



El Derecho al Agua en Zonas Rurales: El caso de las municipalidades distritales

Informe Defensorial N° 124

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 - Perú
Teléfono: (51-1) 311-0300
Fax: (51-1) 311-0300 anexo 3058
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
Línea gratuita: 0800-15170

Elaborado por la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo.

Primera edición: Lima, Perú agosto del 2007
1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2007-07833

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo de la Cooperación Belga que hizo posible la presente publicación.

ÍNDICE

Presentación	13
CAPITULO I	17
ANTECEDENTES	
1.1 Derecho al Agua y Desarrollo Humano	17
1.2 Acceso a los servicios de agua y desagüe en las zonas rurales: una mirada a la región andina e impactos en la salud a nivel nacional	21
1.3 El Estado en la provisión de servicios de agua y desagüe a las poblaciones rurales. El caso peruano	30
1.4 El Informe Defensorial N° 94: Primer paso hacia el problema rural. Logros alcanzados	33
1.5 Objetivos del presente Informe Defensorial	37
CAPITULO II	
COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	40
CAPITULO III	
SUPERVISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO RURAL” Y “PEQUEÑAS CIUDADES”. PERCEPCIÓN DE AUTORIDADES Y USUARIOS, Y CASOS REPRESENTATIVOS	42
3.1 Resultados de la supervisión defensorial: entrevistas aplicadas a funcionarios de las municipalidades distritales	46

3.1.1	Administración y acceso al servicio de agua potable	46
3.1.2	Calidad del agua suministrada	48
3.1.3	Cobro del servicio	51
3.1.4	Procedimiento de Reclamos	52
3.1.5	Apoyo del Gobierno Central o Regional para la prestación del servicio	53
3.2	Resultados de la supervisión defensorial: encuestas a los vecinos y usuarios habitantes de las jurisdicciones de las municipalidades distritales supervisadas	55
3.2.1	La municipalidad distrital es reconocida como administradora del servicio, pero ¿quién cuida que el agua sea apta para el consumo humano?	55
3.2.2	Tratamiento y Calidad del Agua	57
3.2.3	Reclamos por la prestación del servicio e institución ante la que se interponen	61
3.3	Dos experiencias que ponen de relieve el problema del acceso a los servicios de agua y desagüe. Abancay y La Libertad	63
3.3.1	Región Apurímac: el caso de la Municipalidad Distrital de Curahuasi	63
3.3.2	Región La Libertad: el caso de la Municipalidad Distrital de Laredo	69

**CAPITULO IV
LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES Y
LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE
AGUA Y DESAGÜE. SITUACIÓN Y
PERSPECTIVAS DESDE LAS ZONAS
RURALES**

73

4.1	El disfrute del derecho al agua de las poblaciones rurales y su denominación en las políticas sectoriales de saneamiento	75
4.1.1	El “ámbito rural” en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su Reglamento	79
4.1.2	Las “Pequeñas Ciudades”. ¿Urbanas o Rurales? Su ubicación político administrativa: los gobiernos locales	82
4.1.3	Definición del “ámbito rural” y su relación con el proceso de descentralización. La demarcación territorial	87
4.2	Las municipalidades distritales de las zonas rurales. Limitaciones y riesgo para la administración de infraestructura de saneamiento	96
4.2.1	Municipalidades distritales. Pobreza, capacidad de gestión y financiamiento	100
4.2.2	Principales riesgos para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento en las zonas rurales. Latencia de conflictos	109
4.3	Exclusión de los Gobiernos locales en el proceso de transferencia de funciones en materia de saneamiento. Seguimiento del proceso y absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND)	116
4.3.1	Transferencia de funciones a los Gobiernos regionales en materia de saneamiento y el desconocimiento de la labor que cumplen las municipalidades distritales. Replanteando el proceso de transferencia de funciones del sector saneamiento	117

4.3.2 Fusión de municipalidades distritales y mancomunidad municipal ¿La solución a los problemas?	120
--	-----

CAPITULO V
DEBILIDADES EN EL MARCO INSTITUCIONAL Y VACÍOS NORMATIVOS EN MATERIA DE SANEAMIENTO EN CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO RURAL” Y EN “PEQUEÑAS CIUDADES” 123

5.1 El Marco Institucional desde 1960	124
5.1.1 Período 1960-1990: ausencia de un ente rector en materia de saneamiento y el papel del Ministerio de Salud	124
5.1.2 Período 1990-2002: varios entes rectores, pero ausencia de una política nacional en materia de saneamiento rural	127
5.1.3 Período 2002 a la fecha: definición del ente rector, Plan Nacional de Saneamiento, programas y estado de emergencia de los servicios de saneamiento	133
5.2 Balance del cumplimiento de responsabilidades institucionales y vacíos normativos en materia de saneamiento rural	138
5.2.1 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y la declaración de emergencia. Políticas desarticuladas y riesgo en los resultados	139

5.2.2	La SUNASS como ente regulador en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”. Promoción de inversiones y sostenibilidad de los servicios	140
5.2.3	El papel del Ministerio de Salud en la vigilancia de la calidad del agua. Aprobación de la norma de calidad del agua para consumo humano	141
5.2.4	Vacíos normativos en la regulación de la prestación del servicio por las organizaciones comunitarias y operadores especializados. Costos, operación, mantenimiento y suscripción de contratos	142

**CAPITULO VI
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
PROVISIÓN DE AGUA POTABLE EN LOS
CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO
RURAL” Y EN LAS “PEQUEÑAS
CIUDADES”. ESFUERZOS Y DESACIERTOS**

6.1	La brecha entre el servicio regulado urbano y el no regulado de los centros poblados del “ámbito rural” y de “pequeñas ciudades”	145
6.1.1	¿La exclusividad de lo urbano?: ámbito de prestación de las EPS	146
6.1.2	Comparando inversiones en agua y desagüe para las zonas urbana y rural. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2001–2005	157
6.1.3	El Plan Nacional de Saneamiento: el enfoque en las zonas rurales	160

6.2	Los programas de asesoría, inversión y financiamiento para la provisión de agua en centros poblados del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades”	172
6.2.1	El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)	172
6.2.2	El Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR)	180
6.2.3	Otros proyectos desarrollados en los centros poblados del “ámbito rural” y las “pequeñas ciudades”	193
6.2.4	“Agua para Todos” y el Shock de Inversiones	198
6.3	Debilidad de los programas de agua y saneamiento. Aspectos a considerar y superar en favor de las comunidades rurales y “pequeñas ciudades”	204
6.3.1	Ausencia de una política clara y articulada para la provisión de agua y desagüe en las zonas rurales del país. Participación del Estado y participación privada, más allá del “enfoque desde la demanda”	205
6.3.2	Necesidad de un sistema de información referente a los programas y proyectos de los servicios de saneamiento desarrollados en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”	206
	CONCLUSIONES	208
	RECOMENDACIONES	220

ANEXOS:

ANEXO N° 1 Relación de personas entrevistadas	227
ANEXO N° 2 ¿Cuál es el tipo de tratamiento que recibe el agua antes de ser vendida o distribuida a los ciudadanos?	228
ANEXO N° 3 Evaluación, suministro de información y soluciones de la autoridad de salud sobre la calidad del agua en municipalidades distritales	229
ANEXO N° 4 ¿Quién se encarga de cuidar que el agua sea apta para el consumo humano y no afecte a su salud?	230
ANEXO N° 5 ¿Cómo se trata el agua para su consumo?	231
ANEXO N° 6 ¿Cómo es el agua que consumen?	232
ANEXO N° 7 ¿Ha presentado alguna queja por la calidad del agua que consume?	233
ANEXO N° 8 Clasificación de municipalidades distritales supervisadas por la Defensoría del Pueblo, según necesidades y niveles de gestión	234

PRESENTACIÓN

En nuestro país, alrededor de tres millones de personas que habitan en las zonas rurales carecen de acceso a los servicios de agua y más de cinco millones de personas de las mismas zonas no acceden a servicios adecuados de desagüe. La situación no ha variado en gran medida desde el año 1990 a la fecha, generando serios impactos sobre la salud de los niños y la población más pobre y vulnerable.

Más de la mitad de la población total del país es pobre y, en este vasto grupo, más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza, diseminada en su mayoría en las zonas rurales de Sierra y Selva del país. Más grave aún es que más de dos tercios de los hogares rurales de este sector confrontan más de una necesidad básica insatisfecha, asociada a deficiencias en la infraestructura de las viviendas y a la falta de acceso a los servicios básicos, entre éstos los de agua potable y desagüe.

Anualmente, enfermedades como la diarrea provocan –sólo en nuestro país– cerca de 8.4 millones de casos anuales de morbilidad en niños y 11.8 millones de casos en adultos. Según datos del Ministerio de Salud, en el curso del año 2000 se registraron por lo menos 39 mil casos de fiebres tifoideas y paratifoideas y casi 17 mil casos de hepatitis A.¹

¹ Sánchez-Triana, Ernesto y Awe, Yewande. “Capítulo 22: Política de Salud Ambiental”. En Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento–Banco Mundial. **PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable**. Washington D.C.: BIRF–BM, 2006, p. 520 y 524.

Esta dramática situación genera “costos asociados”, que equivalen a un promedio de 2,260 millones de Nuevos Soles al año, lo cual incluye los costos de la mortalidad, basados en el enfoque de capital humano, la morbilidad (incluyendo el tratamiento médico, las medicinas y el tiempo perdido) y los gastos de prevención.

Asimismo, la sostenibilidad de los ecosistemas y de la biodiversidad en el país –aspectos muy relacionados con la calidad del agua y sus diversos usos, entre éstos el de consumo humano, así como el patrón de ocupación del territorio peruano– van a depender de la generación de mejoras económicas, sociales y políticas en las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

Sin embargo, muchas municipalidades distritales deben afrontar la grave situación de pobreza de su población, los exigüos ingresos municipales y la poca capacidad de gestión. En materia de prestación de servicios de agua y desagüe, las municipalidades distritales carecen de áreas técnicas específicas y muestran una escasa capacidad para planificar y ejecutar proyectos integrales, así como dificultades para elaborar instrumentos normativos que propicien un real desarrollo y el control de dichos servicios básicos dentro de sus jurisdicciones. Asimismo, los incentivos para atraer inversiones privadas a las zonas rurales son extremadamente limitados.

Es evidente que dicha situación demanda la intervención del Estado, que deberá producirse tanto en la regulación y la supervisión de la calidad de los servicios como en los planes de financiamiento de infraestructura de agua y desagüe y asesoría técnica a las municipalidades distritales.

Lo que ha generado la desarticulación de las acciones sectoriales y locales es la debilidad histórica del marco regulatorio y de las políticas de planeamiento y financiamiento de las inversiones en las zonas rurales destinadas a la superación de la grave situación de desabastecimiento de los servicios de agua y desagüe en las poblaciones rurales. Asimismo, dicha debilidad se ha concertado con la aparición de programas sociales y proyectos de organizaciones civiles descoordinados y, en algunos casos, hasta con la inacción de las autoridades responsables de dar solución al problema.

Sobre este tema en particular, ya en el año 2005, con la publicación del Informe Defensorial N° 94, “Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado”, al abordar el tema de los servicios de saneamiento en las zonas urbanas, la Defensoría del Pueblo dejó claramente expresado, bajo un enfoque del agua como derecho humano, que el Estado está obligado a establecer políticas públicas y regulatorias que permitan garantizar este derecho, extensible a todas las personas. Además, en dicho documento se precisó que de ninguna manera deja fuera de su competencia y vigilancia la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado por parte de asociaciones comunitarias, como las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) u otras formas presentes en las zonas rurales del país.

En razón de dichas consideraciones, y en cumplimiento de su deber constitucional de defensa de los derechos fundamentales de la persona y de supervisión de los deberes de la administración estatal, así como de la prestación de los servicios públicos, la Defensoría del Pueblo presenta ahora el Informe Defensorial N° 124 , “El Derecho al Agua en Zonas Rurales: El caso de las

municipalidades distritales”, que tiene como propósito poner de relieve la necesidad de desarrollar una política de saneamiento dirigida a las zonas rurales, basada en un enfoque de derechos.

El presente informe ha sido conducido por la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, la cual recopiló y analizó información proveniente de diversas instituciones públicas, así como diversas opiniones de especialistas en esta materia. Ha sido elaborado, asimismo, con el valioso esfuerzo desplegado por comisionados de la Defensoría del Pueblo de 21 Oficinas Defensoriales a nivel nacional, que recogieron las percepciones de los ciudadanos de la Costa, Sierra y Selva del país sobre los servicios de agua y desagüe en zonas rurales. Debemos reconocer, de igual modo, la cooperación invaluable de funcionarios de más de 40 municipalidades distritales, quienes proporcionaron información importante y complementaria a la obtenida de otras fuentes.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo intenta aportar argumentos sólidos para construir una propuesta articulada que permita dar solución a los problemas de acceso y calidad del servicio de agua y desagüe en las zonas rurales del país. En consecuencia, dispondrá el ejercicio de un seguimiento riguroso a las recomendaciones que se enuncian en el documento, a fin de que las autoridades atiendan con prontitud las demandas urgentes, lo que implica garantizar y promover el ejercicio de los derechos fundamentales y, simultáneamente, las bases del desarrollo de las poblaciones más excluidas del país en los días que corren.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1 Derecho al Agua y Desarrollo Humano

Cada vez que los Gobiernos, organismos internacionales y otras instituciones hacen referencia al *desarrollo humano*, generalmente se refieren a indicadores como la esperanza de vida al nacer, la tasa de analfabetismo, la escolaridad y el ingreso familiar per cápita de un país en un período determinado. No obstante, para el común de las personas, el sintagma² “*desarrollo humano*” implica algo más que cifras e indicadores, constituyendo así una situación ideal en la que las enormes brechas económicas, sociales y de otra índole han desaparecido –o, por lo menos, se han reducido–, en la que la totalidad de individuos puede gozar plenamente de derechos esenciales, como los referidos a una alimentación adecuada, a la salud, a la vivienda y al acceso al agua.

A pesar del crecimiento económico y los índices de Desarrollo Humano, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la realidad demuestra que estos indicadores no constituyen un referente completo para medir el desarrollo o bienestar de las poblaciones. En ese sentido, si se quiere hablar de un desarrollo pleno de los individuos, la evaluación del país se deberá realizar en atención al impacto directo que las políticas públicas implementadas tengan

² **Sintagma** es una unidad de función (en el plano sintáctico), integrada por una o varias palabras que desempeñan una función unitaria dentro de la oración. Ej., desarrollo humano, Gobierno Nacional, Defensoría del Pueblo, etc.

sobre el ejercicio efectivo de los derechos y las libertades de las personas y, en general, sobre la vida que tienen posibilidad de llevar,³ indudablemente condicionada al nivel de acceso a recursos y servicios básicos para el goce de un nivel de vida acorde con la dignidad humana.

Entendido el desarrollo en dichos términos, inmediatamente surge la idea del desarrollo como derecho humano inalienable, conforme a lo señalado por la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas.⁴ En virtud de éste, todos los seres humanos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que se puedan realizar plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Ello no será posible si no se formulan políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

A esta idea del desarrollo como derecho se une el concepto de los derechos sociales que, conforme a lo que señala Garriga Domínguez, son aquellos que responden a la satisfacción de las necesidades básicas, por ser éstos ponderados en función de las circunstancias y condiciones en que se desarrolla la vida

³ Alza, Carlos y Vallenas, Kantuta. “Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia: Un Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas”. En: Revista ***Derecho & Sociedad***. N° 22, p. 65. Lima, 2004.

⁴ Declaración sobre el derecho al Desarrollo. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.

de cada individuo, y de cuya realización es responsable la sociedad en su conjunto,⁵ especialmente si se trata de ciertos grupos vulnerables –niños, mujeres, comunidades nativas, poblaciones rurales, entre otros–. La creciente incapacidad de dichos grupos para satisfacer sus propias necesidades, en razón de la gran brecha de desigualdad existente, genera una dependencia innegable de la sociedad.

Hechas estas precisiones, y conscientes de que no todas las demandas sociales se pueden atender de manera inmediata, surge la necesidad de dar prioridad y elegir, entre varios aspectos básicos, uno que sea como un punto de partida para lograr un nivel de vida conforme a la dignidad de la persona y que, de manera indiscutible, sea una condición para todos los demás aspectos del desarrollo humano. Nos referimos al derecho al agua.

En efecto, el derecho de acceso universal al agua de calidad apta para el consumo humano, en cantidad suficiente y de fácil acceso para los usos personal y doméstico de las familias, es un derecho que hace posible la materialización de otros derechos, como el derecho a una alimentación y vivienda adecuadas, a un medio ambiente sano y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, relacionados directamente con el derecho a la vida y a la dignidad

⁵ Garriga Domínguez, Ana. “¿Son los Derechos Sociales Derechos Colectivos? La Titularidad de los Derechos Sociales”. En: ***Una Discusión sobre Derechos Colectivos***. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, pp. 198–199, 2001.

humana, consagrados tanto por normas nacionales como internacionales.

La necesidad de tutelar este derecho se encuentra contenida en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", las Observaciones Generales N° 6 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, entre otros, los cuales, interpretados de manera sistemática,⁶ nos permiten arribar a la conclusión de que el derecho al agua debe ser garantizado a efectos de salvaguardar el respeto a la dignidad humana.

De otro lado, si nos referimos a la normativa peruana en materia del derecho de acceso al agua, los referidos instrumentos internacionales han sido incorporados por la Constitución Política del Perú al ordenamiento jurídico nacional en razón de sus artículos 3° y 55° y de su Cuarta Disposición Final y Transitoria, en los que se establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades, que dicha Constitución reconoce, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.⁷

⁶ Sobre el desarrollo del derecho al agua en los instrumentos normativos internacionales, y la relación directa entre la realización del derecho al agua y el respeto a la dignidad de la persona, véase el Informe Defensorial N° 94, "Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado".

⁷ Informe Defensorial N° 94, p. 21.

1.2 Acceso a los servicios de agua y desagüe en las zonas rurales: una mirada a la región andina e impactos en la salud a nivel nacional

Conforme a lo señalado, el ordenamiento jurídico apunta a crear las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso al agua. Sin embargo, este derecho sigue siendo un privilegio de pocos. Las poblaciones rurales e indígenas de los países en vías de desarrollo no acceden a servicios de agua potable o, cuando éstos existen, no se ajustan a los requisitos de calidad exigidos para el consumo humano; la misma situación se repite en los servicios de desagüe.

Estos hechos arrojan como resultado que, en la actualidad, más de mil millones de personas en el mundo se ven privadas del derecho a contar con agua limpia y 2,600 millones no tienen acceso a un alcantarillado adecuado. A consecuencia de esta situación, cada año muere un número aproximado de 1.8 millones de niños debido a enfermedades diarreicas u otras, causadas por agua sucia y saneamiento insuficiente.⁸

Esta situación también se ve reflejada en las altas cifras de déficit de abastecimiento de agua y desagüe a través de tecnologías mejoradas, especialmente para las poblaciones rurales. Se entiende como tecnología mejorada a la forma de abastecimiento que es mejor para la salud en comparación con otras formas de suministro

⁸ Resumen del Informe Sobre Desarrollo Humano 2006 – Más allá de la escasez: Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.

utilizado en las zonas rurales de los países latinoamericanos de la región andina, tal como lo señaló el Informe sobre la Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en el año 2000.⁹

En el Cuadro N° 1 se muestran datos de los países de la región andina acerca de los porcentajes de sus poblaciones con falta de acceso a los servicios básicos de agua y desagüe en el año 2000, enfatizando la carencia de estos servicios en la población rural:

Cuadro N° 1
Porcentaje de población rural
sin agua ni desagüe en los países de la
región andina – 2000

Países de la región andina	Población Total (miles)		(% Población sin agua)		(% Población sin desagüe)	
	Población urbana	Población rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Ecuador	8,262	4,384	19	49	30	63
Perú	18,674	6,988	13	49	10	60
Bolivia	5,203	3,126	7	45	18	62
Chile	13,031	2,181	1	34	2	7
Colombia	31,274	11,048	2	17	3	49

Fuente: Informe sobre la Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en el 2000. OMS/UNICEF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En este cuadro comparativo se puede observar que, entre todos los países de la región andina (Ecuador,

⁹ Informe sobre la Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en el 2000. Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2000. En: http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/globalassess/es/index.html

Perú, Bolivia, Chile y Colombia), el Perú, además de poseer una población rural mayor al resto de países andinos (con excepción de Colombia), cuenta con un mayor porcentaje de población rural sin acceso a los servicios de agua y desagüe. Alrededor de 3.5 millones de personas de las zonas rurales no cuentan con acceso a los servicios de agua. Además, más de 4 millones de personas de las mismas zonas no acceden a servicios adecuados de desagüe. Esta situación es más grave que la de Colombia, un país que tiene más de 11 millones de habitantes en las zonas rurales, de los cuales un 17% no tiene acceso a agua segura, lo que equivale casi a un millón 878 mil personas.

La situación actual de la cobertura de servicios básicos en las zonas rurales del Perú no ha variado en gran medida desde el año 1990 al 2004. Si bien se observa en este período alguna mejora porcentual, el déficit continúa siendo significativo con un aproximado de 3 millones de personas sin acceso al agua y alrededor de 5.5 millones de habitantes de las zonas rurales sin capacidad de acceso a los servicios de desagüe.

El Cuadro N° 2 muestra la evolución del acceso a los servicios de agua y desagüe.

Cuadro N° 2
Perú: Acceso a los servicios de agua y
desagüe en las zonas rurales
Años 1990–2000–2004

Años	Población total (miles)	Población rural (miles)	Población rural sin agua		Población rural sin desagüe	
			(miles)	(%)	(miles)	(%)
1990	21,570	6,708	3,556	53%	4,964	74%
2000	25,662	6,988	3,425	49%	4,193	60%
2004	27,500	7,900	3,000	38%	5,500	70%

Fuente: Informe sobre la Evaluación Mundial del Abastecimiento de Agua y el Saneamiento en el 2000. OMS/UNICEF. Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

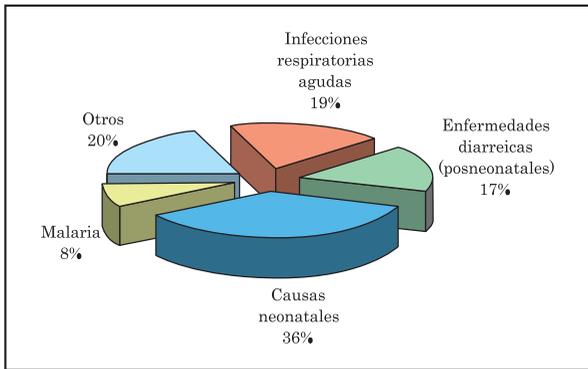
El acceso al agua de calidad está directamente relacionado con la vida y la salud de las poblaciones, más aún cuando se trata de las zonas rurales. Todos los años, cerca de 10.6 millones de niños mueren en todo el mundo antes de cumplir los cinco años, de los cuales, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF, cerca de 2 millones fallecen debido a afecciones diarreicas,¹⁰ las que podrían evitarse, sin duda, si se contase con una acción directa del Estado en materia de provisión de servicios de agua y desagüe adecuados.¹¹

¹⁰ Informe sobre la Salud en el Mundo 2005. Cap. 6: Replanteamiento de la atención infantil: supervivencia, crecimiento y desarrollo. Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra, Suiza, p. 114.

¹¹ Para mayor información acerca de la relación estadística encontrada entre acceso a servicios de saneamiento y enfermedades

Los dos gráficos siguientes nos darán a conocer datos de carácter dramático. El primero destaca las principales causas de muerte en niños menores de cinco años, en el que se advierte que el 17% de muertes corresponde a niños con enfermedades diarreicas posneonatales. El segundo gráfico muestra que, en algunos países de América donde las coberturas de agua y desagüe son mayores, las tasas de mortalidad en niños menores de cinco años son menores.¹²

Gráfico N° 1 Principales causas de muerte de menores de cinco años 2000-2003



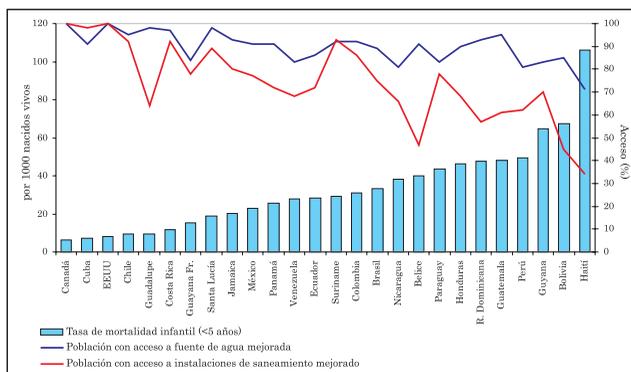
Fuente: Informe sobre la Salud en el Mundo 2005. OMS.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

diarreicas en distintos países ver Shi, A. “How access to urban potable water and sewerage connections affect child mortality”. **Policy Research Working Paper**, N° WPS 2274, Banco Mundial, 2000.

¹² Datos disponibles en: www.paho.org/spanish/dd/ais/IB-folleto-2005.pdf.

Gráfico N° 2 Acceso a los servicios de agua y saneamiento vs. mortalidad infantil en América



Fuente: Situación de la Salud en las Américas, Indicadores Básicos (2005) OPS.

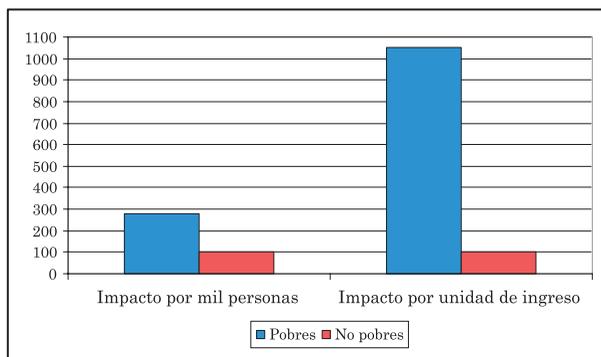
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, en el Perú, los impactos de las condiciones inadecuadas del agua, el desagüe y la higiene sobre la salud varían en función de la edad y del nivel de ingresos. Esto implica que los niños y la población pobre soportan la mayor carga y que el impacto sobre la salud en cada mil personas es casi tres (3) veces mayor en la población pobre que en el resto de la población. Según estimaciones más recientes realizadas a partir de un estudio del costo de los problemas de salud ambiental en el Perú, la diarrea provoca aproximadamente 8.4 millones de casos anuales de morbilidad en niños y 11.8 millones de casos en adultos. En el año 2000, según datos del Ministerio de Salud, se registraron en el país por lo

menos 39 mil casos de fiebre tifoidea y paratifoidea y casi 17 mil casos de hepatitis A.¹³

Por otro lado, la diferencia en el impacto sobre la salud con relación a los ingresos es todavía mayor puesto que, tomando en cuenta la unidad de ingreso, el impacto sobre la salud es más de diez (10) veces mayor en la población pobre que en el resto de la población. Esta diferencia obedece al hecho de que los ingresos del resto de la población son casi cuatro (4) veces mayores que los de la población pobre.¹⁴

Gráfico N° 3 Impacto de las enfermedades diarreicas sobre la salud de cada 1,000 personas y según unidad de ingresos (pobres y no pobres)



Fuente: PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable (2006). Capítulo 22: Política de Salud Ambiental. Tomado de Larsen y Strukova (2005).

¹³ Sánchez-Triana, Ernesto y Awe, Yewande. “Capítulo 22: Política de Salud Ambiental”. En Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento – Banco Mundial. **PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable.** Washington D.C.: BIRF-BM, 2006, p. 520 y 524.

¹⁴ **Ibidem**, pp. 521-522.

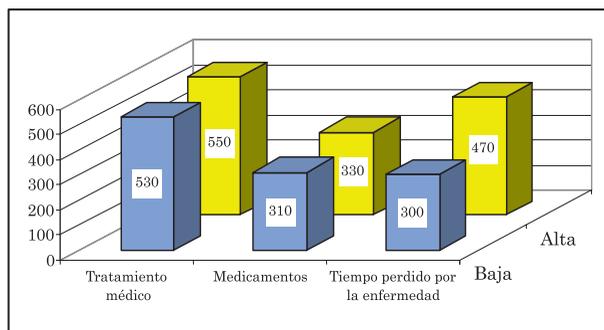
Cabe indicar que las condiciones inadecuadas de abastecimiento de agua potable, saneamiento e higiene acarrearán costos asociados que en el Perú se sitúan en un promedio de 2,260 millones de Nuevos Soles al año. Esta estimación incluye los costos de mortalidad, basados en el enfoque de capital humano, morbilidad (incluyendo el tratamiento médico, las medicinas y el tiempo perdido) y los gastos de prevención.¹⁵

En lo referente al costo que produce la diarrea, éste se distribuye entre mortalidad y morbilidad. Entre el 25% y el 35% del costo sanitario está asociado al valor del tiempo perdido por la enfermedad (incluidos los cuidados recibidos), y entre el 65% y el 75% da cuenta del costo del tratamiento y las medicinas.

¹⁵ *Ibidem*, p. 522.

Gráfico N° 4

Estimación de costos en tratamiento médico, medicamentos y tiempo perdido a causa del padecimiento de enfermedades diarreicas (estimación alta y estimación baja del costo en Nuevos Soles por año)



Fuente: PERÚ: La oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable (2006). Capítulo 22: Política de Salud Ambiental. Tomado de Larsen y Strukova (2005).

Dada esta situación, y considerando que son los grupos indígenas, y de niños, mujeres y ancianos de las poblaciones rurales los más vulnerables ante las enfermedades producidas por la carencia de los servicios de agua y desagüe, es de vital importancia que el Estado adopte las medidas destinadas a ampliar la infraestructura de agua y desagüe en estas zonas y, además, trabajar con un enfoque orientado hacia la calidad de estos servicios y su sostenibilidad en el tiempo.

1.3 El Estado en la provisión de servicios de agua y desagüe a las poblaciones rurales. El caso peruano

Concebir que el agua es un bien social, económico y cultural, implica que todos los usos que se den al recurso hídrico tienen una trascendencia colectiva, lo cual exige una gestión integral y coordinada con todos los usuarios del recurso según la diversidad de usos y el establecimiento de criterios para su utilización, conservación y protección en beneficio de la colectividad en general.

Asimismo, si consideramos el uso cultural del agua por parte de los pueblos indígenas ubicados en su totalidad en las zonas rurales del país, el Estado, en su condición de titular del recurso, debe implementar las medidas tendientes a proteger el recurso hídrico de todo tipo de transgresión y contaminación, promoviendo la generación de mecanismos que permitan a los pueblos indígenas participar en los procesos de planificación para su mejor ejercicio y control.

En consecuencia, el derecho humano al agua supone el reconocimiento del carácter indispensable de este recurso en la vida del ser humano. En ese sentido, conforme a lo que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el Estado debe procurar que este derecho se materialice bajo las siguientes características:

- **Disponibilidad:** el abastecimiento de agua a cada persona debe ser continuo y suficiente para usos personales y domésticos (consumo, saneamiento,

preparación de alimentos e higiene personal y doméstica).

- **Accesibilidad:** comprende el acceso físico universal sin discriminación, el acceso económico –referido a los costos asociados al abastecimiento– y el derecho a recibir información sobre las cuestiones relativas al agua.
- **Calidad:** el agua para uso personal o doméstico debe ser salubre. No ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal doméstico.

Por consiguiente, los niveles de obligación del Estado para hacer efectivo el derecho de acceso a los servicios de agua y desagüe serían los siguientes:¹⁶

- **Obligación de respetar:** lo que implica abstenerse de toda práctica que restrinja el acceso al agua potable de calidad.
- **Obligación de proteger:** referida a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, instituciones, entre otros, menoscaben el disfrute del derecho de acceder a los servicios de agua y desagüe. Esto implica que el Estado debe establecer medidas que aseguren que el agua sea siempre asequible, en condición aceptable y cantidad suficiente, especialmente para las poblaciones más desfavorecidas.

¹⁶ Informe Defensorial N° 94. pp. 27-31.

- **Obligación de garantizar:** supone asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo, lo cual no implica que la provisión del servicio no tenga costo alguno.
- **Obligación de promover:** esta obligación se caracteriza por la adopción de políticas públicas sectoriales y multisectoriales que hagan posible el acceso a los servicios de agua y desagüe a aquellas poblaciones que no cuentan con el servicio.

Sin embargo, y como veremos a lo largo del desarrollo del presente Informe, la situación actual nos muestra un escenario en el que el Estado peruano no ha formulado políticas integrales de desarrollo en materia de agua y desagüe en las zonas rurales del país. Las desigualdades entre la Costa, la Sierra y la Selva, y entre lo urbano y lo rural, han constituido factores de conflicto que deben impulsar al Estado a atender esta problemática con prontitud.

En el caso peruano sucede algo paradójico respecto de la legislación, las políticas, los programas y los proyectos en materia de acceso a los servicios de agua y desagüe para las poblaciones de las zonas rurales. O bien no se han fijado objetivos o metas claras, o la responsabilidad del proceso ha estado históricamente en manos de muchos como, en su momento, el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Presidencia, luego el Ministerio de la Mujer a través del FONCODES, los Gobiernos locales, los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Asimismo, no ha habido acceso a la información pública ni participación ciudadana en la formulación y ejecución

de las estrategias y planes nacionales de acción, no se han respetado los principios de no discriminación y de participación ciudadana en los procesos de decisión y rendición de cuentas. Las poblaciones rurales no saben quién se hace responsable de la prestación del servicio y quién hace prevalecer sus derechos frente a otros operadores distintos a los Gobiernos locales.

Evidencias ostensibles se advierten en todas las diversas iniciativas orientadas a dar prioridad a las obras de acceso al agua y desagüe para las poblaciones rurales del país. Una de las primeras fue la Ley N° 13997–Ley de Saneamiento Básico Rural, del año 1962, mediante la cual se asignó al Ministerio de Salud ciertas responsabilidades que comprendían desde dotar de servicios de agua y desagüe a las zonas rurales hasta preparar y realizar planes a nivel regional y nacional para cumplir con las necesidades de estas poblaciones.

Posteriormente, y de manera paralela, se crearon otros programas de apoyo social, como FONCODES, que financian y ejecutan obras de agua y desagüe para las zonas rurales. Asimismo, en el año 2004, mediante Decreto Supremo N° 065-2004-PCM, se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, estando a cargo de su seguimiento y evaluación la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

1.4 El Informe Defensorial N° 94: Primer paso hacia el problema rural. Logros alcanzados

Mediante el Informe Defensorial N° 94, la Defensoría del Pueblo emitió un conjunto de recomendaciones dirigidas tanto al Poder Ejecutivo como al Congreso de la República, los Gobiernos Locales y Regionales, la

Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), así como a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), orientadas a garantizar y asegurar el acceso al servicio de agua de calidad de las poblaciones urbanas abastecidas por las EPS.

En ese sentido, desde la publicación del Informe Defensorial N° 94, la Defensoría del Pueblo ha obtenido respuestas favorables de la administración estatal, logrando que ocho (8) de sus doce (12) recomendaciones sean acogidas, las que, finalmente, y reconociendo que aún faltan temas por desarrollar, han dado por resultado ciertos avances en el cumplimiento de obligaciones relativas al derecho al agua. A continuación se muestra un cuadro con algunas de las recomendaciones efectuadas en el referido Informe Defensorial y las acciones concretas más destacables del Estado sobre el particular:

Cuadro N° 3

Principales recomendaciones del Informe Defensorial N° 94 acogidas por el Estado

Institución	Recomendación	Acciones
Presidencia de Consejo de Ministros, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Gobiernos Regionales, Provinciales y Locales	Colocar la problemática del agua como tema prioritario en sus agendas de acción inmediata.	Política de Gobierno: Programa "Agua para todos".
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Definir con urgencia una política clara y viable de financiamiento para atender las demandas crecientes de servicios de agua y saneamiento de las zonas urbanas y rurales aún no atendidas.	Aprobación del Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015, aprobado por D.S. N° 007-2006-VIVENDA.
Congreso de la República y la Presidencia de Consejo de Ministros	Precisar en la normativa las competencias institucionales sobre la prestación de los servicios de saneamiento a través de asociaciones comunitarias, Juntas Administradoras, u otras formas no empresariales.	El TUO del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, actualmente establece las competencias de los entes involucrados en este ámbito: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Salud, municipalidades distritales y provinciales, las organizaciones comunales y los operadores especializados.
Ministerio de Salud	Actualizar la norma vigente de Calidad del Agua para Consumo Humano que data de 1946, considerando las guías de la Organización Mundial de la Salud.	El 24 de febrero del 2006, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), prepublicó el Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano. Sin embargo, se encuentra pendiente de aprobación.
SUNASS	Revisar el sistema de regulación tarifaria y, en especial, corregir el esquema de subsidios vigente que permite su aplicación de manera indiscriminada, y desfavorable a los más pobres.	Desde julio del año 2006, SUNASS ha incluido en su directiva sobre Ordenamiento Tarifario la política de hacer incrementos tarifarios diferenciados, de manera que los subsidios cruzados tiendan a beneficiar solamente a aquellos que no pueden pagar el costo real del servicio.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo dejó establecido en el Informe Defensorial N° 94 que, al abordar el tema de los servicios de saneamiento en el área urbana, de ninguna manera deja fuera de su competencia 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. Es preciso agregar que esto se produce considerando un enfoque del agua como derecho humano, en el que el Estado está obligado a establecer políticas públicas y regulatorias que permitan garantizar este derecho que, por su naturaleza de derecho humano, es extensible a todas las personas, independientemente de la forma organizativa con la cual se les provea el servicio.¹⁷

En esa línea, aparte de los avances promovidos por la Defensoría del Pueblo en materia regulatoria de los servicios de agua potable y desagüe para las zonas urbanas abastecidas por EPS, y de la labor que continúa desarrollando, considerando la que aún resta para lograr un disfrute pleno del derecho al agua en estas zonas, la institución ha decidido abordar en el presente año 2007 el problema de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades”, identificando sus principales características y deficiencias, las condiciones de acceso y calidad del agua en dichas comunidades, la responsabilidad del Estado frente a esta situación y el papel de los Gobiernos locales y regionales en la gestión y la sostenibilidad del servicio.

¹⁷ Informe Defensorial N° 94. pp. 35-36.

Para dichos efectos, la Defensoría del Pueblo inicia esta labor mediante el desarrollo del presente Informe Defensorial, cuyo propósito es proponer salidas a las constantes quejas de la población, así como a los cada vez más numerosos problemas de calidad del agua en estas zonas.

En la labor de investigación preliminar se contó con la participación, en calidad de consultor, del sociólogo Julio Calderón Cockburn, quien en agosto del 2006 realizó un diagnóstico situacional de los servicios de saneamiento en zonas rurales y urbano–marginales. Asimismo, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión de la prestación de los servicios de agua y desagüe por parte de las municipalidades distritales en los centros poblados del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades” del país, en la cual participaron 21 oficinas defensoriales, representadas por sus comisionados, quienes recabaron información proveniente de autoridades locales, y referida a la percepción de la población respecto del servicio que se le brinda.

1.5 Objetivos del presente Informe Defensorial

El presente informe tiene como objetivo promover una mayor atención del Estado a la problemática de las personas que viven en los centros poblados del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades” que carecen de acceso a los servicios de agua y desagüe de calidad, así como llamar la atención sobre el papel que corresponde a los Gobiernos locales en este tema. En ese sentido, el informe busca:

- Promover un debate nacional sobre la necesidad de emprender políticas y estrategias a corto,

mediano y largo plazo relacionadas con la provisión de los servicios de agua y desagüe en las zonas rurales del país.

- Recomendar lineamientos complementarios a los ya existentes a fin de dotar de orden y coherencia al marco institucional en materia de saneamiento rural y de “pequeñas ciudades”, así como a la legislación que atribuye funciones y responsabilidades en el tema con miras a garantizar el derecho de acceso al agua de la población rural.
- Destacar la necesidad de un trabajo coordinado entre los Gobiernos locales y el Gobierno Central y Regional.
- Analizar las limitaciones del derecho de acceso al agua en las zonas rurales y en “pequeñas ciudades” desde la mirada de los pobladores; que éstos conozcan la situación institucional y contribuyan desde el ejercicio de su derecho de participación a que los programas o proyectos de inversión aborden la cuestión del acceso a los servicios de agua y desagüe.
- Generar conciencia en la población respecto de la importancia de la calidad del agua para el mantenimiento de su salud y su vital relevancia en el desarrollo integral de la persona.

Finalmente, en el Informe Defensorial se fija como propósito aportar argumentos para la construcción de una propuesta orientada a dar solución a los problemas de acceso y calidad del servicio de agua y desagüe en las zonas rurales y de “pequeñas ciudades”. Ello implica fortalecer a los Gobiernos locales y regionales en la gestión de dichos servicios, reorientar la labor del Estado hacia estas zonas alejadas de los centros urbanos

mayores, fijar claramente las funciones y competencias de las autoridades sectoriales en el cuidado y vigilancia de la calidad del agua, así como generar en la conciencia de la población y de la opinión pública la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las zonas rurales y “pequeñas ciudades” del país.

Con dicho fin, la Defensoría del Pueblo analiza el concepto que hasta este momento se emplea para calificar a determinados territorios como “zonas rurales” a efectos de establecer las políticas de agua y saneamiento en el país. Asimismo se analizan las características, las condiciones de acceso y calidad del servicio en dichas zonas, el marco legal que lo rige, la responsabilidad del Estado y las políticas que a la fecha ha emprendido para hacer frente a esta situación, así como el papel que los Gobiernos locales y regionales cumplen en la gestión y la sostenibilidad del servicio.

El Informe Defensorial ha sido abordado sobre la base de un proceso de triangulación de información por las diferentes instituciones del Estado, así como de los datos recogidos en el curso de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, mediante sus Oficinas Defensoriales ubicadas en todo el país, bajo la dirección de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente.

CAPITULO II COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, así como con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, tiene el mandato de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En el ejercicio de sus funciones, la Defensora del Pueblo está facultada para iniciar y proseguir cualquier investigación sobre aquellos actos de la Administración Pública y sus operadores que afecten la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.

En ese marco de actuación, y según lo establecido en el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensora del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a hechos que impliquen un mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de un servicio público y/o violación de derechos constitucionales.

En el marco de estas facultades que invisten a la Defensoría del Pueblo, ésta ha intervenido en la

solución de distintos problemas relacionados con la prestación de los servicios de saneamiento, mediante recomendaciones a la administración estatal, para que actúe en situaciones en las que se vulneran derechos de los ciudadanos a contar con un servicio de agua y desagüe de calidad. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha intervenido con propuestas referidas a las políticas públicas y cambios normativos en materia de agua y desagüe, tal como lo hizo a través del referido Informe Defensorial N° 94, “Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado”.

En ese sentido, y según el “enfoque de derechos” incorporado por la Defensoría del Pueblo en materia de servicios públicos, mediante el cual se reconoce que la prestación de estos servicios es indispensable para la realización de otros derechos fundamentales, la finalidad del presente Informe Defensorial es hacer visible la grave afectación que se está produciendo en la calidad de vida de las poblaciones rurales por efecto de la ausencia de políticas sostenibles para la provisión de los servicios de agua y desagüe de calidad en estas zonas que, históricamente, han sido objeto de desigualdades económicas, sociales y culturales, dando lugar a diversos conflictos sociales.

CAPITULO III SUPERVISIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO RURAL” Y “PEQUEÑAS CIUDADES”. PERCEPCIÓN DE AUTORIDADES Y USUARIOS, Y CASOS REPRESENTATIVOS

Con el ánimo de identificar los problemas existentes en la prestación del servicio de saneamiento en las zonas rurales del país, mediante el trabajo de sus comisionados de 21 oficinas defensoriales, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión de los servicios de saneamiento prestados por las municipalidades distritales.

Para ello, cada una de las Oficinas Defensoriales eligió dos (2) distritos por cada región supervisada –salvo el caso de Lima, en que se seleccionó a cuatro distritos–, en los que se formularon entrevistas a las autoridades vinculadas a la prestación del servicio.¹⁸ A su vez se aplicaron encuestas de percepción a la población del lugar respecto de la calidad de los servicios de agua y desagüe provistos por el Gobierno local con preguntas referidas al reconocimiento de instituciones vinculadas a la administración y cuidado de la calidad del agua, calidad del agua que consumen, costo del servicio y reclamos efectuados por el servicio recibido.

Cabe indicar que esta información no fue recogida siguiendo criterios estadísticos de representatividad y

¹⁸ La relación de las personas entrevistadas, se encuentra en el Anexo N° 1 del presente Informe.

muestreo, por lo que se le debe considerar indiciaria. En esa medida, es importante subrayar que las percepciones recogidas sirvieron para la revisión de temas cuyo análisis precisamente mostró la existencia de problemas de fondo en la prestación del servicio de agua y desagüe en las zonas rurales y “pequeñas ciudades”.

Luego, en la parte final del presente capítulo, para graficar mejor y de manera más clara los problemas que afrontan las municipalidades distritales de zonas rurales, se han elegido dos casos recogidos en la consultoría encargada por la Defensoría del Pueblo al investigador Julio Calderón, realizada en el marco de esta investigación. Estos casos están referidos a la prestación del servicio de agua a cargo de las municipalidades distritales de Curahuasi y Laredo, en las regiones de Apurímac y La Libertad, respectivamente, sintetizándose los problemas encontrados en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo.

En el Cuadro N° 4 se presenta la relación de distritos supervisados, indicando si su distribución poblacional en zonas urbanas o rurales califica a sus respectivas municipalidades distritales como de zonas rurales, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, denominadas así debido a que su población urbana no es mayor al 50% de su población total,¹⁹ a las cuales se analizará en el siguiente capítulo.

Como se puede apreciar, sólo tres (3) de los distritos seleccionados en la muestra cuentan con una población

¹⁹ Ley N° 27972–Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 80°, numerales 2 y 4.

menor a 2,000 habitantes, por lo que, a efectos de lo que menciona el Reglamento de la Ley General de Saneamiento, están catalogados dentro del “ámbito rural”.²⁰ No obstante, 23 de los distritos con una población mayor a 2,000 habitantes, están bajo la jurisdicción de municipalidades distritales consideradas como de zonas rurales debido a que su población es mayoritariamente rural.

Sin embargo, tal como se verá más adelante, las categorías de centros poblados o del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades” establecidas en materia de saneamiento, se circunscriben a conglomerados de poblaciones, y no precisamente toman en cuenta las circunscripciones administrativo-territoriales (municipalidades distritales), lo cual coloca en situación de riesgo la debida asignación de recursos y el desarrollo de los programas para dotar de servicios de agua y desagüe a las poblaciones rurales.

²⁰ Definición establecida en el inciso a) del artículo 164° del TUO del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

Cuadro N° 4
Distritos supervisados por distintas Oficinas
Defensoriales –Febrero y marzo del 2007–

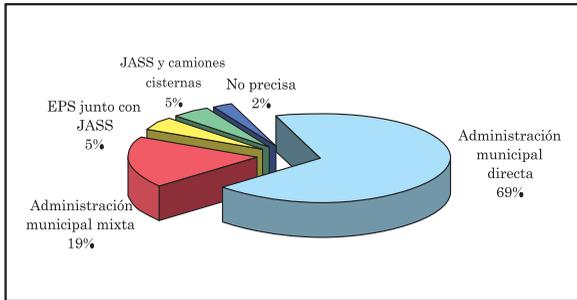
N°	Oficina Defensorial	Provincia	Distritos Supervisados	Población total del distrito 1/	Municipalidad distrital de zona rural
1	Amazonas	Utcubamba	Cajaruro	31,814	Sí
		Chachapoyas	Huancas	837	Sí
2	Arequipa	Arequipa	Sabandía	3,825	No
		Arequipa	Yura	16,262	No
3	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	18,389	Sí
		Abancay	Tamburco	7,493	No
4	Cajamarca	Cajamarca	Llcanora	4,830	Sí
		Contumazá	Chilete	3,372	No
5	Callao	Huaral	Aucallama	16,457	Sí
		Barranca	Supe	22,529	No
6	Lima Norte	Canta	Canta	3,318	No
		Canta	Santa Rosa de Quives	6,081	Sí
7	Cusco	Quispicanchi	Cusipata	4,616	Sí
		Anta	Zurite	4,128	Sí
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	26,712	Sí
		Ambo	Conchamarca	5,337	Sí
9	Ica	Pisco	Paracas	1,300	No
		Nasca	Marcona	12,015	No
10	Junín	Junín	Carhuamayo	8,371	No
		Junín	Ulcumayo	9,272	Sí
11	La Libertad	Otuzco	Salpo	6968	Sí
		Otuzco	Paranday	660	Sí
12	Loreto	Maynas	Mazán	14,096	Sí
		Requena	Capelo	4,078	No
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	6,305	Sí
		Tahuamanu	Iberia	5,056	No
14	Moquegua	Mariscal Nieto	Torata	5,492	No
		Ilo	Algarrobal	317	Sí
15	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	14,482	Sí
		Pasco	Paucartambo	19,156	No
16	Piura	Ayabaca	Jijilí	3,089	Sí
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	13,182	Sí
17	Puno	Lampa	Santa Lucía	8,443	Sí
		Lampa	Ocuviri	2,330	Sí
18	San Martín	Rioja	Pardo Miguel Naranjos	17,073	Sí
		San Martín	Cacatachi	3,016	No
19	Tacna	Tacna	Calana	2,486	Sí
		Tacna	Sama	2,302	No
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	2,503	Sí
			Canoas de Punta Sal	3,984	-----
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	5,385	Sí
		Coronel Portillo	Nueva Requena	5,517	Sí

1/: Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

3.1 Resultados de la supervisión defensorial: entrevistas aplicadas a funcionarios de las municipalidades distritales

3.1.1. Administración y acceso al servicio de agua potable

Gráfico N° 5
**¿Cómo brinda la municipalidad el servicio de
agua potable?**



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

Del total de 42 municipalidades supervisadas, 29 de ellas (69%) administran directamente el servicio de agua potable, ocho (8) municipalidades las administran junto a otras organizaciones, como es el caso de las municipalidades de Talavera, Sabandía, Santa Rosa de Quives, Cusipata, Paranday, Jijilí, Pardo Miguel–Naranjos y Curimana. En la municipalidad distrital de Pardo Miguel–Naranjos, en San Martín, la administración del servicio está a cargo de la municipalidad dentro de la capital del distrito, mientras que en los caseríos lo hacen las JASS. Este caso es muy similar a lo que ocurre en el distrito de Jijilí en Piura,

en que los servicios de agua presentes en los caseríos son administrados por JASS con apoyo de algunas ONG.

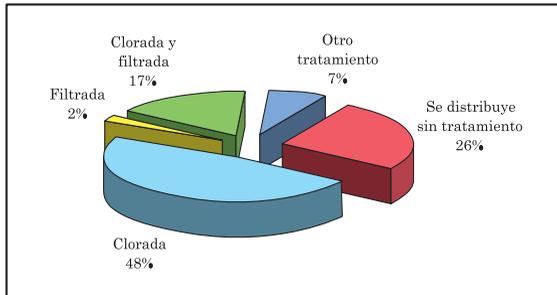
Para el resto de casos, dos (2) municipalidades distritales (El Algarrobal y Supe) reciben el servicio a través de EPS y de algunas JASS de manera conjunta. En dos (2) de ellas, el servicio es administrado por JASS y camiones–cisterna, respectivamente. Sólo la persona entrevistada de la municipalidad distrital de Huancas, en Amazonas, no precisa quien administra el servicio.

En cuanto al número de conexiones domiciliarias, 24 municipalidades distritales señalan tener entre una y mil conexiones domiciliarias, siete (7) de ellas más de mil, y dos (2) de ellas (pertenecientes a los distritos de Curimana y Nueva Requena) señalaron que cuentan sólo con 20 piletas públicas cada una.

3.1.2 Calidad del agua suministrada

Gráfico N° 6

¿Cuál es el tipo de tratamiento que recibe el agua antes de ser vendida o distribuida a los ciudadanos?²¹



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

En lo que se refiere al tratamiento del agua antes de su distribución, 11 de los entrevistados señalaron que el agua se capta directamente y se distribuye sin tratamiento. Según el resto de los 31 entrevistados, el agua recibe algún tipo de tratamiento, como la cloración o filtración, entre otros.

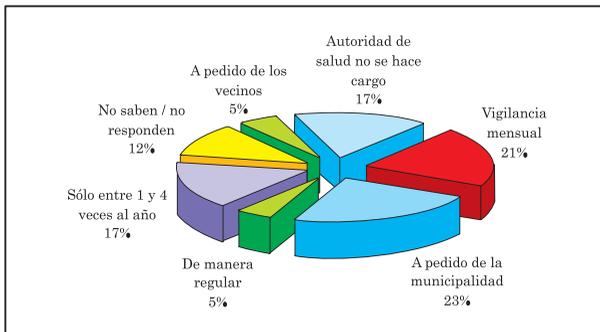
Sin embargo, en lo que atañe a vigilancia de la calidad del agua por parte de la autoridad de salud, la información obtenida fue bastante diversa. En siete (7) de los distritos, según lo que se obtuvo de los entrevistados, la autoridad de salud no se encarga de la vigilancia de la calidad del agua. Entre ellos encontramos a las municipalidades de Huancas (Amazonas), Yura (Arequipa), Ulcumayo (Junín),

²¹ Los detalles de las respuestas obtenidas en cada distrito supervisado se encuentran en el Anexo N° 2 del presente Informe.

Capelo (Loreto), Algarrobal (Moquegua), Santa Lucía (Puno) y Curimana (Ucayali).

Adicionalmente, en nueve (9) de los casos, los entrevistados afirmaron que dicha vigilancia se realiza mensualmente; en otros diez (10), cada vez que la municipalidad lo solicita. El resto de respuestas se reparte entre regularmente (2), entre una y cuatro veces al año (7), los que no saben o no responden (5) y otros dos (2) en los que señalan que la vigilancia de la calidad del agua se realiza cada vez que los vecinos demandan la mala calidad del agua, como en los casos de las municipalidades distritales de Tamburco en Abancay y Paucartambo en Pasco.

Gráfico N° 7
¿Cuándo evalúa la autoridad de salud la calidad del agua que consume la población del ámbito municipal distrital?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

A la pregunta referida si la autoridad de salud informa a la municipalidad acerca de los resultados de los análisis realizados en el agua, un total de 23 expresaron

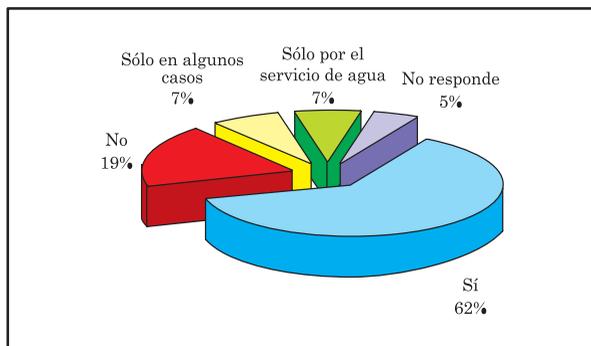
que sí lo hacen, 17 que no reportan lo encontrado y dos (2) no responden.

Finalmente, a la pregunta concerniente a si la autoridad de salud contribuye a solucionar los problemas encontrados en el monitoreo del agua, respondieron que sí lo hacían mediante asesoría técnica (13), mediante supervisión del proceso de tratamiento (1), mediante asesoría y supervisión del tratamiento (1), mientras que en más del 50% de las municipalidades (21 de los entrevistados) se señaló que la autoridad de salud no contribuye a solucionar dichos problemas.²²

²² En el Anexo N° 3 del Informe se encuentran las respuestas de los entrevistados en cada municipalidad distrital, referidas a las preguntas: ¿Cuándo evalúa la autoridad de salud (DIGESA, DISA, DIRESA) la calidad del agua que consume la población del ámbito municipal distrital?, ¿La autoridad de salud le informa a la municipalidad distrital los problemas detectados en el monitoreo de la calidad del agua potable? y ¿Cómo contribuye la autoridad de salud a solucionar los problemas detectados en el monitoreo?

3.1.3 Cobro del servicio

Gráfico N° 8
¿La municipalidad realiza algún cobro por el servicio de agua potable y/o desagüe?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

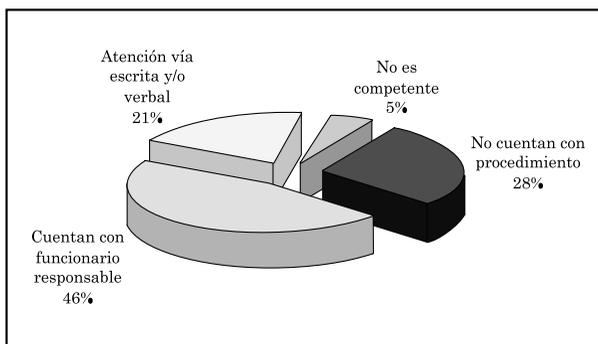
Al respecto, más de la mitad de los entrevistados (26), lo que equivale a un 62% de las municipalidades distritales seleccionadas en la supervisión, señaló que sí se efectúan cobros por la prestación del servicio; ocho (8) de ellos señalaron que no se realiza cobro alguno, y los entrevistados restantes repartieron sus respuestas, señalando que sólo en algunos casos, sólo el servicio de agua y dos (2) no respondieron.

Sin embargo, entre las municipalidades que sostuvieron que cobran por el servicio prestado, algunas de ellas deben afrontar una serie de problemas que finalmente conducen a la negativa de los usuarios a cancelar por el servicio que reciben o a pagar menos de la tarifa fijada. Dos ejemplos de ello se encontraron en las municipalidades distritales de Marcona, en la Región Ica, y Sabandía, en la Región Arequipa.

En el primero de los casos, la población se niega a pagar debido al racionamiento del servicio de agua potable, que es de una hora y media por la mañana y una por la tarde.²³ En la municipalidad distrital de Sabandía, los vecinos de la zona alta del Anexo de Coripata solicitaron la reducción de la tarifa de agua en un 50%, debido a que el servicio sólo es recibido entre 30 y 45 minutos al día, por lo que mediante Ordenanza se dispuso que quienes recibiesen el servicio por un tiempo menor a los 60 minutos pagarían el 50% de la tarifa.²⁴

3.1.4 Procedimiento de Reclamos

Gráfico N° 9 ¿Cómo atiende la municipalidad las consultas y reclamos de los ciudadanos referidos al servicio de agua?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

²³ Informe N° 018.2007.U.E/MDM. Informe Situacional de la Oficina de Agua Potable de la Municipalidad Distrital de Máncora, de fecha 6 de febrero del 2007.

²⁴ Ordenanza Municipal N° 078-MDS, de fecha 1 de diciembre del 2006, que modifica la Ordenanza Municipal N° 032-MDS, que establece el Régimen de Administración del Suministro de Agua Potable en los Anexos del Distrito de Sabandía.

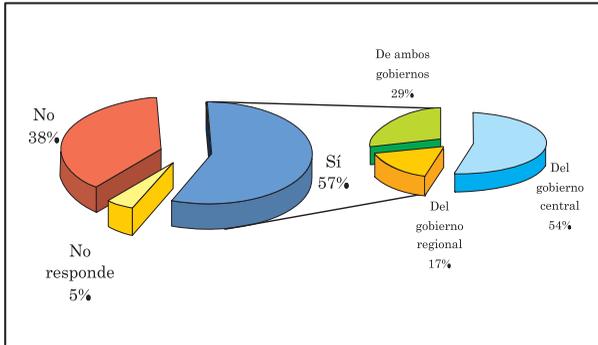
Once (11) de las municipalidades distritales supervisadas que prestan directamente el servicio no cuentan con un procedimiento de atención de reclamos y consultas en esta materia; 18 de ellas tendrían una persona responsable para la atención y otras seis (6) señalan que la atención es por vía escrita y/o verbal.

3.1.5 Apoyo del Gobierno Central o Regional para la prestación del servicio

Durante la supervisión, 16 de las municipalidades distritales refirieron no haber recibido apoyo ni del Gobierno Central ni Regional en la materia. Entre ellas figuran las municipalidades de Huancas y Cajaruro (Amazonas); Talavera y Tamburco (Apurímac); Canta y Santa Rosa de Quives (Lima); Zurite (Cusco); Chinchao (Huánuco); Marcona (Ica); Carhuamayo (Junín); Salpo (La Libertad); Algarrobal (Moquegua); Jijilí (Piura); Santa Lucía (Puno); y Curimana y Nueva Requena (Ucayali).

Por otro lado, 13 municipalidades indicaron haber recibido apoyo del Gobierno Central, cuatro (4) del Gobierno Regional y siete (7) de ambos. Una gran parte de los funcionarios que afirman haber recibido apoyo del Gobierno Central lo hace en razón del financiamiento que FONCODES otorgó para la construcción de infraestructura para la provisión de agua en sus localidades. En el caso del distrito de Canoas de Punta Sal, en Tumbes, el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA) invirtió en 1995 en la construcción de redes de agua potable. Sin embargo, esas redes se encuentran inoperativas.

Gráfico N° 10 ¿La municipalidad distrital recibe apoyo del Gobierno Central y/o Gobierno Regional?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

Únicamente en el caso del distrito de Calana en Tacna, el funcionario entrevistado señaló que trabajan con apoyo de la EPS Tacna S.A.

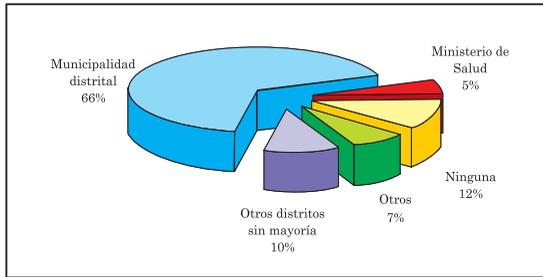
Finalmente, los funcionarios entrevistados añadieron que al problema de falta de colaboración y apoyo por parte del Gobierno Regional y Central se suma la falta de conciencia de la población respecto de la importancia del agua, su cuidado y aprovechamiento racional.

3.2 Resultados de la supervisión defensorial: encuestas a los vecinos y usuarios habitantes de las jurisdicciones de las municipalidades distritales supervisadas

3.2.1 La municipalidad distrital es reconocida como administradora del servicio, pero ¿Quién cuida que el agua sea apta para el consumo humano?

Casi la totalidad de los encuestados reconoció a la municipalidad distrital como la institución encargada de la administración de los servicios de agua y desagüe. Sin embargo, en respuesta a la pregunta referida a cuál es la institución encargada de cuidar que el agua sea apta para el consumo humano y no afecte a su salud, si bien la mayoría del total de respuestas, por cada distrito, señaló a la municipalidad distrital como la encargada de dicha vigilancia, otros reconocieron al Ministerio de Salud como institución obligada a cumplir con dicha función, mientras otros indicaron que nadie se encarga de vigilar la calidad del agua. Los resultados obtenidos en dicho reconocimiento fueron los siguientes:

Gráfico N° 11²⁵
¿Quién se encarga de cuidar que el agua sea apta para el consumo humano y no afecte a su salud?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

- 1. Municipalidad distrital:** en 28 de los distritos
- 2. Ministerio de Salud:** en dos (2) de los distritos: Torata (Moquegua) y Canoas de Punta Sal (Tumbes).
- 3. Ninguna institución se encarga del cuidado del agua:** en cinco (5) distritos: Huancas y Cajaruro (ambos en Amazonas), Ulcumayo (Junín), Algarrabal (Moquegua) y Padre Abad (Ucayali).
- 4. Otras instituciones:** distritos de Supe (Lima), Yanahuanca (Pasco) y Contralmirante Villar (Tumbes). No precisaron detalles.

Finalmente, en las cuatro (4) municipalidades restantes, ninguna de las respuestas obtuvo una mayoría absoluta. No obstante, en una proporción mayoritaria pero menor al 50%, los entrevistados reconocieron como encargadas

²⁵ Los resultados de las respuestas se encuentran en el Anexo N° 4 del Informe.

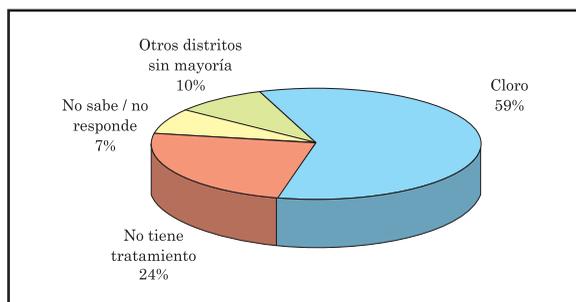
de cuidar la calidad del agua a las siguientes instituciones:

- La municipalidad distrital: Pardo Miguel–Naranjos (San Martín).
- El Ministerio de Salud: Jijilí (Piura).
- Otro: Yura (Arequipa).
- Ninguno: Carhuamayo (Junín).

3.2.2 Tratamiento y Calidad del Agua

En cuanto al tratamiento del agua antes de ser consumida, si bien es cierto que en la mayoría de los distritos los encuestados señalaron que el agua es clorada antes de su tratamiento –un hecho que en sí mismo tampoco asegura que el agua sea apta para el consumo humano–, en diez (10) de los distritos supervisados, la mayoría de la población indicó que el agua no recibe ningún tipo de tratamiento; en otros tres (3), más del 50% de los entrevistados señaló que no sabía o no respondió a la pregunta. Las respuestas se dividieron en los 42 distritos, como se señala a continuación:

Gráfico N° 12²⁶ ¿Cómo se trata el agua para su consumo?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

- 1. Se le echa cloro:** 25 distritos.
- 2. No tiene tratamiento:** diez (10) distritos Huancas y Cajaruro (Amazonas); Aucallama (Lima); Chinchao (Huánuco); Carhuamayo y Ulcumayo (Junín); Algarrobal (Moquegua); Paucartambo (Pasco); Pardo Miguel–Naranjos (San Martín), y Padre Abad (Ucayali).
- 3. No sabe o no responde:** tres (3) distritos: Iberia (Madre de Dios); Yanahuanca (Pasco) y Sama (Tacna).

En cuatro (4) de los distritos supervisados, las respuestas de los entrevistados obtuvieron una mayoría relativa en algunas de las respuestas ofrecidas, con el siguiente resultado para cada distrito:

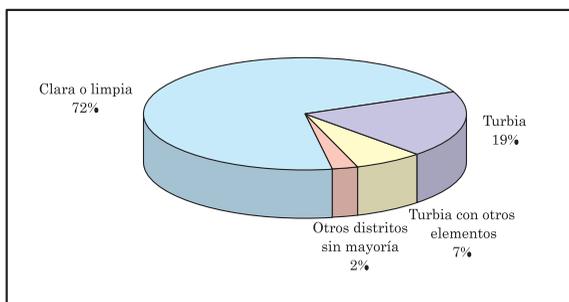
- Se le echa cloro: Yura (Arequipa) y Santa Rosa de Quives (Lima).

²⁶ Los resultados de las respuestas se encuentran en el Anexo N° 5 del Informe.

- No tiene tratamiento: Iberia (Madre de Dios) y Jijilí (Piura).

Asimismo, a la pregunta referida a cómo era el agua que la población consume, la mayoría del total de respuestas obtenidas de la población encuestada fue como sigue:

Gráfico N° 13²⁷
¿Cómo es el agua que consumen?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

- 1. Es clara o limpia:** en 30 de los distritos supervisados.
- 2. Es turbia:** en ocho (8) distritos: Utcubamba (Amazonas), Supe (Lima), Chinchao (Huánuco), Paucartambo (Pasco), Jijilí (Piura) y Calana (Tacna).
- 3. Es turbia y además viene con otros elementos:** En tres (3) distritos, Conchamarca (Huánuco), Carhuamayo (Junín) y Pardo Miguel-Naranjos (San Martín).

²⁷ Los resultados de las respuestas se encuentran en el Anexo N° 6 del Informe.

Sólo en el distrito de Iberia (Madre de Dios), las respuestas se dividieron de manera igualitaria entre los que perciben el agua limpia y turbia (con un 42.9% cada uno) y un 14.3% de los entrevistados que no respondió a la pregunta.

De los resultados obtenidos en la encuesta, para el caso del distrito de Jijilí, provincia de Ayabaca, región Piura –en el que la mayor parte de los encuestados señaló que el agua que consume es turbia– se pudo constatar en un Informe emitido por la Dirección de Salud Piura II–CLAS Jijilí,²⁸ que el principal problema es la calidad del agua que se abastece a la población. Se detectó que los filtros de los sistemas no funcionan, que no cuentan con clorinador y que la JASS no se encuentra organizada para la administración y vigilancia del agua. La precaria situación del abastecimiento se corroboró con el resultado de los análisis realizados en julio del 2006, en los que el muestreo arrojó la ausencia de cloro y presencia de Coliformes Termotolerantes y Totales en el agua.²⁹ Adicionalmente al problema de calidad del agua se añade el de los pozos sépticos que están a punto de colapsar por falta de mantenimiento.

Asimismo, en el distrito de Chilate (Cajamarca), algunos de los usuarios entrevistados señalaron que el agua viene con otros elementos, específicamente con bichos y pequeños insectos, indicando además que si bien el agua viene limpia por las mañanas, en las tardes tiene restos de tierra. Por otro lado, en el caso del distrito de

²⁸ Informe N° 001–2007, de fecha 13 de febrero del 2007. Ministerio de Salud–Dirección de Salud de Piura II–CLAS Jijilí.

²⁹ Informe DISAP II–DESA N° 128–2006, de fecha 28 de junio del 2006.

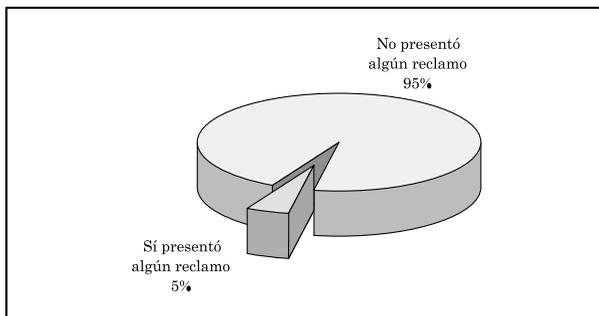
Carhuamayo, la mayoría de los usuarios indicó que adicionalmente a que el agua no es tratada y es turbia, en ella encuentran bichos, gusanos e insectos. Añadieron que el desagüe desemboca en un lugar no apropiado y que la infraestructura existente está colapsada.

Finalmente, otro de los problemas que reportan los usuarios y que aquejan a la mayoría de municipalidades distritales es la falta de continuidad en la provisión de agua.

3.2.3 Reclamos por la prestación del servicio e institución ante la que se interponen

A pesar de todos los problemas reportados y detectados por los ciudadanos respecto de la calidad del servicio, se observa que, en el 93% de los distritos supervisados, en la mayoría del total de respuestas de los entrevistados se señala que no se había interpuesto reclamo alguno por la prestación. Entre estos casos se puede citar a los distritos de Capelo (Loreto) y Curimana y Nueva Requena (Ucayali), en los que la totalidad de los entrevistados refirió que nunca había presentado reclamo alguno. A continuación se muestran los resultados de la entrevista sobre la presentación de quejas por calidad del agua:

Gráfico N° 14³⁰
¿Ha presentado alguna queja por la calidad del agua que consume?



Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

- 1. Sí presentó reclamos:** dos (2) distritos: Santa Rosa de Quives y Supe (Lima).
- 2. No presentó reclamos:** 39 distritos.

Sólo en el distrito de Paucartambo, en Pasco, las respuestas se dividen en partes iguales entre los que presentaron y no presentaron reclamos por la calidad del agua.

Finalmente, cabe precisar que en los casos en que los usuarios han señalado que presentaron reclamos por la prestación del servicio de agua y desagüe, éstos se han formulado, en su mayoría, ante la municipalidad distrital y en muy pocos casos ante el Ministerio de Salud y la municipalidad provincial.

³⁰ Los resultados de las respuestas se encuentran en el Anexo N° 7 del Informe.

3.3 Dos experiencias que ponen de relieve el problema del acceso a los servicios de agua y desagüe. Abancay y La Libertad

Como se puede apreciar en la supervisión realizada, existe la percepción de autoridades y población acerca de algunas deficiencias en la prestación de los servicios de saneamiento a cargo de las municipalidades distritales de zonas rurales. Para comprender mejor la problemática, los dos casos que se exponen a continuación recogen datos provenientes del INEI (datos estadísticos sobre población abastecida del servicio en las zonas urbanas y rurales), información proporcionada por funcionarios que laboran en las municipalidades bajo análisis, así como de personal de salud del lugar.

Asimismo, cabe señalar que en la elección de cada caso (Curahuasi y Laredo) se tomaron en consideración criterios relacionados a: la administración directa por parte de la municipalidad del servicio de agua y desagüe, la población sin acceso a los servicios, la presencia de población rural y la ubicación geográfica natural (Sierra y Costa), a manera de reflejar este problema al menos en dos regiones naturales.

3.3.1 Región Apurímac: el caso de la Municipalidad distrital de Curahuasi

Apurímac es la segunda región más pobre del Perú³¹ y alberga a una población total de 392,440

³¹ De acuerdo con el MIMDES, alrededor del 70% de la población de Apurímac se encuentra en situación de pobreza y 44% en extrema pobreza. MIMDES. ***Trabajando por el desarrollo de Apurímac*** (2005). FONCODES, Apurímac.

habitantes.³² En esta región, la prestación del servicio de saneamiento sólo es brindado por dos EPS y en dos distritos: Abancay –Empresa Municipal Provincial de Servicio de Agua Potable Sociedad Anónima (EMUPSAP)– y Andahuaylas (EMSAP CHANKA), mientras que, en el resto de distritos, la gestión de los servicios de saneamiento se encuentra a cargo de las municipalidades y Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). De otro lado, en el ámbito de operación de dichas EPS no existe una oficina descentralizada de SUNASS, como tampoco organizaciones de usuarios que reclamen un mejor servicio a dichas empresas.

La inversión pública en obras de infraestructura de agua y saneamiento para las zonas rurales de la región Apurímac ha sido impulsada tanto por el Gobierno Regional de Apurímac,³³ como por algunos programas sociales como el FONCODES,³⁴ PRONASAR³⁵ y el Programa “A trabajar Urbano”. No obstante, a la fecha, sólo el 12% de la población consume agua potable, lo cual constituye alrededor de 50,000 habitantes, de los

³² Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

³³ El Gobierno Regional de Apurímac ha apoyado dos proyectos: mejoramiento y distribución de Agua Potable y Alcantarillado del centro poblado Haquira (provincia de Cotabambas); y otro de mejoramiento del sistema de alcantarillado de Cotabambas.

³⁴ Las obras de FONCODES en las zonas rurales han consistido en sistemas de distribución de agua de manantial, pero sin tratamiento. No se consideraron sistemas de desagüe, pues se estima difícil involucrar a la población en su uso.

³⁵ PRONASAR incluyó a la región Apurímac en su tercer grupo del proyecto piloto de agua y saneamiento para pequeñas ciudades, cuya fecha de inicio estaba prevista para octubre del 2006, así como obras referidas al componente 1, que incluye a las poblaciones con menos de 2,000 habitantes.

cuales un 13% se ubica en la ciudad de Abancay. El resto de la población (más de 340,000 pobladores) consume agua sin tratamiento alguno que asegure su condición de apta para el consumo humano. Un 29% del total de la población carece de acceso a servicios higiénicos.

Municipalidad Distrital de Curahuasi: desatención de las zonas rurales y efectos en la salud

La municipalidad distrital de Curahuasi puede ser considerada como una municipalidad de zona rural. Según datos del último Censo del INEI, más del 72% de su población total (alrededor de 18,000 habitantes)³⁶ se ubica en las zonas rurales del distrito, mientras que el 22% restante agrupa a población urbana, situada en la capital del distrito.

En este distrito, la mayor parte de las viviendas, que suman un total de 4,917, no tienen acceso a la red de agua potable y cerca del 43% carece de acceso a servicios higiénicos. De este total, los habitantes de más de 3,600 viviendas se abastecen de agua proveniente directamente de ríos, acequias y manantiales.

Por otro lado, las 1,275 viviendas que cuentan con agua dentro de sus viviendas, provista por medio de las redes de agua administradas por la municipalidad distrital, se ubican en la zona urbana del distrito, recibiendo el servicio las 24 horas del día. La tarifa que pagan mensualmente por el servicio varía, dependiendo del uso que se da al agua. Así, la tarifa doméstica es de S/. 3.50 Nuevos Soles, la comercial es de S/.10.00 Nuevos

³⁶ Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

Soles, mientras que las instalaciones de hospedaje pagan S/. 5.00 Nuevos Soles por mes. No obstante, se estima que existe un 60% de morosidad en el pago del servicio, lo que impide el tratamiento del agua y la expansión del servicio.

Sin embargo, pese a que la mayor parte de la población habita en zonas rurales, los esfuerzos del Gobierno local no se han orientado a dotar de servicios de agua y desagüe a estas zonas. Esta prioridad de lo urbano sobre lo rural se torna ostensible en las gestiones iniciadas a finales del año 2006 por la municipalidad de Curahuasi ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, referidas a la realización de un proyecto integral para la zona urbana de ampliación y el mejoramiento del sistema de agua potable y desagüe,³⁷ para lo cual la municipalidad aportaría el 30% del costo total de la obra.

En materia de calidad del agua, ya se mencionó que el agua consumida por la población de Curahuasi carece de tratamiento, por lo que su calidad se hace dudosa y, en consecuencia, la salud de la población se ve severamente afectada.³⁸ Incluso, algunos de los entrevistados señalaron que en ocasiones se encuentran

³⁷ El Gobierno local ha elaborado el perfil, el estudio de factibilidad y el expediente técnico, el cual se encontraría prácticamente aprobado. Con esta obra, estimada en unos S/. 500,000.00 Nuevos Soles, se buscaría abastecer a 6,000 habitantes e implicaría la instalación de medidores de consumo.

³⁸ Cabe mencionar que en la inspección de campo realizada durante la investigación del consultor se constató que el pozo existente no es mantenido adecuadamente, tiene malezas y el perímetro no está protegido por una malla o algo similar. Asimismo, el reservorio no cuenta con tapa hermética y, a simple vista, el agua para consumo presenta partículas.

lombrices en el agua, situación que empeora en épocas de lluvia.³⁹

En efecto, en el año 2005, el Centro de Salud de Curahuasi realizó un examen coproparasitológico a 273 niños del centro piloto Escuela Saludable “Virgen de Fátima”. Según los resultados, más del 80% de los niños tenía algún tipo de parásito, cuya aparición en el organismo se produce a través de la ingesta de agua y alimentos contaminados con residuos fecales. El resumen de los resultados puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5
Resultados de examen coproparasitológico en el Centro Piloto Escuela Saludable “Virgen de Fátima” – distrito de Curahuasi–Abancay (agosto 2005)

N°	Tipo de parásito ⁴⁰	Total de niños parasitados	%
01	Huevos de <i>Ascaris lumbricoides</i>	61	22.3
02	Huevos de <i>Hymenolepis nana</i>	10	3.7
03	Quistes de <i>Giardia lamblia</i>	139	51
04	Quistes de <i>Giardia lamblia</i> + <i>Hymenolepis nana</i>	02	0.7
05	Oxiuros	01	0.4
06	Quistes de <i>Giardia lamblia</i> + <i>Entamoeba coli</i>	02	0.7
07	Larvas de <i>Strongiloides stercoralis</i>	02	0.7
08	Quistes de <i>Giardia lamblia</i> + Huevos de <i>Ascaris lumbricoides</i>	04	1.5
09	Huevos de <i>Ascaris lumbricoides</i> + <i>Hymenolepis nana</i>	01	0.4
10	Resultado negativo	51	18.6
	Total de Niños Examinados	273	100

Fuente: Microrred de Curahuasi–Abancay. Ministerio de Salud.

³⁹ En el Centro de Salud (CLAS) Curahuasi, se pudo efectuar una observación microscópica del agua.

⁴⁰ Estos parásitos pueden ingresar al organismo a través del agua o alimentos contaminados con materia fecal, produciendo diarreas, distensión abdominal e incluso retardo en el crecimiento y anemia en los niños.

A pesar de los problemas detectados en la salud de la población, según los funcionarios de salud en Curahuasi es escaso el interés de la ciudadanía por la calidad del agua. Además, ninguna institución de la sociedad civil toma cartas en el asunto, la población hace sus necesidades al aire libre y la municipalidad no conoce del tema ni tampoco le presta interés. Asimismo, si bien se pudo constatar que algunos vecinos saben que deben hervir el agua antes de consumirla, muchos de ellos no toman las precauciones del caso, lo cual explica los altos índices de enfermedades parasitarias en niños.

Por otro lado, los funcionarios de la municipalidad de Curahuasi manifiestan que no cuentan con recursos suficientes para potabilizar el agua, ya que instalar una planta de tratamiento cuesta entre 200 y 300 mil Nuevos Soles. También manifestaron que la población no tiene interés en mejorar el saneamiento y prefiere demandar otro tipo de obras.

Como se puede apreciar, la situación de los pobladores de las zonas rurales se agrava no sólo por el alto nivel de morosidad por parte de aquellos que reciben el servicio, lo que impide invertir más en la infraestructura de agua y saneamiento; sino más aún por la falta de interés de los propios pobladores rurales en mejorar su acceso a los servicios de agua y desagüe, quizás por falta de educación sanitaria y desconocimiento de las enfermedades y el estancamiento en el desarrollo que produce en los niños el consumo de agua no tratada.

3.3.2 Región La Libertad: el caso de la Municipalidad Distrital de Laredo

La Región La Libertad alberga a una población de más de 1.5 millones de habitantes con un total de 403,090 viviendas,⁴¹ de las cuales un 10% (40,309 viviendas) y 8% (32,247 viviendas) se abastecen de agua procedente de pozos y de río, acequia o manantial, respectivamente. En cuanto a los servicios higiénicos, el 26% de las viviendas (104,803) utiliza pozo ciego, pozo negro o letrina, y un 18% (72,556) no cuenta con este servicio. Sin embargo, existe una gran brecha en el acceso a los servicios de saneamiento que desfavorece a las zonas rurales, puesto que en las zonas urbanas el acceso al servicio de alcantarillado oscila entre 33% y 76%, mientras en las zonas rurales el acceso a este servicio sólo asciende al 13%.

En esta región, la representación defensorial en La Libertad inició, en septiembre del 2005, una recopilación de información relacionada con la administración y calidad del servicio de agua en las zonas rurales en 30 distritos y caseríos, de las provincias de Julcán, Santiago de Chuco, Sánchez Carrión, Otuzco, Bolívar y Gran Chimú.

Según los resultados de esta investigación, un total de 11 localidades no realiza procesos de desinfección del agua antes de ser distribuida a la población, mientras que otras cinco (5) localidades efectúan la cloración del agua cada tres (3) u ocho (8) meses. Respecto del acceso al servicio de alcantarillado, sólo diez (10) localidades cuentan con éste. Finalmente, por la prestación del

⁴¹ Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

servicio, alrededor de 13 localidades no efectúan cobro alguno, hecho que en parte explicaría la falta de mantenimiento de la infraestructura de abastecimiento de agua y su consiguiente deterioro en la mayoría de los casos.

Así, pues, estas deficientes condiciones en la prestación de los servicios de saneamiento se reflejan en la salud de la población. En efecto, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES) del año 2000, la incidencia de enfermedades diarreicas en niños menores de cinco años en las zonas urbanas de la región La Libertad es de 5.6%, en tanto que en las zonas rurales llega al 13.7%. Asimismo, la diarrea, la parasitosis en el intestino y el cólera ocupan el tercer lugar entre los problemas de salud. En la Costa, la diarrea ocupa un cuarto lugar, desplazada por la tuberculosis, mientras que en la Sierra ocupa un segundo lugar, sólo superada por la pulmonía, la bronquitis y el asma.⁴²

Cabe señalar que en un intento de dar solución a esta situación, en el marco de su política de salud para el período 2006-2010, el Gobierno Regional de La Libertad se ha comprometido a destinar al sector Salud y a la ampliación de la cobertura de agua por lo menos el 25% del presupuesto en inversiones en aquellas localidades cuyos pobladores puedan asegurar la sostenibilidad de los sistemas de agua en zonas rurales, para lo cual se plantea promover acuerdos con las JASS y los Gobiernos locales en el cofinanciamiento de las obras y aportes de

⁴² Salud: la voz de La Libertad. Plan participativo Regional de Salud de La Libertad 2006-2010 (2006). Gobierno Regional de La Libertad y otros. Trujillo, Perú, pp. 81-93.

la comunidad en dinero o con fuerza de trabajo. Sin embargo, los resultados aún se encuentran pendientes.

Municipalidad Distrital de Laredo: el caso de una “pequeña ciudad”

El distrito de Laredo alberga a 30,175 habitantes,⁴³ los cuales habitan en su mayoría en la zona urbana. En este distrito, el 88% de las viviendas cuenta con una conexión de agua potable a la red pública y un 3% se abastece de agua de pozo. En cuanto a los servicios higiénicos, un 68% lo tiene dentro de la vivienda y conectado a la red pública, mientras que un 22% utiliza pozo ciego, pozo negro o letrina y un 8% no lo tiene.

En cuanto al servicio de agua y desagüe que recibe el distrito de Laredo, a diferencia de la mayoría de los distritos en la provincia de La Libertad que son abastecidos por la EPS SEDALIB S.A., éste es prestado por la propia municipalidad distrital debido a que el distrito cuenta con una fuente propia de agua. En virtud de ello, las autoridades y la población local estiman que, de asumirse una gestión empresarial, incluso podrían competir con SEDALIB en la prestación del servicio de agua, extendiéndola al distrito colindante de El Porvenir, que es una zona de expansión popular de Trujillo.

⁴³ Cabe señalar que si bien, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de saneamiento, una “pequeña ciudad” es aquella con un número de habitantes en el rango de 2,001 a 30,000 habitantes, y que para el presente caso se excede en el número, ésta es tomada en función a que es la municipalidad distrital la encargada de administrar el servicio en Laredo, así como el interés que ha mostrado el Programa Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL) del Banco Mundial para su inclusión en éste.

Respecto de la calidad del agua distribuida, funcionarios del Ministerio de Salud sostienen que ésta no recibe la cloración adecuada, tratándose en términos generales de agua entubada distribuida a las viviendas, pero sin un mayor tratamiento que asegure su consumo seguro. Asimismo, la municipalidad no estaría atendiendo las observaciones que el MINSA le hace llegar con relación a la calidad de agua.

Por otro lado, en el año 2004, Laredo fue incluido dentro del Programa Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL) del Banco Mundial con el apoyo del Consorcio Caduceo-CAEM, para cuya constitución en un proyecto participativo se desarrollaron campañas de difusión, elaboración de ordenanzas, así como la conformación de 17 Juntas Vecinales.

Sin embargo, en febrero del 2006, el proyecto se interrumpió debido a que la población se negó a que una empresa privada tuviera la concesión del servicio de agua. La razón de esta negativa sería el temor a un alza en la tarifa, que actualmente es de alrededor de S/.12.00 Nuevos Soles al mes.⁴⁴ Adicionalmente, la población quería que el servicio se adjudicase a un Operador Especializado que fuera laredino o, en todo caso, trujillano. Es así que, a partir de febrero del 2006, la municipalidad tuvo que negociar con la población,

⁴⁴ El monto facturado comprende los conceptos de agua, alcantarillado y servicios de Baja Policía que, en comparación con el monto facturado por SEDALIB en el distrito vecino de El Porvenir, lo supera en más del 100%. El monto facturado en El Porvenir es de S/.25.00 Nuevos Soles mensuales.

llegando a acordar que una empresa público–privada asumiría la concesión.⁴⁵

CAPITULO IV LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y DESAGÜE. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DESDE LAS ZONAS RURALES

Las municipalidades distritales son los principales actores en el desarrollo de la infraestructura, administración y reglamentación de los servicios de agua y desagüe. De acuerdo a ley, todo ello constituye una función compartida entre municipalidades provinciales y distritales,⁴⁶ que debería ejercerse teniendo como criterio básico la atención de las zonas con mayor necesidad de servicios de saneamiento en toda la provincia.

Sin embargo, las municipalidades provinciales han mostrado una marcada prioridad en atender a las zonas urbanas, por lo que la problemática distrital (especialmente de las zonas rurales) ha debido ser atendida únicamente por las municipalidades distritales.

Asimismo, el marco normativo que otorga dichas funciones a las municipalidades no ha considerado la escasa homogeneidad que existe entre las municipalidades distritales. Éstas se diferencian no

⁴⁵ Su directorio estaría integrado por la municipalidad distrital y 14 Juntas Vecinales que, para estos efectos, se han constituido en asociaciones civiles.

⁴⁶ Ley N° 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 80° numerales 2 y 4.

sólo por su ubicación geográfica –si está en zona urbana o rural–, sino también por su tamaño, tipo, capacidad de gestión, recursos disponibles y condiciones económicas en las que deben desarrollar sus funciones.

Por otro lado, cuando en el Perú se habla de la zona o ámbito rural o de poblaciones rurales como objeto de la aplicación de políticas sectoriales en materia de saneamiento, regularmente éstas son calificadas en función del número de pobladores en un determinado lugar, sin tomar en cuenta muchas veces su relación con una unidad político-administrativa (municipalidades), e incluso variando la cantidad de pobladores de acuerdo con cada sector y los usos que se le quiera dar a dicha clasificación.⁴⁷

En ese sentido, procedemos a analizar aspectos relacionados con la tipología de municipalidades creada por la legislación, su capacidad de gestión, su financiamiento, los niveles de coordinación, la actuación del Gobierno nacional y otras cuestiones que vienen incidiendo en el desarrollo y provisión de los servicios de saneamiento en las poblaciones rurales del país.

⁴⁷ Se observa una pluralidad de significados sobre el concepto “ámbito rural” dentro de la administración pública. Así lo revela el Informe Defensorial N° 117, “El Desafío de la Telefonía Rural: Una Mirada desde los Ciudadanos”, al señalar que dicho concepto –o más precisamente, “centro poblado rural”– varía según los criterios del Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL) y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), o los criterios de la definición que maneja el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INED).

4.1 El disfrute del derecho al agua de las poblaciones rurales y su denominación en las políticas sectoriales de saneamiento

En el Perú somos testigos de una enorme desigualdad social. Más de la mitad de la población es pobre y, en este grupo, más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza y, en su mayoría, se ubica en las zonas rurales de las regiones Sierra y Selva del país.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2003, más de dos tercios de los hogares de zonas rurales tienen más de una necesidad básica insatisfecha (NBI), asociada a deficiencias en la infraestructura de las viviendas y a la falta de acceso a los servicios básicos, entre ellos, el acceso al agua potable y el desagüe. Este contexto de exclusión social configura en sí mismo una situación que hace sumamente difícil la gobernabilidad.

Las políticas sociales actuales no parecen tomar en cuenta que la sostenibilidad de los ecosistemas y de la biodiversidad en el país, así como el patrón de ocupación del territorio peruano, van a depender del bienestar en las zonas rurales.⁴⁸ En ese sentido, es indudable que la gobernabilidad del país depende, en suma, de la generación de mejoras económicas, sociales y políticas en las condiciones de vida de las poblaciones rurales, incluyéndolas en la dinámica de su propio

⁴⁸ Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Decreto Supremo N° 065 - 2004 - PCM - Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER). Lima 2006, p. 14.

desarrollo a través de su participación en la toma de decisiones.

Por ello es una necesidad impostergable revalorar el papel estratégico que en el desarrollo de la nación representan las poblaciones rurales, así como los sectores económicos y sociales que les son propios. Esto implica la urgencia de repensar los paradigmas y modelos implementados hasta el momento, bajo una nueva concepción ampliada e integral de lo que representa el pronto acceso a los servicios básicos de las poblaciones rurales para el ejercicio de los derechos fundamentales de sus habitantes.

Sin embargo, pese a que éste es un criterio casi generalizado, algunos países toman en consideración criterios adicionales para clasificar a una población como urbana o rural, a fin de establecer las acciones estatales pertinentes. A continuación se presenta un cuadro comparativo de las definiciones de población rural en nueve (9) países de América y el Caribe, tomados del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), que es la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro N° 6 **Definiciones de población rural en algunos** **países de América**

País	Año del Censo	Definición de población rural
Bolivia	Censo 1988	Aquella con menos de 2 000 habitantes.
Chile	Censo 1992	Asentamiento humano concentrado o disperso con 1,000 o menos habitantes, o entre 1,001 y 2,000 habitantes en los que menos del 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias.
Colombia	Censo 1993	Aquella residente en áreas no incluidas dentro del perímetro de la cabecera municipal (centro poblado donde se localiza la sede de la alcaldía).
Cuba	Censo 1981	Población con menos de 500 personas o con más de 500 y menos de 2,000 habitantes que presentaran menos de cuatro de las siguientes características urbanas: alumbrado público, calles pavimentadas, acueducto, red de alcantarillado, cloacas, servicio médico asistencial y centro educacional.
Ecuador	Censo 1990	Aquella censada en las parroquias rurales (cabecera parroquial y resto de la parroquia). Incluye además la población empadronada en la “periferia” de las capitales provinciales y cabeceras cantonales.
México	Censo 1990	La que habita en localidades con no más de 2,500 habitantes.
Perú	Censo 1993	Un centro poblado rural es aquel que no tiene 100 viviendas contiguas, ni es capital de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos ⁴⁹ .
Venezuela	Censo 1990	Centros poblados con menos de 1,000 habitantes y población diseminada.
Panamá	Censo 1990	Aquella que vive en localidades con menos de 1,500 habitantes, y que carecen de luz eléctrica, acueducto y alcantarillado, calles pavimentadas, establecimientos comerciales, facilidades de comunicación, escuela secundaria, y otras.

Fuente: Boletín Demográfico N° 63 (1999). América Latina: Proyecciones de Población Urbano–Rural. CELADE/CEPAL.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

⁴⁹ INEI, Directorio de Centros Poblados, 1994.

La información presentada en el Cuadro N° 6 muestra que, además del Perú, países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela definen a las poblaciones rurales como aquellas agrupaciones que fluctúan en los rangos de 1,000 a 2,500 habitantes o que, en su defecto, se encuentran ubicadas fuera del alcance de las capitales de distritos. En cambio, países como Chile, Cuba y Panamá han desarrollado con mayor profundidad la definición de población rural, tomando en consideración como criterio no sólo la cantidad de población, sino también el acceso a servicios básicos como la electricidad, agua, desagüe, salud y educación. Ciertamente, dos de estos tres últimos países mencionados (Chile y Cuba), han tenido mejoras considerables en cuanto a ampliación de servicios básicos y satisfacción de necesidades básicas de la población en general.

Definir adecuadamente a una población como rural o urbana, y a las “pequeñas ciudades”, es clave, tanto para focalizar el gasto público como para diseñar, implementar y esclarecer las políticas públicas. Es necesario identificar con la mayor precisión posible a la población beneficiaria y sus características propias,⁵⁰ teniendo en cuenta que el diseño de las políticas sociales no puede limitarse a calificar a la población en términos numéricos. Es preciso adoptar diversos criterios, tales como el desarrollo de actividades agrícolas, grado de desarrollo de los servicios públicos, ubicación en áreas geográficas, circunscripciones territoriales administrativas (distritos, provincias, etc.), tipo de

⁵⁰ Parodi Trece, Carlos. *Economía de las Políticas Sociales*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 2004, pp. 223–224.

centro poblado (caseríos, pueblos, villas, etc.), que han sido minusvalorados al elaborar e implementar políticas nacionales.

De procederse de esta manera, el impacto podría ser mayor aumentando la eficiencia en el uso de los recursos y elevando el impacto per cápita de los programas sociales debido a que las inversiones y recursos disponibles se concentrarían en un grupo determinado de personas; en este caso, de los centros poblados de las zonas rurales o del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades”.

Sin embargo, el criterio numérico es el que ha prevalecido para la aplicación de las políticas públicas en el Perú y, particularmente, para las referidas al sector de Saneamiento, como se podrá ver a continuación.

4.1.1 El “ámbito rural” en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su Reglamento

El artículo 2º del Título I de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338,⁵¹ establece que los servicios de saneamiento comprenden la prestación regular de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, así como la disposición sanitaria de excretas, tanto en el ámbito urbano como el rural. Sin embargo, la Ley no señala qué se debe entender por “ámbito urbano” y “ámbito rural”.

En agosto de 1996, mediante Decreto Supremo N° 15-96-PRES que modificó el Reglamento de la Ley General

⁵¹ Fue promulgada el 24 de julio de 1994.

de Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 09-95-PRES, se estableció que, para efectos de la prestación de los servicios de saneamiento, un centro poblado es considerado rural cuando no tenga más de 2,000 habitantes. Posteriormente, en el año 2005, el Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, acoge la misma definición para el ámbito rural, añadiendo la de “pequeñas ciudades”, refiriéndose a poblados en donde viven entre 2,001 y 30,000 habitantes.⁵²

Asimismo, según lo establecido en el artículo 173° del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, habitualmente, en estas zonas suelen prestar los servicios de saneamiento las organizaciones comunitarias, conformadas por la propia población y representadas mediante Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), comités vecinales, entre otros,⁵³ los cuales están en la obligación de registrarse en la municipalidad a cuya jurisdicción pertenecen. La cuota familiar que se solicita a los usuarios debería cubrir como mínimo los costos de administración, operación, mantenimiento y reposición de los equipos, cuyo monto debe ser aprobado por la Asamblea General o el órgano de mayor jerarquía de la Organización Comunal.

⁵² Definición establecida en el inciso b) del artículo 164° del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

⁵³ *Ibidem*, artículo 173°.

Cuadro N° 7 Definiciones de Centro Poblado Rural en vigencia en el Perú

Entidad	Definición
INEI (Directorio de Centros Poblados, 1994)	Un centro poblado rural es aquel que no tiene 100 viviendas contiguas, ni es capital de distrito; o que, teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas sin formar bloques o núcleos.
Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338 promulgada el 24 de julio de 1994, y su reglamento, Decreto Supremo N° 09-95-PRES, modificado mediante Decreto Supremo N° 15-96- PRES y luego mediante Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA)	Un centro poblado rural es aquel con menos de 2,000 habitantes. Además, existe la definición de “pequeña ciudad”, aquella con una población que agrupa entre 2,001 y 30,000 habitantes.
OSIPTEL – FITEL	<u>Según el Reglamento de Administración y Funcionamiento de FITEL, Resolución de Consejo Directivo de OSIPTEL N° 048-2000-CD/OSIPTEL:</u> Centro poblado rural que incluye a todos los centros poblados rurales que el INEI considera y a las capitales de distrito con 3,000 habitantes o menos, aún cuando hayan sido consideradas como urbanas por el INEI. <u>Según Resolución del Consejo Directivo de OSIPTEL N° 020-2005-CD/OSIPTEL:</u> Centros poblados rurales son aquellos definidos como tales por el INEI, además de los incluidos en los Anexos 1A, 1B y 1C de los contratos de concesión con Telefónica del Perú – Parte II y aquellos centros poblados en los que se encuentren instalados teléfonos públicos con recursos del FITEL.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

4.1.2 Las “Pequeñas Ciudades”. ¿Urbanas o Rurales? Su ubicación político-administrativa: los Gobiernos locales

Por otro lado, el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento presenta el sintagma “pequeñas ciudades”, sintagma que incluye a aquellas poblaciones que tienen entre 2,001 y treinta mil 30,000 habitantes.⁵⁴ Si bien el Reglamento no menciona si éstas deben tener o no características rurales (lo cual incluye a poblaciones urbanas y rurales), sí establece que no serán considerados dentro del “ámbito rural” o de las “pequeñas ciudades” aquellos centros poblados que sean abastecidos por empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), a las cuales nos referiremos en el subcapítulo siguiente⁵⁵.

En este ámbito, el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), cuyo fin es mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las “pequeñas ciudades”, por medio de la construcción y rehabilitación de la infraestructura de agua y desagüe y fortaleciendo la gestión y sostenibilidad de los mismos con la participación de Operadores Especializados,⁵⁶ señala que en la actualidad existen 644 “pequeñas

⁵⁴ Definición establecida en el inciso b) artículo 164° del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 163°.

⁵⁶ Organización privada con personería jurídica y carácter empresarial que, una vez desarrollado el proceso de selección, negociación y suscripción del contrato con la municipalidad, se hace cargo de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito de las pequeñas ciudades. Definición establecida en el artículo 4°, numeral 17 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento.

ciudades”, concentrando alrededor de 4.1 millones de habitantes. Éstas se distribuyen en atención a rangos poblacionales, regiones geográficas y a la administración política bajo la cual se encuentran (municipalidad distrital, provincial, centros poblados menores, etc.):⁵⁷

Cuadro N° 8 **Número de pequeñas ciudades según rangos poblacionales**

Rango poblacional	N° de pequeñas ciudades	(%)
Entre 2,001 y 10,000 habitantes	525	82%
Entre 10,001 y 20,000 habitantes	86	13%
Entre 20,001 y 30,000 habitantes	33	5%
Total	644	100%

Fuente: Documento de Sistematización–Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

A partir de este cuadro cabe mencionar que en el primer rango poblacional que comprende entre 2,001 y 10,000 habitantes, predominan los referentes socioculturales, económicos, organizativos, institucionales y de gobernabilidad propios de las zonas rurales, diferenciándose de los siguientes dos rangos (10,001–20,000 y 20,001–30,000), ciudades en las cuales se

⁵⁷ Esta información se encuentra en el Documento de Sistematización – Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR). Lima, pp. 14 – 15.

observa una notoria concentración de mercancías y servicios, así como puntos focales donde convergen diversas rutas de transporte.⁵⁸

Cuadro N° 9 Localización de pequeñas ciudades según regiones geográficas

Regiones geográficas	N° de pequeñas ciudades	(%)	Población total (Millones)
Costa	246	38%	1.9
Sierra	311	48%	1.6
Selva	87	14%	0.6
Total	644	100%	4.1

Fuente: Documento de Sistematización–Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, según el cuadro N° 9, se observa que la mayoría de estas “pequeñas ciudades” se localiza en la Sierra y Selva del país, agrupando a más de 3.5 millones de peruanos.

A efectos de evaluar la situación del acceso a los servicios de agua y desagüe en estas “pequeñas ciudades”, así como la pertinencia del marco regulatorio en este ámbito, la información de rangos poblacionales y número de pequeñas ciudades no resulta del todo suficiente. Es necesario, en ese sentido, reconocer el nivel de la autoridad que se encarga de la administración de dichos servicios en estas ciudades.

⁵⁸ *Ibidem.*

A continuación se muestra la división del total de pequeñas ciudades, según el tipo de administración política en que se desenvuelven:

Cuadro N° 10
Tipo de Administración Política de las Pequeñas Ciudades

Tipo de Administración Política	%	N° de pequeñas ciudades
Municipalidades distritales	64%	412
Municipalidades Provinciales	12%	77
Municipalidades de centro poblado menor	8%	52
Otra categoría (centro poblado, campamento minero, etc.)	16%	103
TOTAL	100%	644

Fuente: Documento de Sistematización–Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, de las 644 “pequeñas ciudades”, 489 se ubican dentro del ámbito de responsabilidad de un Gobierno local, de las cuales 412 (un poco menos del 90%) se encuentran bajo la administración política de una municipalidad distrital. A esto se puede agregar que sólo 144 son atendidas por una EPS, mientras que un número de 490 (lo que representa el 76% del total), ubicadas mayoritariamente en la región andina (56%), son atendidas directamente por las municipalidades (226),

Juntas Administradoras de Agua (58), Comités de Agua (30) y otras administraciones (150).

La importancia de este desagregado para el análisis radica en que se puede destacar el vital papel que las normas del sector han asignado a los Gobiernos locales en la regulación, supervisión y fiscalización de las responsabilidades para la gestión, operación y mantenimiento de los sistemas de agua y desagüe en el “ámbito rural”. Estas responsabilidades son asumidas por las organizaciones comunitarias (JASS, Asociaciones, Comités, entre otras), así como operadores especializados en las “pequeñas ciudades”, en su calidad de organizaciones privadas con personería jurídica y carácter empresarial con una vinculación directa con la municipalidad a través de la negociación y firma de un contrato de prestación de los servicios de agua y desagüe.

En consecuencia, resulta pertinente señalar que el buen desempeño en la provisión de los servicios a la población, tanto de las Organizaciones Comunitarias como de los Operadores Especializados, dependerá en gran medida de cómo estén organizadas las municipalidades distritales y su capacidad de gestión, así como del grado de pobreza de su jurisdicción y la relación que sea capaz de establecer con los demás niveles de gobierno. No obstante, es sabido que diversos Gobiernos locales, especialmente los rurales (aquéllos cuya población mayoritaria se ubica en estas zonas), se enfrentan a una difícil situación económica en su jurisdicción, y que no pocos adolecen de baja capacidad de gestión. Esta situación será desarrollada con mayor detalle en la sección 4.2.1 del presente Informe, en la parte relacionada con la pobreza, la capacidad de

gestión y el financiamiento de las municipalidades distritales.

En suma, las definiciones de centros poblados de zonas rurales o del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades” en materia de saneamiento, señaladas exclusivamente en función de su número poblacional, no coinciden de manera integral con el papel y la responsabilidad que el Gobierno central tiene respecto de las poblaciones rurales. Tampoco coinciden con las capacidades reales de las municipalidades distritales rurales de estas zonas del país, así como de las municipalidades de centros poblados, en lo referido a la proyección, ejecución, administración de obras de infraestructura de los servicios de agua y desagüe, incluyendo la regulación, supervisión y vigilancia del servicio prestado por operadores especializados.

La brecha existente para el acceso a estos servicios básicos se observa claramente si comparamos las zonas rurales con las zonas urbanas. En estas últimas existe una mayor tendencia a la inversión y expansión de estos servicios, complementando la existencia de un organismo regulador como la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) que, a partir de sus funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora, apunta a que las EPS cumplan con sus obligaciones legales.

4.1.3 Definición del “ámbito rural” y su relación con el proceso de descentralización. La demarcación territorial

La ausencia de unidad entre las diversas políticas públicas y reformas institucionales sectoriales del

Estado implica, sin duda, un impacto negativo sobre el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

Esto comporta una especial importancia en la reforma del Estado encaminada hacia la descentralización del país. En ese sentido, las leyes aprobadas y las reformas institucionales o sectoriales deberían afirmar y fortalecer el proceso de descentralización.

Desde la promulgación de la Ley de Reforma Constitucional que introdujo el proceso de descentralización del país⁵⁹ como una forma de organización permanente del Estado y que se fija como objetivo el desarrollo integral del país, se empieza a emitir un conjunto de normas necesarias para establecer el marco para el desarrollo de dicha descentralización. Entre éstas se pueden enumerar a la Ley de Bases de Descentralización,⁶⁰ la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Locales y, especialmente, la Ley de Demarcación y Organización Territorial,⁶¹ cuya finalidad es “Definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones”.

⁵⁹ Ley N° 27680, que Aprueba la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 7 de marzo del 2002.

⁶⁰ Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 20 de julio del 2002.

⁶¹ Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 25 de julio del 2002.

La demarcación territorial es un aspecto clave a considerar dentro del proceso de diseño e implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza en nuestro país. La imprecisión de límites territoriales, el desconocimiento de las principales características de las poblaciones e, incluso, su propia existencia, constituyen puntos de partida para el inicio de problemas de ámbito jurisdiccional, incidiendo principalmente en aquellos centros poblados más pobres, con carencias económicas, falta de infraestructura básica y un alto índice de necesidades básicas insatisfechas.

El Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial,⁶² aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, establece definiciones y criterios que deberán ser adoptados para la demarcación y organización territorial. Así, el artículo 4º, inciso a) del Reglamento define a los centros poblados de la siguiente manera:

Centro Poblado.- Es todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Dichos centros poblados pueden acceder, según sus atributos, a categorías como caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli.

Esta denominación oficial debería regir y aplicarse para efectos del diseño de las políticas nacionales, regionales

⁶² Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de febrero del 2003.

y locales, dentro del marco de la descentralización del país.

A partir de esta definición, el referido Reglamento hace una clasificación de los centros poblados que, si bien no los diferencia como ámbitos urbanos o rurales, lo hace en atención a las características propias del lugar, las relaciones que se desarrollan entre éstos y su grado de acceso a determinados servicios públicos. La clasificación es como sigue:

Cuadro N° 11
Tipos de Centros Poblados según el
Reglamento de la Ley de Demarcación y
Organización Territorial
(D.S. N° 019-2003-PCM)

Características	Tipo de centro poblado				
	Caserío	Pueblo	Villa	Ciudad	Metrópoli
Población	151-1,000 hab.	1,001-2,500 hab.	2,501-5,000 hab.	5,001-500,000 hab.	Más de 500,001 hab.
Ubicación de Viviendas	En forma continua o dispersa parcialmente	En forma contigua y continuada (formando calles y una plaza)	En forma contigua y continuada (formando calles y una plaza)	En forma contigua y continuada (formando calles y una plaza)	En forma contigua y continuada (formando calles y una plaza)
Centro Educativo	En funcionamiento	Con infraestructura equipamiento y personal para el nivel de primaria	Con infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa y tres primeros años de secundaria	No específica	No específica
Servicios de Salud	No aplica	Con infraestructura, equipamiento y personal para un puesto de salud	Con infraestructura, equipamiento y personal para un Centro de salud	No específica	No específica
Servicios de correo, telefonía pública	No aplica	No aplica	Sí	Sí	Sí
Plan Urbano	No aplica	No aplica	Sí	Sí	Sí

Fuente: Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial (D.S. N° 019-2003-PCM).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese sentido, debido a la necesidad de coordinar la organización y demarcación territorial con las políticas públicas sectoriales, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debió tomar en consideración los lineamientos establecidos por la mencionada Ley y no limitarse únicamente al criterio del número para definir a los centros poblados del “ámbito rural”.

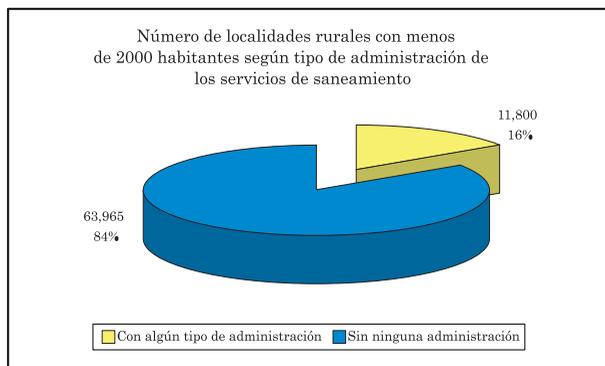
Según datos del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015⁶³ del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la actualidad existen más de 75,765 centros poblados, con menos de 2,000 habitantes, que concentran una población de 7.90 millones del total nacional. De dichos centros poblados catalogados dentro del ámbito rural, sólo 11,800 estarían contando con algún tipo de administración de sus servicios de agua y desagüe por parte de las propias comunidades de las zonas, de los cuales, sin embargo, no se cuenta con mayor información acerca de la sostenibilidad de los sistemas allí existentes y de la calidad del agua que está consumiendo dicha población.

Ello significa que en las 63,965 localidades donde se asientan más de tres millones de peruanos, en las que no existe alguna entidad o grupo (JASS, Comité, Municipalidad, etc.) que asuma la responsabilidad directa de la provisión de un servicio de agua en condiciones aptas para el consumo humano, las probabilidades de estar satisfaciendo sus necesidades domésticas con agua de dudosa calidad son sin duda mayores.

⁶³ Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 (2006), aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA, de fecha 19 de marzo del 2006.

Gráfico N° 15

Administración de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural”



Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, el Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015 no contiene información sobre la distribución de las localidades y/o centros poblados rurales en función a rangos poblacionales menores a los 2,000 previstos en la norma, pese a que esta información se encontraba detallada en la Evaluación de las Políticas Nacionales de Saneamiento del Perú,⁶⁴ efectuada por el proyecto conjunto del Proyecto de Salud Ambiental (EHP/USAID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/CEPIS) y el Programa de Agua y Saneamiento (BIRF/PAS) del Banco Mundial, desarrollado para apoyar y colaborar con el Ministerio de Vivienda,

⁶⁴ Edwards, Dan, Davis, Jennifer y Bellido, Eugenio. *Evaluación de las Políticas Nacionales de Saneamiento del Perú*. Washington D.C.: 2004.

Construcción y Saneamiento del Gobierno del Perú en el diseño de sus políticas del sector.

Dicha información sería de gran utilidad para determinar la capacidad de desempeño de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) u otro tipo de organizaciones comunitarias, en dichos centros poblados, en lo referente al mantenimiento y la sostenibilidad de la infraestructura para la provisión de agua segura, y eventualmente la de desagüe, que se instalen en estos centros poblados rurales.

En efecto, si observamos la posibilidad real y efectiva de una comunidad para proyectar, implementar, mantener y administrar una infraestructura de agua potable, con cierto nivel de complejidad (que además demanda un período mínimo de preparación técnica para cumplir adecuadamente con los objetivos previstos) seguramente encontraremos grandes diferencias en los resultados, dependiendo de si estas poblaciones se ubican en zonas urbanas o rurales, de su número poblacional, así como de su nivel de organización y posibilidad de plantear demandas sociales.

Aquellos centros poblados caracterizados por una menor concentración poblacional –principalmente de la Sierra y Selva–, cuyos modos de vida organizacional están adaptados básicamente a las características geográficas propias del lugar de residencia, a las actividades económicas que se desarrollan en la zona y a sus costumbres socio–culturales, requerirán del Estado una mayor atención en términos económicos, así como apoyo en el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, que las ciudades de mayor densidad poblacional, incluyendo sus zonas periurbanas.

No cabe duda de que la política de agua y saneamiento debe considerar no sólo el número de personas que habitan en un centro poblado, sino también, características tales como el grado de desarrollo (acceso a escuelas, centros de salud, oficinas administrativas, mercados, empleo, etc.) y la posibilidad de interrelacionarse con otros centros poblados (red de infraestructura de caminos).

No se debe olvidar que las políticas sectoriales no pueden ignorar el proceso de descentralización que desde el año 2002 se está implementando en el Perú, como eje central de desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.⁶⁵ Caminar en esta dirección hará posible que todas las personas puedan gozar de condiciones básicas para impulsar su desarrollo, siendo una de las más importantes el acceso a servicios de agua potable y saneamiento.

Según datos de la Presidencia del Consejo de Ministros, aproximadamente 237 distritos (12.9%) cuentan con volúmenes poblacionales por debajo de 1,000 habitantes y 21 distritos (1.1%), con poblaciones menores a 500 habitantes,⁶⁶ sobre las cuales no se tiene mayor información. Debido a la concentración poblacional, asumimos que mayoritariamente presentan características de zona rural.

⁶⁵ Artículo 3° de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de julio del 2002.

⁶⁶ En: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm>

Esta situación brinda elementos suficientes para cuestionar la restricción que surge del marco legal del sector saneamiento con relación a algunos centros poblados de hasta un máximo de 2,000 habitantes para catalogarlos dentro del “ámbito rural”, sin considerar características adicionales que permitan precisar ese perfil (pudiendo incluso exceder el número previsto en la norma) y, por ende, excluyéndolos de políticas públicas, exclusivas para las poblaciones rurales del país de preferente atención por parte del Estado.

Ello demuestra la falta de coherencia de las políticas de descentralización con lo dictaminado mediante la Ley N° 27795–Ley de Demarcación y Organización Territorial, proceso de preferente interés nacional que busca desarrollar aquellos lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales. El órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial es la Presidencia del Consejo de Ministros, actuando a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

4.2 Las municipalidades distritales de las zonas rurales. Limitaciones y riesgo para la administración de infraestructura de saneamiento

En las zonas rurales, la municipalidad distrital es la institución del Estado más conocida por la población, debido a su carácter de órgano de gobierno encargado de promover el desarrollo de su circunscripción, y por ser el nivel de gobierno más cercano a la población, pese

a las dificultades materiales y económicas que debe superar en el cumplimiento de sus funciones.

En la actualidad, en el país existen 1,829 distritos, de los cuales 1,071 son administrados por municipalidades rurales, denominadas así debido a que su población urbana no es mayor al 50% de su población total, conforme a la definición establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.⁶⁷ Este criterio de definición de las municipalidades rurales es insuficiente para conocer el número de distritos con características rurales de subsistencia, y la magnitud de la ruralidad en el país. Consideraciones como las actividades económicas que se realizan en el lugar, el nivel de interacción y accesibilidad hacia otras municipalidades, el nivel de acceso a los servicios públicos, entre otras, son importantes para determinar la situación real de una determinada población.

Estas municipalidades tienen las mismas competencias, atribuciones, funciones, derechos y obligaciones que corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, pudiendo adoptar una organización administrativa distinta a la establecida en su Ley Orgánica.

⁶⁷ Artículo 139° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

Cuadro N° 12
Número de municipalidades en zonas rurales y
de municipalidades de centros poblados

N°	Regiones	Distritos por Región 1/	Municipalidades de Centro Poblado 1/	Municipalidades en zonas rurales (LOM 29792) 2/	% Municipalidades distritales rurales por Región
1	Amazonas	83	68	55	66.3
2	Ancash	166	146	113	68
3	Apurímac	80	93	53	66.3
4	Arequipa	109	15	42	38.5
5	Ayacucho	111	103	59	53.2
6	Cajamarca	1276	236	121	95.3
7	Callao	6	1	0
8	Cusco	108	111	84	77.8
9	Huancavelica	94	180	75	79.8
10	Huánuco	76	224	69	90.8
11	Ica	43	2	14	32.6
12	Junín	121	97	48	39.7
13	La Libertad	83	84	53	63.9
14	Lambayeque	38	25	13	34.2
15	Lima	171	54	31	18
16	Loreto	51	15	36	70.6
17	Madre de Dios	11	7	7	63.6
18	Moquegua	20	19	10	50
19	Pasco	28	58	9	32.1
20	Piura	64	42	26	40.6
21	Tacna	27	21	8	29.6
22	Tumbes	12	6	4	33.3
23	Ucayali	14	15	12	85.7
24	Puno	109	262	96	88
25	San Martín	77	96	33	42.9
	Total	1829	1980	1071	58.6

Fuente: 1/ Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centro Poblado (2005) INEI. Incluyen las municipalidades de capital de provincias.

2/ Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al número de municipalidades rurales, que refleja una cantidad mayor al 50% de los distritos que se ubican en zonas rurales, se añade la existencia de 1,980 municipalidades de centros poblados en el país, las cuales se crean, entre otros factores, en razón de la comprobada necesidad de servicios locales en los centros poblados, así como para su sostenimiento.

Por otro lado, aún cuando la actual Ley Orgánica de Municipalidades obliga a las municipalidades provinciales y distritales a asignar mensualmente un porcentaje de sus recursos a las municipalidades de centros poblados en base a la necesidad poblacional y los servicios públicos que les fueron delegados para su administración, es común encontrar que estas municipalidades no pueden asumir el sostenimiento de dichos servicios debido a que, en muchos casos, no cuentan con local y mobiliario, así como con la posibilidad de realizar gastos operativos mínimos.⁶⁸

Asimismo, si bien es cierto que las municipalidades de centros poblados constituyen una primera instancia de gestión de servicios para dichas comunidades, también es cierto que para su creación no se ha considerado exigencias técnicas y políticas como la discusión de criterios geográficos, ambientales y económicos, entre otros. Su creación indiscriminada podría provocar una innecesaria atomización de los territorios municipales,⁶⁹

⁶⁸ REMURPE. **Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales**. Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú, Tomo I, 2006, p. 38.

⁶⁹ *Ibidem*.

afectando el desarrollo integral de los Gobiernos provinciales y distritales.⁷⁰

En razón de esta heterogeneidad de Gobiernos locales y de la complejidad de la administración y reglamentación de los servicios de agua y desagüe, especialmente en las zonas rurales del país, era necesario que en la determinación de las funciones en materia de saneamiento se atendiese a una serie de características propias de los Gobiernos locales. Sin embargo, el marco institucional existente para la prestación del servicio por parte de las municipalidades distritales no tomó en consideración criterios tales como los niveles de gestión, las fuentes de financiamiento y la pobreza que aquejan a la población de determinado distrito.

4.2.1 Municipalidades distritales. Pobreza, capacidad de gestión y financiamiento

Como se ha visto en la parte correspondiente a los antecedentes del presente Informe, en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo y en los casos expuestos, el déficit de infraestructura de saneamiento en las zonas rurales es considerable, así como la

⁷⁰ La creación de estas municipalidades de centros poblados podría obedecer al hecho de que la centralización se reproduce también a nivel municipal, tal y como ocurre a nivel central, razón por la que así como los Gobiernos regionales quieren ser autónomos del Gobierno central, a su vez las municipalidades de centros poblados y comunidades campesinas quieren serlo respecto de su cabecera municipal. Si bien éste es un tema que involucra el análisis de los costos de coordinación, ahorros en la eficiencia de la provisión de servicios públicos y credibilidad de las entidades públicas responsables en la materia, no será abordado en el presente Informe.

limitación de los fondos tanto estatales como de los propios operadores del servicio para revertir esa situación. Aunado al problema de la mala gestión de los servicios de agua y desagüe, ello conduce al deterioro de la infraestructura existente. A su vez, esto genera descontento en los usuarios, que retrasan sus pagos o, simplemente, dejan de pagar, lo cual deviene en una debilidad mayor en el operador, que se traduce en un mayor deterioro del servicio, tal y como se ha podido constatar en la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a las municipalidades distritales.

Es importante mencionar una arraigada cultura de no pago y poca conciencia del valor del agua tratada en muchas personas, pero también es cierto que, especialmente en las zonas rurales, los ingresos familiares son bajos, lo que redundará en bajos ingresos para los operadores del servicio, ya sean municipios, JASS u otros, afectando así directamente la prestación de los servicios de saneamiento y su sostenibilidad.

Sin embargo, éstas son algunas de las consideraciones que no se han tomado en cuenta suficientemente al asignar responsabilidades a los Gobiernos locales en la administración y reglamentación de los servicios de agua y desagüe, no contemplando mecanismos efectivos de apoyo a través de los Gobiernos provinciales, regionales y el Gobierno central, sobre todo cuando requieren la cooperación en el financiamiento de obras, así como el fortalecimiento de su capacidad de gestión.

En esa línea, un estudio del centro de investigación Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) del año 2002 documenta la heterogeneidad que caracteriza a las municipalidades provinciales y distritales y sugiere

una clasificación en base a su nivel de necesidades y capacidad de gestión. De esta combinación se obtiene otra clasificación de municipalidades que permite establecer una transición diferenciada de funciones, así como la transferencia de recursos.⁷¹

Para la determinación del nivel de necesidades se tomaron en cuenta variables relacionadas con el grado de pobreza y acceso a infraestructura, como la tasa de pobreza distrital, tasa de desnutrición infantil, el déficit de desagüe, de electricidad e índice de accesibilidad vial. Por otro lado, para determinar la capacidad de gestión se tomó en cuenta el número de profesionales en el distrito por cada 1,000 habitantes, el número de servicios administrativos automatizados, los ingresos por recaudación tributaria en la población del distrito y los ingresos totales de la municipalidad (escala).

A continuación se muestran los resultados de dicho estudio para la caracterización de las municipalidades distritales:

⁷¹ Torero, Máximo y Valdivia, Martín. “La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú” (2002). Este documento corresponde al informe final asociado a la investigación realizada por los autores en el marco de la consultoría encargada por Associates in Rural Development Inc. (ARD), en coordinación con USAID–Perú, y dentro del Programa de Emergencia de Descentralización de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Cuadro N° 13
Número de Municipalidades distritales según
necesidades y niveles de gestión

Gestión/ Necesidades	Municipalidades distritales		
	No muy pobres	Muy pobres	Total
Alta Gestión/ Alta Escala	98	124	222
Media Gestión/ Alta Escala	76	383	459
Baja Gestión/ Baja Escala	55	830	885
Total	229	1337	1567

Fuente: La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. GRADE, 2002.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con estos resultados observamos que aproximadamente 830 municipalidades distritales –lo cual representa alrededor de un 53% del total de municipalidades– atraviesan una situación de alta pobreza, baja capacidad de gestión y bajos ingresos totales. Este último indicador reflejaría la poca posibilidad que éstas tienen para asumir funciones y responsabilidades que demanden ciertos conocimientos técnicos, además de mayores ingresos. No obstante, toda la normatividad existente en materia de saneamiento se apoya en los Gobiernos locales y, especialmente, en las municipalidades distritales.

Asimismo, de las 42 municipalidades distritales supervisadas por la Defensoría del Pueblo observamos que sólo en seis (6) de éstas concurren las características

de alta gestión y alta escala.⁷² Entre éstas se encuentra la municipalidad distrital de Paracas, la cual, interpretando erradamente la normativa, cataloga los cobros realizados a los usuarios por la prestación del servicio como Tasas reguladas por la Ley de Tributación Municipal.⁷³ A diferencia de otras municipalidades distritales, ésta cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Paracas (SEMAPAP), que establece el procedimiento del cálculo de las cuotas a cobrarse por el servicio de agua potable y alcantarillado.

Por otro lado, el cumplimiento de funciones que la Ley Orgánica de Municipalidades y el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento atribuyen a las municipalidades distritales en dicha materia se ve dificultado por lo siguiente:

- Las municipalidades carecen de áreas técnicas específicas en el rubro.
- Muestran una escasa capacidad para planificar y ejecutar proyectos integrales de agua y saneamiento.

⁷² El detalle de la clasificación de las municipalidades distritales supervisadas se adjunta en el Anexo N° 8 del presente Informe.

⁷³ Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 776, de fecha 31 de diciembre de 1993, señala en su artículo 66° lo siguiente: “Las tasas municipales son los tributos creados por los Concejos Municipales cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la Municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las Municipalidades de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (...)”. Asimismo, mediante Ley N° 27180 del 5 de octubre de 1999, que modifica dicho artículo, se expresa que no es tasa el pago que se recibe por un servicio de índole contractual.

- Los incentivos para atraer inversiones privadas en infraestructura de agua y desagüe son limitados.
- Tienen dificultades para elaborar instrumentos normativos (Ordenanzas) que propicien un real desarrollo y control de dichos servicios básicos dentro de su jurisdicción.
- Mantienen restricciones técnicas en el seguimiento y asesoría hacia las JASS y otras organizaciones comunitarias encargadas de administrar los servicios de saneamiento.

A estas dificultades se añade la situación tributaria y financiera que encaran las municipalidades y, especialmente, las de las zonas rurales. En efecto, de acuerdo con datos de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, del Ministerio de Economía y Finanzas, la recaudación de tributos internos a nivel de regiones, es aproximadamente ocho (8) veces menor al total recaudado en la región Lima.⁷⁴

Por otro lado, para garantizar su funcionamiento, un gran número de municipalidades distritales depende casi exclusivamente de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) y de algunas transferencias procedentes del canon (minero, forestal, pesquero, etc.). En la mayoría de las ocasiones, y casi en su totalidad, estos montos sólo alcanzan a las municipalidades para cubrir sus gastos ordinarios mínimos para su funcionamiento, como aquellos relativos al pago de personal, pensiones, servicios de

⁷⁴ Presentación: Logros y Avances de la Descentralización Fiscal (2007). Ministerio de Economía y Finanzas –Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.

agua, electricidad, teléfono, lo cual les crea dificultades para participar en proyectos de cierta magnitud, como los referidos al cofinanciamiento de infraestructura de agua y saneamiento, los cuales, según estimaciones del PRONASAR, ascenderían a un monto aproximado de US\$ 250,000.00 (doscientos cincuenta mil dólares).⁷⁵

Según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2008, alrededor de 536 municipalidades distritales estarían recibiendo, por concepto de FONCOMÚN, ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) mensuales, que es la cantidad mínima que debe recibir una municipalidad distrital⁷⁶ y equivalente a S/. 331,200.00 Nuevos Soles en dicho año, mientras que otras 303 municipalidades distritales recibirían entre 8 y 15 UIT por mes (rango de 331,200.00 – 621,000.00 Nuevos Soles anuales).⁷⁷

Por otra parte, no es cierto que todas las municipalidades distritales se benefician con asignaciones considerables de canon, que les permitan realizar gastos importantes en infraestructura, situación que se agrava si se tiene en consideración los

⁷⁵ Documento de Sistematización – Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR). Lima, p. 33.

⁷⁶ Artículo 88° del Decreto Legislativo N° 776 - Ley de Tributación Municipal, publicada en el Diario Oficial ***El Peruano*** el 31 de diciembre de 1993. El valor de la UIT para el ejercicio 2007 asciende a S/. 3,450.00 Nuevos Soles.

⁷⁷ Datos obtenidos del Anexo N° 2 sobre Transferencias por concepto de Fondo de Compensación Municipal, Vaso de Leche y Participación en Renta de Aduanas, de la Resolución Ministerial N° 001-2007-EF/65.01, publicada en el Diario Oficial ***El Peruano*** el 5 de julio del 2007.

niveles de pobreza que atraviesa el distrito, así como su acceso a una infraestructura básica de desagüe. Así lo señala el Ministerio de Economía y Finanzas al indicar que existe un total de 1,212 municipalidades distritales que durante el año 2006 han recibido por concepto de canon y sobrecanon menos de un millón de Nuevos Soles y que muestran un promedio de pobreza o carencias superior al 15% (agua, saneamiento y electricidad).⁷⁸

⁷⁸ Datos obtenidos del anexo de la Ley N° 28938, Ley que establece la emisión de documentos cancelatorios para el pago del Impuesto General a las Ventas (IGV), que grava las obras de saneamiento, pavimentación de pistas y veredas, y electrificación que realicen las municipalidades distritales, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 19 de diciembre del 2006.

Cuadro N° 14
Municipalidades distritales con FONCOMÚN
de 8 a 15 UIT (estimaciones 2008)^{1/} y
municipalidades con menos de 1 millón de
soles de canon y sobrecanon^{2/}(montos por año)

Regiones	N° de Distritos por Región	Foncomún 2008 08 UIT (331,200.00 Nuevos Soles)	Foncomún 2008 08 a 15 UIT (331,200.00- 621,000.00 Nuevos Soles)	Distritos con menos de 1 millón en canon y sobrecanon y más del 15% de pobreza o carencias
Amazonas	83	50	8	72
Ancash	166	86	38	98
Apurímac	80	27	19	72
Arequipa	109	63	16	80
Ayacucho	111	38	27	98
Cajamarca	127	30	30	66
Callao	6	1	0	1
Cusco	108	4	11	34
Huancavelica	94	36	14	83
Huánuco	76	6	19	64
Ica	43	13	6	30
Junín	121	52	22	101
La Libertad	83	16	15	59
Lambayeque	38	3	1	32
Lima	171	92	14	114
Loreto	51	2	4	11
Madre de Dios	11	1	2	8
Moquegua	20	12	5	2
Pasco	28	4	7	14
Piura	64	4	10	16
Puno	109	4	17	79
San Martín	77	23	18	64
Tacna	27	18	2	7
Tumbes	12	1	4	4
Ucayali	14	0	2	3
Total	1829	536	303	1212

Fuente: 1/ Estimaciones para el 2008 de transferencias por concepto de Fondo de Compensación Municipal, Vaso de Leche y Participación en Renta de Aduanas (2007). Ministerio de Economía y Finanzas.

2/ Anexo de la Ley N° 28938 (2006).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esto nos lleva a la conclusión de que pese a que las municipalidades distritales son las que administran y reglamentan dichos servicios en sus jurisdicciones y que más del 50% de éstas cuentan con una población mayoritariamente rural, la normativa del sector y las políticas estatales han creado dos grupos: aquéllas que podrían ser atractivas a las inversiones del sector privado (las denominadas “pequeñas ciudades”, con un número de habitantes que fluctúa entre los 2,001 y los 30,000) y aquéllos que presentan una serie de dificultades para ello (los centros poblados considerados dentro del ámbito rural con menos de 2,000 habitantes).

La división propuesta no toma en cuenta que en dichas localidades siempre operan las municipalidades distritales, muchas de las cuales tienen una reducida capacidad técnica y económica, así como falta de apoyo de otras instituciones del Estado. Esta situación viene mellando la salud de la población y el derecho de acceso a los servicios básicos en las zonas rurales del país.

En ese sentido, para promover el reordenamiento de las políticas en materia de saneamiento se debe integrar a las poblaciones rurales dentro de la dinámica de sus Gobiernos locales, a fin de que la inversión estatal o privada, según cada caso, sea canalizada de manera planificada y en coordinación con las municipalidades distritales, previendo la atención de aquellas zonas con déficit en el acceso a los servicios de agua y desagüe.

4.2.2 Principales riesgos para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento en las zonas rurales. Latencia de conflictos

El servicio de agua y desagüe será sostenible en la

medida en que se cuente con los recursos económicos y técnicos para ampliar la cobertura de manera que siempre llegue a toda la población, que la infraestructura se mantenga en buenas condiciones, que se atiendan adecuadamente las emergencias que se presenten, que la población tenga conciencia del valor del agua y no la desperdicie, y que todos estén en posibilidad de pagar por el servicio.

Sin embargo, observamos que la prestación de los servicios de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas servidas en zonas rurales y pequeñas ciudades presenta condiciones especiales respecto de los que se prestan en las zonas urbanas. Así, por ejemplo, la lejanía de algunas localidades hace más difícil el acceso a ciertos servicios y suministros. Asimismo, en razón del pequeño tamaño de la infraestructura, muchas veces ésta conlleva menores economías de escala, lo que significa que tiene un mayor costo por metro cúbico de agua tratada que sus similares en zonas urbanas, y puede hacerla más susceptible a ciertos riesgos.

A continuación se describen algunas de las condiciones que dificultan la prestación de un servicio de calidad en el ámbito de las municipalidades distritales:

a. El problema de los costos externos recibidos y generados. Contaminación del agua

Los costos de tratamiento del agua se establecen en función de la calidad que tiene el recurso en la fuente. A mayores niveles de contaminación –tanto orgánica como inorgánica– corresponderán mayores costos de tratamiento. En ese sentido, actividades económicas formales o informales, o la propia gestión sanitaria de

otras municipalidades, pueden contaminar las fuentes de agua, produciendo externalidades ambientales negativas que deben ser pagadas o asumidas por las municipalidades distritales, a fin de proveer una calidad del agua tal que no ponga en riesgo la salud de su población.

Es importante, en primer lugar, conocer la calidad del agua en la fuente y tener claro el origen de la contaminación (si es natural o antrópico), para luego de identificar al causante o causantes de la contaminación, exigir la corrección de la situación, de manera que los costos del servicio que presta la municipalidad distrital no se vean distorsionados por la actuación de terceros no controlados o débilmente controlados.

La transferencia de los costos que demanda prevenir la contaminación por parte de los contaminadores hacia otras poblaciones es una situación injusta que debe ser corregida. Muchas veces son las propias poblaciones rurales que al no tratar sus aguas servidas ni disponer adecuadamente de sus residuos sólidos terminan contaminando el agua de otras municipalidades. De aquí la importancia de generar responsabilidad sanitaria en todos los actores involucrados –Estado, empresa y población–, de manera que los costos que demanda prevenir la contaminación sean asumidos siempre por los generadores.

La internalización de los costos que demanda prevenir o mitigar la contaminación se puede concretar de varias maneras, ninguna de las cuales debe ser entendida como excluyente. La regulación mediante los límites máximos permisibles, la tributación o fijación de tarifas o

incentivos por la cantidad de contaminación producida y la autocomposición por medio de la negociación entre las partes son, entre otras, algunas posibilidades. Lo importante es evitar la formación de externalidades y la injusta transferencia de los costos de la contaminación.

b. Falta de personal calificado y soporte técnico para el mantenimiento y reparación de los equipos de infraestructura

En localidades pequeñas, normalmente hay poca disponibilidad de personal adecuadamente capacitado, así como de los repuestos necesarios. Por otro lado, la reducida escala de los servicios torna muy costoso el pago adecuado de personal calificado que pudiese acudir desde otras localidades.

Una forma de reducir este problema se lograría mediante el soporte técnico y la capacitación que pudiera proveer la EPS más cercana, la municipalidad provincial o el Gobierno regional a las municipalidades distritales. Sin embargo, esta alternativa de solución es parcial debido a la dispersión de localidades y la lejanía entre éstas e incluso de las zonas más urbanizadas, como resultado de la ausencia de un plan real de ordenamiento territorial en el país.

c. Infraestructura para la potabilización del agua

Este problema está muy relacionado con la distancia y el costo que exige llevar los insumos necesarios para la desinfección del agua hasta las comunidades alejadas. Manteniendo un stock adecuado y renovándolo a

tiempo, una adecuada administración puede reducir o eliminar este problema.

Sin embargo, la situación se agrava cuando los elementos o características que se quiera remover del agua son perjudiciales para la salud. Por ejemplo, algunos pozos contienen arsénico de manera natural. En determinadas cantidades, éste es un elemento muy venenoso, por lo que su remoción requiere el uso de filtros a base de ciertas arcillas especiales que demandan un costo y mantenimiento elevados.

Por otro lado, algunas fuentes de agua como, por ejemplo, lagunas y acequias, presentan características de mal olor y color marrón en ciertas épocas del año debido a los restos orgánicos que se depositan en ellas. La solución requiere también el uso de filtros especiales, por ejemplo, a base de carbón activado y el uso de ciertos químicos, que tornan muy costoso al sistema. En cualquier caso, la menor economía de escala de los sistemas pequeños hace más costosa, y por lo tanto menos factible, la posibilidad de dar una solución rápida al problema si no se cuenta con el financiamiento suficiente y la asesoría correspondiente.

d. El tratamiento de aguas servidas, el gran olvidado especialmente en las zonas rurales

Frecuentemente, la población de las localidades más pequeñas y alejadas no tiene una adecuada educación sanitaria y no concede importancia suficiente a la mala disposición de las aguas residuales. Sin embargo, también existen razones económicas para la falta de tratamiento de desagües. La infraestructura de tratamiento de aguas servidas no es de por sí rentable,

más aún cuando en los centros poblados del “ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades” no existen incentivos para la compra de aguas servidas tratadas para uso agrícola u otros.

La consecuencia de este problema es que muchas poblaciones pequeñas crean puntos de contaminación que representan un riesgo para la salud, sin que las autoridades municipales dispongan de medidas para contrarrestar la aparición de estos focos de enfermedades.

En otros casos, la contaminación producida termina contaminando cursos de agua que sirven a otras poblaciones de la parte baja de la misma cuenca, y así sucesivamente, deteriorando y por lo tanto incrementando los costos de tratamiento y potabilización del agua conforme se va aguas abajo.

En ese sentido, se requerirá no sólo educar a la población y hacer que tome conciencia del problema, sino también la aplicación de subsidios para construir y mantener los sistemas de tratamiento que se requiera.

e. Posibles conflictos derivados de la deficiente gestión de los servicios de saneamiento en las zonas rurales

La competencia por el uso del agua para consumo humano y para la agricultura puede conducir a conflictos serios. Algo similar puede ocurrir cuando una fuente de agua abastece de manera insuficiente a más de una comunidad. El deterioro de la infraestructura debido a las limitaciones mencionadas anteriormente, o la falta de recursos para la construcción de nueva

infraestructura de captación y tratamiento de agua exacerban los conflictos.

A la fragilidad y escasez de los sistemas de saneamiento en zonas rurales y “pequeñas ciudades” se añade la variación gradual de la cantidad de agua disponible a causa de los cambios drásticos en el medio ambiente como resultado del calentamiento global, reduciendo la cantidad de agua almacenada en los glaciares, y la desertificación de muchos lugares. Este escenario puede desencadenar en el futuro nuevos conflictos entre pobladores o entre comunidades por el consumo de agua.

Las autoridades están llamadas a solucionar el conflicto de manera pacífica y transparente, mientras se buscan las soluciones técnicas definitivas. No obstante las condiciones descritas, es de esperar que para lograr la sostenibilidad de los servicios de saneamiento en los centros poblados del “ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades” se requieran varios años, por lo cual se necesita un esfuerzo conjunto de todos los actores involucrados en la materia.

En ese sentido, el presente informe destaca la necesidad de establecer una política de saneamiento dirigida también a las zonas rurales, atendiendo a las características poblacionales y las relaciones económicas, la situación de los Gobiernos locales presentes en las poblaciones rurales y el fomento de la educación sanitaria en estas zonas. No es posible aplicar a las zonas rurales una política que es sólo viable en las zonas urbanas. Asimismo se requiere la presencia constante del Gobierno central en este proceso mediante la búsqueda y gestión de recursos financieros

y técnicos, tanto de organismos internacionales como nacionales, para apoyar a las zonas predominantemente rurales, la adopción de un sistema formal de subsidios y dirigido solamente a quienes realmente lo necesitan, así como la facilitación de la participación privada en los casos en que sea factible y económica socialmente.

4.3 Exclusión de los Gobiernos locales en el proceso de transferencia de funciones en materia de saneamiento. Seguimiento del proceso y absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND)

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) tenía a su cargo la conducción del proceso de descentralización en su condición de organismo independiente y descentralizado, con autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, entre las que se encontraba capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los niveles de Gobierno regional y local.

En enero del presente año, mediante D.S. N° 007-2007-PCM, se aprobó la fusión por absorción del CND con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como la entidad incorporante. Ello dio lugar a que todas las competencias hasta entonces ejercidas por el CND se incorporasen a la PCM.

Hasta la fecha de la referida fusión se encontraba en proceso una serie de transferencias de funciones en los diversos sectores (Agricultura, Educación, Vivienda y Saneamiento, entre otros), según el Plan de Transferencias Sectorial del quinquenio 2006–2010, del CND, de fecha 28 de febrero del 2006, el cual

comprendía la asignación y transferencia de funciones para el ejercicio de las competencias de cada nivel de Gobierno, bajo los siguientes criterios:

- **Subsidiaridad:** el gobierno más cercano es el más idóneo para ejercer la competencia o función.
- **Selectividad y proporcionalidad:** la transferencia toma en cuenta la capacidad de gestión efectiva, además de ser gradual y progresiva.
- **Provisión:** toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos.
- **Concurrencia:** cuando las competencias son compartidas cada nivel de Gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente.

4.3.1 Transferencia de funciones a los Gobiernos regionales en materia de saneamiento y el desconocimiento de la labor que cumplen las municipalidades distritales. Replanteando el proceso de transferencia de funciones del sector saneamiento

Para las transferencias sectoriales de mediano plazo del sector saneamiento, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento únicamente programó la transferencia de funciones sectoriales hacia los Gobiernos regionales durante el período 2006–2010.

Respecto de los Gobiernos regionales y locales, el ente rector considera que éstos tienen claramente definidas y precisadas sus funciones en sus respectivas Leyes Orgánicas. Sin embargo, también reconoce que hay

funciones y competencias que no están siendo asumidas a plenitud por dichos Gobiernos, como el planeamiento y la promoción de inversiones en vivienda y saneamiento. Asimismo manifiesta que los Gobiernos regionales y locales no podrán ejercer debidamente sus funciones si no implementan adecuadamente a las Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento,⁷⁹ con personal calificado, presupuesto e infraestructura.⁸⁰

En lo que se refiere a transferencias sectoriales hacia los Gobiernos locales, éstas no se hicieron extensivas a aquéllos bajo el argumento de que los alcaldes habrían manifestado que tales funciones ya las están ejerciendo, quedando pendiente para las municipalidades distritales sólo la transferencia del programa PRONASAR, programada para el período 2007–2009.

Esta medida confirma que, hasta el momento, no se tiene una conciencia real de cómo se viene llevando a cabo la administración de los servicios de saneamiento por parte de las municipalidades distritales y, especialmente, de las municipalidades rurales que, debido a las limitaciones ya señaladas, no están en capacidad de formular una política de desarrollo de sus localidades en esta materia que les permita contar con un acceso adecuado a los servicios de agua y saneamiento.

⁷⁹ Según datos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a febrero de este año, de los 12 gobiernos regionales que han incorporado en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) las atribuciones que tienen en materia de saneamiento, sólo el Gobierno Regional de Junín aprobó su ROF vía ordenanza.

⁸⁰ Plan de Transferencias 2006-2010 (2006). Consejo Nacional de Descentralización, pp. 148-149.

La Defensoría del Pueblo ha podido constatar en sus supervisiones, así como en los casos reportados, que si bien es cierto que las municipalidades distritales están administrando y reglamentando los servicios de saneamiento en sus circunscripciones, éstas lo hacen por un mandato legal, pero con serias deficiencias técnicas y de gestión, así como de recursos, que les impide dar sostenibilidad a los sistemas de agua y desagüe existentes, ocasionando el estancamiento en el desarrollo de las comunidades, principalmente de las zonas rurales.

En ese sentido, se requiere evaluar la forma o método en que las municipalidades distritales están administrando los servicios de saneamiento –si efectivamente lo están haciendo– para que, a partir de ello, el Gobierno central desarrolle, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las acciones tendientes a generar las capacidades necesarias en las municipalidades distritales, así como el apoyo financiero que el desarrollo de los servicios de agua y desagüe requiere fundamentalmente en las zonas rurales del país.

Es necesario replantear, asimismo, el actual sistema de transferencias que favorece a los espacios urbanos. Bajo el principio de apoyo a los lugares con mayor concentración poblacional se hace a un lado a las poblaciones rurales con menos habitantes. Así, se debe formular un Plan Nacional de capacitación en gestión y transferencia financiera hacia los Gobiernos locales, a fin de que puedan suplir las necesidades de servicios básicos de sus localidades. De manera complementaria, el ente rector debe promover el desarrollo de otros instrumentos normativos por parte de las

municipalidades distritales (Ordenanzas) para un real desarrollo y control de dichos servicios básicos dentro de su jurisdicción, ya sean administrados por ellos, por organizaciones comunales u operadores especializados.

Finalmente, consideramos que este proceso de descentralización que acompaña el fortalecimiento y desarrollo de varios sectores a nivel nacional, incluido el sector saneamiento, requiere que las funciones antes cumplidas por el hoy desaparecido CND sigan llevándose a cabo por la Presidencia del Consejo de Ministros, de manera transparente, poniendo a disposición del público en general la información referida al proceso de descentralización en el país, antes consignada en la desactivada página Web institucional del CND, demostrando así una continuidad en este proceso.

4.3.2 Fusión de municipalidades distritales y mancomunidad municipal ¿La solución a los problemas?

Entre el 20 y el 29 de mayo del presente año, el Congreso de la República promulgó dos leyes: la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales⁸¹ y la Ley de la Mancomunidad Municipal.⁸²

La Ley de Promoción para la Fusión de Municipios distritales tiene como propósito promover la fusión voluntaria de los municipios distritales, otorgándoles

⁸¹ Ley N° 29021, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 20 de mayo del 2007.

⁸² Ley N° 29029, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 29 de mayo del 2007.

como incentivos fondos adicionales del FONCOMÚN, equivalentes al 50% de la suma de los montos recibidos por este concepto por parte de las municipalidades que se fusionan, asesoría directa de la Presidencia del Consejo de Ministros para la capacitación de su personal y mejora en la gestión de los servicios públicos que administra, prioridad en el otorgamiento de recursos adicionales a través de créditos suplementarios, vinculados a proyectos de infraestructura y mejoramiento de servicios públicos, entre otros.

Por otro lado, la Ley de Mancomunidad Municipal establece el marco para la asociatividad municipal en la prestación conjunta de servicios y ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación de los ciudadanos, así como el mejoramiento de la calidad de los servicios que presta. Como impulso a la mancomunidad, la Ley ofrece incentivos relacionados con la prioridad en la evaluación de los proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), prioridad en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para la transferencia de funciones sectoriales y programas sociales, además de la posibilidad de comprometer sus recursos en obras de inversión pública.

Sin embargo, en la elaboración de las normas con que se pretende dar prioridad a la asociatividad de municipalidades distritales, así como su fusión para la mejora en su gestión y la prestación de servicios públicos, no se ha tomado en cuenta el proceso de demarcación territorial, legislado y reglamentado a la fecha, como un aspecto clave a considerar dentro del

proceso de diseño e implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza en nuestro país, a partir de la definición de circunscripciones territoriales que permitan la administración política y económica en dichas zonas y sus respectivos planes de desarrollo en los niveles local, provincial y regional.

Para que un proceso que involucre la fusión y/o la mancomunidad de municipalidades sea ordenado y cumpla los fines previstos se requiere precisión de límites territoriales, así como una evaluación de las interacciones físicas, culturales y económicas que se desarrollan dentro de cada circunscripción territorial y que son el resultado de los estudios de diagnóstico y zonificación territorial.

En ese sentido, consideramos que debe ser prioridad del Gobierno nacional elaborar el Plan Nacional de Demarcación Territorial para que la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, desarrolle el proceso de demarcación y organización territorial a nivel nacional de manera ordenada y conforme a dicho Plan. Así, las leyes antes mencionadas se orientarán verdaderamente al desarrollo de aquellos centros poblados más pobres, con carencias económicas, falta de infraestructura básica y un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, como es la del acceso a los servicios de agua y desagüe.

CAPITULO V DEBILIDADES EN EL MARCO INSTITUCIONAL Y VACÍOS NORMATIVOS EN MATERIA DE SANEAMIENTO EN CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO RURAL” Y EN “PEQUEÑAS CIUDADES”

Pese a los avances logrados en el sector saneamiento, subsisten problemas y vacíos normativos en la regulación y en las políticas de expansión del servicio de agua y desagüe en las zonas rurales del país.

La desarticulación de las acciones sectoriales, y con ello la aparición de programas sociales y proyectos de organizaciones no gubernamentales y de otras instituciones descoordinados sin objetivos claros, explican parte de esta problemática. Estos programas han constituido intentos aislados por superar la grave situación de desabastecimiento de los servicios de agua y desagüe en las poblaciones rurales de la Sierra y Selva del país que, debido a su falta de coordinación, no han logrado contribuir al desarrollo de dichas comunidades.

Asimismo se observa la superposición de funciones y competencias que, si bien aparecen como compartidas, debido a su falta de claridad ha propiciado la inacción de las autoridades responsables. A esto se suma la ausencia de un marco regulatorio y de políticas claras de planeamiento y financiamiento de las inversiones en dichas zonas, impidiendo la implementación de un servicio de agua y desagüe de calidad para las poblaciones rurales.

En ese sentido, a continuación se analiza la evolución del marco institucional en el sector saneamiento desde la década de 1960 hasta la actualidad.

5.1 El Marco Institucional desde 1960

5.1.1 Período 1960-1990: ausencia de un ente rector en materia de saneamiento y el papel del Ministerio de Salud

A principios de la década del 60, el Ministerio de Salud, a través de su Dirección de Saneamiento Básico Rural (DISABAR), tenía a su cargo la ejecución del Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Rural, destinado a dotar de sistemas de suministro de agua y disposición de excretas y aguas servidas a las poblaciones rurales, conforme a lo establecido por la entonces vigente Ley General de Saneamiento Básico Rural, promulgada en febrero del año 1962.⁸³ A efectos del cumplimiento de dicha Ley se consideró como poblaciones rurales a aquéllas en las que no residían más de 2,000 habitantes.

En el año 1981 se creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA) como una empresa de propiedad del Estado encargada de ejecutar la política estatal en el desarrollo, control, operaciones y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado a nivel nacional, pero focalizada únicamente en el ámbito urbano. En ese sentido, se reemplazó a la Dirección General de Obras Sanitarias

⁸³ Ley N° 13997 - Ley de Saneamiento Básico Rural, publicada el 9 de febrero de 1962.

del entonces Ministerio de Vivienda, quedando el SENAPA, de este modo, adscrito a este sector.

En las zonas rurales, la competencia para ejecutar obras de saneamiento básico se mantuvo a cargo del Ministerio de Salud.⁸⁴

En el año 1986 se declaró de emergencia y de interés público y social el Plan Nacional de agua potable y alcantarillado rural,⁸⁵ autorizándose llevar a cabo las licitaciones respectivas, a fin de lograr la instalación de 1,000 sistemas de agua potable y disposición de excretas en las poblaciones rurales campesinas de la Sierra.

Cabe señalar que, hasta la aprobación de la Constitución Política de 1979, las municipalidades ya se encargaban de la administración, funcionamiento y conservación de los sistemas de agua potable ejecutados en las zonas rurales. En el marco de la Ley de Saneamiento Básico Rural tenía un carácter esencialmente administrativo municipal como órgano desconcentrado del Estado a nivel nacional.⁸⁶ La propia Ley contemplaba también la posibilidad de ceder la administración, funcionamiento

⁸⁴ Artículo 6º, numeral 12 del D. Leg. N° 70, que promulga la Ley de Organización del sector Salud, publicada el 14 de abril de 1981. Asimismo, el 28 de octubre de 1985 se publica una nueva Ley Orgánica del sector Salud que, si bien no explicita su función ejecutora de obras en las zonas rurales del país, sí señala en su artículo 4º como una de sus prioridades el saneamiento básico.

⁸⁵ Decreto Supremo N° 003-86-SA, publicado en el Diario Oficial **El Peruano** el 26 de marzo de 1986.

⁸⁶ Muñoz Chirinos, Paula. **El Diseño Institucional Municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales**. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), 2005, p. 18.

y conservación de los sistemas de agua a otras entidades estatales o comunales.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1979, que estableció distinciones entre municipalidades provinciales y distritales, se promulgó el Decreto Legislativo N° 51, que aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual estableció como función general de las municipalidades, como conductoras del desarrollo socioeconómico de su circunscripción, constituir servicios municipales esenciales como los de agua potable y alcantarillado, así como organizarlos, reglamentarlos y administrarlos por ser servicios públicos locales. Además, las municipalidades de centros poblados –con más de 500 habitantes– tenían como función organizar y asegurar el servicio de agua potable.

Tres años más tarde, en 1984, el Congreso de la República aprobó la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, la cual, a diferencia de la Ley anterior, sustituyó las facultades de las municipalidades de promoción y conducción del desarrollo socioeconómico de sus circunscripciones por las de fomento del desarrollo integral. No obstante, dentro de las funciones específicas se encuentran las de mantener y, en la medida de sus recursos, construir la infraestructura urbana y rural de los servicios de agua y desagüe, así como otros servicios públicos indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario.⁸⁷

⁸⁷ Artículo 65°, numeral 5 de la Ley N° 23853 - Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, a pesar del otorgamiento a los Gobiernos locales de fuentes propias para la recaudación, así como las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos locales, que crecieron hasta 1987 y descendieron hacia 1992, no se corrigieron las inequidades entre las municipalidades, siendo así que el sistema de distribuciones beneficiaba principalmente a las municipalidades de las zonas urbanas, concentradas principalmente en Lima y Callao.

En consecuencia, los Gobiernos locales con mayor población rural no pudieron realizar obras en materia de agua y saneamiento, más aún cuando en aquel tiempo era mucho menor la conciencia respecto de que la falta de acceso al servicio de agua potable en dichas zonas era una condicionante para el desarrollo de dichos pueblos.

5.1.2 Período 1990-2002: varios entes rectores, pero ausencia de una política nacional en materia de saneamiento rural

A inicios de la década del 90, el Ministerio de Vivienda y Construcción, a través de su Dirección General de Saneamiento Básico, estaba encargado de proponer la política nacional para dotar de servicios de agua potable y alcantarillado, así como el aprovechamiento de las aguas servidas en las zonas urbana y rural, debiendo para ello aprobar tanto un Plan Nacional de Saneamiento Básico como la normatividad en el ámbito de su competencia.⁸⁸

⁸⁸ Disposición establecida en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 574 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda y Construcción, publicada el 11 de abril de 1990.

El Ministerio de Vivienda y Construcción no mantuvo dicha atribución durante mucho tiempo ya que transferida en 1992 al Ministerio de la Presidencia, creado en el año anterior. En este ministerio recayó la potestad de formular la política del Gobierno para el desarrollo, control, operación y mantenimiento de la infraestructura básica necesaria, particularmente de los servicios de agua potable, alcantarillado, disposición sanitaria de excretas y aprovechamiento de las aguas servidas.

En 1994, la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338, reafirmó que dichas facultades correspondían al Ministerio de la Presidencia.⁸⁹ Sin embargo, no fue hasta el año 2001 –luego de una reestructuración organizativa de dicho Ministerio– que se precisó que las funciones de este sector, en materia de saneamiento, serían ejercidas por la Dirección General de Saneamiento, como órgano técnico del Viceministerio de Infraestructura.⁹⁰ Fue con la dación en 1995 del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento y su modificatoria en el año 1996 que se incorporó el concepto de centros poblados del “ámbito rural” y el de “pequeñas localidades”.⁹¹

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de julio de 1994.

⁹⁰ Artículos 15° al 18° del D.S. N° 011-2001-PRES, que aprueba la Reestructuración Organizativa Institucional y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Presidencia, publicado el 20 de abril del 2001.

⁹¹ Los ámbitos urbano y rural fueron definidos en el Decreto Supremo N° 15-96-PRES, del 23 de agosto de 1996, que modificó al D.S. N° 09-95-PRES, Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, publicado el 28 de agosto de 1995.

En 1991 se crea el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). De acuerdo a su Estatuto,⁹² es un órgano descentralizado dependiente de la Presidencia de la República –hoy en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)–, cuyo objeto es financiar proyectos de inversión social en todo el país, presentados por la propia población, comunidades campesinas y nativas, organismos religiosos asentados en las zonas populares, organismos no gubernamentales (ONG), municipalidades provinciales o distritales, organismos del Estado y, en general, por cualquier institución o grupo social que pueda estar relacionado con la construcción de obras de infraestructura social y económica y, principalmente, de saneamiento.

Mediante el FONCODES hubo un importante avance en obras de infraestructura en beneficio de las poblaciones rurales del país, pero el proceso de transferencia de infraestructura a las organizaciones comunales en muchos casos nunca culminó y, en todo caso, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) no estuvo en la capacidad de atender y/o regular dichas organizaciones constituidas como Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS). Las JASS son organizaciones de personas que se constituyen mediante elecciones entre los miembros de la población, principalmente en las zonas rurales, a fin de administrar, operar y mantener los servicios de agua y desagüe existentes en sus localidades.

⁹² Aprobado mediante D.S. N° 057-93-PCM, publicado en ***El Peruano*** el 19 de agosto de 1993.

De otro lado, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) no llevó a cabo la inscripción gratuita de las JASS para su formalización.⁹³ Esto condujo no sólo a postergar la prestación de los servicios en perjuicio de algunas zonas, sino que muchos de los sistemas construidos no son administrados en la actualidad, o han colapsado.

La SUNASS, se creó en 1992 mediante Decreto Ley N° 25965,⁹⁴ la cual inicialmente, sólo contó con la atribución de regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de agua y desagüe en el ámbito urbano por parte de las EPS, según lo establecido en la Ley N° 26284.⁹⁵ A partir de 1995, con el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento se atribuye a la SUNASS la regulación de las JASS, que constituyen juntas de acción comunal de los pequeños centros poblados del ámbito rural, que explotan los servicios de saneamiento.⁹⁶

⁹³ Véase la Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del Reglamento de la Ley de Saneamiento y Transferencia de Infraestructura Social financiada por el FONCODES, aprobado por D.S. N° 005-2000-PRES, del 30 de abril del año 2000.

⁹⁴ Decreto Ley N° 25965, Ley que Crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 19 de diciembre de 1992.

⁹⁵ Ley N° 26284, Ley General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), como Órgano Descentralizado Autónomo del Ministerio de la Presidencia. Fue publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 18 de enero de 1994.

⁹⁶ Artículo 25° del D.S. N° 09-95-PRES, Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, publicado el 28 de agosto de 1995.

En el año 1999, la SUNASS emite la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, con lineamientos generales para la organización y funcionamiento de aquellas que se hallen en los centros poblados del ámbito rural –poblaciones con menos de 2,000 habitantes–, así como para el cálculo de las cuotas familiares que sirven para su sostenimiento. Sin embargo, dicha Directiva no dio sus frutos y no se llegó a consolidar la información total acerca de las JASS que venían operando a nivel nacional en las zonas rurales del país, como tampoco hubo regulación alguna en cuanto a las tarifas que cobraban, ni cómo venían administrando los sistemas de agua y desagüe, siendo inexistente en la práctica un adecuado sistema de control de los servicios prestados por las JASS, con el peligro que esto puede constituir para los consumidores de las zonas rurales.

En ese sentido, y debido a la falta de acciones concretas de la SUNASS en dicho ámbito, en razón de limitaciones técnicas, administrativas, económicas, financieras y de personal para registrar, organizar y regular el funcionamiento de las JASS a nivel nacional, mediante Decreto Supremo N° 016-2005-VIVIENDA se retira esta facultad de la SUNASS. Mediante Resolución N° 009-2006-SUNASS-CD, del 1 de marzo del 2006, se deroga la Directiva de Organización y Funcionamiento de las JASS.

En cuanto a las funciones principales en materia de saneamiento que pasaron al Ministerio de Salud y fueron desarrolladas por la Dirección General de Saneamiento Básico, a través de su Dirección Ejecutiva de Saneamiento Básico, se pueden enumerar las de normar y establecer criterios técnicos sobre la

calidad física, química y biológica del agua destinada al consumo humano en coordinación con los organismos competentes, supervisar y evaluar las actividades desarrolladas por los Gobiernos regionales y locales en el control de la calidad de las aguas de consumo humano y el adecuado tratamiento de aguas servidas y excretas –que incluye la vigilancia de la calidad del agua en las poblaciones rurales abastecidas ya sea directamente por las municipalidades o por las organizaciones comunales–, así como coordinar con los organismos competentes la ejecución de programas de abastecimiento de agua y letrización.⁹⁷

Asimismo, otra función asignada al Ministerio de Salud era participar en la formulación, supervisión y evaluación de los planes y programas nacionales de saneamiento básico, en coordinación con los Gobiernos regionales y locales, y los demás sectores involucrados. Sin embargo, en el proceso de elaboración de proyectos de agua y saneamiento ejecutados durante esta década en las poblaciones rurales del país, no se consideró que este Ministerio fuese un actor fundamental para la priorización del gasto social en este sector, restringiéndose su función al control de la calidad del agua post ejecución de las obras.

Al finalizar este período de casi 12 años, nuevamente se observa un cambio de gestión ministerial para la atención del sector saneamiento: a finales del año 2001, mediante la Ley N° 27570⁹⁸ se dispuso la transferencia

⁹⁷ Artículo 82° del D.S. N° 002-92-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicado en el Diario Oficial **El Peruano** el 20 de agosto de 1992.

⁹⁸ Ley publicada en el Diario Oficial **El Peruano** el 5 de diciembre del 2001.

del subsector Saneamiento, a cargo del Ministerio de la Presidencia, al entonces Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

En lo que se refiere a la gestión de los gobiernos locales en materia de saneamiento, ésta se mantuvo dentro de los mismos márgenes y sin mayores cambios en el marco normativo, aun cuando en este período se creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), impulsando una mayor transferencia de ingresos hacia las municipalidades distritales en comparación a las provinciales que, si bien condujo a algunas mejoras para los distritos de las zonas rurales, no incentivó que el gasto sea dirigido a la construcción de infraestructura de agua y desagüe, como tampoco que las autoridades locales asuman una verdadera administración y gestión de los servicios existentes en sus localidades a raíz de las inversiones realizadas por el FONCODES.

5.1.3 Período 2002 a la fecha: definición del ente rector, Plan Nacional de Saneamiento, programas y estado de emergencia de los servicios de saneamiento

No pasaron más de ocho (8) meses y en julio del 2002 se promulgó la Ley N° 27779, que modifica la organización y funciones de los ministerios, creándose el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con la finalidad de que dicha institución regule y ejecute las políticas en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.⁹⁹ A partir de esta fecha, entre julio y septiembre del mismo año, se emiten la

⁹⁹ Ley N° 27779, Ley que Modifica la organización y funciones de los ministerios, publicada el 11 de julio del 2002.

Ley y el Reglamento de Organización y Funciones de dicho Ministerio,¹⁰⁰ señalando entre sus funciones las de diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de saneamiento, ejercidas de manera compartida con los Gobiernos regionales y locales, actuando a través de su Dirección Nacional de Saneamiento.

Asimismo, en agosto del año 2003, se crea la Dirección de Saneamiento Rural, como órgano de línea de la Dirección Nacional de Saneamiento, encargada de la promoción, desarrollo y sostenibilidad de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y de pequeñas localidades a nivel nacional. Explícitamente se le encarga evaluar permanentemente las políticas sectoriales dirigidas al ámbito rural; promover la asistencia técnica, la capacitación y la investigación científica y tecnológica y de educación sanitaria, en estas zonas; realizar actividades de concertación multisectorial a nivel regional, provincial o distrital, relacionadas con los servicios de saneamiento del ámbito rural; promover el desarrollo y mantenimiento del sistema de información de los servicios de saneamiento en el ámbito rural; estimular la participación de las organizaciones comunales y de pequeñas unidades de gestión en la inversión, operación, mantenimiento, ordenamiento y modernización de los servicios de saneamiento dentro de su ámbito; proveer asistencia técnica a las

¹⁰⁰ Ley N° 27792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada el 25 de julio de 2002; y el Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA que aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicado el 9 de septiembre del 2002.

comunidades rurales y promover el incremento de sus niveles de inversión en el subsector; y proponer las políticas para propiciar la participación del sector privado en la gestión y/o inversión en servicios de saneamiento en pequeñas localidades.

En enero del 2003 se constituye el Comité de Dirección del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), programa que se implementa tardíamente en el año 2005 con el desarrollo de algunas acciones registradas en el ámbito de las “pequeñas ciudades”.

Con relación al período analizado anteriormente, al Ministerio de Salud se le recortaron las funciones referidas al saneamiento. Su Reglamento de Organización y Funciones propone básicamente los fundamentos técnicos para la formulación de las políticas de salud ambiental, establece las normas técnicas de calidad del agua para consumo humano y vigila la calidad sanitaria de los sistemas de agua y saneamiento. Además se le retiraron las atribuciones referidas a su participación en la formulación de las políticas nacionales de saneamiento y en la ejecución de obras de agua y letrinización.

Posteriormente, por el Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, se establecen las funciones y competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de las municipalidades provinciales y distritales, de las organizaciones comunales, de los operadores especializados y del

Ministerio de Salud en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”.¹⁰¹

Todo lo sucedido en este período acontece en el contexto del proceso de descentralización en el país, con la creación de las regiones y la promulgación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Mediante este texto legislativo, las municipalidades provinciales tienen la función de administrar y reglamentar, ya sea directamente o por concesión, el servicio de agua potable y alcantarillado y desagüe, y en el ámbito rural los proveerá cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales. Por otro lado, las municipalidades distritales tienen una función compartida: administrar y reglamentar, ya sea directamente o por concesión, el servicio de agua potable y saneamiento, cuando esté en capacidad de hacerlo, así como de proveer servicios de saneamiento rural.

Por su parte, los Gobiernos regionales, conforme a su Ley Orgánica, tienen por función formular y evaluar los planes y políticas regionales en materia de saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los Gobiernos locales y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales, así como apoyar técnica y financieramente a los Gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento a las municipalidades.¹⁰² Según datos del Ministerio de

¹⁰¹ Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Capítulo II del Título VII del Ámbito Rural y de las Pequeñas Ciudades.

¹⁰² Artículo 58°, incisos a), e) y f) de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Vivienda, Construcción y Saneamiento, a febrero de este año, de los 12 Gobiernos regionales que han incorporado en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) las atribuciones que tienen en materia de saneamiento, sólo el Gobierno Regional de Junín aprobó su ROF vía ordenanza.¹⁰³

Luego, el 12 de agosto del 2006, el nuevo Congreso de la República, mediante Ley N° 28870, declaró en emergencia los proyectos de agua y desagüe para la prestación de los servicios de saneamiento que elabore y apruebe la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, por el término de 365 días calendarios, contados a partir de la vigencia de la Ley.¹⁰⁴ Esta declaratoria de emergencia se extendió en la misma fecha, vía decreto supremo, a la infraestructura para la prestación de los servicios de saneamiento, por un plazo de 365 días.¹⁰⁵

A partir de esta declaratoria de emergencia, el Gobierno central empezó a otorgar transferencias financieras a Gobiernos locales, regionales y EPS para la construcción de infraestructura en materia de agua y saneamiento.

Finalmente, en ese contexto surge el Programa “Agua para Todos”, creado oficialmente en febrero del 2007, que integra a los otros programas ya existentes en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento,

¹⁰³ Información remitida por Oficio N° 149-2007-VIVIENDA-VMCS, del 26 de febrero del 2007.

¹⁰⁴ La Ley N° 28870 fue promulgada el 12 de agosto del 2006, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial **El Peruano**.

¹⁰⁵ D.S. N° 020-2006-VIVIENDA, publicada el 12 de agosto del 2006.

como el PRONASAR, el cual pasa a ser dependiente de dicho programa.

5.2 Balance del cumplimiento de responsabilidades institucionales y vacíos normativos en materia de saneamiento rural

Desde nuestro punto de vista, en el marco institucional dado para el sector saneamiento en las zonas rurales existe cierta desarticulación entre políticas y programas, ausencia de regulación y supervisión de la calidad del servicio y limitaciones en el control de la calidad del agua.

Esta situación se puede explicar históricamente en la debilidad que ha existido en este sector con una variedad de instituciones encargadas de dar los lineamientos de política nacional en esta materia, los cuales no se han formulado, estructuradamente, hasta el año 2006, en el Plan Nacional de Saneamiento. No obstante el despliegue de esfuerzos en la elaboración de dicho Plan y la mayor atención al problema de acceso a los servicios de agua en el país, aún hace falta enfatizar la necesidad de atender a la grave situación de las zonas rurales. Los Gobiernos locales –muchos de ellos rurales y en situación de alta pobreza y con baja capacidad de gestión– no pueden asumir el diseño y la conducción total del programa para dotar de agua y desagüe a sus comunidades.

A continuación presentamos un balance de las funciones de cada institución en materia de saneamiento rural:

5.2.1 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y la declaración de emergencia. Políticas desarticuladas y riesgo en los resultados

La declaración en emergencia de finales del año 2006 de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional corre el riesgo de ser útil solamente para la atención exclusiva de las zonas urbanas y no de aquellos sectores más vulnerables, como el rural, que requieren –con urgencia– tener acceso a agua segura. De ahí la necesidad de un plan concreto de acciones en favor de las zonas rurales.

Es necesario, asimismo, sumar a los esfuerzos aún limitados del ente rector para atender a este sector de la población una real coordinación con el MIMDES que, mediante el FONCODES, también desarrolla obras de infraestructura de agua y desagüe en estas zonas y trabaja en la priorización y diseño de políticas integrales en beneficio de las comunidades con altos niveles de ruralidad.

En ese sentido, es necesario coordinar esfuerzos para implementar un tratamiento especial para la promoción de inversiones en las circunscripciones de las municipalidades distritales, con baja densidad poblacional y altos niveles de pobreza, en lo que se refiere al acceso a los servicios de agua y saneamiento. Para ello, el Gobierno central debe liderar una estrategia de financiamiento total o parcial de las obras de agua y desagüe, en coordinación con los Gobiernos locales, en aquellas zonas donde los incentivos a la inversión privada son reducidos.

Se requiere, por otra parte, un programa como el PRONASAR –pero que no sea sólo un proyecto piloto– con las metas, objetivos y procedimientos que a la fecha está desarrollando en la atención de algunas poblaciones del “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”, limitándose no sólo a aquéllas que soliciten el acceso a los servicios, sino extendiendo su labor hacia aquellas otras cuyas condiciones de vida y desarrollo se ven afectadas por la ausencia de estos servicios básicos.

5.2.2 La SUNASS como ente regulador en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”. Promoción de inversiones y sostenibilidad de los servicios

A diferencia del ámbito urbano en el cual la SUNASS actúa como ente regulador, en el denominado “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades” no existe una institución encargada de regular y supervisar la gestión y administración de los servicios y, finalmente, la calidad misma de los servicios a la población rural.

Debido a la dispersión de la población a la cual se necesita llegar y a la magnitud de las carencias en las zonas más alejadas, es poco factible que, con sus actuales recursos, la SUNASS pueda brindar la atención que se requiere en todos los centros poblados, especialmente en las zonas rurales. Asimismo, aún cuando el marco legal actual descentraliza determinadas responsabilidades hacia las municipalidades, los Gobiernos regionales y las EPS, resulta poco probable que estas funciones puedan ser ejercidas en la práctica, cabalmente, en razón de la limitación de recursos existente en estas instituciones.

Se hace necesario, en consecuencia, plantear una estrategia para reforzar a la SUNASS como organismo regulador de los servicios de saneamiento en zonas rurales y “pequeñas ciudades” y, asimismo, debido a su experiencia en materia de prestación de estos servicios y su presencia en el país, podría ser un instrumento para la promoción de estos servicios rurales, lo que debe comprender su ampliación y sostenibilidad y acciones directas de asistencia técnica y capacitación a los operadores de los servicios, tales como las municipalidades distritales o las organizaciones comunales en materia de gestión y administración.

5.2.3 El papel del Ministerio de Salud en la vigilancia de la calidad del agua. Aprobación de la norma de calidad del agua para consumo humano

El Ministerio de Salud está desarrollando, a la fecha, grandes esfuerzos por cumplir en las zonas rurales con su papel en la vigilancia sanitaria de la calidad del agua, identificando y evaluando los riesgos asociados a los sistemas de abastecimiento de agua que puedan representar un peligro para la salud de la población, pese a las dificultades económicas y de infraestructura para brindar atención en esta materia a dichas zonas.

Esta labor del ministerio se está desarrollando en la medida en que las condiciones lo permiten en cada región del país, ocurriendo así que los monitoreos en la calidad del agua y la evaluación de los sistemas de agua y desagüe se realizan de manera esporádica o cuando lo solicitan directamente los Gobiernos locales.

Por ello es necesaria la aprobación del Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano, que no sólo

deberá actualizar los límites máximos permisibles (LMP) para la calidad del agua sobre la base de las Guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sino que a su vez deberá establecer aquellos lineamientos para la elaboración de planes de vigilancia para la calidad del agua por parte de las municipalidades distritales, en los cuales se involucre tanto al Ministerio de Salud como a la población organizada.

5.2.4 Vacíos normativos en la regulación de la prestación del servicio por las organizaciones comunitarias y operadores especializados. Costos, operación, mantenimiento y suscripción de contratos

No existe un marco normativo especializado e integral para la regulación, administración y reglamentación de la prestación de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”.

Tampoco existen reglas ni procedimientos establecidos para la suscripción de contratos de servicios entre los Gobiernos locales y operadores privados para la dotación de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y las “pequeñas ciudades” con obligaciones, metas y plazos determinados bajo criterios técnicos, hecho que ha implicado que algunas de estas iniciativas no hayan resultado exitosas y que, por el contrario, hayan recibido el rechazo de la población debido a la falta de mejoras en la prestación del servicio.

Asimismo, si bien el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento establece que el ente rector

diseñará los procedimientos para el cálculo de las cuotas familiares a cobrarse por la prestación del servicio, hasta el momento las municipalidades distritales no cuentan con dicha herramienta.

En el mismo reglamento se establece que serán las municipalidades distritales las que resolverán en última instancia administrativa los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento.

Sin embargo, a causa de la complejidad que demanda establecer un procedimiento de reclamos y, en ocasiones, del desconocimiento de los principales problemas vinculados a la prestación, es difícil que los propios Gobiernos locales elaboren sus propios reglamentos, con el riesgo de generarse una cantidad dispersa de tipos de reclamos y maneras de resolución.

Por ello consideramos necesario que el ente rector, en cooperación con la SUNASS, elabore una serie de criterios mínimos que las municipalidades distritales deberán considerar para la elaboración de su reglamento de reclamos de los servicios de saneamiento respectivo. Inclusive se podría elaborar un modelo de reglamento-tipo de reclamos de usuarios.

Veamos, a continuación, cómo estas limitaciones han dificultado el desarrollo y establecimiento de las políticas públicas para dotar de agua y desagüe a las comunidades rurales del país.

CAPITULO VI POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROVISIÓN DE AGUA POTABLE EN LOS CENTROS POBLADOS DEL “ÁMBITO RURAL” Y EN LAS “PEQUEÑAS CIUDADES”. ESFUERZOS Y DESACIERTOS

Señala Jenkins que las políticas públicas son el conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor político o un grupo de actores, que están referidas a la selección de ciertos objetivos y de los medios para lograrlos, en el marco de una situación específica donde estas decisiones deberían, en teoría, estar dentro del control de los actores.¹⁰⁶

Durante las dos décadas comprendidas entre 1985 y 2005, el Estado ha invertido cuantiosos recursos públicos para reducir la pobreza. Lamentablemente, los resultados de la inversión social han impactado en modo muy limitado en la disminución de la vulnerabilidad de los más excluidos, pese a que el Perú ha mostrado niveles de crecimiento del PBI positivos y a la existencia de más de 60 programas orientados a combatir la pobreza desde diferentes ángulos, los cuales se encuentran a cargo de los respectivos ministerios y sectores.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Jenkins, W. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson, 1978.

¹⁰⁷ Vásquez, Enrique y Franco, María del Carmen. *Documento de Discusión: Fusión de Programas Sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta*. Lima: Centro de Investigación. Universidad del Pacífico, 2007, pp. 6-8.

Dicha inversión social ha dado lugar a que existan diversas iniciativas desarticuladas apuntando a un mismo objetivo, provenientes de distintos sectores. Por causa de la inexperiencia o debido a que los proyectos realizados muchas veces no son propios del sector correspondiente, no ha sido posible un seguimiento real y coordinado de las acciones realizadas, tales como las establecidas durante estas décadas para la dotación de servicios de agua y desagüe, especialmente a las comunidades rurales.

Observamos, en efecto, que la mayor complejidad se presenta al diseñar políticas sociales interrelacionadas y controladas en beneficio de los sectores más desposeídos del país, y más aún cuando se trata de definir el papel que deben cumplir el Estado y el sector privado en la prestación de estos servicios en el “ámbito rural” e incluso de las “pequeñas ciudades”.

6.1 La brecha entre el servicio regulado urbano y el no regulado de los centros poblados del “ámbito rural” y de “pequeñas ciudades”

Como se ha señalado anteriormente, de las 644 localidades, “pequeñas ciudades” o centros poblados existentes, con grupos poblacionales en donde residen entre 2,001 y 30,000 habitantes, sólo 154 de éstas son atendidas por una EPS formal. Este es un consistente indicador del escaso interés comercial que estas localidades representan para las empresas prestadoras municipales como consecuencia de la relación costo/beneficio que allí encuentran, así como de la precaria infraestructura de agua potable y alcantarillado en dichas zonas.

Asimismo, cabe anotar que la mayoría de estas empresas prestadoras operan en ciudades localizadas en la Costa, con una mayor concentración de población, y donde existe una mayor accesibilidad física para la ejecución de nueva infraestructura, en comparación con las ciudades ubicadas en la Sierra y la Selva.

El resultado que arroja esta situación es que el desarrollo de los servicios de agua y desagüe y, por ende, las mayores inversiones en este rubro, se hayan dado en las zonas urbanas, lo que ha generado la aparición de una gran brecha entre éste y las comunidades que radican en las zonas rurales del país, las cuales han visto postergado su derecho de acceso a agua de calidad.

6.1.1 ¿La exclusividad de lo urbano?: ámbito de prestación de las EPS

Según información de la SUNASS, de los 1,829 distritos que existen a nivel nacional,¹⁰⁸ 331 son abastecidos de los servicios de agua y desagüe por parte de las EPS, encontrándose así bajo su ámbito de administración 16.6 millones de habitantes, lo que equivaldría al 82.2% de la población urbana y al 61% de la población total a nivel nacional. De este total, alrededor de 14.2 millones cuentan con servicio de agua potable y 12.2 millones de habitantes con servicios de alcantarillado.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Esta cifra total de distritos a nivel nacional, que incluye a las municipalidades distritales del Cercado de las capitales de provincia, es tomado del X Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2005, así como del “Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centro Poblado 2005” publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

¹⁰⁹ SUNASS. Informe de Gestión 2002–2006. Lima: 2007.

Cuadro N° 15
Cobertura de agua potable y alcantarillado de
las EPS en 331 distritos a nivel nacional

Acceso	Agua (millones)	Alcantarillado (millones)
Con	14.2	12.2
Sin	2.4	4.4
Población total administradas por EPS en 331 distritos		
16.6 millones		

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Son 50 las empresas que se encuentran bajo el ámbito de supervisión y fiscalización de la SUNASS, de las cuales 48 se encuentran bajo la administración de las municipalidades (la mayoría de ellas, provinciales); una es operada por un concesionario, Aguas de Tumbes S.A. (ATUSA), y sólo una, SEDAPAL, se encuentra bajo la responsabilidad del Gobierno central.¹¹⁰

Estas EPS, conforme a lo establecido en la Ley General de Servicios de Saneamiento y su Reglamento, tienen las siguientes responsabilidades:

- Operar, mantener y renovar las instalaciones y equipos utilizados en la prestación de los servicios de saneamiento de acuerdo con las normas técnicas correspondientes y a lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento;
- Cumplir con los niveles de cobertura y calidad de los servicios establecidos por la SUNASS;

¹¹⁰ *Ibidem.*

- Ejercer permanentemente el control de la calidad de los servicios que prestan; y
- Aplicar las tarifas aprobadas por la SUNASS.

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, estas empresas requieren superar su ineficacia en la gestión para aumentar su capacidad económica y financiera a efectos de operar, mantener y renovar la infraestructura destinada a la prestación del servicio. Esta capacidad se encuentra directamente relacionada con el nivel de recaudación que tienen las EPS a través del cobro de las tarifas que aplican a los usuarios por la prestación de los servicios de agua y desagüe.

Sin embargo, en muchos de los casos, las tarifas que actualmente cobran las EPS por la prestación de estos servicios no cubren los costos económicos de la prestación (gastos de administración, operación, mantenimiento, ampliación y reposición de infraestructura). La situación se agrava si tomamos en consideración la existencia de subsidios indiscriminados (a través de los cuales, familias de ingresos medios y altos se benefician de una tarifa menor a la tarifa promedio), un hecho que sin duda afecta la realización de inversiones en acceso y mejora de la calidad de los servicios en beneficio de los sectores más pobres de la población.¹¹¹

¹¹¹ Este análisis de la relación entre la aplicación de tarifas y la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento por parte de las empresas se realizó en el Capítulo 4 – Situación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del **Informe Defensorial N° 94, “Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado”**, pp. 117-136.

Para solucionar este problema, desde fines del año 2005, la SUNASS ha emprendido un proceso de formulación de Planes Maestros Optimizados, obligatorios para todas las EPS, los cuales contienen las metas de gestión y de prestación del servicio, necesidades de inversión e incrementos de tarifas requeridos para cumplir con las metas. Estos planes, a su vez, permiten a la SUNASS elaborar un Estudio Tarifario para cada EPS, que contiene las metas e incrementos definitivos.

Un aspecto importante de este proceso es que, en caso de que la EPS no formule a tiempo su plan, la SUNASS elabora el Estudio Tarifario de oficio. Además, la SUNASS ha incluido en los lineamientos de formulación del Plan Maestro Optimizado un nuevo reordenamiento tarifario¹¹² que, como novedad, establece que los subsidios cruzados deben ser reasignados, de manera que sean orientados solamente hacia los usuarios que consumen menos en las categorías social y doméstica, mientras que los demás usuarios deben pagar el costo real del servicio y subsidiar a los primeros.

El reordenamiento también está orientado a simplificar las estructuras tarifarias (eliminando subcategorías dentro de las categorías de usuarios social, doméstico, comercial, etc., y las asignaciones de consumo) y a la eliminación de los consumos mínimos. Este nuevo tipo de reordenamiento, con incrementos diferenciados,

¹¹² La SUNASS inició un proceso de reordenamiento de las estructuras tarifarias de las EPS en 1998 con la Resolución de Superintendencia N° 920-98-SUNASS. Este proceso quedó inconcluso debido a la renuencia de las EPS a aplicarlo, entre otras razones, debido a que el reordenamiento obligaba a realizar un incremento tarifario igual para todos los usuarios, lo cual no era aceptado por los municipios.

otorga viabilidad a todo el proceso puesto que hace políticamente aceptable su aplicación.

El objetivo de este proceso de formulación de Estudios Tarifarios es hacer posible la determinación de metas de gestión alcanzables en términos reales, que permitan extender los servicios hacia aquellos sectores de la población que todavía están imposibilitados de acceder a ellos, así como lograr la sostenibilidad del servicio en general en el mediano y largo plazo.

No obstante los esfuerzos que está realizando el regulador a través del desarrollo de este proceso de reordenamiento tarifario y el establecimiento de metas de gestión para las EPS del país, los Gobiernos regionales, Gobiernos locales provinciales y distritales, el ente rector y la SUNASS aún carecen de un mandato claro y de estrategias estructurales y sistemáticas para extender la prestación de los servicios de agua potable y desagüe a las poblaciones rurales, aún cuando éstas se encuentran dentro del ámbito de prestación provincial de las EPS, conforme a lo expresado en el artículo 7° de la Ley General de Servicios de Saneamiento,¹¹³ relacionado con el ámbito de prestación y la suscripción de contratos de explotación que todas las EPS y las municipalidades provinciales deberían suscribir.

El marco regulatorio actual para las EPS, diseñado a efectos de fijar tarifas, metas de gestión, inversiones,

¹¹³ El artículo 7° de la Ley General de Servicios de Saneamiento señala: “Una entidad prestadora puede explotar en forma total o parcial uno o más servicios de saneamiento, en el ámbito de una o más municipalidades provinciales, para lo cual debe celebrar los respectivos contratos de explotación con las municipalidades provinciales, del modo que establece la presente Ley y su Reglamento”.

etc., se orienta a que las EPS se limiten a prestar los servicios de agua y desagüe exclusivamente en el ámbito urbano y de determinados distritos, más no en toda la provincia. Cabe señalar que las autoridades locales (Gobiernos locales provinciales y distritales) no propician ni crean las condiciones necesarias para que las EPS amplíen su radio de prestación hacia toda la jurisdicción provincial, tal y como les compete.

Así, los indicadores de gestión manejados por la SUNASS en lo referente a la prestación del servicio de agua potable que brindan las EPS arrojan, para la mayoría de estas empresas, una cobertura del servicio de agua mayor al 80% dentro su ámbito de prestación. Para este cálculo, la SUNASS toma en cuenta las zonas urbanas de algunos distritos a los cuales la empresa está abasteciendo de agua en la actualidad, y no la totalidad de su ámbito de concesión que es materia de la prestación y mucho menos a toda o todas las provincias según cada caso. Los datos manejados de esta manera distorsionan la información respecto del nivel de acceso a los servicios de agua y desagüe.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de las empresas que prestan el servicio de agua y desagüe en determinadas provincias de las regiones del país, la población que ellas incluyen dentro de su ámbito de prestación —es decir, únicamente las zonas urbanas de algunos distritos—, así como información del número de habitantes que estarían dejando de ser atendidos por las EPS, pese a encontrarse dentro de la jurisdicción de las provincias del ámbito de las EPS:

Cuadro N° 16

Cobertura de agua potable y población abastecida por las EPS a nivel nacional (2006)

Región y población total 1 /	EPS	Población urbana (tomada por la EPS para su atención) 2 /	Población atendida 2 /	Cobertura agua potable (%) 2 /	N° Total de provincias en el ámbito de la EPS	Población total de las provincias del ámbito de la EPS 1 /	Población no considerada por la EPS dentro de su ámbito provincial
Amanzonas (404,714)	EPSSMU S.R.Ltda.	31,853	24,921	78.2	1	122,927	91,074
	EMAPAB S.R.Ltda.	20,357	18,462	90.7	1	77,118	56,761
	EMUSAP AMAZONAS S.R.Ltda.	22,726	21,986	97	1	51,483	28,757
Ancash (1'079,460)	EPS CHAVÍN S.A.	102,964	86,177	84	4	240,116	137,152
	SEDACHIMBOTE	355,169	326,490	92.3	3	476,206	121,037
Apurímac (435,020)	EMUSAP ABANCAY S.A.	54,596	49,380	90.4	1	105,513	50,917
	EPS EMSAP CHANKA	15,172	12,789	84.3	1	151,721	136,549
Ayacucho (643,199)	EPSASA S.A.	201,536	165,613	82.2	2	335,192	133,656
Arequipa (1'184,761)	SEDAPAR S.A.	957,577	823,106	86	8	1'184,761	227,184
Cajamarca (1'411,381)	EPS SEDACAJ	133,305	129,945	97.5	3	380,460	247,155
	EPS MARANÓN S.R.Ltda.	34,094	28,435	83.4	2	319,059	264,965
Cusco (1'216,638)	EPS SEDACUSCO S.A.	358,056	334,677	93.5	4	530,328	172,272
	EMSSAPAL S.A.	45,200	43,317	95.8	2	188,694	143,494
	EMAS S.R.Ltda.	22,887	14,876	65	1	171,788	148,901
	EMSAPA CALCA	10,316	9,289	90	1	64,093	53,777
Huancavelica (464,277)	SEMAPA HUANCAVELICA S.A.C.	32,712	24,269	74.2	1	142,253	109,541
Huánuco (759,029)	SEDAHUÁNUCO	203,692	162,715	80	2	379,055	175,363
Ica (691,235)	EPS EMAPICA	167,663	152,218	90.8	2	323,120	155,457
	EPS SEMAPACH S.A.	161,598	136,145	84.2	1	188,781	27,183
	EMPAVIGSSA	35,535	24,408	68.7	1	57,966	22,431
Junín (1'193,126)	EMAPA PISCO S.A.	82,097	73,977	90.1	1	121,368	39,271
	EPS SELVA CENTRAL S.A.	93,249	68,333	73.3	3	393,772	300,523
	EPS SIERRA CENTRAL S.A.	35,086	31,933	91	1	108,355	73,269
	EPS MANTARO	67,200	58,405	86.9	4	230,398	163,198
	EPS SEDAM HUANCAYO	339,051	256,366	75.6	2	520,221	486,270
La Libertad (1'599,096)	EMSAAPA YAULI - LA OROYA S.R.L.	29,467	11,622	39.4	1	51,285	21,818
	SEDALIB S.A.	823,145	674,518	81.9	3	990,557	167,412
Lambayeque (1'133,588)	EPSEL S.A.	798,979	651,490	81.5	3	1'133,588	334,609
Lima y Callao (8'962,483)	SEDAPAL	8'151,410	6'993,228	85.8	3
	EMAPA HUARAL S.A.	68,862	55,780	81	1	167,093	98,231
	EMAPA CANETE S.A.	139,721	111,152	79.6	1	198,784	59,063
	EMAPA HUACHO S.A.	93,730	83,958	89.6	1	201,450	107,720
	SEMAPA BARRANCA	73,658	64,232	87.2	1	142,993	69,335

El Derecho al Agua en Zonas Rurales

Región y población total 1/	EPS	Población urbana (tomada por la EPS para su atención) 2/	Población atendida 2/	Cobertura agua potable (%) 2/	Nº Total de provincias en el ámbito de la EPS	Población total de las provincias del ámbito de la EPS 1/	Población no considerada por la EPS dentro de su ámbito provincial
Loreto (918,207)	EPS LORETO S.A.	452,212	285,546	63.1	3	683,646	231,434
Madre de dios (95,568)	EMAPAT S.R.Ltda.	47,472	42,788	90.1	1	69,890	22,418
Moquegua (165,443)	EPS ILO S.R.Ltda.	67,063	64,335	95.9	1
	EPS MOQUEGUA S.R.Ltda.	53,665	50,037	93.2	1	73,175	19,510
Pasco (277,041)	EMAPA PASCO S.A.	69,413	52,927	76.2	1	152,794	83,381
Piura (1'693,600)	EPS GRAU S.A.	940,658	770,546	81.9	2	1'361,424	420,766
Puno (1'293,493)	EPS NORPUNO S.A.	23,233	20,242	87.1	1	141,783	118,550
	EMSA PUNO S.A.	132,295	128,378	79.2	3	425,515	263,220
	SEDA JULIACA S.A.	212,459	185,575	77.9	1	245,418	32,959
	EPS Aguas del Altiplano S.R.L.	22,120	18,971	85.8	1	88,003	65,883
San Martín (695,785)	EMAPA SAN MARTÍN S.A.	151,275	138,869	91.8	5	334,428	183,153
	EPS MOYOBAMBA S.R.Ltda.	56,343	50,715	90	1	108,327	51,984
Tacna (285,071)	EPS TACNA S.A.	247,066	240,584	97.4	2	269,314	22,248
Tumbes (199,099)	ATUSA - AGUAS DE TUMBES S.A.	200,557	132,107	65.9	3
Ucayali (417,951)	EMAPACOP S.A.	266,558	114,742	40	1	328,744	62,186
TOTAL		8'379,950	14'000,774		94	12'848,198	6'022,037
Población total no considerada por las EPS para su atención							6'022,037

1/ Dicha información se tomó de los datos remitidos por el INEI a la Defensoría del Pueblo, sobre población total al 2005, mediante Oficio N° 339-2006-INEI/OTD, del 29 de mayo del 2006.

2/ Indicadores de Gestión 2007 de SUNASS.¹¹⁴

Fuente: Indicadores de Gestión (2007) SUNASS.

Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. INEI.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con esta data, del total de la población de las 94 provincias que las EPS tienen bajo su ámbito de prestación, se estaría dejando de atender a más de 6 millones de habitantes sólo de las provincias que, parcialmente, son abastecidas de los servicios de agua

¹¹⁴ Indicadores de Gestión remitidos por la SUNASS mediante Oficio N° 392-2007/SUNASS-120, de fecha 14 de mayo del 2007.

y desagüe por dichas empresas. Esto demuestra que las cifras de cobertura que algunas empresas exhiben no reflejan la realidad del país en lo referente a un servicio tan esencial como el agua potable. A continuación señalaremos en detalle algunos casos representativos:

▪ **En la provincia de Andahuaylas – Abancay – EPS EMSAP CHANKA**

En esta única provincia del ámbito de prestación de la EPS EMSAP CHANKA hay un total de 151,721 habitantes, de los cuales sólo 15,172 del ámbito urbano son considerados por la empresa para su atención y programación de futuras inversiones en materia de agua y desagüe, pero quedan desatendidos cerca de 136,549 pobladores residentes de zonas urbanas y rurales. Sin embargo, el dato oficial de cobertura del servicio de agua para la empresa es de más del 84%.

▪ **En las provincias de Huamanga y Huanta – Ayacucho – EPSASA S.A.**

Las provincias de Huamanga y Huanta tienen un total de 335,192 habitantes, de los cuales la empresa sólo considera 201,536 personas residentes en el ámbito urbano dentro de su ámbito de administración. Del total, según información de la SUNASS, más del 82% ya estaría contando con servicios de agua y desagüe en la actualidad. No obstante, el número restante de pobladores que asciende a 133,656, residentes de ambas provincias, no está siendo tomado en cuenta para futuras ampliaciones del servicio.

▪ **En las provincias de Cajamarca, Contumazá y San Miguel – Cajamarca – SEDACAJ S.A.**

En estas tres provincias del ámbito de prestación de la

empresa hay un total de 380,460 habitantes, de los cuales la empresa considera dentro de su administración a sólo 133,305 personas residentes de las zonas urbanas, de los cuales cerca del 97.5% ya estaría recibiendo los servicios de agua y desagüe por parte de la empresa, colocándose así dentro de las EPS con mayor nivel de cobertura a nivel nacional. Sin embargo, dicho porcentaje no señala que cerca de 247,155 habitantes, pertenecientes a las tres provincias mencionadas y que incluyen poblaciones rurales y urbanas, no están siendo considerados en el cálculo y, por ende, en el establecimiento de metas de la EPS, ni a mediano ni a largo plazo.

▪ **En las provincias Bellavista, El Dorado, Huallaga, Lamas y San Martín – San Martín – EMAPA SAN MARTÍN**

Finalmente mencionaremos el caso de la empresa EMAPA SAN MARTÍN que tiene 151,275 habitantes dentro de su radio de prestación, de los que más de un 91% recibe ya los servicios de agua y desagüe por parte de la EPS. No obstante, las cinco provincias que se encuentran bajo el ámbito de prestación de la empresa (Bellavista, El Dorado, Huallaga, Lamas y San Martín) suman un total de 334,428 habitantes, cifra a partir de la cual se concluye que más de 183,000 pobladores de dichas provincias no son considerados por la empresa.

Cabe señalar que las poblaciones de las provincias que actualmente las EPS no están considerando para su administración, como tampoco para futuros planes de prestación del servicio, habitan en gran número en las zonas rurales de los distritos. Aunque viven en el ámbito de estas empresas, no son abastecidas.

Las razones esgrimidas para no cubrir zonas alejadas, entre otras, son deficiencias en la gestión, altos costos de operación, pocos beneficios económicos, grandes inversiones iniciales. A esto se suma la ausencia de cooperación y coordinación entre los Gobiernos locales provinciales y los Gobiernos distritales, con las que podría establecer las alianzas necesarias, a fin de extender la prestación de los servicios de agua y desagüe a las zonas aún no abastecidas.¹¹⁵

En ese sentido, a propósito de su intervención en los procesos de determinación de tarifas y metas de gestión de las EPS en un período de cinco años, la Defensoría del Pueblo ha recomendado a la SUNASS propiciar la coordinación entre Gobiernos locales involucrados en la prestación de los servicios de saneamiento a través de las EPS, a fin de que incorporen paulatinamente, a las zonas aún no administradas y que se encuentren dentro de la zona de responsabilidad de las EPS, es decir el territorio provincial.¹¹⁶

¹¹⁵ Conforme lo señala el artículo 124° de la Ley Orgánica de Municipalidades, las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno.

¹¹⁶ Este tipo de recomendaciones se han hecho para las siguientes EPS:
EMAPA HUACHO S.A. (Huacho) – Oficio N° 339-2006-DP/ASPMA (10/11/06).
SEDACAJ S.A. (Cajamarca) – Oficio N° 379-2006-DP/ASPMA (18/12/06).
SEMAPACH S.A. (Chincha) – Oficio N° 013-2007-DP/ASPMA (24/01/07).
EPSASA S.A. (Ayacucho) – Oficio N° 072-2007-DP/ASPMA (06/03/07).

Este proceso, además de requerir la identificación de aquellos poblados que podrían ser incorporados a su administración en el plazo más breve posible, también demandará que la SUNASS, los Gobiernos locales y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento realicen un trabajo coordinado que permita la toma de decisiones adecuadas para la inclusión de un gran número de comunidades, especialmente rurales, dentro del radio de acción de las EPS.

6.1.2 Comparando inversiones en agua y desagüe para las zonas urbana y rural. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 2001–2005

Conforme a datos que se manejan desde el año 2004, en el Perú, alrededor de tres millones de personas que habitan en las zonas rurales no cuentan con un servicio de agua que asegure que sea apta para el consumo humano. Para el caso del acceso a los servicios de desagüe, el número de personas de poblaciones rurales sin este servicio estaría ascendiendo a cerca de cinco millones.¹¹⁷

Conforme al Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015, durante el período 2001–2005, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha efectuado diversas intervenciones en varias regiones del país, a fin de incrementar el número de pobladores con acceso a los servicios de agua y desagüe, llegando así, durante dicho periodo, a incrementarse a un total de 2.3

¹¹⁷ Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. p. 73.

Se puede concluir que se habrían efectuado inversiones para las zonas rurales, aunque no todas significativas, en sólo 12 regiones del país: Apurímac, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco, Piura, San Martín y Tumbes. Regiones como Puno, Ucayali, Amazonas, Loreto y Madre de Dios no recibieron ningún tipo de inversiones para sus diversas poblaciones rurales, aún cuando –según datos expresados en el Mapa de Pobreza de FONCODES– estarían entre las regiones con un mayor porcentaje de su población sin acceso a agua.¹¹⁹

Asimismo, como resultado de que el total invertido en las zonas urbanas durante dicho período excede en cuatro veces lo invertido en las zonas rurales, mientras en lo rural se invirtieron 57 millones de dólares, en lo urbano el monto ascendió a 263 millones de dólares, se advierte que del total de 2.3 millones de personas que lograron acceder al servicio de agua durante el período 2001–2005 en razón de las gestiones ministeriales, sólo 743,943 peruanos de las zonas rurales fueron beneficiarios del acceso a este servicio básico, concentrándose así la mayor cantidad en las zonas urbanas, llegando a sobrepasar el número de 1.5 millones de habitantes.

Sin desmerecer los esfuerzos que algunos Gobiernos regionales o locales realizan para incrementar el acceso a agua segura para las poblaciones rurales, así como los realizados por FONCODES y el PRONASAR,

¹¹⁹ Según el Mapa de Pobreza de FONCODES–2006, los porcentajes de población sin acceso al agua en los distritos mencionados, serían los siguientes: Puno: 49%, Ucayali: 64%, Amazonas: 37%, Loreto: 62% y Madre de Dios: 35%.

observamos que el gasto público, así como los esfuerzos, gestiones, políticas y programas del Gobierno para la provisión de los servicios de agua y desagüe, se siguen focalizando en las zonas urbanas. Si bien es cierto que en estos lugares existe la necesidad de extender el servicio a los que aún no lo tienen, también se advierten posibilidades para acceder a través de otros medios como, por ejemplo, las EPS.

Conforme a lo señalado anteriormente, extender los servicios de manera inmediata a las zonas no atendidas, y especialmente hacia las poblaciones rurales, no es tarea sencilla y se procesará de manera paulatina, más aún si se considera la existencia de las actuales deficiencias en la gestión de algunas EPS y limitaciones en los Gobiernos locales.

En ese sentido, se requiere que en este esfuerzo confluyan no sólo los Gobiernos locales, sino también el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la SUNASS como ente regulador, supervisor y fiscalizador de las EPS a nivel nacional, cuyo propósito común en este proceso deberá ser brindar atención también a las zonas rurales del país, dentro de las posibilidades y oportunidades que la existencia de una EPS ofrece, pese a sus limitaciones de financiamiento y gestión, que son superables.

6.1.3 El Plan Nacional de Saneamiento: el enfoque en las zonas rurales

El Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015, aprobado mediante D.S. N° 007-2006-VIVIENDA, se diseñó con el fin de contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable,

alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de excretas, en concordancia con el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006,¹²⁰ con las políticas 13 y 21 del Acuerdo Nacional,¹²¹ así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹²² Principalmente con la Meta 10 del Objetivo 7 que propone reducir a la mitad el porcentaje de personas que actualmente carecen de acceso al agua y servicios básicos de saneamiento, en el 2015.

En ese sentido, el Plan Nacional de Saneamiento se ha planteado los siguientes objetivos específicos: a) modernizar la gestión del sector Saneamiento; b) incrementar la sostenibilidad de los servicios; c) mejorar la calidad de los servicios; d) lograr la viabilidad financiera de los prestadores del servicio; y e) incrementar el acceso a los servicios. Los aspectos más destacables de las políticas establecidas en el Plan Nacional de Saneamiento son las siguientes:

¹²⁰ Aprobado mediante D.S. N° 064-2004-PCM, del 8 de setiembre del 2004.

¹²¹ El Acuerdo Nacional fue suscrito, en julio del 2002, por diversas fuerzas políticas que comprometieron sus esfuerzos para reducir la pobreza, mejorar el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social, mejorar el acceso al empleo digno y productivo, la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, el fortalecimiento de la familia y la promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud. La Decimotercera Política está referida al Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, donde se contempla ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlar los principales contaminantes ambientales, mientras que la Vigésimo Primera Política se refiere al Desarrollo en Infraestructura y Vivienda.

¹²² La Cumbre del Milenio se llevó a cabo en el 2000 en Johannesburgo, con la participación de 147 jefes de Estado y de Gobierno y un total de 191 naciones, que aprobaron la Declaración del Milenio.

- **Subsidios:** para los usuarios de los servicios de saneamiento, los cuales estarán dirigidos a los más pobres;¹²³ y subsidios a la inversión, los que deberán procurar la eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento.
- **Participación privada:** fomentar la participación privada, en alianza con el sector público, para lograr la viabilidad financiera de los servicios de saneamiento y mejorar su gestión.
- **Coordinación interinstitucional:** se incluye la coordinación intersectorial como mecanismo necesario para el logro de los objetivos que se planteen.
- **Participación ciudadana:** con la que se promueve la participación de la población como instrumento para lograr la sostenibilidad de los servicios de saneamiento.
- **Financiamiento de las inversiones:** se da mayor prioridad a la rehabilitación de sistemas que a la construcción de nuevas obras, pues es más barato rehabilitar que construir una obra nueva.

Dentro de este rubro se pretende dar más atención a los sistemas de desinfección y control de calidad del agua, así como el mejoramiento de la gestión.

¹²³ Esta política ha sido desarrollada por la SUNASS en su Reglamento General de Regulación Tarifaria, Resolución N° 9-2007-SUNASS-CD, publicada el 5 de febrero del 2007. Sin embargo, este reglamento sólo se aplica a los servicios prestados por las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, que no atienden zonas rurales y sólo unas pocas pequeñas ciudades.

a. Estrategias y acciones planteadas para los centros poblados del “ámbito rural” y las “pequeñas ciudades”

Concierne a este Informe centrarse principalmente en aquellas políticas diseñadas para los centros poblados del “ámbito rural”. En ese sentido, destacamos las estrategias y acciones planteadas en el Plan Nacional de Saneamiento para el “ámbito rural” según lo señalado en el Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, referidas a poblaciones con menos de 2,000 habitantes:

Cuadro N° 17
Estrategias y acciones para el ámbito rural
Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015

Estrategias	Acciones a desarrollar
- Cofinanciamiento de la infraestructura (por el municipio o la población).	- Promover la demanda de servicios (enfoque desde la demanda). - Se contempla una contribución de, por lo menos, 20% entre la comunidad y municipalidad para el financiamiento de sus inversiones. - Orientar las donaciones de los proyectos de cooperación técnica hacia este ámbito.
- Brindar diferentes niveles de servicios u opciones técnicas en agua y saneamiento.	- Ampliar la cobertura de agua con conexiones y piletas. - Promover soluciones con letrinas para disposición sanitaria de excretas.
- Desarrollo de capacidades a nivel comunal y de Gobiernos locales para la asistencia técnica,	- No se observa una acción clara para desarrollar dicha estrategia.

Defensoría del Pueblo

seguimiento y supervisión de los servicios que se implementen.	
- Las cuotas a pagar por la prestación del servicio deben cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento, reposición de equipos y rehabilitación de la infraestructura.	- Los pagos efectuados por los usuarios deben cubrir, como mínimo, los costos de operación y mantenimiento de los servicios.
- Educación en salud, higiene, deberes y derechos relativos a los servicios de agua y desagüe.	- Fomentar la participación de la comunidad en las decisiones sobre los servicios. - Se promoverá la conformación de organizaciones comunales, previamente a la realización de cualquier obra.

Fuente: Plan de Saneamiento 2006-2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Algunas de las propuestas de acciones a desarrollar no toman en cuenta aspectos fundamentales relativos a los modos de vida organizacional de estas pequeñas poblaciones, adaptadas básicamente a las características geográficas propias, como tampoco a las actividades económicas que se desarrollan en la zona y a sus costumbres socioculturales.

Una de las acciones planteadas, referida a promover la “demanda de servicios” –lo que se conoce como el “enfoque desde la demanda”– supone un proceso previo de identificación por parte de la población acerca de la impostergable necesidad de contar con servicios de agua y desagüe. En vista de esta situación, las poblaciones rurales piden expresamente acceder a dichos servicios, mostrándose a su vez dispuestas a aportar con su trabajo

y dinero para conseguirlo. Muy diferente es el modelo “desde la oferta”, en que la acción gubernamental se manifiesta para atender a las necesidades de infraestructura, aún cuando la población pueda en esos momentos tener otras preocupaciones y considere que la intervención pública sea una acción bienintencionada de un agente externo.¹²⁴

Sin embargo, para generar la denominada “demanda de servicios” de aquellas poblaciones rurales para acceder a los servicios de agua y desagüe, se requiere no sólo de tiempo, sino que el Estado asuma el compromiso de informar a dichas poblaciones de la importancia de contar con servicios de agua y saneamiento de calidad suficiente, así como demostrarles los graves efectos que su ausencia ocasiona en su salud.

De esta manera se logrará no sólo formar conciencia en la población acerca de la importancia de contar con dichos servicios básicos, sino que, además, se conseguirá el apoyo de dichas comunidades para un trabajo coordinado con el Estado, colocándose así la piedra angular para el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades y, finalmente, lograr la verdadera descentralización.

A ello se añade la falta de acciones propuestas para el desarrollo de capacidades a nivel de los Gobiernos locales, muchos de ellos rurales, pobres y con una gestión poco eficiente, los cuales requieren de

¹²⁴ Calderón, Julio. *Agua y saneamiento: El caso del Perú rural: Informe Final*, 2004, p. 41.

asistencia técnica para el seguimiento y supervisión de los servicios de agua y saneamiento de sus jurisdicciones.

De otro lado, a diferencia de las estrategias planteadas para los centros poblados del “ámbito rural” en el caso de las “pequeñas ciudades”, se plantea promover y facilitar la gestión de los servicios de agua y saneamiento a través de operadores especializados privados o unidades de gestión independientes de la municipalidad. No obstante, no se muestra un detalle acerca de las acciones a desarrollarse para dicho objetivo.

b. Proyección de la inversión y financiamiento para acceso a agua y saneamiento en las zonas rurales

El Plan Nacional de Saneamiento hace un estimado de las inversiones necesarias para cubrir los déficits de acceso en agua potable y saneamiento en las zonas urbana y rural, calculados hasta el año 2015 y que permitirían alcanzar las Metas del Milenio. Las estimaciones realizadas se basan tanto en metas de cobertura a nivel nacional (90% de cobertura de agua potable y 75% de desagüe) y de calidad de servicio, como en costos per cápita calculados sobre la base de la información obtenida de proyectos ya realizados.

De acuerdo con estas proyecciones se estima que se requerirá, entre los años 2006 y 2015, US\$ 310 millones para las zonas urbanas cuyos servicios no son administrados por las EPS, entre las que se incluye a las “pequeñas ciudades”, y US\$ 285 millones para la zona rural. Como veremos en el cuadro que aparece a

continuación, la mayor parte de las inversiones para la zona rural están destinadas a la rehabilitación de sistemas de agua potable, en comparación a las proyectadas para ampliación.

Cuadro N° 18
Financiamiento requerido de inversiones
2006–2015
(Miles US\$)

Componente	Ampliación	Rehabilitación	Medición	Total
SEDAPAL				1,211
Agua Potable	433	145	0	577
Saneamiento	489	145	0	634
EPS en el ámbito Urbano^{1/}				1,494
Agua Potable	324	250	87	661
Saneamiento	676	68		744
Ámbito Rural				285
Agua Potable	94	125	0	219
Saneamiento	66	0	0	66
Total General	2,082	742	87	2,911

1/ Se han incluido las otras administraciones urbanas que estarían a cargo de un total de 490 municipios, pero sobre las cuáles no se tiene mayor información.

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De estos fondos, de acuerdo con lo que señala el Plan, se ha concertado un financiamiento por US\$ 75 millones para las zonas rurales y US\$ 5 millones para “pequeñas ciudades”, provenientes del Banco Mundial, los cuales ya están incluidos en el PRONASAR del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

De acuerdo con el Plan, también se invertiría en la capacitación de las JASS y en educación sanitaria como

un medio para facilitar la sostenibilidad de los sistemas, así como en obras de prevención y atención de desastres.

c. Cobertura en las zonas rurales al 2015. ¿Cumpliendo los Objetivos del Milenio?

Según lo que se estipula en el Plan Nacional de Saneamiento, en el 2015, la cobertura del servicio de agua potable para las zonas urbanas ascendería a 87%, mientras que, para el caso de las zonas rurales, ésta llegaría a un 70%. Dichos resultados, considerando la totalidad del país, implican una cobertura de agua al 2015 de un 82%, lo cual –según expresa dicho Plan– significa que se alcanzarían las Metas del Milenio.

Cuadro N° 19
Cobertura de agua potable (%)

Cobertura de agua potable			
	2005	2010	2015
Urbano	81%	84%	87%
Rural	62%	66%	70%
Cobertura a nivel de país al 2015			82%

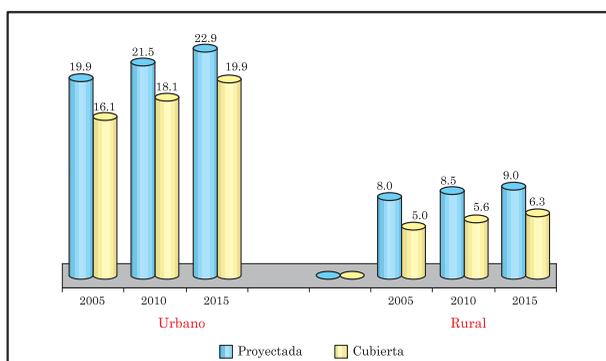
Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si bien se proyecta incrementar la cobertura de agua potable destinada a las zonas rurales –que, en términos porcentuales, es hasta mayor que la calculada para las zonas urbanas–, este incremento no representaría una mejora suficiente, si tomamos en consideración el ritmo de crecimiento de la población en el área rural según lo estimado por el INEI. Así, para el año 2015, en las zonas urbanas, alrededor de 3.8 millones más estarían contando con acceso a los servicios de agua, mientras

que, en las zonas rurales, el número adicional de habitantes que se beneficiaría sería de 1.34 millones de personas, es decir menos de la mitad de la población de las zonas urbanas.

Gráfico N° 17
Proyección de población con agua potable al 2010 y 2015 (en millones)
Ámbitos urbano y rural



Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Respecto del caso del acceso al servicio de alcantarillado (desagüe) de las poblaciones rurales –lo cual incluye la instalación de letrinas–, la situación es un tanto distinta, pues observamos un incremento mayor en el acceso de este servicio para dichas poblaciones, en comparación a lo que ocurre en las zonas urbanas para el mismo servicio. Esto se podría explicar debido a que en la actualidad un 70% de la población rural carece de servicios de alcantarillado, versus un 32% en las zonas urbanas.

Cuadro N° 20
Cobertura de alcantarillado^{1/} (%)
proyectada a alcanzar las Metas del Milenio
2006-2015

Cobertura de alcantarillado			
	2005	2010	2015
Urbano	68%	75%	84%
Rural	30%	43%	60%
Cobertura a nivel de país			77%

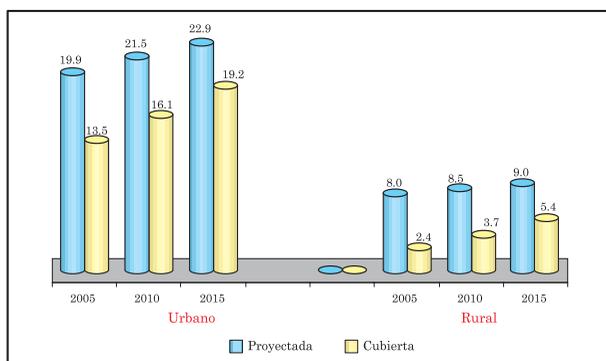
1/ Incluye alcantarillado y otras formas de disposición de excretas (letrinas).

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Esto significa que en términos de población abastecida con servicio de alcantarillado, si de una población de ocho millones de habitantes de la zona rural, actualmente sólo 2.4 millones cuentan con acceso a servicios de alcantarillado, para el año 2015 se proyecta que, de un total de nueve millones de personas que radicarían en la zona rural, 5.4 millones contarían con acceso a este servicio.

Gráfico N° 18
Proyección de población con alcantarillado
al 2010 y 2015 (en millones)
Ámbitos urbano y rural



Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si bien, según las metas planteadas en el Plan Nacional de Saneamiento, se aspira a lograr las Metas del Milenio, en un horizonte de casi 10 años, este logro no se traduciría en una mejora suficiente para las condiciones de vida de la población rural. Así, de US\$ 275 millones que se requerirían para cumplir con las Metas del Milenio, sólo se han concertado US\$ 75 millones.¹²⁵

A continuación examinaremos los esfuerzos dirigidos a la implementación de ciertos programas sociales destinados a dar mayor cobertura de agua a las

¹²⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. “Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015”. En **PERÚ Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento 2006-2015**. Lima: 2006, p. 93.

poblaciones rurales, el enfoque que han venido adoptando en su funcionamiento, los problemas que ha presentado su implementación, y cómo ello obstaculizaría el cumplimiento real de las Metas del Milenio para las comunidades rurales del país.

6.2 Los programas de asesoría, inversión y financiamiento para la provisión de agua en centros poblados del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades”

6.2.1 El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) fue creado mediante Decreto Legislativo N° 657 del año 1991 –inicialmente, con el nombre de Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social–, y aprobado mediante Decreto Ley N° 26157, con el objeto de financiar proyectos de inversión social presentados por organismos creados por la propia población, por comunidades campesinas y nativas, por diferentes organismos religiosos asentados en las zonas populares, por organismos no gubernamentales, municipalidades provinciales o distritales, organismos del Estado y, en general, por cualquier institución o grupo social que represente a una comunidad organizada y que busque un beneficio de tipo social para ésta.¹²⁶

Inicialmente, el FONCODES estuvo adscrito al Ministerio de la Presidencia y actualmente forma parte

¹²⁶ Artículo 2° del D. Ley N° 26157, publicado en el Diario Oficial ***El Peruano*** el 30 de diciembre de 1992.

del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Los proyectos de inversión social desarrollados por FONCODES han estado orientados a ofrecer trabajo temporal, desarrollar obras de saneamiento, programas de salud, de educación y la atención de situaciones de emergencia con apoyo básico requerido por la población.

a. Financiamiento de obras de agua y saneamiento para las poblaciones rurales

De todas las acciones de FONCODES cabe destacar la labor que ha realizado en el ámbito del saneamiento rural, apoyando financieramente a las municipalidades distritales en la construcción de infraestructura para dotar de servicios de agua y desagüe a las poblaciones y, principalmente, a aquellas ubicadas en zonas rurales.

Según datos del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, entre los años 2000 y 2005, FONCODES habría invertido cerca de 55.5 millones de dólares en la ampliación de cobertura de los servicios de agua y saneamiento para las poblaciones rurales, lo cual equivale al 6.7% de la inversión pública total en saneamiento realizada durante ese período.¹²⁷

A continuación se presenta un resumen del estado actual de los proyectos de saneamiento realizados por FONCODES desde su etapa de creación hasta el 27 de abril del 2007.

¹²⁷ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. *Idem*, p. 80.

Cuadro N° 21
Estado y número de Proyectos de Agua y
Saneamiento desarrollados por FONCODES

Estado de los Proyectos	N° Proyectos^{1/}	Monto S/.	Monto US\$ (*)
En Ejecución	107	14'125,563	4'442,001
En Proceso de Liquidación	475	54'215,828	17'049,002
En Proceso de Transferencia	5,101	317'737,610	99'917,488
Por Iniciar	305	41'002,787	12'893,958
Transferido Oficialmente	11,341	806'821,427	253'717,430
Total General	17,329	1 233'903,216	388'019,879
(*) Al tipo de cambio S/. 3.18 / US\$			

1/ Los proyectos incluyen a aquellos desarrollados en el ámbito urbano.

Fuente: FONCODES al 27 de abril del 2007.

Elaborado: Defensoría del Pueblo.

No obstante el significativo aporte que ha realizado FONCODES en materia de acceso a los servicios básicos de agua y desagüe para las poblaciones rurales del país, observamos que, en algunos casos, se ha producido deterioro de la infraestructura y, en algunos casos, con perspectiva de recuperación casi nula.¹²⁸

¹²⁸ Al respecto, el Estudio de base para la implementación de proyectos de agua y saneamiento en el área rural, realizado por PRONASAR en el año 2003, analizó la sostenibilidad de 104 sistemas de agua rural, de los cuales 75 fueron construidos de acuerdo con la metodología y financiamiento de FONCODES y los otros 29 por ONG y municipalidades, en las regiones de Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Ica, Junín, Piura, Puno, La Libertad y San Martín. Según los resultados de dicho Estudio, 33 de los sistemas eran sostenibles, mientras que 69 se encontraban en proceso de deterioro (46 con deterioro leve, 23 en grave proceso de deterioro y 2 se hallaban colapsados).

A continuación se incluye una breve reseña referida a la puesta en marcha de este proyecto y a algunos problemas que surgieron antes y luego del proceso.

b. Elaboración de los proyectos de agua y desagüe y fallas en la asignación de recursos

El financiamiento proporcionado por FONCODES cubre casi el 100% del costo de las obras y se entiende que las demandas municipales, plasmadas en los proyectos, se originan en los Comités de Coordinación Local, los planes de desarrollo y los presupuestos participativos, de conformidad con el conjunto de mecanismos previstos por el marco legal de la descentralización del país.

Dichos proyectos, según la norma que los regula, deben ser elaborados por los denominados Núcleos Ejecutores –los cuales pueden ser encarnados por cualquier persona, natural o jurídica, que promueva dichos proyectos–. Luego, estos Núcleos Ejecutores preparan una solicitud sencilla en la que incluyen la razón de su pedido, la necesidad que satisfará la obra y el costo aproximado que demanda.

Esta disposición dio origen a que en la década de los 90 emergiera un enorme número de promotores, generalmente profesionales independientes, quienes diseñaban sistemas de acuerdo con sus conocimientos y “vendían” la idea a la población, sin que dichos sistemas fuesen necesariamente los de menor costo o adecuados a las capacidades locales.

Por otro lado, la elegibilidad de cada proyecto dependía del visto bueno del evaluador externo del FONCODES,

quien verificaba los datos expresados en la solicitud y la legitimidad del Núcleo Ejecutor. Esta situación mejoró a partir del año 1999 con el sistema Electra IV, que combinó un grupo mayor de variables para decidir la prioridad del proyecto, atendiendo a datos de localización, grado de necesidades, número de beneficiarios, distancia de transporte de materiales, impacto al medio ambiente y beneficio de la mujer,¹²⁹ lo cual se hace en estos días a través del Mapa de la Pobreza, en tanto instrumento para focalizar, priorizar y asignar recursos.

Este modelo no ha logrado que algunas poblaciones con reales necesidades y déficit en el acceso a infraestructura puedan acceder a los beneficios del programa, ya sea porque no apareció persona alguna que hiciera las veces de “Núcleo Ejecutor” y les vendiese la idea, y la población carecía de la capacidad de poder formular sus propios proyectos; o bien por desconocimiento del funcionamiento del programa FONCODES, tanto por parte de la población como por las autoridades locales distritales.

De ese modo, existen distritos, localidades, caseríos, centros poblados, etc., en las diversas regiones del país que, a la fecha, no cuentan con estos sistemas o tienen un alto índice de personas sin acceso al agua, como es el caso de la Región Ucayali, donde más del 64% de su población carece de acceso a los servicios de agua,¹³⁰ pese a que FONCODES ha desarrollado un total de 304 proyectos.

¹²⁹ Francke, Pedro y Espino, Juan. ***Los Programas de Inversión Social y la Generación de Empleo: El Caso de FONCODES***. Lima: Red de Políticas de Empleo, CIES, 2001.

¹³⁰ Mapa de Pobreza de FONCODES–2006.

Cuadro N° 22
Número total de Obras en agua y saneamiento desarrolladas por FONCODES^{1/} (por regiones)

DEPARTAMENTO	En proceso de liquidación		En proceso de transferencia		Transferido		Oficialmente		TOTAL	
	Cantidad de proyecto	Montos Total (\$/.)	Cantidad de proyecto	Montos Total (\$/.)	Cantidad de proyecto	Montos Total (\$/.)	Cantidad de proyecto	Montos Total (\$/.)	Cantidad de proyecto	Montos Total (\$/.)
AMAZONAS	16	1'883,064	348	15'559,113	649	61'057,671	1,013	78'490,848		
ANCASH	48	5'717,446	296	18'428,993	1,190	75'048,418	1,534	99'194,858		
APURIMAC	23	2'301,622	74	5'284,423	443	29'306,264	540	36'892,309		
AREQUIPA	41	4'674,876	170	10'000,817	198	21'865,005	409	36'540,697		
AYACUCHO	9	804,658	295	13'455,570	686	42'163,996	990	56'424,225		
ACAJAMARCA	19	2'633,783	940	61'430,050	1,738	120'328,019	2,697	184'391,852		
CALLAO			3	188,435			3	188,435		
CUSCO	9	1'089,704	264	20'718,399	944	70'636,489	1,217	92'444,592		
HUANCAVELICA	24	2'344,264	178	8'338,149	745	39'008,203	947	49'690,616		
HUANUCO	33	2'753,106	123	8'698,033	816	52'906,560	972	64'357,698		
ICA	5	631,749	151	9'634,336	118	11'009,725	274	21'275,810		
JUNIN	39	4'284,662	113	7'220,550	462	30'989,116	614	42'494,328		
LA LIBERTAD	17	1'528,896	382	22'713,275	796	49'931,749	1,195	74'173,920		
LAMBAYEQUE	9	840,400	158	9'895,519	154	9'072,460	321	19'808,379		
LIMA	63	8'206,783	148	13'121,046	204	21'624,284	415	42'952,114		
LORETO	1	292,449	532	24'156,846	54	3'425,205	587	27'874,500		
MADRE DE DIOS	5	657,213	54	5'791,889	76	7'477,765	135	13'926,867		
MOQUEGUA	3	387,287	41	1'080,962	27	1'952,088	71	3'420,337		
PASCO	18	1'238,280	35	2'213,495	113	7'785,857	166	11'237,632		
PIURA	10	1'613,368	298	19'655,819	527	30'754,907	835	52'024,094		
PUNO	50	6'614,483	96	10'237,153	1,041	94'655,635	1,187	111'507,271		
SAN MARTIN	23	2'588,755	144	13'595,104	187	18'176,278	354	34'330,137		
TACNA	8	995,181	22	785,681	54	3'490,009	84	5'270,817		
TUMBES	1	66,897	41	2'191,504	11	685,200	53	2'943,601		
UCAVALI	1	96,900	195	13'342,450	108	3'470,524	304	16'909,873		
Total Terminados	475	54'215,828	5,101	317'737,610	11,341	806'821,427	16,917	1'178,774,865		

1/Los proyectos incluyen a aquellos desarrollados en el ámbito urbano.

Fuente: FONCODES, al 27 de abril del 2007.

Elaborado: Defensoría del Pueblo.

Según lo ha dado a conocer el propio FONCODES, no dispone de registros sobre la situación actual de la infraestructura construida y transferida a la fecha a los Gobiernos locales, comunidades campesinas, comunidades nativas, organizaciones religiosas y organizaciones sociales. Sin embargo, sobre este punto, FONCODES señala de manera referencial que la Dirección General de Salud (DIGESA) realizó un monitoreo sobre el mantenimiento de los proyectos de agua potable en zonas rurales y, sobre la base de una evaluación a 2,000 proyectos, determinó que el 30% de ellos son sostenibles, el 43% son medianamente sostenibles y el 27% se encuentra en mal estado.¹³¹ Estos datos resultan insuficientes para conocer la situación real de la infraestructura de agua y desagüe instalada en las zonas rurales del país, si tenemos en cuenta que el número de obras ejecutadas en dicho ámbito es ocho (8) veces mayor a la muestra tomada por la DIGESA.

Por otro lado, la posibilidad que ha tenido FONCODES de llegar a aquellos sectores donde comúnmente otros no llegan y, por ende, actuar subsidiariamente a otras instituciones públicas, no ha estado acompañada de una capacidad de coordinación con éstas ni de una transformación progresiva de capacidades, a pesar de la existencia de convenios suscritos. Esto ha dado lugar a que se pierdan oportunidades de sinergias entre el Gobierno central y los Gobiernos locales, no habiéndose logrado mejoras en la gestión y debilitándose la sostenibilidad de los proyectos.

¹³¹ Oficio N° 700-2007-FONCODES/DE, de fecha 14 de mayo del 2007.

c. 2007: El Plan de Reforma de Programas Sociales y la extinción de FONCODES

El 3 de mayo del 2007 se publicó el Decreto Supremo N° 003-2007-MIMDES, mediante el cual se dispone que, dentro de los sesenta (60) días calendarios de su entrada en vigencia, el Ministerio de Agricultura (MINAG) y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) absorberán a FONCODES, dando así paso a su extinción.¹³²

Asimismo, dicho dispositivo legal señala que la Unidad Gerencial de Proyectos de Infraestructura –encargada de la ejecución de obras de agua potable y desagüe–, se fusionará en el Despacho Viceministerial de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en calidad de absorbente.

No obstante, cabe señalar que dicha medida no estaría armonizada con el Plan de Reforma de Programas Sociales, aprobado mediante D.S. N° 029-2007-PCM, de fecha 30 de marzo del 2007, el cual se fundamenta en la necesidad de estrategias integrales que comprendan acciones multisectoriales y estrategias específicas, con objetivos y metas a nivel nacional, priorizando la reducción de los niveles de pobreza y extrema pobreza, especialmente de las zonas rurales del país.

En efecto, la disposición que ordena la absorción por parte del MIMDES de la Unidad Gerencial de Proyectos de Infraestructura de FONCODES (unidad cuyo presupuesto se destina en gran medida a la

¹³² Oficio de FONCODES N° 700-2007-FONCODES/DE del 3 de mayo del 2007, dirigido a la Defensoría del Pueblo.

construcción de infraestructura de agua y saneamiento) no toma en cuenta la labor que en la actualidad está cumpliendo dicha unidad y que sus competencias serían en parte más afines a las competencias propias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que, para el caso, es el encargado de diseñar la política nacional de saneamiento en el país.

En ese sentido, el mejor funcionamiento de los programas de desarrollo social debe consistir en un ordenamiento de los distintos sectores y las funciones que a la fecha están desempeñando, a fin de que estos programas lleguen a la mayor cantidad de sectores, sobre todo en materia de saneamiento rural, donde se observa una gran dispersión de funciones y actores, los cuales deberían concentrarse en el ente rector.

6.2.2 El Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR)

En el 2002 se constituyó el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida y salud de la población mediante el acceso a los servicios de agua y saneamiento, así como a la adecuada eliminación sanitaria de excretas y aguas residuales en pequeñas poblaciones de las zonas rurales del país.

Dicho programa, a cargo del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento –que, además, está sujeto a lineamientos de política, planes sectoriales y normas de la Dirección Nacional de Saneamiento–, tiene un plazo de seis (6) años para su implementación, para lo cual cuenta con US\$ 80 millones de

financiamiento que provienen del Banco Mundial (US\$ 50 millones),¹³³ del Gobierno de Canadá (US\$ 5 millones) y del Gobierno del Perú (US\$ 25 millones).

El proyecto PRONASAR está conformado por cuatro componentes, con los cuales guía sus acciones y realiza la ejecución de sus fondos:

Componente 1: Abastecimiento de agua y desagüe en el ámbito rural (poblaciones con menos de 2,000 habitantes).

Componente 2: Abastecimiento de agua y desagüe en pequeñas ciudades (con poblaciones que comprenden entre 2,000 y 30,000 habitantes).

Componente 3: Fortalecimiento de capacidades.

Componente 4: Administración, monitoreo, evaluación, supervisión y auditoría del proyecto.

Los componentes 3 y 4 están relacionados con el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Saneamiento y el entrenamiento, orientación y acreditación de municipalidades, contratistas, operadores técnicos, sociales, entre otros. También se relacionan con el financiamiento de equipos, software, personal contratado, auditoría externa, y con el

¹³³ Cabe mencionar que la suma de US\$ 50 millones de dólares norteamericanos, destinada a financiar parcialmente el PRONASAR, fue producto de la operación de Endeudamiento Externo acordada entre la República del Perú y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), aprobada mediante Decreto Supremo N° 138-2002-EF, del 11 de septiembre del 2002.

establecimiento y mantenimiento de la administración financiera y de los proyectos de monitoreo y evaluación que necesita la unidad de gestión del proyecto PRONASAR.

En ese sentido, detengámonos en los componentes 1 y 2 para analizar su desarrollo y principales líneas de financiamiento en la medida en que dichas materias son de vital importancia en el presente Informe.

a. Abastecimiento de agua y desagüe a poblaciones con menos de 2,000 habitantes. El Componente 1

El componente 1, destinado a financiar obras en el ámbito rural de poblaciones con menos de 2,000 habitantes, ha sido subdividido en dos componentes: el sub componente 1A, referido a la rehabilitación, expansión y mejoramiento de los sistemas existentes, y el sub componente 1B, identificado con la construcción de nuevos sistemas de agua y saneamiento.

En el caso del sub componente 1A, relacionado con el financiamiento de la infraestructura física de rehabilitación, expansión y mejoramiento de los sistemas existentes, PRONASAR ha previsto invertir recursos en unos 2,500 proyectos para cubrir los costos de obras de mejoramiento en infraestructura de agua y desagüe. Dichos proyectos incluirían capacitación en administración, operación y mantenimiento de los servicios, asistencia técnica a los municipios distritales en materia de supervisión de los servicios de agua y saneamiento en dichas zonas, así como asesoría técnica y educación sanitaria de las organizaciones comunitarias.

De otro lado, en el sub componente 1B, PRONASAR ha proyectado la realización de 440 obras nuevas de sistemas de agua y saneamiento. Estos nuevos sistemas incluyen sistemas de tuberías con conexión domiciliaria o piletas multifamiliares, así como fuentes específicas (protección de manantiales, pozos y bombas normales y técnicas no convencionales como sistemas de captación de agua de lluvia). También se financia la capacitación de las organizaciones comunitarias en educación sanitaria y en administración, operación y mantenimiento de los servicios. Asimismo se apoya financieramente a los municipios distritales en la supervisión de dichos sistemas. El número total de beneficiarios del Componente 1 (incluye sub componentes 1A y 1B) ascendería a 1'654,000 habitantes.

Operación del proyecto

Inicialmente, las obras comprendidas en este componente se empezaron a realizar con el apoyo de FONCODES que, mediante los denominados Operadores Supervisores (OS), verifica la ejecución de las actividades desarrolladas por los Operadores Técnico Sociales (OTS),¹³⁴ encargados de proveer apoyo a las comunidades en la construcción de nuevos sistemas o en la rehabilitación de los sistemas existentes, así como al fortalecimiento de las JASS.

Sin embargo, en el año 2006, FONCODES fue retirado del programa, con lo cual se modificó la Unidad

¹³⁴ Los Operadores Técnico Sociales (OTS) y los Operadores Supervisores (OS) están conformados por ONG nacionales e internacionales, oficinas de ingenieros y consultoras.

Ejecutora del Proyecto, delegándola al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de la UGP-PRONASAR. Esta decisión ha implicado modificaciones y enmiendas a los contratos con los OTS y OS, generando demoras en la ejecución de los proyectos.

Adicionalmente, los OTS deben elaborar expedientes técnicos, sociales y ambientales de los proyectos de agua y desagüe rural. Dichos OTS deben desarrollar un trabajo cercano con las municipalidades, promoviendo su participación en el proyecto y logrando que su decisión se plasme a través de un Acuerdo de Concejo, asignando prioridades a los proyectos, supervisando no sólo las obras, sino a las JASS involucradas.

Mediante estos procesos se busca que las municipalidades ejerzan una gestión efectiva de los sistemas de agua y desagüe, supervisando su administración, operación y mantenimiento, y que canalicen la capacitación a las JASS alimentando el servicio de información sectorial.

No obstante, la magnitud y grado de complejidad de estas tareas implican que las autoridades presentes en las municipalidades deben ser capacitadas por PRONASAR, a fin de que puedan dar inicio a la formación de la Unidad Municipal de Agua y Saneamiento Rural, así como elaborar su plan y presupuesto operativo, el diagnóstico de los sistemas de agua y desagüe de los centros poblados del “ámbito rural”, la normatividad

general, la inscripción de las JASS y el registro de los sistemas de saneamiento.¹³⁵

Sin embargo, y como se señaló al inicio de este capítulo, el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2011 no se ha planteado acciones concretas para estos fines, especialmente en los centros poblados del denominado “ámbito rural”.

b. Abastecimiento de agua y desagüe para “pequeñas ciudades”. El Componente 2

El componente 2 del PRONASAR inició sus actividades en marzo del año 2004. En la formulación operativa de su proyecto piloto para “pequeñas ciudades”, consideró el diseño de ejecución comprometido en el préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que implicaba la ejecución en el nivel local a través de Consultores en Gestión Técnico Social (CGTS),¹³⁶ y su supervisión a cargo de Operadores Supervisores (OS), representados por algunas firmas u ONG, así como la inclusión y ubicación (en cada ciudad) de un Operador a nivel de la población.¹³⁷

¹³⁵ PRONASAR–MVCS. **Capacitación a municipios**. Lima: 2006. De acuerdo con el marco legal e institucional actual, corresponde a la Dirección Nacional de Saneamiento definir un plan de capacitación de mayor alcance para las municipalidades.

¹³⁶ Es un equipo constituido por un coordinador de proyecto, un especialista en gestión, un especialista social y un especialista técnico, el cual interactúa en contraparte con el equipo de la Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) de PRONASAR.

¹³⁷ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento–Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR). **Documento de Sistematización–Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en Pequeñas Ciudades**. Lima: 2007, p. 20.

Para la selección de las “pequeñas ciudades” en la implementación del proyecto PRONASAR se consideró no sólo a aquéllas que carecen de servicios de agua y saneamiento o que figuren en el Mapa de la Pobreza, sino principalmente a aquellas en las cuales la municipalidad y la sociedad civil se comprometieron con PRONASAR en lo siguiente:¹³⁸

- Realizar un cambio en su actual modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento.
- Participar activamente en la selección del modelo de gestión apropiado a su ciudad y el tipo de su instancia ciudadana de vigilancia.
- Cofinanciar el 40% del total de una obra de infraestructura de agua y/o saneamiento.¹³⁹

c. Proyectos, Inversiones y Población beneficiada

En la actualidad, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no ofrece información completa y con cierto nivel de detalle, a través de su portal Web, acerca del desarrollo del programa PRONASAR, tanto en los centros poblados del denominado “ámbito rural” como en el de las “pequeñas ciudades”, respecto del número de proyectos concluidos, inversión realizada por cada uno y de aquellos pendientes de ejecución. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo solicitó información a dicho Ministerio sobre el tema en particular. A continuación se muestran los datos remitidos por el Ministerio.¹⁴⁰

¹³⁸ *Ibidem.* p. 19.

¹³⁹ La inversión para cada ciudad asciende, en promedio, a US\$ 250,000.

¹⁴⁰ Dicha información fue remitida por la Dirección Ejecutiva del Programa “Agua para Todos”, mediante Oficio N° 794-2007/VIVIENDA/VMCS/PAPT/DE, de fecha 26 de junio del 2007.

Cuadro N° 23
Proyección de obras del PRONASAR para el
“ámbito rural” (por regiones)

Región	N° Proyectos	N° Distritos beneficiados	Inversión Total de proyectos (Nuevos Soles)^{1/}	Población beneficiada
Arequipa	24	11	4'512,094.24	9,917
Ayacucho	114	33	17'715,671.81	48,558
Huancavelica	74	22	12'230,604.00	31,088
Huánuco	33	10	5'323,612.90	12,823
Junín	83	17	13'070,860.73	53,487
Lima	52	24	9'407,186.90	31,310
Pasco	29	9	4'266,878.66	17,807
Piura ^{2/}	92	17	20'648,855.92	65,907
Total	501	143	87'175,765.16	270,897

1/ La inversión total comprende los estudios de preinversión (perfil y expediente técnico), ejecución, asesoría y supervisión de obras, así como capacitación y educación sanitaria para la municipalidad y beneficiarios.

2/ Del total de 92 proyectos, dos (2) de ellos no detallan los montos de inversión.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como ya se señaló en las acciones planteadas para el “ámbito rural” en el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2011, se contempla un cofinanciamiento de las obras a partir de una contribución compartida entre la comunidad beneficiaria y la municipalidad de, por lo menos, el 20% del costo total de la obra. En ese sentido, en la inversión total de proyectos que figura en el cuadro N° 24, se encuentra comprendida no sólo la estimación de inversiones a realizar por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sino también los aportes de las municipalidades involucradas y la población. El resumen de los aportes por regiones es como sigue:

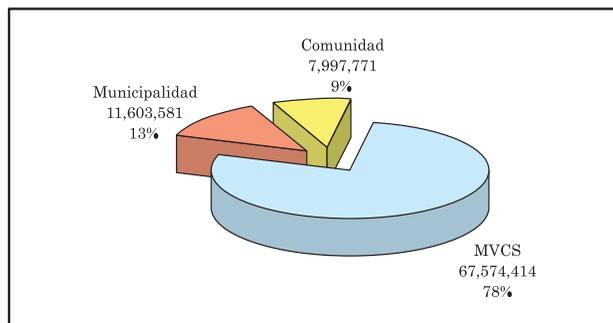
Cuadro N° 24
Proyección de aportes de las municipalidades y
comunidades dentro del programa PRONASAR para la
realización de obras en el ámbito rural

Región	N° Proyecto	Inversión de proyecto	Total proyecto	Inversión en infraestructura total	Aportes de		Población
					M V C S	Municipalidad/Comunidad	
Arequipa	24	4'512,094.24	2'710,991.98	3'763,937.34	439,851.48	308,205.42	9,917
Ayacucho	114	17'715,671.81	11'559,970.51	13'402,022.31	2'264,626.66	2'049,022.84	48,558
Huancavelica	74	12'230,604.00	8'062,149.90	9'397,235.10	1'683,221.25	1'150,147.65	31,088
Huánuco	33	5'323,612.90	3'302,970.30	4'202,875.27	601,020.22	519,717.41	12,823
Junín	83	13'070,860.73	8'802,171.73	9'857,269.51	2'026,103.24	1'187,487.98	53,487
Lima	52	9'407,186.90	5'705,108.51	7'230,751.07	1'304,893.79	871,542.05	31,310
Pasco	29	4'266,878.66	2'345,302.24	3'396,906.76	453,675.74	416,296.15	17,807
Piura	92	20'648,855.92	15'383,877.36	16'323,416.29	2'830,088.60	1'497,351.04	65,907
Total	500	87'175,765.16	57'872,542.52	67'574,413.65	11'603,580.98	7'997,770.54	270,897

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 19
Distribución de aportes del Ministerio de
Vivienda, Construcción y Saneamiento,
municipalidades y población, para obras
en el “ámbito rural”
PRONASAR del 2003 a la fecha



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En materia de inversiones realizadas por el PRONASAR para el “ámbito rural”, a la fecha no se ha obtenido información de la inversión realizada, como tampoco datos de la población beneficiada hasta el momento. Sin embargo, de acuerdo con la información remitida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, existen datos acerca del número de proyectos que se encuentran concluidos, ejecutados, a la espera de cofinanciamiento, en liquidación, así como en la etapa de contratación de contratistas.

A continuación se muestra el cuadro resumen del estado de las obras.

Cuadro N° 25
Estado de los proyectos del programa PRONASAR en el
ámbito rural por región del 2003 a la fecha

Regiones	Total de Proyecto 1/	Estado de los proyectos				En estudio a nivel de preinversión	
		En ejecución	Concluidos	En liquidación y líquidos 2/	En espera de cofinanciamiento		Selección de contratistas
Arequipa	24	2	0	22	0	0	0
Ayacucho	119	61	3	22	33	0	0
Huancavelica	75	75	0	0	0	0	0
Huánuco	33	14	0	11	8	0	0
Junín	86	83	0	3	0	0	0
Lima	52	38	0	0	0	7	7
Pasco	29	19	0	4	6	0	0
Piura	94	25	0	2	21	46	0
Total	512	317	3	64	68	53	7

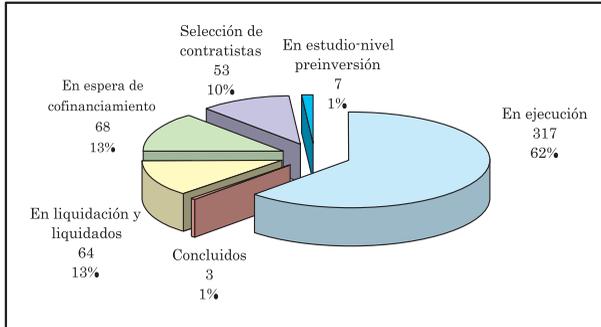
1/ En el total de proyectos se incluye un total de 12 para las “pequeñas ciudades”, ubicándose de la siguiente manera: cinco (5) en Ayacucho, tres (3) en Junín, dos (2) en Piura; y uno (1) en Huancavelica, recién incorporado en el 2007.

2/ Para el caso de Piura, se incluye un (1) proyecto en situación de arbitraje.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 20 Estado general de los proyectos del PRONASAR del 2003 a la fecha



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En razón de que esta información, que expresa cierto grado de detalle, no es de fácil acceso para la mayor parte de la población beneficiaria de estas obras, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe hacer más transparente su gestión al respecto, a fin de que la población pueda conocer los avances que se están produciendo en el sector y, específicamente, cuando ellas están dirigidas a beneficiar a las poblaciones rurales.

Por otro lado, en el caso de las “pequeñas ciudades”, PRONASAR implementó Grupos para su Proyecto Piloto en estas ciudades, a fin de poder intervenir por cada grupo e ir retroalimentando la experiencia para la implementación de los grupos siguientes.

Cuadro N° 26

Proyectos y grupos del Piloto PRONASAR para las “pequeñas ciudades”

	Ciudad	Distrito	Provincia	Región	Inicio CGTS
G r u p o 1	Vice	Vice	Sechura	Piura	Mar-05
	Miguel Checa	Miguel Checa	Sullana	Piura	Mar-05
	San Lorenzo	San Lorenzo	Jauja	Junín	Mar-05
	Aco	Aco	La Concepción	Junín	Mar-05
	Río Negro	Río Negro	Satipo	Junín	Mar-05
	Hualhuas	Hualhuas	Huancayo	Junín	Mar-05
	Chuschi-Quispillacta	Chuschi	Cangallo	Ayacucho	Mar-05
	Hualla	Hualla	Victor Fajardo	Ayacucho	Mar-05
G r u p o 2	Ciudad	Distrito	Provincia	Región	Inicio CGTS
	Santa Rosa	Santa Rosa	La Mar	Ayacucho	Dic-05
	Tambo	Tambo	La Mar	Ayacucho	Dic-05
	Pampacangallo	Los Morochucos	Cangallo	Ayacucho	Dic-05
	Yuracyacu	Yuracyacu	Rioja	San Martín	Feb-06
	Cacatachi	Cacatachi	San Martín	San Martín	Feb-06
	Yorongos	Yorongos	Rioja	San Martín	Feb-06
	Calca	Calca	Calca	Cusco	May-06
	Yucay	Yucay	Urubamba	Cusco	May-06
San Pedro	San Pedro	Candhis	Cusco	May-06	
San Salvador	San Salvador	Urubamba	Cusco	May-06	
G r u p o 3	Ciudad	Distrito	Provincia	Región	Inicio CGTS
	Tambobamba	Tambobamba	Cotabambas	Apurímac	Oct-06
	San Pedro de Cachora	Apurímac	Abancay	Apurímac	Oct-06
	Pisac	Pisac	Calca	Cusco	Dic-06
	Chincho	Chincho	Urubamba	Cusco	Dic-06
	Lamay	Lamay	Calca	Cusco	Dic-06
	Ollantaytambo	Ollantaytambo	Urubamba	Cusco	Dic-06
	Yanaoca	Yanaoca	Canas	Cusco	Dic-06
Acostambo	Acostambo	Tayacaja	Huancavelica	2007	

Fuente: Documento de Sistematización–Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento en “Pequeñas Ciudades” (2007). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

No obstante las fechas propuestas para el inicio de actividades en cada uno de los grupos, un Informe

realizado por la Especialista en Gestión de “pequeñas ciudades” indica que si bien el Proyecto Piloto de Pequeñas Ciudades se había iniciado en 20 ciudades, sólo cinco (5) de éstas (Chuschi, Hualla, Miguel Checa, Vice y San Lorenzo) habían delegado la administración de los servicios de agua y saneamiento a Operadores Especializados de Servicios (OES).¹⁴¹

Finalmente, cabe señalar que si bien es cierto que no es posible realizar una evaluación del PRONASAR, en razón de que no se cuenta con información precisa y oficial acerca de las inversiones realizadas, y que dicho proyecto, al parecer, sigue en proceso de implementación, existen algunas debilidades y problemas que se han presentado durante su desarrollo, los cuales serán abordados en el punto 6.3.

6.2.3 Otros proyectos desarrollados en los centros poblados del “ámbito rural” y las “pequeñas ciudades”

Además de los programas ya descritos existen otros que fueron suscritos con el Gobierno central, de una parte; de la otra, con agencias de cooperación u organizaciones no gubernamentales (ONG). En realidad, de estos proyectos se conoce poco, pero se sabe de la permanencia y surgimiento de problemas en la prestación que incluso han llevado a situaciones de conflicto debido a deficiencias en su implementación. Veamos, a continuación, a algunos de éstos.

¹⁴¹ Informe N° 267-2006/VIVIENDA-VMCS-UGP PRONASAR, de fecha 20 de setiembre del 2006. A esta información cabe agregar que en cuatro de las ciudades mencionadas los contratos suscritos han sido de Gestión sin Inversión; y uno de ellos es un Contrato de Gestión-Usufructo.

El Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL). Alianza MVCS-ACDI y el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial

El Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL) se inició en octubre del 2003 como resultado de una iniciativa conjunta del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y el Programa de Agua y Saneamiento administrado por el Banco Mundial (PAS-BM).

Este proyecto atendió dos niveles: el nivel macro, en el que se brindó apoyo a las instituciones del sector para el desarrollo de políticas y estrategias nacionales; y el nivel micro, trabajando directamente con 11 municipios distritales en la validación de nuevos modelos de gestión, apoyando la rehabilitación de los servicios y, en asociación con diversas ONG, brindando asistencia técnica a 10 municipios para mejorar la gestión de los servicios.

El nuevo modelo de gestión planteado por el PPPL para la administración de los servicios de agua y desagüe en las “pequeñas ciudades” se fundamenta en el concepto de que los municipios no son las instituciones más apropiadas para hacerse cargo de ésta, por lo que cumplirían mejor su papel si delegan dicha función a operadores del sector privado, pero manteniendo la propiedad de la infraestructura. En ese sentido, el nuevo modelo implica los siguientes aspectos:

- La municipalidad ya no administra directamente los servicios de agua y saneamiento.

- La administración se efectúa a través de un operador especializado, pero la municipalidad sigue siendo propietaria de la infraestructura.
- La comunidad determina, a partir de una propuesta técnica, la calidad del servicio que desea y el precio que está dispuesta a pagar.¹⁴²
- La comunidad cumple oportunamente con sus compromisos de pago.
- La comunidad controla la calidad del servicio que brinda el operador especializado, a través de una unidad de vigilancia o fiscalización.

Para dichos efectos, la municipalidad debe conformar una unidad de vigilancia o fiscalización integrada por representantes de la comunidad con el propósito de que controlen que el operador especializado cumpla con prestar los servicios de agua y desagüe en los niveles de calidad aprobados y cobrando las tarifas acordadas. Sin embargo, esta unidad no podrá sancionar de manera directa al operador, pues dicha facultad corresponde al Concejo Municipal por ser la municipalidad la que ha suscrito el contrato con el operador especializado. Es decir, la unidad de vigilancia o fiscalización sólo puede presentar quejas y denuncias.

En ese sentido, el PPPL se compromete a apoyar la ampliación de los servicios en las pequeñas ciudades mediante inversiones, una vez otorgado el contrato al operador especializado, que puede ser un contrato de usufructo-gestión o de consorcio-riesgo compartido, a través de entidades como el Banco Mundial.

¹⁴² En el caso de la ciudad de Nueva Cajamarca, Región San Martín, las tarifas a cobrar por el Operador Especializado “Aguas Amazónicas” son aprobadas mediante Ordenanzas de la Municipalidad de Nueva Cajamarca.

En la actualidad, el PPPL ha desarrollado experiencias en nueve localidades del país. A continuación se presentan los nombres de las ciudades y algunos indicadores relacionados con la cobertura de agua y alcantarillado y el monto de las tarifas:

Cuadro N° 27
Algunos indicadores de las
“pequeñas localidades”
incluidas en el marco de desarrollo del PPPL

Pequeñas ciudades	Población Urbana	Cobertura agua (%)	Horas Promedio de agua diarias	Cobertura alcantarillado (%)	Tarifa actual agua (s/.mes)	Tipo de Operador especializado elegido
Nueva Cajamarca	21,162	75%	12	1%	5%	Privado
Tabalosos	8,053	54%	4	0%	5	Privado
Tamshiyacu	6,079	0%	0	0%	0	Privado
Nauta	15,467	46%	4	41%	8	Privado
Sechura	25,741	89%	5	27%	11,9	Privado
Laredo	28,000	90%	5	64	6	Mixto
Tumán	25,000	n.d.	6	n.d.	n.d.	En proceso
Úrcos	7	78%	6	66%	3	Mixto
Talavera	9,023	69%	6	42%	3,5	Mixto
Totales y Promedio	145,821	63%	5	30%		

Fuente: Revista del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento–Agua (2005), p. 41.

En cuanto a las ONG, conviene distinguir a las Entidades Internacionales de Cooperación (ENIEC) – que son ONG de carácter internacional con sedes, agencias o representantes en el Perú– de las ONG locales. Generalmente, las primeras cuentan con mayores recursos y han establecido convenios con organismos públicos. Entre ellas se deben mencionar CARE, ADRA, ITDG y Plan Internacional. En el caso de las ONG locales se puede citar a la Asociación SER, Guamán Poma de Ayala, CENCA, entre otras.

Entre algunos proyectos desarrollados por diversas ONG y ENIEC se cuenta con:

- Proyecto de “Agua potable rural y salud comunitaria”, de CARE (1973-1998), que desarrolló cuatro componentes interdependientes del modelo: agua, saneamiento, operación y mantenimiento, y atención primaria de salud (higiene y salud).
- Proyecto SANBASUR – Saneamiento Básico en la Sierra Sur (Cusco).
- Los proyectos PROPILAS I y II, que pusieron énfasis en el componente de capacitación para la gestión, operación y mantenimiento de los servicios, así como en la integración de las organizaciones locales en los proyectos y la mejora de los hábitos de higiene de la población (Cajamarca).

Sin embargo, a la fecha no se ha obtenido suficiente información acerca de estas experiencias desarrolladas por otras instituciones. En muchos casos, ni el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ni otras entidades del Estado intervienen en el seguimiento de avances en materia de prestación de estas empresas. En estos escenarios únicamente encontramos a los Gobiernos locales, los que, debido a la falta de experiencia y asesoramiento técnico en esas materias, muy difícilmente pueden supervisar y fiscalizar a dichas empresas. Un ejemplo reciente de ello es el caso de la empresa “Aguas Amazónicas”, del distrito de Nueva Cajamarca, Región San Martín, la que en momentos en que se redactaba este Informe afrontaba graves acusaciones por parte de la población respecto de la calidad del agua que distribuye y el

cumplimiento de otras obligaciones, con visos de resolverse pronto el contrato de gestión que dicha empresa suscribió a finales del año 2005 con la Municipalidad de Nueva Cajamarca.

6.2.4 “Agua para Todos” y el Shock de Inversiones

La primera vez en que se hizo referencia al Programa “Agua para todos” fue en el Decreto Supremo N° 031-2006-VIVIENDA, de fecha 21 de octubre del 2006, mediante el cual se crea el Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN), a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que serviría para implementar el Programa “Agua para Todos”. Según los considerandos de dicho Decreto Supremo, el Programa “Agua para Todos” está orientado a que, en julio del 2011, más de dos millones de peruanos cuenten con acceso a agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas. El Gobierno estimó un financiamiento mínimo de S/. 2,393 millones de Nuevos Soles para lograr que se materialicen las metas establecidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En ese sentido, el INVERSAN se crea con el propósito de reordenar los esfuerzos dispersos en materia de saneamiento; priorizar los programas, proyectos e inversiones referidas al mejoramiento, ampliación y desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas, en función del financiamiento existente; coordinar con los organismos cooperantes las necesidades en materia de saneamiento; y apoyar al fortalecimiento institucional de las Entidades Prestadoras de Servicios

(EPS), organizaciones comunales y operadores especializados.

Sin embargo, no es sino hasta febrero del año 2007 que, mediante Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, se crea normativamente el Programa “Agua para Todos” con el propósito de concentrar las acciones de los demás programas existentes en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como es el caso del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA), el Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN), la Unidad Técnica FONAVI, entre otros, cuyos proyectos están destinados a la realización de obras en materia de agua y alcantarillado, financiados con recursos del Estado u otros, tanto en zonas urbanas como rurales en todo el país.

No obstante, a la fecha no se ha definido completamente los detalles de los proyectos y montos totales de inversión.¹⁴³ Se conoce que el INVERSAN tiene como objetivo proveer financiamiento para el sector saneamiento y específicamente al Programa “Agua para Todos”, el cual tiene como meta invertir 2,393 millones de Nuevos Soles para que, en el año 2011, más de 2 millones de personas cuenten con servicios de agua y desagüe.¹⁴⁴ Sin embargo, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, se estima que hasta el año 2015 se necesitan

¹⁴³ Para el caso de Lima se ha hecho público que se planea invertir 400 millones de Nuevos Soles (aproximadamente 123 millones de dólares).

¹⁴⁴ Considerando del D.S. N° 031-2006-VIVIENDA, publicado el 21 de octubre del 2006.

más de S/.9,200 millones de Nuevos Soles¹⁴⁵ para cubrir alrededor de 4.9 millones de habitantes en agua y 4.1 millones en desagüe.¹⁴⁶ En este sentido, haría falta complementar el Programa “Agua para Todos” e INVERSAN de manera que se pueda cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Saneamiento.

En este momento se carece de información precisa acerca de la situación (concluidos, en ejecución, etc.) de aquellos proyectos que fueron declarados prioritarios en el marco de lo que señala la Ley N° 28870 –Ley para Optimizar los Servicios de Saneamiento–, según las listas elaboradas y aprobadas por la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las cuales hasta el momento son ocho, con un total de 829 proyectos a nivel nacional,¹⁴⁷ a los cuales les es aplicable el procedimiento

¹⁴⁵ El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 señala la cifra de 2,911 millones de dólares.

¹⁴⁶ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. “Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015”. En **PERÚ. Planes Nacionales de Vivienda y Saneamiento 2006-2015**. Lima: 2006, pp. 88 y 89.

¹⁴⁷ Lista N° 1, aprobada mediante D.S. N° 020-2006-VIVIENDA, de fecha 12 de agosto del 2006: 10 proyectos.
Lista N° 2, aprobada mediante D.S. N° 026-2006-VIVIENDA, de fecha 14 de septiembre del 2006: 254 proyectos.
Lista N° 3, aprobada mediante D.S. N° 042-2006-VIVIENDA, de fecha 14 de diciembre del 2006: 112 proyectos.
Lista N° 4, aprobada mediante D.S. N° 003-2007-VIVIENDA, de fecha 8 de febrero del 2007: 40 proyectos.
Lista N° 5, aprobada mediante D.S. N° 003-2007-VIVIENDA, de fecha 8 de febrero del 2007: 55 proyectos.
Lista N° 6, aprobada mediante D.S. N° 009-2007-VIVIENDA, de fecha 8 de marzo del 2007: 19 proyectos.
Lista N° 7, aprobada mediante D.S. N° 015-2007-VIVIENDA, de fecha 5 de mayo del 2007: 40 proyectos.
Lista N° 8, aprobada mediante D.S. N° 022-2007-VIVIENDA, de fecha 21 de junio del 2007: 299 proyectos.

especial de contrataciones y adquisiciones para la ejecución de las obras previstas.¹⁴⁸

Cabe señalar, asimismo, que en seis de las ocho listas aprobadas mediante los decretos supremos respectivos, el Ministerio se exime de obligaciones respecto del financiamiento de las obras priorizadas en las listas.¹⁴⁹ Estas listas no identifican en todos los casos a la entidad responsable de la ejecución de obras, a la población beneficiaria y si ésta se encuentra en la zona rural o urbana. Al parecer, tampoco existe un seguimiento del desarrollo posterior de estos proyectos prioritarios.

El “Shock de Inversiones” en saneamiento. Prioridad de obras en zonas urbanas

Dentro del proceso del “shock de inversiones” en materia de saneamiento, desde agosto del 2006 a junio del 2007, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha contemplado un total de 278 proyectos ubicados en zonas urbanas. De éstos, 176 corresponden al 2006 y los otros 102 proyectos están comprendidos en el shock de inversiones del 2007.¹⁵⁰

Las unidades ejecutoras de los 176 proyectos del 2006 ya han recibido del Ministerio de Vivienda la totalidad del monto presupuestado para cada uno de ellos y, a la fecha, 10 han sido concluidos, 26 han logrado un avance

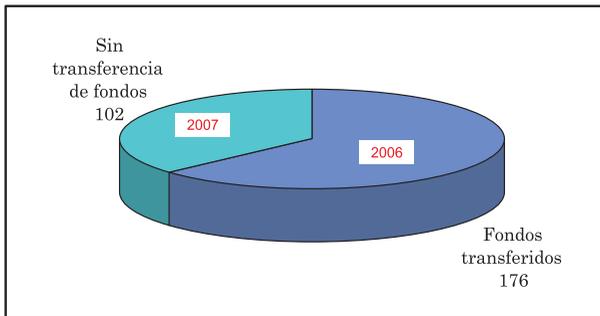
¹⁴⁸ Procedimiento aprobado mediante D.S. N° 024-2006-VIVIENDA, del 30 de agosto del 2006.

¹⁴⁹ Sólo en las listas N° 1 y N° 2 no hace dicha salvedad.

¹⁵⁰ Información remitida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Oficio N° 794-2007/VIVIENDA/VMCS/PAPT/DE, de fecha 26 de junio del 2007.

físico de más del 50%, 62 cuentan con menos del 50% de ejecución de la obra y 78 de ellos no muestran avance físico alguno. Los proyectos del 2007 aún están a la espera de las transferencias financieras.¹⁵¹

Gráfico N° 21
Número de proyectos del “Shock de Inversiones” con y sin transferencia financiera a las unidades ejecutoras (municipalidades, EPS, entre otros) -agosto de 2006 a junio 2007-

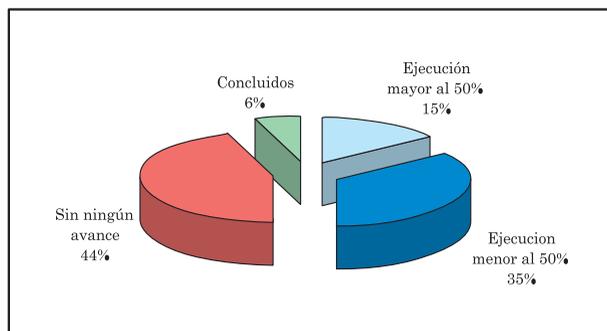


Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁵¹ *Ibidem.*

Gráfico N° 22
Estado de los proyectos del
“Shock de Inversiones” 2006
(concluidos, en ejecución y sin avance)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Junio del 2007.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La situación crítica de muchas zonas rurales haría necesario que el Programa “ Agua para Todos” promueva también la generación de proyectos viables en el marco de una estrategia, de carácter integral, que procure la atención no sólo de las zonas urbanas y que destine parte de sus transferencias financieras hacia aquellas municipalidades distritales ubicadas en zonas rurales, con miras a dar atención a las poblaciones que radican en estos lugares.

En dicho contexto, este programa debería elaborar, en el futuro próximo, un plan guía de las inversiones, señalando los recursos disponibles que se invertirán en infraestructura de agua y alcantarillado a favor de las poblaciones con niveles altos de ruralidad, señalando para ello las características de estas zonas. Asimismo, la información al respecto debe estar a

disposición de todos los interesados, de manera que se pueda hacer un seguimiento de los avances.

6.3 Debilidad de los programas de agua y saneamiento. Aspectos a considerar y superar en favor de las comunidades rurales y “pequeñas ciudades”

Conforme a lo señalado, se ha encontrado una apreciable cantidad de lineamientos de política que parten de un Plan Nacional y que se están llevando a la práctica a través de proyectos y programas. Sin embargo, estas políticas todavía se desarrollan a pequeña escala y no cubren las necesidades de toda la población, sobre todo de aquélla que habita en las zonas rurales del país.

Asimismo, no todas las políticas se han desarrollado de manera efectiva, como las concernientes a los subsidios y la asistencia técnica para los grupos más vulnerables.

Si bien una parte del problema se explica por la falta de asesoramiento a las autoridades locales y la gran falta de infraestructura existente –condiciones que contribuyen a un lento y costoso avance de los proyectos de desarrollo–, existen dos aspectos relacionados con el desarrollo de los programas sociales en materia de agua y saneamiento, analizados en el presente Informe, que sintetizan los problemas que afectan al sector y que deben ser superados mediante una gestión más eficiente por parte del Estado, la desarticulación de las políticas y la necesidad de un sistema integral de información.

6.3.1 Ausencia de una política clara y articulada para la provisión de agua y desagüe en las zonas rurales del país. Participación del Estado y participación privada, más allá del “enfoque desde la demanda”

Los múltiples programas sociales como el PRONASAR y el FONCODES, así como otros impulsados por el Banco Mundial y algunas ONG, han mostrado objetivos similares o superpuestos o falta de claridad en la identificación de la población beneficiaria, dada la falta de criterios uniformes y objetivos para clasificar a la población rural, dentro de la cual incluimos a aquellas localidades que la normatividad ha denominado “pequeñas localidades”. No ha existido una política articulada por el Estado para la provisión de agua y desagüe en las zonas rurales del país. Es de esperar que pueda ser diseñada y ejecutada.

Asimismo es evidente la débil coordinación intersectorial que ha habido para el desarrollo de los programas existentes, nacionales y extranjeros, en beneficio de las poblaciones más excluidas del país. Una muestra de ello es el requisito del cofinanciamiento en la ejecución de obras de infraestructura de agua y desagüe. También es exigido en la regulación actual, y debe ser cumplido por la municipalidad distrital o la población a efectos de obtener los beneficios de la cooperación internacional o programas propios del Estado, exigido por igual en todas las comunidades, sin que evalúen, en ningún caso, la capacidad adquisitiva de la población y los recursos que manejan las municipalidades.

Debido a que los incentivos a la promoción privada no son iguales para todos los ámbitos, el Estado debe intervenir directamente en sectores como el rural, donde las probabilidades de inversión desde otros sectores privados son casi nulas. Dicha intervención estatal deberá producirse en el financiamiento de inversiones de infraestructura de agua y desagüe en aquellas zonas imposibilitadas de hacerlo total o parcialmente con recursos propios. Además se podrá direccionar a través de asesoría técnica a las municipalidades distritales, sin discriminar entre aquéllas que acogen como prestador del servicio a un operador especializado y las que administran directamente los servicios de agua y desagüe en su jurisdicción.¹⁵²

6.3.2 Necesidad de un sistema de información referente a los programas y proyectos de los servicios de saneamiento desarrollados en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”

En la actualidad, el sector Saneamiento no cuenta con un sistema de registro y seguimiento de todos los proyectos ejecutados en agua y saneamiento, tanto

¹⁵² Hay que tomar en cuenta, asimismo, el antecedente de que, durante el período 1998–2002, la participación privada en la inversión de infraestructura rural sólo alcanzó un 3% de la inversión total. Este desinterés de los inversionistas privados se explica en los altos costos marginales que se debe pagar para llegar a las comunidades aisladas, así como la escasa rentabilidad financiera de la mayoría de los proyectos de infraestructura rural. En Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento–Banco Mundial. *PERÚ: La Oportunidad de un País Diferente; próspero, equitativo y gobernable*. Capítulo 12: Infraestructura Rural, Nicolás Peltier– Thiberge. Lima: BIRF–BM, 2006.

provenientes del propio Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como del FONCODES, las organizaciones de usuarios y otros entes particulares, desarrollados principalmente en el “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”.

Es menester señalar, al respecto, que la regulación de los servicios de saneamiento en nuestro país, fundamentalmente en el ámbito urbano, se desarrolla en gran medida sobre la base de la información sobre costos, tanto de los proyectos como de la operación, mantenimiento y administración de los sistemas de saneamiento.

En razón de dichas consideraciones, el diseño de un sistema que permita recopilar permanentemente la información relevante de las obras presentes en el “ámbito rural” y el de las “pequeñas ciudades” constituirá una tarea imprescindible en los próximos años, a fin de que se puedan perfeccionar los modelos y programas sociales desarrollados hasta el momento en el tema de saneamiento. Dicha tarea debe ser responsabilidad del ente rector, mediante un constante flujo de información entre el organismo regulador de las zonas rurales, así como de los Gobiernos regionales y locales a nivel provincial y distrital.

Este esfuerzo de sistematización de información redundará, asimismo, en el conocimiento de aquellas formas de organización y prácticas de gestión que sean exitosas. Habrá algunas empresas que tendrán procedimientos de facturación que requieran menos personal y que demoren menos tiempo. Otras habrán aprendido a simplificar el procedimiento de ejecución de gastos de tal manera que sea rápido y flexible, pero

sin perder el control del dinero ni que implique trámites muy engorrosos. Ciertas Juntas de Socios pueden haber desarrollado formas participativas y efectivas para planificar y aprobar el presupuesto del siguiente año, empleando procedimientos sencillos, etc.

En ese sentido, la difusión de estas mejores prácticas entre los operadores del “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”, además del intercambio de información de dichas experiencias entre las comunidades, permitirán formar conciencia en la población acerca de la importancia de contar con dichos servicios básicos. Del mismo modo, dicha difusión será útil para conseguir apoyo de dichas comunidades para un trabajo coordinado con el Estado, colocándose así la piedra angular para el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades y, finalmente, lograr la verdadera descentralización, en que la denominada “demanda por servicios” no termine beneficiando sólo a las comunidades más organizadas e informadas.

CONCLUSIONES

1. En el Perú, 3.5 millones de habitantes en las zonas rurales carecen de acceso a los servicios de agua, en tanto que más de 5.5 millones de personas de las mismas zonas no acceden a servicios adecuados de desagüe.
2. Según el Informe sobre la Salud en el Mundo 2005 de la Organización Mundial de la Salud, entre las principales causas de muerte de menores de cinco (5) años (2000–2003) en el mundo se encuentran las enfermedades diarreicas posneonatales (17%), contraídas en gran proporción a causa de la ingesta

de agua contaminada con residuos fecales. En el Perú, los impactos sobre la salud de las condiciones inadecuadas del agua, el desagüe y la higiene varían en función de la edad y del nivel de ingresos, lo que significa que los niños y la población pobre soportan la mayor carga. El impacto sobre la salud por mil personas es casi tres (3) veces mayor en la población pobre que en el resto de la población. En América, el Perú ocupa el cuarto lugar en mortalidad infantil, superado sólo por Haití, Bolivia y Guyana.

3. Existen en el Perú más de 75,765 centros poblados con menos de 2,000 habitantes, que comprenden a una población de 7'902,000 habitantes, a los que se considera propios del "ámbito rural". De estos centros poblados, sólo 11,800 estarían contando con algún tipo de administración de servicios de agua y desagüe por parte de las propias comunidades de las respectivas zonas. Ello significa que 63,965 localidades, donde se asientan más de tres millones de peruanos, estarían utilizando con fines domésticos agua de dudosa calidad. En esas localidades no existe una entidad (JASS, Comité, Municipalidad, etc.) que se haga responsable directo de la provisión del servicio de agua en condiciones aptas para el consumo humano.
4. En las 94 provincias que las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) agrupan bajo su ámbito de prestación, más de 6 millones de habitantes, incluyendo los de zonas rurales, no están siendo atendidos. A pesar de que el ámbito de responsabilidad de una EPS está constituido como mínimo por provincias completas, muchas veces una parte de la población de dichas provincias no es

considerada por la empresa dentro de su ámbito de responsabilidad, por lo que las cifras de cobertura que algunas empresas exhiben no reflejan el real nivel de cobertura de los servicios de agua y desagüe en su ámbito legal de responsabilidad, y menos aún a nivel nacional.

5. La no inclusión de toda la población provincial (con sus zonas rurales, algunas pequeñas ciudades y otras urbanas) dentro del ámbito administrado por las EPS goza, muchas veces, de respaldo de autoridades, a saber de los Gobiernos regionales, los Gobiernos locales provinciales y distritales, del ente rector y la SUNASS, aún cuando estos sectores de población se encuentran dentro del ámbito de responsabilidad de dichas empresas, conforme al marco legal vigente. Asimismo, las autoridades locales no propician ni crean las condiciones necesarias para que las EPS amplíen su radio de prestación hacia toda la jurisdicción provincial, tal y como les compete.
6. De las 644 “pequeñas ciudades” registradas – localidades cuyo número de habitantes fluctúa entre 2,001 y 30,000–, 489 se ubican en el ámbito de responsabilidad de un Gobierno local, de las cuales 412 se encuentran bajo la administración política de una municipalidad distrital. Además, sólo 144 son atendidas por una EPS, mientras que un número de 490 (76% del total), ubicadas la mayor parte de éstas en la región andina, son atendidas directamente por las municipalidades (226), Juntas administradoras de Agua (58), Comités de Agua (30) y otras administraciones (150).

7. En el país existen 1,829 distritos, de los cuales 1,071 son administrados por municipalidades rurales, denominadas así debido a que su población urbana no es mayor al 50% de su población total. Aún cuando este criterio con que se define a las municipalidades rurales es insuficiente para reflejar el grado de ruralidad en el país, las políticas estatales en materia de saneamiento han creado una clasificación de dos niveles para la atención de la población en los servicios de agua y desagüe no administrados por una EPS, los cuales son los centros poblados del “ámbito rural” y el de las “pequeñas ciudades”, en el marco de la política de que estas zonas deben ser atendidas principalmente por las poblaciones y los operadores privados.
8. De estos niveles, las “pequeñas ciudades” podrían ser más atractivas al sector privado, debido a su mayor concentración poblacional. Por otra parte, las poblaciones menores a los 2,000 habitantes presentan serias dificultades para atraer al capital privado en razón de consideraciones tales como las actividades económicas que se realizan en el lugar, el nivel de interacción y accesibilidad hacia otras municipalidades, el nivel de acceso a otros servicios públicos, entre otros.
9. Las definiciones de centro poblado del “ámbito rural” y “pequeñas ciudades” en materia de saneamiento – conferidas exclusivamente en función de su número poblacional– no son adecuadas para la implementación de políticas públicas, ni para el cumplimiento del mandato legal que tienen las municipalidades distritales sobre sus respectivas circunscripciones territoriales en cuanto a la

proyección, ejecución y administración de obras de infraestructura de los servicios de agua y desagüe. La demarcación territorial también es un aspecto clave a considerar dentro del proceso de diseño e implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza en nuestro país.

10. Es necesario definir de manera más precisa los criterios para identificar a la población que se beneficiará al implementar las políticas públicas. No basta con utilizar la definición tradicional de población urbana y rural. Es preciso adoptar diversos criterios, tales como el nivel de desarrollo de actividades agrícolas, categorías rurales específicas, grado de desarrollo de los servicios públicos, ubicación en áreas geográficas, divisiones administrativas y categoría política de las localidades.
11. La adopción de políticas de saneamiento desde el “enfoque de la demanda” o “demanda de servicios” supone que para la atención de las poblaciones de los centros poblados del “ámbito rural” o de las “pequeñas ciudades” por parte del Estado o un operador especializado, el pedido de acceso a los servicios de agua y desagüe debe ser expreso y la población debe estar dispuesta a coparticipar con su trabajo y aporte dinerario. Aunque esto permite incrementar la sostenibilidad de los sistemas de saneamiento, también se debe considerar que implica cierto nivel de exclusión, especialmente de aquellas comunidades cuyo nivel de organización se limita a aspectos básicos de subsistencia.

12. El Estado debe intervenir directamente en sectores como el rural, donde las probabilidades de inversión desde el sector privado son casi nulas. Dicha intervención se deberá producir tanto en regulación y supervisión de la calidad de los servicios, como en financiamiento de infraestructura de agua y desagüe y asesoría técnica a las municipalidades distritales y a las organizaciones comunales que intervengan en la administración.
13. No existe un organismo regulador y supervisor de la calidad de los servicios de saneamiento rurales prestados por municipalidades distritales, JASS u otros operadores independientes. La SUNASS se limita a las zonas urbanas.
14. El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, si bien expresa la voluntad de brindar mayor atención al problema del acceso a los servicios de agua en el país, a nuestro parecer no muestra el énfasis suficiente en los aspectos relativos a las zonas rurales. Dicho plan no contempla las labores necesarias de promoción y asistencia que requieren estas zonas; cuando lo hace, incluye a una porción muy pequeña de la población. Esto implica, en la práctica, que sean los Gobiernos locales –muchos de éstos, rurales, en situación de pobreza y con baja capacidad de gestión– los que tendrían que asumir el diseño y la conducción total del programa para dotar de agua y desagüe a sus comunidades.
15. El Plan Nacional de Saneamiento aspira a lograr las Metas del Milenio en un horizonte de casi 10 años (2006–2015). Sin embargo, de los US\$ 275 millones que se requieren para cumplir con las

Metas del Milenio en las zonas rurales, sólo se han concertado US\$ 75 millones.

16. Según datos del Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015, en el año 2015, el número adicional de habitantes en las zonas rurales que se beneficiaría con servicios de agua sería de 1.34 millones, siendo esta cantidad menor a la mitad de lo que hasta dicho año se incrementaría en las zonas urbanas.
17. La mayoría de las inversiones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se han concentrado en las zonas urbanas, superando ampliamente lo invertido en los centros poblados del “ ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades”. Del total de 2.3 millones de personas que lograron acceder al servicio de agua durante el período 2001–2005, 743,943 ciudadanos de las zonas rurales fueron beneficiarios del acceso a este servicio básico.
18. Ninguna entidad estatal cuenta con un registro de todas las organizaciones comunitarias ni de todos los operadores especializados privados encargados de administrar y operar los servicios de agua y desagüe en zonas rurales como tampoco de la infraestructura existente a nivel nacional. Si no se cuenta con información, no es posible el desarrollo planificado de los servicios de saneamiento rural.
19. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) ha logrado actuar subsidiariamente a otras instituciones públicas, propiciando el acceso a los servicios básicos de agua y desagüe a las poblaciones rurales del país. Sin embargo, algunas poblaciones con reales necesidades y déficits en el

acceso a infraestructura no han podido acceder a los beneficios, ya sea porque la población no estaba en la capacidad de formular sus propios proyectos o por desconocimiento del FONCODES.

Asimismo, pese a la existencia de convenios suscritos, este proceso adoleció de limitaciones en la coordinación entre el ejecutor del programa y las municipalidades distritales beneficiarias para la formación progresiva de capacidades. Esto dio lugar a la pérdida de sinergias entre el Gobierno central y los Gobiernos locales, no habiéndose logrado mejoras en la gestión, debilitándose la sostenibilidad de los proyectos, con el consiguiente deterioro de la infraestructura y, en algunos casos, con una perspectiva de recuperación casi nula.

20. No existe información precisa y oficial acerca de los avances del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PRONASAR) en lo que se refiere a ejecución de obras de infraestructura en las zonas rurales. En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debería hacer más visible su gestión, a fin de que la población pueda conocer los avances que se están produciendo en el sector, especialmente cuando éstas están dirigidas a beneficiar a las poblaciones rurales.
21. Los múltiples programas sociales como el PRONASAR y el FONCODES, así como otros impulsados por el Banco Mundial y algunas ONG, han mostrado objetivos similares o superpuestos o falta de claridad en la identificación de la población beneficiaria. No ha existido una política articulada

por el Estado para la provisión de agua y desagüe en las zonas rurales del país.

22. Las municipalidades distritales dependen para su funcionamiento casi exclusivamente de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) y algunas transferencias procedentes de los conceptos de canon. Sin embargo, según estimaciones concernientes al año 2008, alrededor de 536 municipalidades distritales recibirían la transferencia mínima del FONCOMÚN de ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al mes, equivalente a S/. 331,200.00 Nuevos Soles en dicho año, mientras que otras 303 recibirían un monto que fluctúa entre 8 y 15 UIT (entre 331,200.00 y 621,000.00 Nuevos Soles en el año).

En lo referente a asignación de montos provenientes del canon y sobrecanon, el Ministerio de Economía y Finanzas estima que alrededor de 1,212 municipalidades distritales recibieron durante el año 2006 menos de un millón de soles al año por dicho concepto y que, además, muestran un promedio de pobreza o carencias superiores al 15%. Esta situación les crea dificultades para participar en proyectos de cofinanciamiento de infraestructura de agua y saneamiento, los cuales, según estimaciones del PRONASAR, tienen un valor aproximado de US\$ 250,000.00.

23. Cerca de 830 municipalidades distritales deben afrontar la grave situación de pobreza de su población, baja capacidad de gestión y bajos ingresos municipales. Asimismo, en materia de prestación de los servicios de agua y desagüe, las

municipalidades distritales carecen de áreas técnicas específicas y tienen una escasa capacidad para planificar y ejecutar proyectos integrales de agua y desagüe. Los incentivos para atraer inversiones privadas en dicho ámbito son limitados. Asimismo, existen dificultades para elaborar instrumentos normativos (Ordenanzas) que propicien un real desarrollo y control de dichos servicios básicos dentro de sus jurisdicciones.

24. A la fecha no se han definido los proyectos y montos totales de inversión para dotar de agua y desagüe a las comunidades rurales. Sólo se sabe que el INVERSAN se ha fijado el objetivo de proveer financiamiento para el sector Saneamiento y, específicamente, para el Programa “Agua para Todos”, el cual tiene como meta invertir 2,393 millones de Nuevos Soles, para que en el año 2011 más de 2 millones de personas cuenten con servicios de agua y desagüe. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015, se estima que hasta el año 2015 se necesitan más de S/.9,200 millones de Nuevos Soles para cubrir alrededor de 4.9 millones de habitantes en agua y 4.1 millones en desagüe. En este sentido, haría falta complementar el Programa “Agua para Todos” e INVERSAN de manera que se pueda cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Saneamiento.
25. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aún no ha diseñado los procedimientos para el cálculo de las cuotas familiares a cobrarse por la prestación del servicio de agua y desagüe en

los centros poblados del “ámbito rural” y en el de las denominadas “pequeñas ciudades”.

26. La labor que está desarrollando el Ministerio de Salud en materia de vigilancia sanitaria de la calidad del agua en las zonas rurales se realiza de manera esporádica o cuando lo solicitan directamente los Gobiernos locales, las organizaciones de usuarios o la Defensoría del Pueblo, cada vez que es de su conocimiento la posible afectación a la salud. En ese sentido se requiere la aprobación del Reglamento de la calidad del agua para consumo humano, con la actualización de los límites máximos permisibles (LMP) para la calidad del agua, acorde con las Guías de la Organización Mundial de la Salud, así como de lineamientos específicos que permitan la elaboración de planes a nivel local, que involucren tanto al Ministerio de Salud como a las municipalidades distritales en la vigilancia del agua.
27. En el marco del proceso de descentralización, la transferencia de funciones sectoriales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se está limitando únicamente a generar capacidades y traslado de financiamiento hacia los Gobiernos regionales, más no a los Gobiernos locales, con el argumento de que los Gobiernos locales ya están desarrollando esta función. No se toma en cuenta las debilidades que las municipalidades distritales afrontan actualmente en la administración de los servicios de saneamiento en sus respectivas jurisdicciones. Esta situación se agrava debido al déficit de acciones concretas para el desarrollo de capacidades a nivel de los Gobiernos locales, muchos de éstos rurales, pobres y con baja

capacidad de gestión, los cuales requieren de asistencia técnica para el seguimiento y supervisión de los servicios de agua y alcantarillado de sus jurisdicciones.

28. No existen reglas-tipo ni procedimientos establecidos para la suscripción de contratos de concesión entre las municipalidades distritales y los operadores especializados privados, que fijen obligaciones, derechos y metas concretas establecidas bajo criterios técnicos para la dotación de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y las “pequeñas ciudades”, hecho que ha conllevado a que algunas de estas iniciativas fracasen, provocando a su vez el rechazo de la población hacia la inversión privada.
29. Una gran parte de las municipalidades distritales que administran servicios de saneamiento directamente, o por medio de organizaciones comunitarias u operadores especializados, carece de un procedimiento de reclamos de los usuarios del servicio, aún cuando el Reglamento de la Ley General de Saneamiento señala que serán dichas municipalidades las que, en estos casos, intervengan como última instancia administrativa.
30. En el marco de la declaración de emergencia de los servicios de saneamiento del año 2006, a que se refiere la Ley N° 28870, Ley para Optimizar los Servicios de Saneamiento, se declaró un total de 476 proyectos con el rango de prioritarios, no conociéndose cuál es la entidad responsable de su ejecución, cuál es la población beneficiaria, si ésta

se encuentra en la zona rural o urbana, y si las obras ya están siendo ejecutadas.

RECOMENDACIONES

1. **RECOMENDAR** al Congreso de la República:
 - a. Ampliar el ámbito de las funciones y competencias de la SUNASS y fortalecer dicho organismo, a fin de que asuma el rol de organismo regulador y supervisor de los servicios de saneamiento rurales prestados por municipalidades distritales, JASS u otros operadores independientes, y que colabore con el ente rector en la planificación y desarrollo de dichos servicios.
 - b. Redefinir legislativamente las funciones y obligaciones de la SUNASS, así como del Ministerio de Salud, en el control y vigilancia planificada de la calidad del agua en las zonas rurales.
 - c. Ejercer un seguimiento estricto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente a la Meta 10 del Objetivo 7, que propone reducir en el año 2015 a la mitad el porcentaje de personas que actualmente carecen de acceso al agua y servicios básicos de saneamiento, llevando esta reducción también a las zonas rurales.
2. **RECOMENDAR** a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM):
 - a. Elaborar y ejecutar un Plan Nacional de Capacitación y Descentralización Financiera para

los Gobiernos locales, a fin de que puedan satisfacer las necesidades de servicios básicos de saneamiento de sus localidades.

- b. Elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Demarcación Territorial, a fin de orientar de manera ordenada el cumplimiento de las leyes de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales y la Ley de Mancomunidad Municipal, en favor del desarrollo de aquellos centros poblados más pobres, carentes de infraestructura básica y con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, como es la de acceso a los servicios de agua y desagüe.
- c. Poner a disposición del público en general la información sobre el proceso de descentralización en el país, antes consignada en la desactivada página Web institucional del CND, referida a los avances en materia de infraestructura y acceso a los servicios de saneamiento a cargo de las municipalidades distritales.
- d. Aprobar el Reglamento de la Calidad del Agua para Consumo Humano, pendiente de aprobación desde inicios del año 2006, con la actualización de los límites máximos permisibles (LMP) para la calidad del agua, conforme con las Guías de la Organización Mundial de la Salud, así como con aquellos lineamientos específicos que permitan la elaboración de planes a nivel local, que involucren tanto al Ministerio de Salud como a las municipalidades distritales en la vigilancia de la calidad del agua.

- 3. RECOMENDAR** al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:
- a. Ampliar los beneficios del Programa “Agua para Todos” a las poblaciones rurales, diseñando un Plan Guía de Inversiones en el marco de dicho programa, que detalle los recursos disponibles que se invertirán en infraestructura de agua y alcantarillado en favor de las poblaciones con niveles altos de ruralidad.
 - b. Redefinir con la mayor precisión posible a la población considerada como rural, tomando en consideración sus características propias como actividades económicas, nivel de acceso a servicio básicos, áreas geográficas, entre otras; teniendo en cuenta el diseño de políticas sociales en materia de saneamiento, no puede restringirse a calificar a dicha población en términos numéricos.
 - c. Diseñar los mecanismos necesarios (consecución y administración de fondos, una unidad ejecutora, etc.) complementarios en el marco de INVERSAN y el Programa “Agua para Todos”, que permitan alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.
 - d. Crear un registro de organizaciones comunitarias, operadores especializados privados y otras organizaciones y proyectos que operan con fuentes propias, así como de la cooperación internacional, encargados de administrar y operar los servicios de agua y desagüe.

- e. Definir y dar publicidad a los detalles, montos totales de inversión y plazos de ejecución de aquellos proyectos calificados como de atención prioritaria en el marco de la declaración de emergencia de los servicios de saneamiento a la que se refiere la Ley N° 28870, especificando la entidad responsable de su ejecución, la población beneficiaria y si ésta se encuentra en zona rural o urbana.
- f. Diseñar, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), un programa de capacitación y asistencia técnica dirigido a las municipalidades distritales en materia de administración y gestión de los servicios de saneamiento, ya sea para su administración directa o a través de otra organización.
- g. Diseñar las reglas-tipo y procedimientos para la suscripción de contratos de concesión entre las municipalidades distritales y los operadores especializados privados, que fijen obligaciones, derechos y metas concretas establecidas bajo criterios técnicos para la dotación de los servicios de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades”.
- h. Difundir los avances del PRONASAR, en los centros poblados del “ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades”, su perspectiva de acción a mediano plazo, así como su transferencia efectiva a los gobiernos locales.

4. RECOMENDAR al Ministerio de Salud:

- a. Asegurar la elaboración y ejecución de planes de vigilancia de la calidad del agua potable en los

centros poblados del “ámbito rural” y en las “pequeñas ciudades”, a ser ejecutados por las Direcciones de Salud o aquellas entidades dependientes del Ministerio de Salud, que hagan sus veces en las poblaciones rurales, destinando un presupuesto suficiente para dicho fin.

- b. Informar a los Gobiernos locales acerca de los problemas detectados en la calidad del agua, así como cooperar con éstos en la formulación e implementación de la posible solución.
 - c. Publicar reportes anuales acerca de la calidad del agua para consumo humano y el estado de la infraestructura de agua y desagüe en las zonas rurales, a nivel nacional.
 - d. Capacitar a las JASS y demás operadores de los centros poblados del “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”, en convenio con las municipalidades distritales, en el cuidado de la calidad del agua para consumo humano.
5. **RECOMENDAR** a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS):
- a. Propiciar y promover entre los Gobiernos locales provincial y distrital que las EPS amplíen progresivamente su gestión de los sistemas de agua y desagüe en las poblaciones rurales existentes en su ámbito de prestación, o que al menos les brinden asistencia técnica mientras no sea factible dicha ampliación.

- b. Elaborar un modelo de procedimiento de reclamos de los usuarios del servicio en los centros poblados del “ámbito rural” y de las “pequeñas ciudades”.
 - c. Proponer al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento un procedimiento para el cálculo de las cuotas familiares a cobrarse por la prestación del servicio de agua y desagüe en los centros poblados del “ámbito rural” y de las denominadas “pequeñas ciudades”.
- 6. RECORDAR** a los Gobiernos regionales y a los Gobiernos locales provinciales su deber de coadyuvar a la prestación de los servicios de saneamiento administrados por las municipalidades distritales, a fin de que sean sostenibles y accesibles a toda la población.
- 7. RECOMENDAR** a las municipalidades distritales:
- a. Evaluar la factibilidad de crear unidades encargadas de la administración de los servicios de agua y desagüe en sus localidades, así como de ejercer seguimiento y brindar asesoría a la administración directa de los sistemas, efectuada por organizaciones comunitarias y otros operadores.
 - b. Dar prioridad en sus Planes de Desarrollo Municipal Distrital Concertados y en sus respectivos presupuestos participativos, a la asignación y ejecución de recursos en favor de dotar y mantener la infraestructura de agua y desagüe.

- c. Elaborar a nivel municipal un registro de todas las organizaciones comunitarias (JASS, Comités de Gestión, etc.) encargadas de la administración de los sistemas de agua y desagüe.
- d. Elaborar un catastro de todos los sistemas de agua potable existentes en sus jurisdicciones que se encuentren sujetas a su administración o a la de organizaciones comunitarias u operadores especializados.
- e. Promover y diseñar un procedimiento especial para la conformación de juntas de vigilancia ciudadana que coadyuven a la gestión transparente de los servicios de saneamiento.
- f. Establecer de manera provisional un procedimiento especial para la atención de reclamos de los usuarios respecto de la prestación de los servicios de saneamiento, mientras no exista un procedimiento definitivo elaborado según un modelo formulado por la SUNASS.

ANEXO N° 1 Relación de personas entrevistadas

Región	Provincia	Municipalidad	Entrevistado(a)	Cargo
Amazonas	Chachapoyas	Huancas	Ántero Dueñas Dívila	Alcalde
	Utcubamba	Cajaruro	Asunción Inga Cruz	Alcalde
Apurímac	Andahuaylas	Talayera	Miguel Cabezas Flores	Cajero
	Abancay	Tamburco	Ramón Camacho Chávez	Responsable municipal de agua potable (e)
Arequipa	Arequipa	Yura	Luis Ángel Llerma Soto	Gerente Municipal
	Arequipa	Sabandia	Janet Robles Quispe	Gerente Municipal
Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	Roberto Llamosa Ramírez	Alcalde
	Contumazá	Chilete	Eberto Mostacero Vargas	No señala
Lima	Huaral	Aucallama	Antonio Chani Esquivias	Gerente Municipal
	Barranca	Supe	Martín Soto Ramos	Asesor legal
	Canta	Canta	Francisco Osorio Montoya / Felipe Vidal	Alcalde / Gerente Municipal
	Canta	Santa Rosa de Quives	Wilfredo Huapaya Vilcapoma	Alcalde
Cusco	Quispicanchis	Cusipata	Alpino Quispe Mamani	Regidor
	Anta	Zurite	Rolfi Medina Dueñas	Encargado de OMSABAR
Huánuco	Huánuco	Chinchao	Carlos Tucto Peña	Gerente de Servicios Sociales
	Ambo	Conchamarca	Yonel Agüero Ponce	Jefe de Registro Civil
Ica	Pisco	Paracas	Martín Guillermo Alzamora	Gerente de servicios comunales y medio ambiente
	Nasca	Marcona	Juan Carlos Zegarra Salcedo	Asesor del servicio de energía y agua potable
Junín	Junín	Carhuamayo	Eber Wilfredo Carhuas Panduro	Administrador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado
	Junín	Ulcumayo	Pablo Hinojosa Leon	Alcalde (e)
La Libertad	Otuzco	Salpo	Carlos Antonio Cerna Carrión	Jefe de personal
	Otuzco	Paranday	Rosa Mantilla Romero	Teniente alcalde
Loreto	Reguena	Canelo	Wilder Ushinahua	No señala
	Magnas	Mazán	Marcelo Capinea Ríos	Gerente de Desarrollo Social
Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	Silber Chávez López	Director de desarrollo urbano y catastro rural
	Tahuamanu	Iberia	Deuzo Souza Ríos	Gerente Municipal
Moquegua	Ilo	Algarrobal	José Romero Iruirí	Gerente Municipal
	Mariscal Nieto	Torata	Ronal Marín Valdivia	Gerente Administrativo
Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	Carlos Jaime Espinoza Anancasi	Gerente Gerencia de Desarrollo Social Urbano, Salud y Medio Ambiente
	Pasco	Paucartambo	Victor Arias Atahuaman	Gerente Municipal
Piura	Avabaca	Jijili	Aélio Córdova Jiménez	No señala
	Huancabamba	El Carmen de la Frontera	Ismael Huavama Neira	Alcalde
Puno	Lampa	Ocuviri	Mauro Quispe Calizaya	Alcalde
	Lampa	Santa Lucía	Alejandro Nina Apaza	Teniente alcalde
San Martín	Rioja	Pardo Miguel - Naranjos	Moises Díaz Díaz	Alcalde
	San Martín	Cacatachi	Lombardo Pinedo	Encargado de servicio de agua
Tacna	Tacna	Calana	Henry Morales	Jefe de departamento de servicio de saneamiento
	Tacna	Sama	Ana Cecilia Mamani Vilca	Encargada de la planta de tratamiento
Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	Daniel Saldarriaga Cruz	Administrador de la Municipalidad
		Canoas de Punta Sal	Marcos Herrera Tume	Alcalde (e)
Ucayali	Padre Abad	Curimana	Abraham Vera Venegas	Regidor
	Coronel Portillo	Nueva Requena	Adolfo Icumina Pezo	Subgerente planificación de presupuesto

Defensoría del Pueblo

ANEXO N° 2 ¿Cuál es el tipo de tratamiento que recibe el agua antes de ser vendida o distribuida a los ciudadanos?

N°	Región	Provincia	Municipalidad distrital	Tratamiento que recibe el agua antes de su distribución
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	Se distribuye sin tratamiento
		Utcubamba	Cajaruro	Se distribuye sin tratamiento
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	Es clorada
		Abancay	Tamburo	Es clorada
3	Arequipa	Arequipa	Yura	Es clorada
		Arequipa	Sabandía	Es clorada
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	Es clorada y filtrada
		Contumazá	Chilite	Es clorada y filtrada
5	Lima	Huara	Aucallama	Es clorada y filtrada
		Barranca	Supe	Es clorada y filtrada
6	Lima	Canta	Canta	Es clorada
		Canta	Santa Rosa de Quives	Es clorada
7	Cusco	Quispicanchis	Cusipata	Es clorada
		Anta	Zurite	Es clorada y filtrada
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	Se distribuye sin tratamiento
		Ambo	Conchamarca	Es clorada y filtrada
9	Ica	Pisco	Paracas	Es clorada
		Nasca	Marcona	Es clorada
10	Junín	Junín	Carhuamayo	Es clorada
		Junín	Ulcumayo	Se distribuye sin tratamiento
11	La Libertad	Otuzco	Salpo	Se distribuye sin tratamiento
		Otuzco	Parandav	Es clorada
12	Loreto	Requena	Capelo	Es clorada y filtrada
		Magnas	Mazán	Otro tratamiento
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	Es clorada
		Tahuamanu	Iberia	Es clorada
14	Moquegua	Ilo	Algarrobal	Se filtra y se distribuye
		Mariscal Nieto	Torata	Es clorada
15	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	Es clorada
		Pasco	Paucartambo	Se filtra y se distribuye
16	Piura	Ayabaca	Jijili	Se distribuye sin tratamiento
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	Es clorada
17	Puno	Lampa	Ocuviri	Se distribuye sin tratamiento
		Lampa	Santa Lucía	Se distribuye sin tratamiento
18	San Martín	Rioja	Pardo Miguel - Naranjos	Se distribuye sin tratamiento
		San Martín	Cacatachi	Es clorada
19	Tacna	Tacna	Calana	Es clorada
		Tacna	Sama	Se distribuye sin tratamiento
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	Es clorada
		Contralmirante Villar	Canoas de Punta Sal	Otro tratamiento
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	Se distribuye sin tratamiento
		Coronel Portillo	Nueva Requena	Es clorada

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

ANEXO Nº 3 Evaluación, suministro de información y soluciones de la autoridad de salud sobre la calidad del agua en municipalidades distritales

N°	Región	Provincia	Municipalidad	¿Evalúa autoridad de salud (DIGESA, DISA, DIRESA), la calidad del agua que consume la población del ámbito municipal distrital?	¿La autoridad de salud informa a la municipalidad distrital sobre los problemas detectados en el monitoreo de la calidad del agua potable?	¿Contribuye la autoridad de salud a solucionar los problemas en el monitoreo?
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	No se encarga de ello	No	No contribuye
		Utcubamba	Cajaruro	No sabe	No	No contribuye
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	Entre 1 y 4 veces al año	Si	Asesoría técnica
		Abancay	Tamburo	Cuando los vecinos denuncian la mala calidad	Si	No precisa
3	Arequipa	Arequipa	Yura	No se encarga de ello	No	No contribuye
		Arequipa	Sibanda	Regularmente	Si	No contribuye
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacañora	Cuando la municipalidad lo solicita	No responde	No precisa
		Contumaza	Chilete	Entre 1 y 4 veces al año	Si	No precisa
5	Lima	Huaral	Aucallama	Cuando la municipalidad lo solicita	No	No contribuye
		Barranca	Supe	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
6	Lima	Canta	Canta	Cuando la municipalidad lo solicita	Si	Asesoría técnica y supervisión del proceso de tratamiento
		Canta	Santa Rosa de Quiyes	Cuando la municipalidad lo solicita	Si	No contribuye
7	Cusco	Quispicanchis	Cusipata	No sabe	No responde	No responde
		Anta	Zurite	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	Entre 1 y 4 veces al año	Si	Asesoría técnica
		Ambo	Conchamarca	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
9	Ica	Pisco	Paracas	Mensualmente	Si	No contribuye
		Nasca	Marcana	No responde	No	No contribuye
10	Junín	Junín	Carhuamayo	Entre 1 y 4 veces al año	Si	Asesoría técnica
		Junín	Ulcumayo	No se encarga de ello	No	No contribuye
11	La Libertad	Oruzo	Salpo	No sabe	No	No contribuye
		Oruzo	Paranday	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
12	Loreto	Requena	Capelo	No se encarga de ello	No	No contribuye
		Magnas	Mizán	Mensualmente	Si	No responde
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	Cuando la municipalidad lo solicita	No	No contribuye
		Tahuamanu	Iberia	Entre 1 y 4 veces al año	No	No contribuye
14	Moquegua	Ilo	Algorrobal	No se encarga de ello	No	No contribuye
		Mariscal Nieto	Torata	Cuando la municipalidad lo solicita	No	Asesoría técnica
15	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	Cuando los vecinos denuncian la mala calidad	Si	No contribuye
		Pasco	Paucartambo	Cuando la municipalidad lo solicita	No	No contribuye
16	Piura	Ayabaca	Jijlli	Regularmente	Si	No contribuye
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
17	Puno	Lampa	Ocuvi	No sabe	No	No contribuye
		Lampa	Santa Lucia	No se encarga de ello	No	No contribuye
18	San Martín	Rioja	Pardo Miguel - Naranjos	Cuando la municipalidad lo solicita	Si	No precisa
		San Martín	Cacatachi	Entre 1 y 4 veces al año	Si	Asesoría técnica
19	Tacna	Tacna	Calana	Entre 1 y 4 veces al año	Si	Asesoría técnica
		Tacna	Samá	Cuando la municipalidad lo solicita	No	No contribuye
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
		Contralmirante Villar	Canas de Punta Sal	Mensualmente	Si	Asesoría técnica
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	No se encarga de ello	No	No contribuye
		Coronel Portillo	Nueva Requena	Cuando la municipalidad lo solicita	Si	Supervisión del proceso de tratamiento

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo

ANEXO Nº 4 ¿Quién se encarga de cuidar que el agua sea apta para el consumo humano y no afecte a su salud?

Nº	Región	Provincia	Distrito	Institución reconocida para el cuidado del agua					
				Municipalidad Distrital	Ministerio de Salud	Otros	Ninguna	No sé	No responde
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	5.00%	15.00%	0.00%	60.00%	20.00%	0.00%
		Utucubamba	Cajaruro	0.00%	20.00%	10.00%	60.00%	10.00%	0.00%
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	64.30%	11.90%	7.10%	0.00%	14.30%	2.40%
		Abancay	Tamburco	94.70%	0.00%	5.30%	0.00%	0.00%	0.00%
		Arequipa	Yura	20.00%	27.50%	37.50%	2.50%	12.50%	0.00%
3	Arequipa	Arequipa	Sabandia	72.50%	0.00%	5.00%	2.50%	20.00%	0.00%
		Cajamarca	Llacanora	75.00%	0.00%	17.50%	0.00%	7.50%	0.00%
4	Cajamarca	Contumazá	Chilet	67.50%	7.50%	0.00%	5.00%	20.00%	0.00%
		Huamal	Aucallama	83.90%	0.00%	6.50%	6.50%	3.20%	0.00%
5	Lima	Barranca	Supe	0.00%	0.00%	96.80%	0.00%	0.00%	3.20%
		Canta	Canta	79.30%	0.00%	10.30%	3.40%	6.90%	0.00%
		Canta	Santa Rosa de Quives	85.20%	0.00%	11.10%	3.70%	0.00%	0.00%
6	Lima	Qispicanchis	Cusipata	87.50%	0.00%	7.50%	5.00%	0.00%	0.00%
		Anta	Zurite	47.50%	32.50%	0.00%	10.00%	10.00%	0.00%
7	Cusco	Huánuco	Chinchao	48.80%	31.70%	7.30%	9.80%	2.40%	0.00%
		Ambo	Conchamarca	41.00%	43.60%	2.60%	0.00%	12.80%	0.00%
8	Huánuco	Pisco	Paracas	87.50%	0.00%	0.00%	0.00%	12.50%	0.00%
		Nasca	Marcona	55.00%	0.00%	20.00%	2.50%	22.50%	0.00%
9	Ica	Junín	Carhuamayo	40.50%	0.00%	0.00%	42.90%	14.30%	2.40%
		Junín	Ucunayo	5.00%	5.00%	0.00%	82.50%	7.50%	0.00%
10	Junín	Otuzco	Salpo	75.00%	0.00%	12.50%	10.00%	0.00%	2.50%
		Otuzco	Paranday	97.40%	0.00%	0.00%	2.60%	0.00%	0.00%
11	La Libertad	Requena	Capelo	97.50%	0.00%	0.00%	2.50%	0.00%	0.00%
		Maynas	Mazán	95.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.50%	2.50%
12	Loreto	Tambopata	Las Piedras	60.00%	0.00%	10.00%	0.00%	30.00%	0.00%
		Tahuamanu	Iberia	57.10%	14.30%	0.00%	14.30%	0.00%	14.30%
13	Madre de Dios	Ilo	Algarrobal	0.00%	0.00%	10.30%	69.20%	12.80%	7.70%
		Mariscal Nieto	Torata	22.50%	55.00%	5.00%	0.00%	17.50%	0.00%
14	Moquegua	Daniel A. Carrón	Yanahuanca	0.00%	25.00%	62.50%	0.00%	12.50%	0.00%
		Pasco	Faucartambo	87.50%	0.00%	0.00%	12.50%	0.00%	0.00%
15	Pasco	Ayabaca	Jijlli	10.00%	35.00%	0.00%	27.50%	27.50%	0.00%
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	87.50%	5.00%	2.50%	0.00%	5.00%	0.00%
16	Piura	Lampa	Ocuvirí	57.50%	5.00%	2.50%	20.00%	0.00%	15.00%
		Lampa	Santa Lucía	90.00%	0.00%	0.00%	2.50%	7.50%	0.00%
17	Puno	Lampa	Santa Lucía	90.00%	0.00%	0.00%	2.50%	7.50%	0.00%
		Rioja	Pardo Miguel Namajos	42.50%	7.50%	5.00%	27.50%	17.50%	0.00%
18	San Martín	San Martín	Cacatachi	85.40%	7.30%	0.00%	0.00%	7.30%	0.00%
		Tacna	Calana	80.00%	2.50%	0.00%	12.50%	5.00%	0.00%
19	Tacna	Tacna	Sama	55.00%	7.50%	2.50%	15.00%	20.00%	0.00%
		Contralmirante Villar	Casitas	0.00%	0.00%	97.70%	2.30%	0.00%	0.00%
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Canoas de Punta Sal	0.00%	77.50%	20.00%	2.50%	0.00%	0.00%
		Padre Abad	Curimana	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
21	Ucayali	Coronel Portillo	Nueva Requena	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Coronel Portillo	Nueva Requena	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

ANEXO N° 5 ¿Cómo se trata el agua para su consumo?

N°	Región	Provincia	Distrito	Tipo de Tratamiento				
				se le echa cloro	No tiene tratamiento	Tiene otro tratamiento	No sé	No responde
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	15.00%	80.00%	5.00%	0.00%	0.00%
		Utuqbamba	Cajaruro	30.00%	70.00%	0.00%	0.00%	0.00%
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	78.60%	4.80%	0.00%	14.30%	2.40%
		Abancay	Tamburco	92.10%	2.60%	0.00%	0.00%	5.30%
3	Arequipa	Arequipa	Yura	47.50%	20.00%	0.00%	32.50%	0.00%
		Arequipa	Sabandía	70.00%	5.00%	0.00%	25.00%	0.00%
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	90.00%	7.50%	0.00%	2.50%	0.00%
		Contumazá	Chilite	55.00%	10.00%	0.00%	35.00%	0.00%
5	Lima	Huamán	Aucallama	19.40%	74.20%	3.20%	3.20%	0.00%
		Barancca	Supe	96.80%	0.00%	3.20%	0.00%	0.00%
6	Lima	Canta	Canta	62.10%	17.20%	10.30%	10.30%	0.00%
		Canta	Santa Rosa de Quives	44.40%	33.30%	11.10%	7.40%	3.70%
7	Cusco	Qispicanchis	Cusipata	77.50%	12.50%	0.00%	10.00%	0.00%
		Anta	Zurite	82.50%	10.00%	0.00%	7.50%	0.00%
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	9.80%	75.60%	12.20%	2.40%	0.00%
		Ambo	Conchamarca	64.10%	10.30%	2.00%	0.00%	23.10%
9	Ica	Pisco	Paracas	50.00%	10.00%	5.00%	2.50%	32.50%
		Nasca	Marcona	60.00%	5.00%	0.00%	32.50%	2.50%
10	Junín	Junín	Carhuamayo	9.50%	69.00%	21.40%	0.00%	0.00%
		Junín	Utcumayo	2.50%	82.50%	0.00%	15.00%	0.00%
11	La Libertad	Otuzco	Sapo	50.00%	30.00%	0.00%	17.50%	2.50%
		Otuzco	Paranday	87.20%	5.10%	0.00%	7.70%	0.00%
12	Loreto	Requena	Capeo	97.50%	0.00%	0.00%	2.50%	0.00%
		Maynas	Mazón	90.00%	2.50%	0.00%	7.50%	0.00%
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	50.00%	15.00%	5.00%	30.00%	0.00%
		Tabuamanu	Iberia	28.60%	14.30%	0.00%	42.90%	14.30%
14	Moquegua	Ilo	Algarrobal	7.70%	74.40%	0.00%	12.80%	5.10%
		Mariscal Nieto	Torata	62.50%	2.50%	0.00%	35.00%	0.00%
15	Pasco	Daniel A. Carrión	Yanahuana	50.00%	0.00%	0.00%	50.00%	0.00%
		Pasco	Paucartambo	37.50%	50.00%	0.00%	12.50%	0.00%
16	Piura	Ayabaca	Jijilli	35.00%	45.00%	0.00%	10.00%	10.00%
		Huancabamba	la Frontera	92.50%	7.50%	0.00%	0.00%	0.00%
17	Puno	Lampa	Ocuviri	27.50%	47.50%	0.00%	15.00%	10.00%
		Lampa	Santa Lucia	32.50%	22.50%	0.00%	45.00%	0.00%
18	San Martín	Rojas	Pardo Miguel Naranjos	15.00%	72.50%	0.00%	12.50%	0.00%
		San Martín	Cacatachi	73.20%	4.90%	0.00%	22.00%	0.00%
19	Tacna	Tacna	Calana	70.00%	12.50%	0.00%	17.50%	0.00%
		Tacna	Sama	37.50%	10.00%	0.00%	52.50%	0.00%
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	95.50%	4.50%	0.00%	0.00%	0.00%
		Contralmirante Villar	Canoas de Punta Sal	85.00%	0.00%	15.00%	0.00%	0.00%
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Coronel Portillo	Nueva Requena	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

ANEXO N° 6 ¿Cómo es el agua que consumen?

N°	Región	Provincia	Distrito	El agua que consumen es			
				Clara o limpia	Turbia	Con otros elementos	No responde
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Utcubamba	Cajaruro	40.00%	60.00%	0.00%	0.00%
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	64.30%	33.30%	0.00%	2.40%
		Abancay	Tamburco	84.20%	13.20%	2.60%	0.00%
3	Arequipa	Arequipa	Yura	97.50%	0.00%	2.50%	0.00%
		Arequipa	Sabandía	77.50%	0.00%	17.50%	5.00%
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Contumazá	Chilite	57.50%	12.50%	27.50%	2.50%
5	Lima	Huamal	Aucallama	96.80%	0.00%	3.20%	0.00%
		Barranca	Supe	35.50%	54.80%	9.70%	0.00%
6	Lima	Canta	Canta	89.70%	0.00%	10.30%	0.00%
		Canta	Santa Rosa de Quives	70.40%	11.10%	18.50%	0.00%
7	Cusco	Quispicanchis	Cusipata	90.00%	5.00%	5.00%	0.00%
		Anta	Zurite	85.00%	12.50%	2.50%	0.00%
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	12.20%	87.80%	0.00%	0.00%
		Ambó	Conchamarca	46.20%	41.00%	12.80%	0.00%
9	Ica	Pisco	Paracas	90.00%	10.00%	0.00%	0.00%
		Nasca	Marcona	97.50%	2.50%	0.00%	0.00%
10	Junín	Junín	Carhuamayo	19.00%	33.30%	47.60%	0.00%
		Junín	Ulcumayo	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
11	La Libertad	Otuzco	Salpo	85.00%	5.00%	10.00%	0.00%
		Otuzco	Paranday	97.40%	0.00%	0.00%	2.60%
12	Loreto	Requena	Capelo	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Maynas	Mazán	82.50%	5.00%	2.50%	10.00%
13	Madre de Dios	Tampopata	Las Piedras	65.00%	25.00%	10.00%	0.00%
		Tahuamanu	Iberia	42.90%	42.90%	0.00%	14.30%
14	Moquegua	Ilo	Algarrobal	56.40%	38.50%	0.00%	5.10%
		Mariscal Nieto	Torata	95.00%	0.00%	0.00%	5.00%
15	Pasco	Daniel A.Carrión	Yanahuanca	75.00%	25.00%	0.00%	0.00%
		Pasco	Paucartambo	12.50%	87.50%	0.00%	0.00%
16	Piura	Ayabaca	Jijilí	32.50%	52.50%	15.00%	0.00%
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	97.50%	2.50%	0.00%	0.00%
17	Puno	Lampa	Ocuquiri	82.50%	12.50%	2.50%	2.50%
		Lampa	Santa Lucía	85.00%	5.00%	10.00%	0.00%
18	San Martín	Rioja	Pardo Miguel Naranjos	37.50%	47.50%	12.50%	2.50%
		San Martín	Cacatachi	97.60%	0.00%	2.40%	0.00%
19	Tacna	Tacna	Calana	22.50%	57.50%	20.00%	0.00%
		Tacna	Sama	62.50%	22.50%	10.00%	5.00%
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		Contralmirante Villar	Canoas de Punta Sal	70.00%	22.50%	7.50%	0.00%
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
		Coronel Portillo	Nueva Requena	12.50%	77.50%	10.00%	0.00%

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

ANEXO N° 7 ¿Ha presentado alguna queja por la calidad del agua que consume?

N°	Región	Provincia	Municipalidad	Reclamos por prestación del servicio		
				Sí	No	No responde
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	20.00%	80.00%	0.00%
		Utucubamba	Cajaruro	30.00%	70.00%	0.00%
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera	16.70%	81.00%	2.40%
		Abancay	Tamburco	5.30%	94.70%	0.00%
3	Arequipa	Arequipa	Yura	5.00%	92.50%	2.50%
		Arequipa	Sabandía	25.00%	75.00%	0.00%
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	12.50%	87.50%	0.00%
		Contumazá	Chilite	0.00%	97.50%	2.50%
5	Lima	Huara	Aucallama	0.00%	96.80%	3.20%
		Barraanca	Supe	58.10%	41.90%	0.00%
6	Lima Norte	Canta	Canta	10.30%	82.80%	6.90%
		Canta	Santa Rosa de Quives	55.60%	40.70%	3.70%
7	Cusco	Quispicanchis	Cusipata	12.50%	87.50%	0.00%
		Anta	Zurite	15.00%	85.00%	0.00%
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao	48.80%	51.20%	0.00%
		Ambó	Conchamarca	23.10%	76.90%	0.00%
9	Ica	Pisco	Paracas	20.00%	77.50%	0.00%
		Nasca	Marcona	15.00%	85.00%	0.00%
10	Junín	Junín	Carhuamayo	31.00%	69.00%	0.00%
		Junín	Ulcumayo	30.00%	70.00%	0.00%
11	La Libertad	Otuzco	Salpo	27.50%	55.00%	17.50%
		Otuzco	Paranday	0.00%	87.20%	12.80%
12	Loreto	Requena	Capelo	0.00%	100.00%	0.00%
		Maynas	Mazán	15.00%	82.50%	2.50%
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras	30.00%	60.00%	10.00%
		Tahuamanu	Iberia	14.30%	71.40%	14.30%
14	Moquegua	Ilo	Algarrobal	2.60%	92.30%	5.10%
		Mariscal Nieto	Torata	2.50%	95.00%	2.50%
15	Pasco	Daniel A. Carrión	Yanahuanca	25.00%	75.00%	0.00%
		Pasco	Paucartambo	50.00%	50.00%	0.00%
16	Piura	Ayabaca	Jijilí	10.00%	90.00%	0.00%
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera	12.50%	87.50%	0.00%
17	Puno	Lampa	Ocuviri	42.50%	57.50%	0.00%
		Lampa	Santa Lucía	5.00%	95.00%	0.00%
18	San Martín	Rioja	Pardo Miguel · Naranjos	7.50%	92.50%	0.00%
		San Martín	Cacatachi	2.40%	97.60%	0.00%
19	Tacna	Tacna	Calana	40.00%	60.00%	0.00%
		Tacna	Sama	30.00%	70.00%	0.00%
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas	2.30%	97.70%	0.00%
		Contralmirante Villar	Canoas de Punta Sal	12.50%	87.50%	0.00%
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana	0.00%	100.00%	0.00%
		Coronel Portillo	Nueva Requena	0.00%	100.00%	0.00%

Fuente: Supervisión de los Servicios de Saneamiento prestados por municipalidades distritales (2007). Defensoría del Pueblo.

ANEXO N° 8 Clasificación de municipalidades distritales supervisadas por la Defensoría del Pueblo, según necesidades y niveles de gestión

N°	Región	Provincia	Distrito	Baja Gestión/ Baja Escala/ Alta Pobreza	Baja Gestión/ Alta Escala/ Alta Pobreza	Baja Gestión/ Baja Escala/ Pobreza	Baja Gestión/ Alta Escala/ Baja Pobreza	Alta Gestión/ Alta Escala/ Alta Pobreza	Alta Gestión/ Alta Escala/ Baja Pobreza
1	Amazonas	Chachapoyas	Huancas	Sí					
		Utcubamba	Cajaruro		Sí				
2	Apurímac	Andahuaylas	Talavera		Sí				
		Abancay	Tamurco	Sí					
3	Arequipa	Arequipa	Yura					Sí	
		Arequipa	Sabandía			Sí			
4	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora	Sí					
		Contumaza	Chilite			Sí			
5	Lima	Huamal	Aucallama				Sí		
		Barranca	Supe				Sí		
6	Lima	Canta	Canta	S.D.					
		Canta	Santa Rosa de Quives	Sí					
7	Cusco	Quispicanchis	Cusipata		Sí				
		Anta	Zurite	Sí					
8	Huánuco	Huánuco	Chinchao		Sí				
		Ambo	Conchamarca					Sí	
9	Ica	Pisco	Paracas						Sí
		Nasca	Marcona						Sí
10	Junín	Junín	Carhuamayo		Sí				
		Junín	Ulcumayo		Sí				
11	La Libertad	Otuzco	Salpo	Sí					
		Otuzco	Paranday	Sí					
12	Loreto	Requena	Capelo		Sí				
		Magnas	Mazán		Sí				
13	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras				Sí		
		Tahuamanu	Iberia			Sí			
14	Moquegua	Ilo	Algarrobal	S.D.					
		Mariscal Nieto	Torata				Sí		
15	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	S.D.					
		Pasco	Faucar tambo		Sí				
16	Piura	Ayabaca	Jijilli		Sí				
		Huancabamba	El Carmen de la Frontera		Sí				
17	Puno	Lampa	Ocuviri	Sí	Sí				
		Lampa	Santa Lucía		Sí				
18	San Martín	Pardo Miguel	Naranjos		Sí				
		San Martín	Cacatachi			Sí			
19	Tacna	Tacna	Calana						Sí
		Tacna	Samá						Sí
20	Tumbes	Contralmirante Villar	Casitas				Sí		
		Contralmirante Villar	Canas de Punta Sal	S.D.					
21	Ucayali	Padre Abad	Curimana		Sí				
		Coronel Portillo	Nueva Requena		Sí				

Fuente: La Heterogeneidad de las Municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. GRADE, 2002.

Impreso en:
REPRESENTACIONES GENERALES 2000 SAC
Telf.: 459-8782- Fax: 458-8214
ventas@representacionesgenerales2000.com

Agosto, 2007