA

Instrumento o dispositivo que mide el volumen de agua que fluye a través de una conexión procedente de la red pública con el fin de abastecer a un predio.



MACROMEDICIÓN

Sistema de medición del volumen de agua que se registra en la entrada o salida de una planta de tratamiento, estación de bombeo o trama de aducción.

METAS DE GESTIÓN

Valores que la EPS se compromete a alcanzar a lo largo del tiempo, tanto en lo que se refiere a la calidad del servicio de agua potable y alcantarillado, como a la eficiencia operativa con que dicho servicio se presta.

MICRO MEDICIÓN

Sistema de medición de volumen de agua, destinado a conocer la cantidad de agua consumida en un determinado período de tiempo por cada usuario de un sistema de abastecimiento de agua potable.

NIVEL DE MOROSIDAD

Indicador de eficiencia en la gestión de una EP. Indica la proporción que representa a las cuentas por cobrar, al final del período, respecto al importe facturado por agua potable y alcantarillado durante el período.

NORMA METROLÓGICA PERUANA

Documento técnico aprobado por la Comisión de Normas Técnicas, Meteorología, Control de Calidad y Restricciones Parancelarias de INDECOPI, que establece las características metrológicas, los errores permisibles y los métodos de ensayo de un medio de medición.

OFERTA DE AGUA POTABLE

Use también: Volumen distribuido

Volumen de agua potable que efectivamente ingresa por las conexiones de los usuarios del servicio.

OFERTA DE SERVICIOS DE ALCANTARILLADO

Disponibilidad del sistema de alcantarillado medida en volumen de agua residual factible de recolectar.

PERDIDAS COMERCIALES DE AGUA POTABLE

Diferencias existentes entre el volumen distribuido y el volumen facturado a los usuarios. Se explica por la existencia de asignaciones de consumos, por la presencia de usuarios clandestinos, por errores en la medición y otras deficiencias en el proceso de facturación de la EP.

Esta distorsión usualmente da como resultado un volumen de pérdidas de agua potable, aunque en algunos casos es posible que se aprecien ganancias en términos netos.

PERDIDA DE AGUA EN EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO

Diferencia entre la cantidad de agua captada y la cantidad de agua utilizada en los sistemas de producción y distribución.

PILETA PÚBLICA

Instalación que suministra agua potable de manera comunitaria a falta de conexión domiciliaria para cada vivienda.

PLAN MAESTRO

Documento que sintetiza y consolida los planes y programas diseñados por las EP para alcanzar determinadas metas de prestación del servicio en el largo plazo, para todas las localidades y sistemas que pertenecen a su ámbito de responsabilidad.

PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUA

Conjunto de estructuras y/o equipos que sirven para potabilizar el agua.



POBLACIÓN SERVIDA CON AGUA POTABLE

Personas que cuentan con el servicio de saneamiento de agua potable.

POBLACIÓN SERVIDA CON ALCANTARILLADO

Personas que cuentan con el servicio de saneamiento de alcantarillado.

PREDIO

Edificación o terreno, o el conjunto de ambas.

PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Suministro del servicio de saneamiento por una EP o una JASS, a uno o más usuarios dentro de su ámbito de responsabilidad.

RESERVORIO

Estructura que permite el almacenamiento del agua potable para garantizar el abastecimiento a la red de distribución y mantener una adecuada presión de servicio.

RED DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA

Conjunto de tuberías, válvulas y accesorios que distribuyen el agua potable.

REVISIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS

Verificación del cumplimiento de los procedimientos establecidos por el Reglamento Nacional de Construcciones y las exigencias técnicas que hayan sido establecidas por la EP.

Este Servicio Colateral procede sólo cuando los usuarios o urbanizadoras promueven las obras de habilitación urbana. Este servicio incluye la constancia de conformidad por parte de la EP.

RESIDUOS SÓLIDOS

Material residual sólido procedentes de actividades urbanas, industriales o agrarias.

REUSO DE AGUAS SERVIDAS

Usado por: Aprovechamiento de Aguas Servidas.

Utilización de aguas servidas debidamente tratadas para un propósito específico.

SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

Conjunto de instalaciones, infraestructura, maquinarias y equipos utilizados para la captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento, almacenamiento y conducción de agua potable; redes de distribución, conexiones domiciliarias incluyendo el medidor de consumo, piletas públicas u otras.

SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO

Conjunto de instalaciones, infraestructura, maquinarias y equipos utilizados para la recolección, tratamiento y disposición final de las aguas residuales.

SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN

Parte del sistema de abastecimiento de agua que comprende el almacenamiento, aducción, redes de distribución y conexiones domiciliarias, inclusive la medición, pileta pública, surtidores, unidad sanitaria u otros.

SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS

Conjunto de procesos, operaciones y obras que son necesarias para lograr la depuración de las aguas servidas, que pueden incluir, además de los procesos de tratamiento tradicionales, obras de conducción y estaciones de bombeo, lagunas de tratamiento y de compensación, entre otros.



SUBSECTOR SANEAMIENTO

Ámbito en el que se desarrollan las acciones relacionadas a la salubridad de la población en general, como agua potable, desagüe, tratamiento de desperdicios, entre otros.

En el marco legal peruano se ha considerado dentro del subsector saneamiento solo a los servicios de agua potable, desagüe, alcantarillado pluvial y la disposición sanitaria de excretas.

Las entidades intervinientes en este sector son: el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como ente rector, el Ministerio de Economía y Finanzas que regula aspectos presupuestales, la SUNASS que regula y fiscaliza la prestación de los servicios, el Ministerio de Salud que norma y controla la calidad del agua potable, el Ministerio de Agricultura que regula el manejo de recursos hídricos, y los Municipios Provinciales responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y que, como tales, otorgan el derecho de explotación a las EP públicas, privadas o mixtas.

SUNASS

(Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento)

Organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

La SUNASS tiene por objetivo general normar, regular y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia la PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del USUARIO.

Dentro del marco general del objetivo general, son objetivos específicos de la SUNASS:

1. Proteger los derechos e intereses del USUARIO.
2. Cautelar en forma imparcial los intereses del ESTADO y del INVERSIONISTA.
3. Propiciar, mediante las tarifas, la consecución y mantenimiento del equilibrio económico-financiero de las EPS, así como su eficiencia y la expansión y desarrollo de los servicios.
4. Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normatividad sobre PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO y de las metas de calidad y cobertura sobre dichos servicios.
5. Garantizar el libre acceso a los SERVICIOS DE SANEAMIENTO.
6. Velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión de SERVICIOS DE SANEAMIENTO.
7. Los demás que establezcan las leyes y reglamentos pertinentes.

SUPERVISIÓN DE OBRAS

Verificación realizada por las EPS, del cumplimiento de los procedimientos establecidos por el Reglamento Nacional de Construcciones y las exigencias técnicas que hayan sido establecidas por éstas, para efectos de la ejecución de las obras efectuadas por los usuarios o urbanizadoras que promueven habilitaciones urbanas.

Esta verificación, tiene el carácter de servicio colateral.

TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE

Procedimiento para potabilizar el agua que incluye los procesos de presedimentación, coagulación, floculación, sedimentación y desinfección o cloración y otros procedimientos establecidos para lograr las condiciones físicoquímicas y microbiológicas exigidas de la calidad del agua potable.

TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS

Procedimiento para reducir a un nivel aceptable la presencia de elementos contaminantes en las aguas servidas antes de su descarga o vertimiento en las fuentes o cuerpos receptores o para el rehuso en la agricultura, sin peligro de contaminación.

Los tipos de tratamiento de aguas servidas pueden ser: plantas de tratamiento, lagunas de oxidación, tanques Imhoff, entre otros.

USUARIO

Persona natural o jurídica que se encuentra en posesión legal de un predio y está en posibilidad de hacer uso legal del suministro respectivo.



VICE-MINISTERIO DE SANEAMIENTO

Ente rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento. El Vice-Ministerio de Saneamiento es un organismo dependiente del Ministerio de Transporte, Comunicación, Vivienda y Construcción que establece las políticas y objetivos estratégicos para el desarrollo y sostenibilidad de los servicios, asimismo prioriza los proyectos de inversión y la asignación de recursos para el sector saneamiento, en concordancia con la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

VOLUMEN PRODUCIDO

Cantidad de agua potable que proviene de una fuente o planta de tratamiento y que abastece a la población de una localidad o localidades que conforman el ámbito de responsabilidad de una EPS. Se expresa en metros cúbicos por segundo, por mes o por año.

VOLUMEN TRATADO DE AGUA SERVIDA

Cantidad de agua servida que es tratada antes de su vertimiento en un cuerpo receptor.

2. SIGLAS

ALCA - Area de libre comercio de las Américas.

BERD - Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

BM - Banco Mundial.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPIS - Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental.

CONAM - Consejo Nacional del Ambiente.

COPRI - Comisión de Promoción de la Inversión Privada.

COVAAP - Comité Vecinal de administración de Agua Potable.

DIGESA - Dirección General de Salud Ambiental.

EPS - Entidades Prestadoras de Saneamiento.

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FONCODES - Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.

FMI - Fondo Monetario Internacional.

GATS o AGSC - General Agreement on Trade in Services ó Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

GATT ó AGAAC - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

GWC - ONG Global Water Contract ó Contrato Mundial del Agua.

GWP - Global Water Partnership ó Asociación Mundial del Agua.

GIRH - Gestión Integrada de Recursos hídricos.

INDECOPI - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la propiedad Intelectual.

JGA - Junta General de Accionistas

JASS - Junta Administradora de los Servicios de Saneamiento.

LGSS - Ley General de Servicios de Saneamiento.

OMC - Organización Mundial del Comercio.

PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROCLIM - Programa de Cambio Climático y Calidad del Aire.

PRONAP - Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

SENAPA - Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

SEDAPAL - Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima.

SUNASS - Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

SS - Servicios de Saneamiento.

TLCAN ó NAFTA - Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

TRASS - Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de Servicios de Saneamiento.

WWC - Consejo Mundial del Agua.

11.11.11 - Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur.



ANEXO

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Observación General N° 15



COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
29º período de sesiones
Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002
Tema 3 del programa

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Observación general N° 15 (2002)

El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

I. INTRODUCCIÓN

1. El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1.000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua¹. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.

El fundamento jurídico del derecho al agua

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

3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanán del derecho a un nivel de vida adecuado, «incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados», y son indispensables para su realización. El uso de la palabra «incluso» indica

¹ En 2000, la Organización Mundial de la Salud calculó que 1.100 millones de personas (el 80% de ellas residentes en zonas rurales) carecían de un abastecimiento de agua capaz de suministrar por lo menos 20 litros diarios de agua potable por persona; se estimó que 2.400 millones no tenían acceso a servicios de saneamiento. (Véase OMS, La evaluación mundial del abastecimiento de agua y el saneamiento en 2000, Ginebra, 2000, pág. 1). Además, todos los años 2.300 millones de personas padecen enfermedades relacionadas con el agua. Véase Naciones Unidas, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Evaluación general sobre los recursos de agua dulce del mundo, Nueva York, 1997, pág. 39.



que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación general N° 6 (1995))². El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párr. 1 del art. 12)³ y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11)⁴. Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana.

4. El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas⁵. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a «gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua». En el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante «el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre».
5. El Comité se ha ocupado constantemente del derecho al agua en su examen de los informes de los Estados Partes, de conformidad con sus directrices generales revisadas sobre la forma y el contenido de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus observaciones generales.
6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho

² Véanse los párrafos 5 y 32 de la Observación general N° 6 (1995) del Comité, relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores.

³ Véase la Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafos 11, 12 a), b) y d), 15, 34, 36, 40, 43 y 51.

⁴ Véase el apartado b) del párrafo 8 de la Observación general N° 4 (1991). Véase también el informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, el Sr. Miloon Kothari (E/CN.4/2002/59), presentado de conformidad con la resolución 2001/28 de la Comisión, de 20 de abril de 2001.

En relación con el derecho a una alimentación adecuada, véase el informe del Relator Especial de la Comisión sobre el derecho a la alimentación, el Sr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión, de 20 de abril de 2001.

⁵ Véanse el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 20, 26, 29 y 46 del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 1949; los artículos 85, 89 y 127 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949; los artículos 54 y 55 del Protocolo Adicional I, de 1977; los artículos 5 y 14 del Protocolo Adicional II, de 1977; y el preámbulo de la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. Véanse también el párrafo 18.47 del Programa 21, en Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.I.8), vol. I: resoluciones adoptadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II; el Principio N° 3 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (A/CONF.151/PC/112); el Principio N° 2 del Programa de Acción, en Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo; los párrafos 5 y 19 de la recomendación (2001) 14 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos; y la resolución 2002/6 de la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos acerca de la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable. Véase asimismo el informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento (E/CN.4/Sub.2/2002/10), presentado por el Relator Especial de la Subcomisión sobre la promoción del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento, el Sr. El Hadji Guissé.



de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto⁶.

El agua y los derechos del Pacto

7. El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general N° 12 (1997))⁷. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo «de sus propios medios de subsistencia», los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas⁸.
8. La higiene ambiental, como aspecto del derecho a la salud amparado por el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 del Pacto, entraña la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas⁹. Por ejemplo, los Estados Partes deben garantizar que los recursos hídricos naturales estén al abrigo de la contaminación por sustancias nocivas y microbios patógenos. Análogamente, los Estados Partes deben supervisar y combatir las situaciones en que los ecosistemas acuáticos sirvan de hábitat para los vectores de enfermedades que puedan plantear un riesgo para el hábitat humano¹⁰.
9. Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y a cumplir sus obligaciones de presentación de informes, la sección II de la presente Observación general se centra en el contenido normativo del derecho al agua en el párrafo 1 del artículo 11 y en el artículo 12, mientras que la sección III está dedicada a las obligaciones de los Estados Partes, la sección IV a las violaciones y la sección V a la ejecución en el plano nacional. La sección VI se refiere a las obligaciones de agentes que no son Estados Partes.

II. CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO AL AGUA

10. El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los

⁶ Véase también Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Plan de Aplicación de 2002, párrafo 25 c).

⁷ Esto guarda relación tanto con la *disponibilidad* como con la *accesibilidad* del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general N° 12 (1997), párrs. 12 y 13).

⁸ Véase también la declaración de entendimiento que acompañaba la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (A/51/869, de 11 de abril de 1997), que decía que, al determinar las necesidades humanas esenciales en caso de conflicto armado, «se ha de prestar especial atención al suministro suficiente de agua para sostener la vida humana, incluidas el agua potable y el agua necesaria para la producción de alimentos a fin de impedir la hambruna».

⁹ Véase también la Observación general N° 14, párr. 15.

¹⁰ Según la definición de la OMS, las enfermedades contagiadas por vectores comprenden las enfermedades transmitidas por insectos (paludismo, filariasis, dengue, encefalitis japonesa y fiebre amarilla), las enfermedades en las que los caracoles acuáticos sirven de huéspedes intermedios (esquistosomiasis) y las zoonosis en las que los vertebrados sirven de reservorio.



- derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.
11. Los elementos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras¹¹.
 12. En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:
 - a) *La disponibilidad*. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos¹². Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica¹³. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁴. También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.
 - b) *La calidad*. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas¹⁵. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.
 - c) *La accesibilidad*. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i) *Accesibilidad física*. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas¹⁶. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta

¹¹ Para una definición de sostenibilidad, véanse los principios 1, 8, 9, 10, 12 y 15 de la Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo, en Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992; y el Programa 21, en particular los principios 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 y 18.68.

¹² «Continuo» significa que la periodicidad del suministro de agua es suficiente para los usos personales y domésticos.

¹³ En este contexto, el «consumo» se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos. El «saneamiento» se refiere a la evacuación de las excretas humanas. El agua es necesaria para el saneamiento dondequiera que se adopten medios de evacuación por el agua. La «preparación de alimentos» incluye la higiene alimentaria y la preparación de comestibles, ya sea que el agua se incorpore a los alimentos o entre en contacto con éstos. La «higiene personal y doméstica» se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.

¹⁴ Véase J. Bartram y G. Howard, «Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors», OMS, 2002. Véase también P.H. Gleick (1996).

«Basic water requirements for human activities: meeting basic needs», *Water International*, 21, págs. 83 a 92.

¹⁵ El Comité remite a los Estados Partes a OMS, *Guías para la calidad del agua potable*, segunda edición, vols. 1 a 3 (Ginebra, 1993), cuyo objetivo es «servir de base para la elaboración de normas nacionales que, debidamente aplicadas, aseguren la inocuidad del agua mediante la eliminación o la reducción a una concentración mínima de los componentes peligrosos para la salud».

¹⁶ Véase también la Observación general Nº 4 (1991), párr. 8 b), la Observación general Nº 13 (1999), párr. 6 a), y la Observación general Nº 14 (2000), párrs. 8 a) y b). El hogar puede ser tanto una vivienda permanente o semipermanente como un lugar de alojamiento provisional.



las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidación. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

- ii) *Accesibilidad económica*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.
- iii) *No discriminación*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.
- iv) *Acceso a la información*. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua¹⁷.

Temas especiales de amplia aplicación No discriminación e igualdad

13. La obligación de los Estados Partes de garantizar el ejercicio del derecho al agua sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres (art. 3) se aplica a todas las obligaciones previstas en el Pacto. Así pues, el Pacto proscribiera toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho al agua. El Comité recuerda el párrafo 12 de la Observación general N° 3 (1990) en la que se señala que, incluso en tiempos de grave escasez de recursos, es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo.

14. Los Estados Partes deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación *de facto* basada en motivos sobre los que pesen prohibiciones en los casos en que se prive a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua.

Los Estados Partes deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad.

Una distribución inadecuada de los recursos puede conducir a una discriminación que quizá no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de los servicios e instalaciones de suministro de agua que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población.

15. Por lo que se refiere al derecho al agua, los Estados Partes tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes, así como de impedir toda discriminación basada en motivos sobre los que internacionalmente pesen prohibiciones en lo referente al suministro de agua y a los servicios de abastecimiento de agua.

16. Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han

¹⁷ Véase el párrafo 48 de la presente Observación general.



tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que:

- a) No se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua.
- b) No se impida a los niños ejercer sus derechos humanos por falta de agua potable en las instituciones de enseñanza y los hogares o a causa de la carga que supone la obtención de agua. Es preciso abordar con carácter urgente la cuestión del suministro de agua potable a las instituciones de enseñanza que actualmente carecen de ella.
- c) Las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas tengan acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. Debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación. Las zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra.
- d) El acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas. Los Estados deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua.
- e) Las comunidades nómadas y errantes tengan acceso al agua potable en sus lugares de acampada tradicionales y designados.
- f) Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados tengan acceso al agua potable tanto si permanecen en campamentos o en las zonas urbanas y rurales. Es preciso otorgar a los refugiados y los solicitantes de asilo el derecho al agua en las mismas condiciones que a los nacionales.
- g) Los presos y detenidos tengan agua suficiente y salubre para atender a sus necesidades individuales cotidianas, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos¹⁸.
- h) Se suministre agua salubre suficiente a los grupos que tienen dificultades físicas para acceder al agua, como las personas de edad, los discapacitados, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas propensas a desastres y las que viven en zonas áridas y semiáridas o en pequeñas islas.

III. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

Obligaciones legales de carácter general

17. Si bien el Pacto prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas

¹⁸ Véanse los artículos 20, 26, 29 y 46 del tercer Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949; los artículos 85, 89 y 127 del cuarto Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949; el artículo 15 y el párrafo 2 del artículo 20 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, en Derechos Humanos: *Recopilación de Instrumentos Internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.88.XIV.1).



obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho al agua, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y la obligación de adoptar medidas (párr. 1, art. 2) en aras de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua.

18. Los Estados Partes tienen el deber constante y continuo en virtud del Pacto de avanzar con la mayor rapidez y efectividad posibles hacia la plena realización del derecho al agua.

La realización de ese derecho debe ser viable y practicable, ya que todos los Estados Partes ejercen control sobre una amplia gama de recursos, incluidos el agua, la tecnología, los recursos financieros y la asistencia internacional, como ocurre con todos los demás derechos enunciados en el Pacto.

19. Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al derecho al agua está prohibida por el Pacto¹⁹. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte.

Obligaciones legales específicas

20. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes, a saber: las obligaciones de *respetar, proteger y cumplir*.

a) Obligación de respetar

21. La obligación de *respetar* exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.
22. El Comité observa que durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales el derecho al agua abarca las obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional humanitario²⁰. Ello incluye la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los presos tengan acceso al agua potable²¹.

¹⁹ Véase la Observación general N° 3 (1990), párr. 9.

²⁰ En cuanto a la relación recíproca entre las normas de derechos humanos y el derecho humanitario, el Comité toma nota de las conclusiones de la Corte Internacional de Justicia en *Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares (Solicitud de la Asamblea General)*, Informes de la CIJ (1996), párr. 25, pág. 226 del texto inglés.

²¹ Véanse los artículos 54 y 56 del Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra (1977), el artículo 54 del Protocolo Adicional II (1977), los artículos 20 y 46 del tercer Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.



b) Obligación de proteger

23. La obligación de *proteger* exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.
24. Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema normativo eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

c) Obligación de cumplir

25. La obligación de *cumplir* se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición.
26. La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.
27. Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo; y c) suplementos de ingresos. Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.
28. Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre²².

²² Véase *supra* la nota 5 de pie de página, los capítulos 5, 7 y 18 del Programa 21, el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, (2002), párrs. 6 a), l) y m), 7, 36 y 38.



Entre esas estrategias y esos programas podrían figurar: a) reducción de la disminución de recursos hídricos por extracción, desvío o contención; b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; c) vigilancia de las reservas de agua; d) seguridad de que cualquier mejora propuesta no obstaculice el acceso al agua potable; e) examen de las repercusiones que puedan tener ciertas medidas en la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, tales como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad²³; f) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua durante su distribución; h) mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; e i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.

29. El garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no sólo reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable²⁴. El derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada (véanse las Observaciones generales N° 4 (1991) y N° 14 (2000)), impone a los Estados Partes la obligación de ampliar progresivamente unos servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños.

Obligaciones internacionales

30. El párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 23 del Pacto imponen a los Estados Partes la obligación de reconocer el papel fundamental de la cooperación y la asistencia internacionales, y de adoptar medidas conjuntas o a título individual para lograr el pleno ejercicio del derecho al agua.
31. Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho²⁵.
32. Los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua²⁶. El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica. A este respecto, el Comité recuerda

²³ Véase el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de lucha contra la desertificación, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y los protocolos ulteriores.

²⁴ El párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula que los Estados Partes asegurarán a la mujer el derecho de "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de... los servicios sanitarios". El párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Partes "asegurarán que todos los sectores de la sociedad... tengan acceso a la educación... y reciban apoyo en la aplicación de los conocimientos básicos... de las ventajas de higiene y el saneamiento ambiental".

²⁵ El Comité observa que la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación exige que se tengan en cuenta las necesidades sociales y humanas al determinar la utilización equitativa de los cursos de agua, que los Estados Partes adopten medidas para impedir que se causen graves daños y que, en caso de conflicto, se preste especial atención a los requisitos de las necesidades vitales humanas (véanse los artículos 5, 7 y 10 de la Convención).

²⁶ En su Observación general N° 8 (1997) el Comité señaló el efecto disruptivo de las sanciones sobre los suministros sanitarios y el agua potable limpia, y que los regímenes que imponen sanciones deben hacerse cargo de las reparaciones de la infraestructura que resulten indispensables para el suministro de agua potable.



- su posición, expresada en su Observación general N° 8 (1997), sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.
33. Los Estados Partes deben adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países.
- Cuando los Estados Partes puedan adoptar medidas con miras a influir en terceros por medios legales o políticos para que respeten este derecho, esas medidas deberán adoptarse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable.
34. En función de la disponibilidad de recursos, los Estados Partes deberán facilitar la realización del derecho al agua en otros países, por ejemplo, facilitando recursos hídricos y asistencia financiera y técnica y prestando la ayuda necesaria que se les solicite. Cuando se trate de prestar socorro en casos de desastre y asistencia en casos de emergencia, incluida la asistencia a los refugiados y los desplazados, deberá concederse prioridad a los derechos reconocidos en el Pacto, incluido el suministro de agua potable. La asistencia internacional deberá prestarse de manera compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos, y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los países en desarrollo más pobres a este respecto.
35. Los Estados Partes deberán velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho al agua y, con tal fin, deberán considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos. En cuanto a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua.
36. Los Estados Partes deben velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua. Por consiguiente, los Estados Partes que son miembros de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta el derecho al agua potable.

Obligaciones básicas

37. En la Observación general N° 3 (1990), el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato:
- Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
 - Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
 - Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren



- a una distancia razonable del hogar;
 - d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
 - e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
 - f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
 - g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
 - h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
 - i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.
38. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros agentes que estén en situación de ayudar, prestar asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica, que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en el párrafo 37 *supra*.

IV. VIOLACIONES

39. Al aplicar el contenido normativo del derecho al agua (véase la parte II) a las obligaciones de los Estados Partes (parte III), se pone en marcha un proceso que facilita la identificación de las violaciones del derecho al agua. En los párrafos que figuran a continuación se dan ejemplos de violaciones del derecho al agua.
40. Para demostrar el cumplimiento de sus obligaciones generales y particulares, los Estados Partes deben demostrar que han tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho al agua. De conformidad con el derecho internacional, el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho. Cabe señalar que un Estado Parte no puede justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 37 *supra*, que no pueden suspenderse.
41. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación del derecho al agua, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir sus obligaciones con respecto al derecho al agua y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12, que se refieren al derecho a un nivel de vida adecuado y al más alto nivel posible de salud, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que impone a cada Estado Parte la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que le impone el Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para cumplir, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas *supra*.



42. Las violaciones del derecho al agua pueden producirse mediante *actos de comisión*, la acción directa de los Estados Partes o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. Las violaciones pueden consistir, por ejemplo, en la adopción de medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas (mencionadas en el párrafo 37 *supra*), la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho al agua, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua.
43. Entre las violaciones por *actos de omisión* figuran el no adoptar medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, el no contar con una política nacional sobre el agua y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.
44. Aunque no es posible confeccionar por adelantado una lista completa de las violaciones, a partir de la labor del Comité se puede individualizar una serie de ejemplos típicos que ilustran los niveles de obligación:
- a) Las violaciones de la obligación de respetar se desprenden de la interferencia del Estado Parte con el derecho al agua. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas:
 - i) la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua; ii) los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; y iii) la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del humano.
 - b) Las violaciones de la obligación de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho al agua por terceros²⁷. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas: i) no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua; ii) no regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua; iii) no proteger los sistemas de distribución de agua (por ejemplo, las redes de canalización y los pozos) de la injerencia indebida, el daño y la destrucción; y
 - c) Las violaciones de la obligación de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua. Los siguientes son algunos ejemplos: i) no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua; ii) asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos, especialmente los vulnerables o marginados; iii) no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia; iv) no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua; v) no establecer mecanismos de socorro de emergencia; vi) no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable; vii) el hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho al agua al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

V. APLICACIÓN EN EL PLANO NACIONAL

45. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deberán

²⁷ Para la definición de "terceros", véase el párrafo 23.



recurrir a «todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas», para dar cumplimiento a sus obligaciones dimanantes del Pacto. Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas. No obstante, el Pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona disfrute del derecho al agua, lo antes posible. Las medidas nacionales encaminadas a asegurar el disfrute del derecho al agua no han de obstaculizar el disfrute de otros derechos humanos.

Legislación, estrategias y políticas

46. Deberán examinarse la legislación, las estrategias y las políticas existentes para determinar que sean compatibles con las obligaciones relativas al derecho al agua, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que no sean congruentes con las obligaciones dimanantes del Pacto.

47. El deber de adoptar medidas claramente impone a los Estados Partes la obligación de adoptar una estrategia o plan de acción nacional para asegurar el ejercicio del derecho al agua.

La estrategia debe: a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos claros; d) fijar objetivos o metas y los plazos para su consecución; e) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes.

La estrategia también deberá responsabilizar del proceso a instituciones específicas; determinar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y las metas; asignar debidamente los recursos a las instituciones encargadas; y establecer mecanismos de rendición de cuentas para asegurar la aplicación de la estrategia. Al formular y aplicar las estrategias nacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes deberán hacer uso de la asistencia técnica y de la cooperación de los organismos especializados de las Naciones Unidas (véase más adelante la parte VI).

48. Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.

49. La estrategia y el plan de acción nacionales del agua también deberán basarse en los principios de la rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial, ya que el buen gobierno es indispensable para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, incluido el derecho al agua. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deberán adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho al agua.

50. Tal vez los Estados Partes encuentren conveniente aprobar una legislación marco para llevar a la práctica sus estrategias relativas al derecho al agua. Esa legislación deberá incluir:

a) los objetivos o metas que han de alcanzarse, y los plazos para su consecución; b) los



medios que se utilizarán para alcanzar la finalidad perseguida; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y de recursos.

51. Deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios. Además, los Estados Partes deberán velar por que dichas autoridades no nieguen el acceso a los servicios sobre una base discriminatoria.
52. Los Estados Partes están obligados a vigilar eficazmente la realización del derecho al agua. Para vigilar el progreso hacia la realización de este derecho, los Estados Partes deberán determinar los factores y las dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones.

Indicadores y niveles de referencia

53. Para asistir en este proceso de vigilancia, las estrategias o planes de acción deberán contener indicadores sobre el derecho al agua. El objeto de los indicadores consistirá en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Los indicadores deben referirse a los distintos componentes de un agua adecuada (como la suficiencia, la salubridad y aceptabilidad, la asequibilidad y la accesibilidad), desglosarse según los ámbitos de discriminación prohibidos y abarcar a todas las personas que vivan en la jurisdicción territorial del Estado Parte o estén bajo su control. Para obtener orientación respecto de los indicadores apropiados, los Estados Partes podrán aprovechar la labor que llevan a cabo la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
54. Una vez identificados los indicadores pertinentes del derecho al agua, se pide a los Estados Partes que establezcan los niveles nacionales de referencia apropiados respecto de cada indicador²⁸. Durante el proceso de presentación de informes periódicos, el Comité emprenderá junto al Estado Parte un proceso de determinación de objetivos concretos. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y el Comité de los indicadores y niveles de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el período del informe siguiente. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esos niveles de referencia nacionales para

²⁸ Véase E. Riedel, "New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights - The example of the right to health", en S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, págs. 345 a 358. El Comité toma nota, por ejemplo, del compromiso que figura en el plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de reducir a la mitad, antes del año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable (según se indica en la Declaración del Milenio) y el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento.



vigilar el grado en que se ha hecho efectivo el derecho al agua. Posteriormente, durante el proceso de presentación del siguiente informe, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han alcanzado o no esos niveles de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir (véase la Observación general N° 14 (2000), párr. 58). Además, al fijar los niveles de referencia y preparar los informes, los Estados Partes deberán utilizar la amplia información y los servicios de asesoramiento de los organismos especializados en lo referente a la reunión y el desglose de los datos.

Recursos y rendición de cuentas

55. Toda persona o grupo que haya sido víctima de una violación del derecho al agua deberá contar con recursos judiciales o de otro tipo efectivos tanto en el plano nacional como en el internacional (véase el párrafo 4 de la Observación general N° 9 (1998) y el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo)²⁹. El Comité observa que este derecho ha sido incluido en la Constitución de varios Estados y ha sido tema de litigio ante tribunales nacionales. Todas las víctimas de las violaciones del derecho al agua deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones análogas de cada país deberán poder ocuparse de las violaciones del derecho.
56. Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; b) el suministro a tiempo de información completa sobre las medidas proyectadas; c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal (véanse también las Observaciones generales N° 4 (1991) y N° 7 (1997)). Cuando tales medidas se emprendan porque una persona adeuda el pago de agua, deberá tenerse en cuenta su capacidad de pago. En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua.
57. La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho al agua puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos. Esa incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones del derecho al agua, o por lo menos de las obligaciones fundamentales, invocando directamente el Pacto.
58. Los Estados Partes deben alentar a los jueces, árbitros y demás jurisperitos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a las violaciones del derecho al agua.
59. Los Estados Partes deben respetar, proteger, facilitar y promover la labor realizada por los defensores de los derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho al agua.

²⁹ El principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, véase la nota 5 *supra*), dice, con respecto a las cuestiones del medio ambiente, que "deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".



VI. OBLIGACIONES DE LOS AGENTES QUE NO SON ESTADOS PARTES

60. Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que se ocupan del agua, tales como la OMS, la FAO, el UNICEF, el PNUMA, Hábitat, la OIT, el PNUD y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como organizaciones internacionales que se ocupan del comercio como la Organización Mundial del Comercio (OMC), deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes aprovechando sus respectivos conocimientos especializados, para la realización del derecho al agua en el plano nacional. Las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, deberán tener en cuenta el derecho al agua en sus políticas de préstamo, acuerdos crediticios, programas de ajuste estructural y otros proyectos de desarrollo (véase la Observación general N° 2 (1990)), de manera que se promueva el disfrute del derecho al agua.

Al examinar los informes de los Estados Partes y la capacidad de éstos para cumplir las obligaciones de hacer efectivo el derecho al agua, el Comité examinará las repercusiones de la asistencia prestada por todos los demás agentes. La incorporación de la normativa y los principios de derechos humanos en los programas y políticas de las organizaciones internacionales facilitará en gran medida la realización del derecho al agua. El papel de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OMS y el UNICEF, como también el de las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones, reviste especial importancia en relación con el socorro en casos de desastre y la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. En la prestación de ayuda y la distribución y gestión del agua y los servicios de agua deberá concederse prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.

