
una mirada a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (eps)

maríel mendoza*

Resumen

Actualmente el Estado y la sociedad civil promueven campañas públicas destinadas a crear una cultura de ahorro del agua en la ciudadanía. Se apela a una concientización sobre la finitud del recurso y se busca que las personas cambien prácticas derrochadoras por prácticas responsables con el agua. Sin embargo, en promedio casi la mitad del agua que producen las empresas de agua y saneamiento se pierde por fugas en tuberías y matrices; y la falta de medidores promueve una cultura del desperdicio en los ciudadanos. La carencia de voluntad política y la impopularidad que generaría la incorporación de medidas correctivas se contraponen a una política pública responsable con el agua, que se hace cada vez más necesaria.

Palabras clave: agua potable, eficiencia, manejo sostenible, privatización, saneamiento.

* Ha completado los estudios de Licenciatura en Sociología en la PUCP. Se dedica al análisis de información cualitativa y cuantitativa, así como al diseño de proyectos de desarrollo. Se interesa por la investigación de conflictos socioambientales, temas de agua y proyectos de desarrollo ambiental y rural.

Puede decirse que en el mundo entero existe una creciente inquietud por el recurso hídrico tanto en los diferentes sectores de la sociedad, como en el Estado y en los organismos internacionales. Una preocupación central es dotar de agua a la población que no cuenta con ella, pues esta carencia es un componente fundamental de la pobreza.

En el Perú alrededor del 37% de la población rural y el 8% de la población urbana no cuentan con acceso sostenible a una fuente de agua para su consumo (INEI 2007). Ante esta situación el Estado peruano ha desarrollado una serie de incentivos, como el programa «Agua para Todos», cuyo objetivo es contribuir a lograr las metas del milenio en términos de incrementar y mejorar el acceso a agua potable y alcantarillado sanitario para las poblaciones pobres de Lima Metropolitana y provincias, ampliando la cobertura de estos servicios a los ciudadanos que no cuenten con ellos.

Actualmente las empresas prestadoras de servicio de saneamiento (EPS) brindan servicios de agua potable y alcantarillado a la mayor parte del país. Un 62% de la población se encuentra bajo este régimen, un 29% es atendido por juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS) y el 9% restante por las municipalidades (Red de Nanotecnología del Perú 2009). Es decir, aproximadamente 17,1 millones de peruanos son atendidos por las 49 empresas prestadoras de servicios municipales de agua y saneamiento (EPS) descentralizadas, con excepción de Lima.¹

Frente a este escenario el objetivo del presente texto es dar una mirada a las EPS, conocer su creación, evaluar su desempeño y conocer cómo este se relaciona con el medio ambiente, específicamente con la sostenibilidad del agua.

1. La formación de las EPS. La municipalización de la administración pública del agua

En los años setenta el sector de agua y saneamiento estuvo a cargo del Gobierno central; el Ministerio de Vivienda se encargaba del área urbana y el Ministerio de Salud del área rural. En 1981, mediante Decreto Legislativo 150, el Estado creó el Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (Senapa), que llegó a estar integrada por quince empresas filiales, ubicadas en las ciudades con mayor desarrollo demográfico del país como Lima, Arequipa, Trujillo, etcétera (véase Castillo 2005).

En los años noventa el gobierno emprendió una reforma en el sector de agua potable y saneamiento básico con la creación de un nuevo marco institucional y legal que separó los roles empresariales de los de regulación y planificación. En abril de 1990 se llevó a cabo la municipalización de la administración pública del agua, con la transferencia de todas las empresas filiales y unidades operativas de Senapa a las municipalidades provinciales y distritales, de acuerdo a

¹ En Lima el servicio de agua potable y alcantarillado es administrado por la EPS Sedapal (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima), pero a diferencia de todas las EPS que son empresas de agua propiedad de las municipalidades, esta depende directamente del Gobierno central.

lo establecido en el Decreto Legislativo 574, complementado por el Decreto Legislativo 601 (véase Castillo 2005).

En diciembre de 1992, se creó, mediante Decreto Ley 25965, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) como el organismo encargado de promover el desarrollo y proponer las normas para la prestación de los servicios de saneamiento, fiscalizar la prestación y resolver en última instancia los reclamos de los usuarios (*Manual de Buenas Prácticas*).

En 1995 el gobierno de Fujimori, siguiendo su modelo de desarrollo, promulgó la Ley 26338, con la cual los municipios provinciales obtenían la responsabilidad integral de estos servicios, además de la potestad para otorgar facilidades para la inversión privada en este sector. Sin embargo, a diferencia de otros servicios básicos, como la electricidad o la telefonía, el gobierno no se preocupó en dinamizar la privatización de las EPS. A diferencia de los otros servicios mencionados, las empresas de agua se hallaban desconcentradas, y su pequeño tamaño probablemente no atraía la atención de los inversionistas.

Este proceso de descentralización no fue de la mano con medidas que promovieran el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y de control en las municipalidades para lograr un desempeño eficiente de las empresas de agua. Como consecuencia de esta descentralización, con los años se produjo un deterioro en la calidad del servicio. Cabe recordar que esta estrategia descentralista se dio en el contexto de la reforma del Estado y la aplicación de programas de ajuste estructural.

Las EPS hoy

Actualmente las EPS son empresas municipales de derecho privado que brindan el servicio de agua potable y alcantarillado. Cuentan con dos niveles de administración: en la parte *técnica* se encuentran los gerentes y empleados que operan la empresa, estos son designados por la parte *política* de la empresa, que son las juntas empresariales o directorios, conformados por los alcaldes de los distritos donde esta opera. Como el nivel político local decide las políticas de la empresa, se sostiene que esta politización de las EPS es la causa de los malos manejos e ineficiencia de las EPS.

La Sunass es la entidad encargada de normar, regular, supervisar y fiscalizar a todas las EPS que operan en el país. En la actualidad Sunass regula a 50 EPS, incluida Sedapal. Según el número de conexiones domiciliarias que atienden, las EPS se dividen en grandes cuando tienen más de 40 000 conexiones, medianas entre 10 000 y 40 000 conexiones, y pequeñas cuando tienen menos de 10 000 conexiones. Solo Sedapal es una categoría aparte, ya que tiene más de 1 000 000 de conexiones.

La dirección y fijación de políticas públicas de todo el sector están a cargo del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección Nacional de Saneamiento.

EPS en manos del Estado

En el Perú no existe el derecho de propiedad privada sobre los recursos hídricos, pues el agua es considerada bien nacional de dominio público. Es el Estado quien otorga permisos, derechos de concesión o licencias de uso del recurso. Las municipalidades dueñas de las EPS tienen la facultad de concesionarlas. Este tipo de concesiones, bajo la figura de la asociación público-privada, son promovidas en Latinoamérica por organismos internacionales como el

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pues se asume que un operador privado conduciría la EPS de manera más eficiente y rentable.

Sin embargo muchos actores políticos y sociales locales tienen la sospecha de que la figura de la asociación público-privada que supone una concesión, busca en verdad una total privatización de los recursos hídricos, más que un manejo eficiente del recurso (véase Hendriks 2007). La desconfianza de las poblaciones locales hacia las autoridades municipales que promovían esta iniciativa, y hacia las entidades del Gobierno central como ProInversión, como los encargados de manejar los contratos de concesión, ha hecho que la mayoría de empresas de saneamiento permanezcan en manos de las municipalidades provinciales y distritales. Hoy las discusiones respecto al mismo concepto de privatización generan muchas confusiones, debido a las definiciones e interpretaciones de las diferentes orientaciones ideológicas y políticas que subyacen en los actores (véase Hendriks 2007).

Con este breve recuento vemos que las políticas y el marco institucional que han afectado el desarrollo de las empresas de agua (EPS) han sido guiadas por el modelo de desarrollo imperante que prevalece, pero no existen indicios de una preocupación sanitaria como parte de un proyecto de desarrollo a mediano y largo plazo; es decir, un proyecto que busque elevar la calidad, cobertura y eficacia de este sector, con un plan a largo plazo, preparado para atender las demandas de agua potable ante el crecimiento poblacional y la expansión de las ciudades. Y menos aun ha existido una preocupación por buscar una relación diferente con el medio ambiente.

Sin embargo la última década muestra avances, y se empieza a incorporar una visión a largo plazo y una preocupación por el medio ambiente. Por ejemplo la Sunass ha elaborado el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 que:

[...] proyecta, para el sector saneamiento, la visión de dar a la población acceso a servicios de saneamiento en condiciones adecuadas de calidad y precio, a través de prestadores de servicios eficientes, regulados por el Estado sobre la base de políticas de desarrollo sectorial ordenadas y ambientalmente sostenibles. Esta visión, al igual que otras políticas, es coherente con los objetivos de desarrollo del milenio, específicamente con la meta C del objetivo 7 que propone reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento para el año 2015. (Sunass 2009)

No obstante quedan muchos retos en el sector a pesar de que la Sunass mediante sus mecanismos, instrumentos y herramientas, pueda influir en la mejora de la calidad de los servicios de saneamiento para propiciar el desarrollo de nuestros pueblos y recuperar la confianza de los usuarios en sus empresas de agua potable. El Gobierno central y los gobiernos locales tienen que sumarse al compromiso de invertir no solo en términos de ampliar la cobertura, en busca de réditos políticos, sino con voluntad política para lograr una sostenibilidad ambiental.

2. El desempeño de las EPS. El agua perdida

El diagnóstico del Plan Nacional de Saneamiento (Sunass 2009) reconoce que existe una insuficiente cobertura de servicios de agua y tratamiento de aguas residuales, mala calidad de la prestación de servicios —que pone en riesgo la

salud de la población—, deficiente sostenibilidad de los sistemas construidos, tarifas que no permiten cubrir los costos de inversión, operación y mantenimiento de los servicios. Además las EPS presentan debilidad en estos últimos aspectos, exceso de personal, poco calificado y con alta rotación (Sunass 2009).

Este diagnóstico no presta atención a la importancia de cuidar el agua como recurso finito, de modo de procurarle un uso sostenible. Para ahondar en el tema analizaremos solo tres indicadores de calidad que utiliza la Sunass para medir el nivel de gestión de las EPS (véase Yamujar 2006). Estos indicadores se relacionan directamente con el desempeño de las EPS ante la sostenibilidad ambiental: a) el agua no facturada, b) el nivel de micromedición, y c) el porcentaje de tratamiento de las aguas servidas.

a) En 2009 el agua no facturada por las EPS era, en promedio, de 42,1%². Es decir, casi la mitad del agua producida por las EPS se pierde, lo que eleva sus costos de operación y reduce sus ingresos. El Perú presenta un gran porcentaje de agua no facturada, a diferencia de otras EPS de Latinoamérica como Saguapag en Bolivia (14%), Aguas de Santiago en Argentina (15%) y Aguas Andinas de Chile (29%). Los avances para cambiar esta realidad son mínimos pues, como muestra la tabla 1 los indicadores de agua no facturada desde el año 2002 al 2009 no llegan al 50% e incluso han presentado una ligera disminución. Esto demuestra que no hay una real preocupación de las EPS por cuidar el recurso de manera eficiente y sostenible, y no existe una política gubernamental que busque cambiar esta situación.

El Estado central y las EPS en vez de invertir en la renovación de matrices y tuberías para evitar que millones de metros cúbicos de agua potable se sigan perdiendo, prefieren invertir en megaproyectos para seguir captando fuentes de agua que aseguren el abastecimiento hacia las ciudades en crecimiento. Esta lógica considera al recurso como infinito, si falta agua en la ciudad se la trae de lagunas, ríos o subsuelo; en cambio, si se lo calificara como finito se priorizaría la optimización de toda el agua producida y se tendría como principal objetivo reducir las pérdidas.

Tabla 1
Indicadores de gestión de EPS a nivel nacional 2002-2009

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agua no facturada (%)	45,1	45,2	42,9	43,3	43,3	42,4	42,3	42,1
Nivel de micromedición (%)	48,1	52,2	50,7	46,5	49,4	50,9	53,0	54,6
Tratamiento de aguas servidas (%)	20,0	23,2	23,0	24,3	28,1	29,1	32,2	35,0

Fuente: Sunass. Benchmarking 2002-2009

b) El nivel de micromedición se refiere al porcentaje de conexiones de agua potable que cuentan con un medidor operativo, de modo que la EPS puede facturar exactamente lo que consumió el usuario. A 2009 solamente el

² Según la Resolución de Consejo Directivo 10-2006-SUNASS-CD que aprueba el sistema de indicadores de gestión de las empresas de servicios de saneamiento, se define al agua no facturada como la proporción del volumen de agua potable producida que no es facturada por la empresa prestadora.

54,6% de hogares atendidos por las EPS cuenta con ella; el 45,4% restante paga una facturación promedio. Analizando la tabla 1 podemos apreciar que en siete años se ha avanzado solo en un 6,5%. La micromedición es un factor importante porque permite un comportamiento responsable del usuario con el agua potable; sin ella el desperdicio se vuelve parte de la cultura de las personas que gozan del recurso. Se avanza poco al respecto y no se invierte en la instalación masiva de medidores de agua; al contrario, se apela más a la «concientización del usuario» para no despilfarrar agua. Si bien es cierto que la racionalidad en el uso del agua puede analizarse desde diferentes ángulos, no se debe de descuidar el buscar una eficiencia técnica aunque esta medida sea impopular.

Solo cinco EPS cuentan con un nivel de micromedición superior al 80%: EPS Cajamarca, Emusap (Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Amazonas), Sedacusco (Entidad Municipal Prestadora de Servicios de Saneamiento del Cusco), Emapat (Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tambopata) y Sedapar (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa). Sin embargo el 50% de las EPS tiene un nivel de micromedición inferior a 50%.

c) Otro indicador de gestión de la EPS que se relaciona directamente con el medio ambiente es el porcentaje de tratamiento de aguas servidas. En la tabla 1 se aprecia que existe un crecimiento sostenido; sin embargo el porcentaje de aguas servidas que no son tratadas y se vierten al medio ambiente es muy alto. Es decir, alrededor del 65% de las aguas residuales son descargadas sin tratamiento directamente a los ríos o al mar. Esto no solo tiene efectos nocivos para la salud de la población, sino que también tiene consecuencias críticas para el medio ambiente. La descarga de aguas servidas sin tratamiento a los cuerpos de agua podría agravar las consecuencias del cambio climático.

Reflexiones finales

Si bien en el sector de saneamiento se está empezando a incorporar el concepto de sostenibilidad ambiental del agua, los indicadores muestran que se ha avanzado poco al respecto, a diferencia de otros países de la región. Antes bien prevalece el manejo de este recurso natural como si fuese infinito. La captación de aguas de lagunas, ríos y de agua subterránea para el consumo humano se legitima y justifica con el discurso de «dar agua a los más pobres» y la prioridad de asegurar el consumo humano. Muestra de ello son los grandes proyectos, como Marca II, que consiste en trasvasar agua de las lagunas de Pomacocha y Huallacocha Bajo a la cuenca del río Rímac, para asegurar el abastecimiento de Lima. Se descuida el concepto de racionalidad del agua desde su perspectiva de eficiencia técnica que permita una optimización en su distribución.

El tema de la sostenibilidad ambiental es recogido por Sunass (2009) a través del *Manual de Buenas Prácticas en las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento*. Pero falta voluntad política del Gobierno central y de las autoridades locales sobre el respeto al ambiente, como lo evidencia el poco avance de los indicadores presentados. A través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el Gobierno central solo ha prestado atención a la ampliación de la cobertura a través de una mayor producción y captación de agua del programa «Agua para Todos», que ejecuta directamente. Sin embargo

no hay una preocupación real por impulsar la sostenibilidad del agua dentro de una política nacional de saneamiento que sea respetuosa con el medio ambiente.

Finalmente se debe tener en cuenta que el crecimiento poblacional y los futuros efectos del cambio climático en nuestro país ejercerán una gran presión sobre las magnitudes del recurso agua. En mi opinión, la solución no radica solo en incrementar la cobertura del servicio haciendo trasvases o perforaciones de aguas subterráneas, como vienen haciendo muchas EPS; antes bien, se debe apuntar a crear una gestión eficiente de las EPS en la distribución del agua, que es la etapa donde más se pierde el recurso. Las EPS necesitan satisfacer sus necesidades actuales de agua sin llegar a comprometer el recurso para las generaciones futuras, se debe dar tratamiento a las aguas servidas para no contaminar cuerpos de agua. Debe existir un compromiso claro con la sostenibilidad del ambiente, procurando que su impacto en la naturaleza sea mínimo, y evitando las grandes pérdidas de agua que año tras año se generan.

Bibliografía

CASTILLO, Óscar

2005 *Jalones sobre la modernización y descentralización en el área andina. La perspectiva de los servicios de agua y saneamiento en Perú y Bolivia*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

HENDRIKS, Jan

2006 «Legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos en países de la región andina». En Rutgerd Boelens y Patricia Urteaga (eds.). *Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina*. Lima: IEP, pp. 47-111.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2008 *Perfil sociodemográfico del Perú. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI. <<http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>>.

RED DE NANOTECNOLOGÍA DEL PERÚ

2009 *Situación del agua y saneamiento en el Perú*. Información básica. <http://www.nanotecnologia.com.pe/n_aguasan_ib01.html>.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO (SUNASS)

2009 *Manual de buenas prácticas en las empresas prestadoras de saneamiento 2009*. Lima: Sunass. <http://www.sunass.gob.pe/doc/cendoc/manual_buenas_practicas_2009.pdf>.

2002- «Indicadores de gestión». <http://www.sunass.gob.pe/ind_gestion.php>.
2009

YAMUJAR, Raquel

2006 «Una mirada a los servicios de saneamiento». *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*, 2(9): 18-20. Lima.