

SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE Y PORQUÉ NO ES VIGENTE

William POSTIGO DE LA MOTTA

SUMARIO: Introducción. I. El derecho al agua potable: 1. Contenido del derecho humano al agua potable. 2. Obligaciones genéricas del Estado respecto del derecho al agua. II. Porqué el derecho al agua no es vigente en el Perú. III. Los requerimientos de inversión y la participación privada. Conclusión. Referencias.

INTRODUCCIÓN

Millones de personas en el Perú carecen de acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, no obstante la importancia vital de estos servicios para la calidad de vida de las personas. Precisamente esta importancia ha determinado que el derecho internacional haga un reconocimiento explícito del derecho al agua potable para todos los seres humanos. A pesar de ello, y no obstante que el texto constitucional también permite el reconocimiento de un derecho al agua para todos los peruanos, las empresas que prestan estos servicios presentan severas limitaciones financieras para atender adecuadamente tal necesidad y ello se relaciona con deficiencias de gestión pero también con una inadecuada estructura tarifaria.

El presente trabajo está dividido en tres secciones. En la primera sección se analiza el concepto del derecho al agua potable, en el cual se puede incluir el alcantarillado, para sustentar la obligación del Estado de garantizar el acceso a estos servicios para todos los peruanos. En la segunda sección se analiza porqué este derecho actualmente no es vigente para millones de peruanos, y qué es lo que se requiere hacer para superar esta situación. Finalmente, en la tercera sección se analiza algunos conceptos vinculados con la posible participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua y alcantarillado. Las ideas principales de este artículo han sido incluidas en el Informe N° 94 de la Defensoría del Pueblo “Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado”, elaborado por los autores quienes son funcionarios de dicha entidad.

I. EL DERECHO AL AGUA POTABLE

La [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) ha reconocido que las personas tenemos un derecho natural a un conjunto de libertades esenciales y, no obstante que aún en muchos países estos derechos no son respetados plenamente, la humanidad ha progresado sostenidamente hacia el reconocimiento universal de tales derechos, lo cual se manifiesta en su incorporación dentro de la legislación de la mayoría de los Estados nacionales. Más recientemente, el derecho internacional ha venido reconociendo otros derechos humanos, los cuales se denominan Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC, y que amplían los derechos humanos para incluir el derecho a satisfacer un conjunto de necesidades esenciales como alimentación, vestido, y vivienda, educación, salud y agua potable, entre otros; además de reconocer el derecho a la identidad cultural.

El [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) del año 1995, del cual el Perú es parte, reconoce en su artículo 12° párrafo 1 el Derecho a la Vida y a la Dignidad Humana, además de precisar que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En este sentido, es claro que tales derechos no serían vigentes si las personas carecieran de un acceso adecuado a los servicios de agua potable y alcantarillado. La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud, como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de infecciones o enfermedades, permite apreciar que el acceso a los servicios de agua es fundamental para la vigencia del derecho a la salud.

A su vez, el [Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” de 1988, Artículo 11° inciso 1, señala que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, de los cuales el más básico es precisamente el agua. De otro lado, el párrafo 1° del artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene una serie no taxativa de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto señala que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye alimentación, vestido y vivienda, y una mejora continua de las condiciones de existencia. En este contexto, una vivienda carente de los servicios de saneamiento no podría considerarse adecuada.

Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC son desarrolladas y precisadas por el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) de las Naciones Unidas mediante las denominadas Observaciones Generales. Respecto del derecho al agua, la [Observación General N° 15](#) de 2002 lo ha definido de la siguiente manera:

“...el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las

enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

Mediante las Observaciones Generales, el Comité trata de transmitir a todos los Estados que han suscrito el Pacto la experiencia adquirida en el examen de los informes elaborados por el Comité y el grupo de trabajo de expertos gubernamentales, con el fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto. Asimismo, señala las deficiencias encontradas en los informes, sugiere mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimula las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados, en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. El Comité puede revisar y actualizar sus observaciones generales, siempre que lo considere necesario, tomando en cuenta la experiencia de los Estados Partes y las conclusiones a que haya llegado sobre ellas.¹

Otros acuerdos internacionales, en que el Estado Peruano es parte, contemplan también el derecho al agua como un derecho humano. Tal es el caso de la [Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer](#), donde se establece que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de (...) el abastecimiento de agua”, Artículo 14° Inciso 2. Igualmente, la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) exige a los Estados Partes luchar contra las enfermedades y la malnutrición mediante “el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre”, artículo 24° Inciso 2.

La [Constitución peruana](#) incorpora los acuerdos internacionales al ordenamiento jurídico nacional mediante sus Artículos 3° y 55°, así como la Cuarta Disposición Final y Transitoria, donde se establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Esto otorga rango constitucional, en nuestro ordenamiento jurídico², a los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos, de modo tal que pasan a formar parte del denominado bloque de constitucionalidad. Lo señalado implica que la lectura de las normas constitucionales y legales sobre derechos debe corresponderse coherentemente con las normas internacionales citadas.

¹ Cfr. Naciones Unidas. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Introducción: finalidad de las observaciones generales, U.N. Doc. E/1989/22.

² M. RUBIO CORREA, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo III, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999, pp. 164.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1° que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Esta declaración general constituye un medio de interpretación sistemática para el conjunto del texto constitucional y todas las normas de inferior jerarquía que forman parte de nuestro sistema jurídico. Según Bernal (1996: p.83), el mencionado artículo establece dos ideas centrales:

- a. La persona se realiza dentro de la sociedad.
- b. La persona humana es el valor supremo de la sociedad y del Estado. Por tanto, su defensa y el respeto de su dignidad se dirigen no sólo a la acción del poder institucional sino también a la acción de la sociedad.

El establecimiento de derechos en la Constitución implica el reconocimiento de un conjunto de facultades que permiten y garantizan la expansión de libertades del ser humano en condiciones de igualdad y, por tanto, su desenvolvimiento en la sociedad, lo que hace posible el respeto de esa dignidad que la propia Constitución le reconoce como inherente. Pero ¿En qué consiste la “dignidad” de los seres humanos a que hace referencia la Constitución?. Según García Moreno (1997)³, el concepto de dignidad se refiere a un conjunto de cualidades y capacidades que pertenecen a todos los hombres y mujeres como tales, lo cual implica que, en esencia, todos los hombres y mujeres son iguales. En este sentido, el concepto de dignidad se relaciona con una variedad de otros conceptos importantes como son la igualdad, la libertad, el respeto por la vida, la urbanidad, la vestimenta, el honor, la buena reputación, la autoridad y el poder, entre otros.

De lo señalado se desprende que el ejercicio de las mencionadas cualidades y capacidades de las personas, que les pertenecen y les permiten reconocerse como iguales con otros seres humanos, constituyen una prioridad para el Estado Peruano, en términos de la Constitución vigente. En consecuencia, le corresponde al Estado establecer condiciones que permitan que esas cualidades y capacidades se desarrollen de manera plena.

La sentencia de inconstitucionalidad del 11 de noviembre del 2003, del Tribunal Constitucional, es pertinente a este respecto al declarar lo siguiente:

“§4.2 Dignidad de la persona humana

14. Ésta se encuentra consagrada en el artículo 1° del texto constitucional, cuyo tenor es que la dignidad de la persona humana es el valor superior dentro del ordenamiento y, como tal, presupuesto ontológico de todos los derechos fundamentales, incluyendo, desde luego, aquellos de contenido económico. De este modo, no serán

³ F. GARCÍA MORENO, “El Concepto de dignidad como categoría existencial. Un recorrido del concepto a lo largo de la Historia de la Filosofía”, *El Búho, Revista Electrónica de la Asociación Andaluza de Filosofía*, D.L.:CA-834/97. El primer testimonio en el ámbito latino de la dignidad de la naturaleza humana se encuentra probablemente en el libro *De officiis* de Cicerón.

constitucionalmente adecuadas la explicación y solución de la problemática económica desde una perspectiva alejada de la dignidad humana, pues la persona no puede ser un medio para alcanzar una economía estable sino, por el contrario, debe ser la que auspice la consecución de un fin superior para el Estado y la sociedad; a saber, la consolidación de la dignidad del hombre.”

Esta sentencia es concordante con la idea de que todos los derechos, sean civiles, políticos, económicos, sociales, o culturales, constituyen obligaciones del Estado, y que por tanto éste debe respetarlos y garantizarlos.⁴

En adición a lo señalado, el Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“(…), pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tuitividad consagrada en la Constitución (...). Así, el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de ‘nuevos’ derechos, en función de la aplicación de la teoría de los ‘derechos innominados’, allí expuesta y sustentada. Bajo tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N° 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados con la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65° de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y a la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios”.⁵

Bajo este enfoque, puede sostenerse que diversos derechos, reconocidos por la Constitución de 1993, no serían posibles sin el ejercicio del derecho al agua potable. Tal es el caso de los siguientes derechos de la persona contemplados en la Constitución:

- El Derecho a que se respete su dignidad. Art. 1°
 - El Derecho a la vida y a su libre desarrollo y bienestar. Art. 2° inciso 1.
 - El Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Art. 2° inciso 22
 - El Derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad. Art. 7°
- Contenido del Derecho Humano al Agua Potable**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que el ejercicio del derecho humano al agua implica esencialmente la vigencia de los siguientes atributos en la prestación de los servicios:

⁴ Ver sentencia del 29 de Julio de 1988. [Caso Velásquez-Rodríguez](#), Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵ Expediente N° 0008-2003-AI.F.J. N°22, (resuelto el 11 de noviembre del 2003).

Disponibilidad: el abastecimiento de agua a cada persona debe ser continuo y suficiente para usos personales y domésticos, que comprenden entre otros: el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

Accesibilidad: el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. Esto implica cuatro dimensiones⁶:

1. Accesibilidad física: debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población

2. Accesibilidad económica: los costos y cargos directos o indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto

3. No discriminación: el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población

4. Acceso a la información: la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir, y difundir 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 radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debe tener un color, un olor y sabor aceptables para cada uso personal doméstico.

2. Obligaciones Genéricas del Estado Respecto del Derecho al Agua

El reconocimiento de los derechos humanos permite exigir a los Estados el cumplimiento de obligaciones estatales que se pueden plantear en varios niveles: respetar, proteger, garantizar y promover (Van Hoof, 1984: pp.97-110). La [Observación General N° 15](#) ha tomado esta clasificación al establecer obligaciones de respetar, proteger y cumplir; y a su vez, estas últimas consisten en las de facilitar, promover y garantizar.

Esta visión permite superar la distinción entre derechos negativos para los civiles y políticos, y derechos positivos para los económicos y sociales, de tal forma que los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen diversos niveles de obligaciones.

⁶ Ciertamente, tanto el derecho a la no discriminación como el derecho de acceso a la información son derechos autónomos y distintos del derecho al agua. Sin embargo, su inclusión aquí tiene sentido en tanto son derechos “relacionales” y son consistentes con un enfoque de derechos.

2.1 Obligaciones de respetar

Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho (Courtis).

2.2 Obligaciones de proteger

Los Estados están obligados a impedir que terceros, sean particulares, grupos, empresas, otras instituciones, o quienes actúen en su nombre, menoscaben de algún modo el disfrute del derecho al agua de las personas. La Observación General N° 15 entiende que existe en el Estado la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otra índole que impidan que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.⁷

Esta obligación de protección exige también que los Estados establezcan medidas que aseguren que los costos del servicio sean razonables, suficientes, y aceptables. Además, el párrafo 27 de la Observación General N° 15 establece que “todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.”

2.3 Obligación de garantizar

Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Van Hoof⁸ precisa que esta obligación tiende principalmente a exigirle al Estado acciones inmediatas que permitan paliar la situación de afectación del derecho al no poder acceder al bien, dada la situación particular de indefensión de determinados ciudadanos.

Sin embargo, el reconocimiento del derecho al agua no supone la obligación del Estado de proveer gratuitamente los servicios de agua potable y alcantarillado, los cuales deben ser pagados por los usuarios, como es usual. Si implica empero, que el Estado está obligado a garantizar un acceso adecuado a los sectores de la población que por su condición de pobreza no estén en condiciones de pagar parte o la totalidad del costo del servicio en un nivel de consumo básico. En tal sentido, los mecanismos de subsidio en sus diversas formas pueden ser un instrumento para que el Estado cumpla esta obligación.

⁷ Op.cit., párrafo 23-24.

⁸ G.H.J. VAN HOOFF, *The Right of Food. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views*, P. Alston y K. Tomasevski (eds), Utrecht, 1984.

2.4 Obligación de promover

El Estado tiene el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. Se trata aquí de medidas de largo alcance, políticas públicas sectoriales y multisectoriales que hagan posible el acceso a los ciudadanos que no cuentan con el servicio, y que aquellos que cuentan con éste, lo reciban de manera sostenible, con calidad, y tarifas justas. Ello implica adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio del derecho al agua.

En este contexto, el incumplimiento de las obligaciones estatales constituye una vulneración del derecho al agua. Las vulneraciones pueden producirse mediante actos de comisión, cuando se adoptan medidas contrarias al acceso y disfrute del agua de manera sostenible, o mediante actos de omisión, al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua.

II. PORQUE EL DERECHO AL AGUA NO ES VIGENTE EN EL PERÚ

En el Perú la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado de desenvuelve en un marco institucional relativamente diverso. A nivel urbano, predomina el servicio a través de Empresas Prestadoras Municipales, aproximadamente 54 a nivel nacional. En algunas ciudades pequeñas existen también servicios de agua y desagüe directamente administrados por los municipios, no obstante que esta forma institucional no ha sido reconocida por la ley 26338. Finalmente, en la ciudad capital Lima, el servicio es prestado por SEDAPAL, la única empresa que pertenece al gobierno central. De otro lado, en el ámbito rural existen también diversas formas institucionales, mayormente de naturaleza asociativa, pero predominan las denominadas Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento – JASS.

En general las empresas prestadoras del ámbito urbano presentan serios problemas de gestión y se caracterizan por una severa restricción financiera, lo que les impide atender las necesidades de expansión del servicio y de mejora de la calidad. El cuadro siguiente muestra los indicadores de resultados y dos indicadores de gestión para algunas empresas.

Empresas Prestadoras	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)				Agua no contabilizada (%)				Nivel de Morosidad (meses)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
SEDAPAL	0.9	0.6	1.0	2.7	42	40	40	37	4.6	3.1	2.6	3.0
SEDAPAR	-3.6	-7.5	-4.8	-1.5	45	48	46	42	6.9	7.8	6.3	7.4
SEDALIB	-7.9	-5.2	-13.2	-3.4	41	45	47	50	10.7	8.5	8.4	8.1
EPS GRAU	-57.7	-22.8	-12.2	3.6	60	65	63	61	6.6	15.3	15.6	14.4
SEDACUSCO	1.1	-0.1	0.6	S.I.	47	50	50	48	2.7	1.8	1.3	1.0
EPSASA	-6.6	-1.6	-1.7	0.1	52	53	52	47	1.9	1.9	1.6	1.8

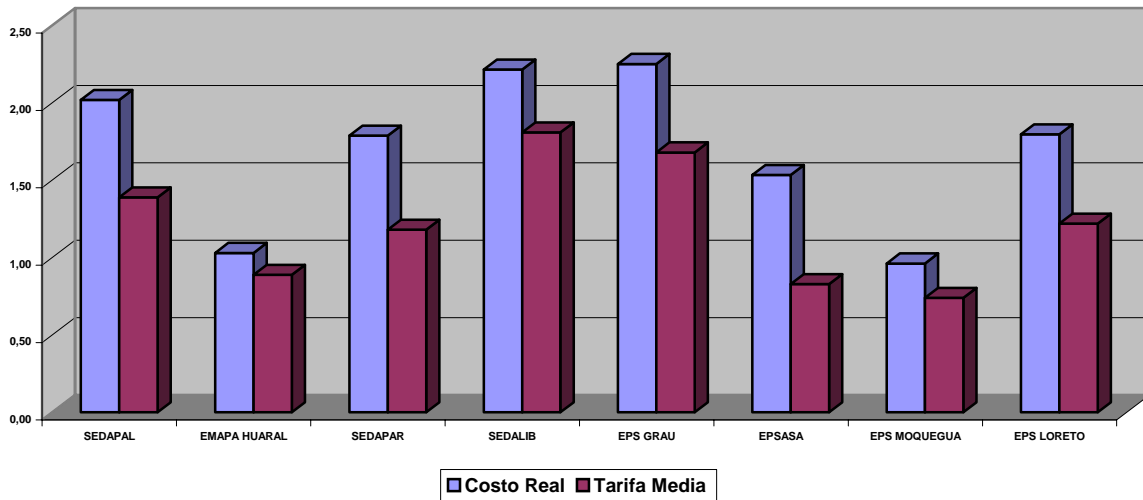
Fuente: Indicadores de Gestión SUNASS

Se observa que los resultados económicos de las empresas seleccionadas son negativos o muy pobres, lo cual constituye una situación general a nivel nacional. Cabe señalar que durante los años 90' se ejecutaron muchas obras de agua potable y alcantarillado con financiamiento de FONAVI. En muchas empresas estas obras no han sido incorporadas en su patrimonio contable, por lo que dicho patrimonio estaría subestimado. En tal situación, los indicadores de rentabilidad serían aún peores. Dado que las empresas no reciben recursos del Tesoro Público, su fuente de financiamiento para obras es el endeudamiento y, en ausencia de éste, las utilidades que pueda generar la propia empresa. La crítica situación financiera por la que atraviesan las empresas les impide ser sujetas de crédito, además que se requiere autorización del MEF para endeudarse, la cual es muy difícil de obtener; y al no generar utilidades a las empresas les resulta imposible financiar los elevados requerimientos de inversión para satisfacer las necesidades de mayor cobertura y mejor calidad del servicio.

La otra parte del cuadro muestra los serios problemas de gestión que enfrentan las empresas. Como se aprecia, las pérdidas de agua son mayores al 40% de lo producido, y en algunos casos superan el 50%. Asimismo, la morosidad, excepto en SEDACUSCO y EPSASA⁹ (Ayacucho), es superior a los 4 meses de facturación y en otros casos supera los 6 meses, lo que representa más del 50% de la facturación anual. Es evidente que si las empresas lograran reducir las pérdidas de agua y redujesen la morosidad ello les permitiría obtener mayores ingresos. Estos dos indicadores son sólo una muestra de las importantes ineficiencias de gestión de las empresas, que se reflejan también en otros aspectos, por ejemplo en el exceso de trabajadores con relación al número de conexiones. Pero sería errado asumir que la causa de las dificultades financieras sólo son las deficiencias de gestión en las empresas, otra causa muy importante es su irracional política tarifaria. En efecto, la gran mayoría de empresas cobran una tarifa promedio que es insuficiente para cubrir sus costos reales. El siguiente gráfico muestra esta situación para algunas empresas seleccionadas:

⁹ Un serio problema de la morosidad es que las empresas deben pagar a la SUNAT el IGV por las facturas no cobradas. Debido a ello algunas empresas han recurrido a no emitir facturas a los morosos que se reconectan clandestinamente, a fin de evitar la deuda con la SUNAT. Esto podría explicar porqué SEDACUSCO y EPSASA muestran un indicador de morosidad bajo.

Tarifa Media y Costo Real 2004



El costo real se ha determinado a partir de los egresos en el Estado de Ganancias y Pérdidas y una anualidad del Patrimonio contable, con una tasa de descuento del 11%. La tarifa media se calcula a partir de los ingresos de las empresas divididos por la cantidad de m³ facturados.

La situación mostrada puede mantenerse por largo tiempo en una industria caracterizada por grandes inversiones en infraestructura, ya que sólo se requiere que la tarifa cubra los costos de operación y mantenimiento para que el servicio sea viable. Sin embargo, esta situación de tarifas artificialmente bajas implica que no se realizarán inversiones de reposición ni nuevas, y que el capital invertido se consumirá en el tiempo. Un gran problema en las empresas de agua es que los ingresos son tan bajos y las ineficiencias de gestión tan grandes que también se ha visto afectado el mantenimiento y operación de la infraestructura y, en consecuencia, la calidad del servicio para los que ya tienen acceso.

Esta situación, además, crea un círculo vicioso porque para mejorar la eficiencia de gestión se requieren recursos que las dificultades financieras impiden tener disponibles¹⁰. Por ejemplo, para reducir el agua no contabilizada se requiere invertir en medidores domiciliarios y en macromedidores para las redes. Asimismo, para reducir la morosidad se requiere invertir en un mejor control de las conexiones clandestinas. Todo esto implica mayores gastos que las dificultades financieras impiden atender, lo que a su vez agrava las dificultades financieras.

¹⁰ A esto también se le suele denominar una trampa de bajo nivel.

Las empresas han llegado a esta situación luego de un largo proceso de deterioro, en el cual le corresponde una gran responsabilidad a las autoridades municipales, que no han contribuido a promover una gestión eficiente de las empresas ni a mantener niveles tarifarios adecuados, esencialmente por consideraciones políticas¹¹. La normativa sobre el sector saneamiento contiene también algunas normas que conducen a una gestión ineficiente. Por ejemplo, la LGSS establece que los directores de las empresas son designados para periodos de un año. Ello ha determinado una rotación demasiado alta de los directores de las empresas, lo cual se refleja también en la inestabilidad de los gerentes, quienes suelen ser removidos con demasiada frecuencia. Por su parte, la normativa presupuestal establece severas limitaciones para la gestión eficiente de las empresas. Por ejemplo se requiere autorización del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar inversiones con endeudamiento, y en general para realizar cualquier inversión el proyecto debe ser aprobado por el Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyos plazos pueden ser muy largos. Además, como es conocido, las normas sobre ejecución presupuestal representan serias dificultades para una gestión empresarial ágil y eficiente, aunque esta normativa es aplicable a todas las entidades del Estado.

Todas estas dificultades son agravadas por la inadecuada política tarifaria que les impide a las empresas cubrir sus costos reales. Pero el bajo nivel de las tarifas promedio se explica, en buena medida, por la aplicación de un sistema de subsidios indiscriminado, que favorece a la gran mayoría de usuarios domésticos. Así, familias de los sectores más pudientes de la sociedad reciben un subsidio importante a los servicios de agua y desagüe sin que para ello exista justificación alguna. El siguiente cuadro muestra los niveles de subsidio a las familias implícito en las tarifas que cobra SEDAPAL.

Consumo (m ³ / mes)	Pago	Tarifa Media	Costo	Subsidio	
	Doméstico (S/. / mes)	Doméstica (S/. / m ³)	Real (*) (S/. / mes)	Costo - Pago (S/. / mes)	% de Costo
20	17.88	0.89	40	22.12	55.3%
30	29.08	0.97	60	30.92	51.5%
40	44.71	1.12	80	35.29	44.1%
50	62.08	1.24	100	37.92	37.9%
60	83.54	1.39	120	36.46	30.4%

Como puede apreciarse, para un consumo de 30 m³ el subsidio es casi 31 soles, mayor al 50% del costo real, y aunque porcentualmente el subsidio disminuye con el mayor consumo, el monto en soles tiende a incrementarse. Así por ejemplo, una familia que consume 40 m³ recibe un subsidio aproximado de 35 soles. Si bien el subsidio se justifica para las familias más pobres, los montos señalados en el cuadro representan un subsidio indiscriminado a todos los consumidores domésticos, independientemente de su de agua potable y alcantarillado. Lo dramático del problema es que usualmente los

¹¹ Recientemente la SUNASS aprobó un programa de incrementos tarifarios para SEDAPAR (Arequipa) que no ha sido aplicado por decisión de las autoridades municipales

sectores más pudientes reciben un servicio de mejor calidad, usualmente de 24 horas, mientras que los sectores más pobres pueden recibir un servicio de apenas 2 ó 3 horas por día. Cuando se hace el balance entre el servicio recibido y el monto pagado se puede encontrar que, debido a la menor calidad del servicio que reciben con relación al monto que pagan, los usuarios más pobres pueden estar subsidiando a los más ricos. Peor aún, porque el subsidio otorgado a las familias pudientes impide que las empresas puedan obtener los ingresos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio. De este modo, el subsidio a los más ricos se otorga a costa de negar el acceso o una mejor calidad del servicio a los más pobres.

Más aún, la injusticia de la política de subsidios vigente alcanza niveles extremos en el caso de la denominada “tarifa social”. La tarifa social es la que se aplica a familias, usualmente pobres, que reciben servicios en piletas o en viviendas multifamiliares donde existe un solo caño común fuera de la casa¹². Por tanto, ésta no es realmente una tarifa “social” que se otorgue para favorecer a los más pobres, sino que corresponde a un servicio fuera del domicilio, que objetivamente es de una calidad mucho menor, y que por ello debería tener un precio menor. Sin embargo, en muchas ciudades esta tarifa social es igual a la tarifa para el primer bloque de consumo de cualquier usuario doméstico. Por ejemplo en Lima, la tarifa social es la misma que se aplica hasta 20 m³ de consumo en cualquier zona de Lima, incluyendo los distritos donde habitan las familias más pudientes del país. En este contexto, las familias de ingresos altos que habitan en las mejores zonas de Lima, y cuyo consumo sea de hasta 20 m³, pagan exactamente lo mismo por m³ que una familia pobre cuyo servicio es de una calidad significativamente inferior, lo cual implica que en este caso el subsidio cruzado va de las familias pobres a las pudientes. No obstante que esta situación ha sido señalada en diversas oportunidades¹³, hasta la fecha no se ha hecho nada por corregir tamaña injusticia. Cabe destacar que en las campañas realizadas en contra de la participación privada en los servicios de saneamiento el problema de las bajas tarifas promedio y el de los subsidios indiscriminados se mantiene fuera de la agenda. Esto revela que la corrección de los problemas tarifarios de las empresas resulta poco atractivo políticamente, no obstante que su continuidad afecta severamente a las familias más pobres, que no tienen acceso a los servicios, o que reciben un servicio de muy baja calidad.

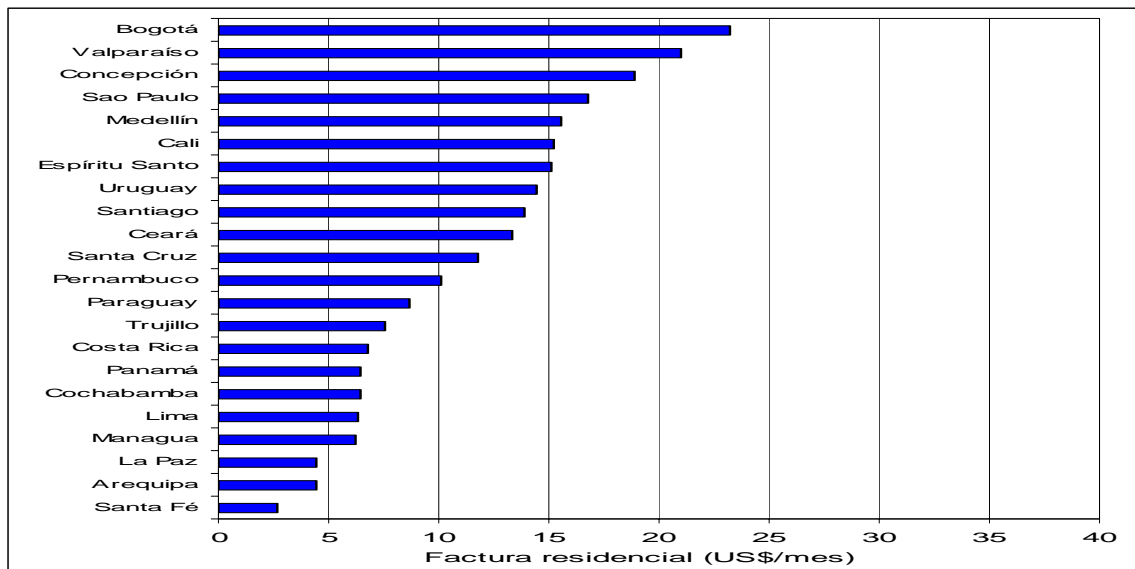
Como puede apreciarse, la corrección del subsidio indiscriminado podría permitir a las empresas obtener mayores ingresos y aliviar su situación financiera, lo que las pondría en mejores condiciones para ampliar el servicio a las familias más necesitadas. Ciertamente, se requiere también mejorar la gestión de las empresas, o de lo contrario los mayores ingresos podrían ser dilapidados en mayores ineficiencias, pero es claro que pretender mejorar la gestión sin elevar la tarifa promedio sería una respuesta incompleta.

¹² También se aplica a otros usuarios como conventos y casas de asilo

¹³ W. POSTIGO, *Situación de la prestación de servicios públicos domiciliarios en el Perú*, Memoria 1998-2003, Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo, 2003.

En este contexto llama la atención la posición asumida por la SUNASS¹⁴ que atribuye las dificultades financieras de las empresas, y su incapacidad de mejorar el servicio, exclusivamente a sus ineficiencias de gestión. Con base en el indicador Relación de Trabajo¹⁵, que en promedio es 72% para el sector, el Gerente de Regulación de SUNASS ha sostenido que dicho indicador es demasiado alto y por ello las empresas serían ineficientes. Como ya hemos señalado, las empresas presentan en efecto diversas ineficiencias, lo cual es parte del problema. Sin embargo, el indicador relación de trabajo no se puede utilizar como indicador del nivel de eficiencia, porque para cualquier afirmación tendría que asumirse previamente una posición sobre las tarifas. En efecto, si se asume que las tarifas son las correctas y el problema es de ineficiencia, entonces un indicador alto reflejaría ineficiencia por costos excesivos. Pero si se asume que las tarifas son bajas, y que debieran ser por ejemplo el doble, los ingresos deberían ser mucho mayores por lo que la relación de trabajo alta no indicaría ineficiencia, sino los bajos niveles tarifarios. En consecuencia, para afirmar si una relación de trabajo alta refleja o no ineficiencia de las empresas, primero tenemos que asumir una posición sobre si los niveles tarifarios son altos o bajos. Más aún, una empresa que mantuviera tarifas altas, suficientes para cubrir sus costos ineficientes, podría presentar una relación de trabajo baja, y dicha relación no reflejaría la situación de ineficiencia. Puede comprenderse entonces que el indicador relación de trabajo no nos dice nada sobre el nivel de eficiencia de las empresas, de tal manera que el argumento de la SUNASS es tautológico, en tanto parte de suponer que las tarifas son las correctas para negar que haya un problema tarifario y afirmar que el único problema es la ineficiente gestión de las empresas.

Gasto en los Servicios de Agua y Alcantarillado para un Consumo Mensual de 20 m3



¹⁴ Diario Gestión 28-09-05

¹⁵ Gastos corrientes sobre ingresos de la empresa

La reciente publicación de un informe patrocinado por el Banco Mundial¹⁶ y que presenta el gráfico mostrado en la página anterior, constituye la evidencia concluyente respecto del bajo nivel de las tarifas de las empresas de agua en el Perú. En consecuencia, se requiere corregir las deficiencias de gestión de las empresas, para lo cual es necesario una reforma radical del marco institucional del sector saneamiento, pero también un ajuste de las tarifas promedio para cubrir los costos reales y mejorar la situación financiera de las empresas. Con este fin, la eliminación de los subsidios indiscriminados puede contribuir a que las empresas obtengan mayores ingresos sin desfavorecer a los sectores más pobres de la población.

III. LOS REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN Y LA PARTICIPACIÓN PRIVADA

Uno de los principales problemas para el desarrollo de este sector ha sido la insuficiente inversión realizada en los últimos años y los elevados requerimientos para alcanzar las Metas del Milenio: de reducir a la mitad las personas que carecen de acceso a los servicios de agua y alcantarillado. El siguiente cuadro muestra los elevados requerimientos de inversión en el sector, lo cual evidencia que difícilmente el Estado dispondría de recursos suficientes para alcanzar las metas planteadas. En este contexto, la participación de inversionistas privados es una opción que, se ha planteado, podría aportar recursos para realizar las inversiones requeridas, y a la vez podría permitir superar las severas deficiencias de gestión que caracterizan a las empresas municipales.

Servicio	Cobertura Nacional		Inversión Requerida (US\$ Millones)
	2003	2015	
Agua Potable	75%	82%	1,479
Saneamiento	57%	77%	1,350
Tratamiento ⁽¹⁾	16%	97%	1,643
TOTAL			4,472

La participación privada en los servicios de agua y alcantarillado ha generado mucha controversia e incluso se ha formado un movimiento opositor que plantea diversos argumentos para sostener su rechazo a dicha participación. De un lado se ha afirmado

¹⁶ [“Las tarifas de Agua Potable y Alcantarillado en América Latina”, ADERASA, 2005.](#)

que la naturaleza de bien público y social del agua sería incompatible con la posibilidad de entregar los servicios de agua potable y alcantarillado al sector privado. Así, un documento publicado por Alternativa y Cedral (2004: p.53) sostiene que el agua sería “...un recurso fuente de vida, único, particular, de naturaleza distinta a todos los demás – excepto el aire y el sol- al que los seres humanos han de recurrir para satisfacer sus necesidades vitales, individuales y colectivas. Su carácter único está ligado, entre todos los factores al de ser insustituible”. Ciertamente el agua tiene características particulares, como muchos otros bienes, y también es insustituible; sin embargo tales propiedades no son exclusivas del agua, el aire y el sol, como se afirma. También se puede entender que el suelo agrícola es un recurso insustituible, ya que sin éste no se podrían producir los alimentos que sostienen la vida humana. Sin embargo, no por ello se argumenta que el suelo no pueda o no deba ser de propiedad privada. En verdad existen muchos bienes que serían insustituibles para el ser humano como el vestido o el techo, y aunque las personas puedan subsistir sin ropa y sin techo en ciertos lugares del planeta, es evidente que ello sería imposible en los lugares fríos. Por tanto, incluso estos bienes también son insustituibles, y no por ello se considera que no podrían ser de propiedad privada. El caso de las medicinas es similar, aunque se reconoce un derecho fundamental a la salud, no por ello se plantea que las medicinas, de las cuales puede depender la vida de las personas, deban ser necesariamente producidas por el Estado.

Otro argumento ha sido contraponer el reconocimiento del derecho humano al agua y su definición como bien público con el reconocimiento de su valor económico, porque supuestamente ello se ligaría con la posibilidad de tener mercados de agua, que el agua sea sujeta a propiedad privada, y con la participación privada en las inversiones para el agua¹⁷. Aquí se observa una confusión de conceptos que cabe aclarar.

Se afirma por ejemplo que “...el agua es un recurso natural limitado y en consecuencia un bien público para la vida y la salud”¹⁸. Sin embargo, es obvio que todos los recursos naturales son limitados, y es precisamente porque son limitados o escasos que tienen un valor económico. De hecho, la propia definición como “recursos naturales”, de una parte de la naturaleza, alude a su potencial utilización con fines económicos. De manera que la característica de ser un recurso limitado no es fundamento para declarar el agua como un bien público, ni tampoco para cuestionar su valor económico.

Desde el punto de vista económico un bien público tiene dos características principales: a) Cuando está disponible para un consumidor está también disponible para los demás consumidores, es decir no se puede excluir a nadie del consumo de dicho bien; b) El consumo de un bien público por un consumidor no disminuye el consumo de los demás consumidores, es decir no existe rivalidad en el consumo de un bien público. Como se entenderá, el agua no posee ninguna de estas dos características. Alguien podría

¹⁷ “Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú”, *Alternativa y Cedral*, 2004, Lima, Perú, p.48.

¹⁸ “Desafíos del...”, cit., p.53.

construir un canal para captar agua de riego, siempre que contara con las autorizaciones respectivas, y podría excluir a los demás del uso de este recurso. Lo mismo puede decirse del servicio de agua potable.

Desde el punto de vista jurídico, un bien público sería aquel que legalmente haya sido declarado como tal. El artículo 66° de la Constitución establece que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.” Asimismo, el artículo 73° de la Constitución establece que “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.” Siendo el agua un recurso natural, los mencionados preceptos constitucionales evidencian que en el ordenamiento jurídico nacional, incluso el reconocimiento de un bien como de dominio público (patrimonio de la Nación) no lo exime de la posibilidad de ser otorgado a particulares, conforme a ley, por ejemplo en la forma de concesión privada.

De otro lado, el agua no solamente tiene usos económicos, lo que implica que los usuarios estarían dispuestos a pagar por este recurso (Briscoe, 1996), sino que además se incurre en gastos considerables para hacerla disponible a los usos humanos¹⁹. La propia escasez del agua para los fines humanos es suficiente justificación para el reconocimiento de su valor económico. Pero de este reconocimiento no se desprende que el agua deba ser necesariamente asignada por el libre juego de las fuerzas del mercado. Perry, Rock y Seckler (1997) señalan que en la medida que los diferentes usos del agua involucran la presencia de diversas externalidades, se requiere un cierto nivel de regulación pública (gestión extra-mercado) de este recurso para servir efectiva y eficientemente determinados objetivos sociales. El nivel específico y la profundidad de la intervención pública dependerán de las condiciones particulares de cada realidad involucrada. De aquí se desprende que la gestión del agua debe responder también a objetivos sociales, como el de garantizar el derecho humano al agua. Por tanto, el reconocimiento del valor económico del agua no implica desconocer su valor social u otros valores. Asimismo, ello tampoco implica que la gestión privada del agua sea necesariamente mejor que la pública²⁰, o que una eventual gestión privada de los servicios de agua y alcantarillado excluya un rol regulador y supervisor del Estado. Sin embargo, es un hecho de la realidad

¹⁹ P. ROGERS, R. BATHIA y A. HUBER, *The Right of Food. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views*, P. Alston y K. Tomasevski (eds), Utrecht, 2001.

Rogers et al (2001) presentan un análisis sobre los diversos valores económicos del agua

²⁰ A. ESTACHE y M.ROSSI, “How different is efficiency of public and private water companies in Asia?”, *The World Bank Economic Review*, vol. 16 (1), Washintong D. C., 2002, pp.139-148. En un estudio para 50 empresas en 29 países de la región Asia-Pacífico, Estache y Rossi (2002) encontraron que la eficiencia de las empresas privadas de agua no era significativamente diferente de las públicas. Asimismo, G. R. G. CLARKE, K. CLOSEC y S. WALLSTEN, “Has private participation in water and sewerage improved coverage? Empirical evidence from Latin American”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 3445, november, 2004, con base en encuestas de hogares domésticos en Argentina, Bolivia y Brasil, afirman que existe poca evidencia de que la privatización por sí misma mejore el acceso a los servicios de agua. Ellos señalan también que la privatización no parece haber sido negativa para los pobres.

que en el Perú la gestión estatal, y especialmente municipal, de las empresas de agua ha fracasado en resolver los problemas de acceso y calidad.

Por otra parte, el reconocimiento del derecho al agua, tal y como ha sido definido en la primera sección de este ensayo, no implica que su provisión deba ser efectuada obligatoriamente por el Estado y que se excluya la posibilidad de una gestión privada de estos servicios. Así como se reconoce el derecho al agua se puede reconocer también el derecho a otros bienes básicos como alimentación, vestido, techo y a servicios como la salud y educación. No por ello debe aceptarse que la provisión de tales bienes o servicios sea efectuada necesariamente por el Estado. Por ejemplo, los alimentos y medicinas son tan esenciales como el agua para la subsistencia de las personas, y no por ello se sostiene que su producción deba ser realizada por el Estado.

En consecuencia, el reconocimiento del derecho humano al agua, e incluso su definición jurídica como bien público, no se contraponen con la posibilidad de una gestión privada de este recurso. En nuestra opinión, las decisiones sobre la participación privada deberían sustentarse en consideraciones prácticas, antes que ideológicas. En tal sentido, cabe analizar otro argumento en contra de una posible participación de inversionistas privados en los servicios de agua: que la tarifa se incrementaría. El análisis presentado en la segunda sección de este ensayo demuestra que los problemas de insuficiente acceso y baja calidad del servicio se explican en gran medida por el bajo nivel de las tarifas, de tal manera que éstas deberían ser reajustadas independientemente de si se admite o no la participación privada, si es que se espera resolver los serios problemas que aquejan a este servicio. Por tanto, el incremento de las tarifas es inevitable para lograr que las empresas sean viables financieramente, y lo que se necesita es replantear el esquema de subsidios vigente para que estos sólo favorezcan a quienes realmente los necesitan y no a los sectores que pueden pagar el costo real. En este sentido, la opción de un subsidio racional no es incompatible con la gestión privada de los servicios, tal como lo demuestra la aplicación del Fondo Social de Electricidad (FOSE) en el sector eléctrico. De otro lado, los incrementos tarifarios no necesariamente deberían ser desproporcionados en una concesión privada. En el caso de la concesión de Buenos Aires la empresa ganadora redujo las tarifas en 18%, mientras que en la reciente concesión de Tumbes sólo se han considerado dos incrementos tarifarios en un periodo de 5 años: el primero de 6% en el segundo año y el segundo de 6.5% en el cuarto año.

Asumiendo un enfoque práctico, puede aceptarse que difícilmente el Estado podrá disponer, dentro de plazos razonables, de todos los recursos necesarios para las inversiones requeridas en el sector saneamiento. Por tanto, la participación privada puede contribuir aportando recursos para satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de capital del sector. Además, puede también contribuir a mejorar la eficiencia de gestión de las empresas. Sin embargo, con el mismo enfoque práctico puede aceptarse que tampoco se dispondría de suficientes inversiones privadas, dentro de plazos razonables, para satisfacer todas las necesidades de inversión. Incluso es probable que algunas empresas que operan en ciudades pequeñas resulten poco atractivas para la inversión privada. Esto sin dejar de lado el posible rechazo a las concesiones privadas en ciudades como

Arequipa, factor que puede ser transitorio pero que no debería ignorarse por el potencial entorno desfavorable que determinaría para una concesión privada.

Ahora bien, el aporte de capitales y de la capacidad de gestión privados puede hacerse bajo distintas modalidades. En los casos de Tumbes y Piura se ha optado por la concesión privada, pero en el caso de SEDAPAL en Lima se tiene un contrato BOT (Construir, Operar y Transferir) por el cual un consorcio privado ha invertido en la construcción de una planta de tratamiento de agua potable en el río Chillón, la cual operará durante 30 años, luego de lo cual la transferirá a SEDAPAL. También existen los denominados Contratos de Gerencia, en los cuales un privado se compromete a administrar una empresa por un periodo de 5 a 10 años, luego de lo cual se podría pasar a una concesión privada o el servicio podría retornar a ser administrado por la empresa municipal. Estas últimas opciones pueden ser más aceptables para los sectores que reconocen la gravedad de los problemas de las empresas de agua, pero que rechazan las concesiones privadas.

No podemos dejar de mencionar que la gestión privada de los servicios públicos ha generado una significativa ampliación de la cobertura en telefonía y electricidad, así como una sustancial mejora en la calidad, pero al mismo tiempo ha ocasionado algunos problemas, particularmente en los aspectos tarifarios y de atención al cliente. El balance sin embargo es positivo en estos servicios, y lo recomendable para el servicio de agua, en el contexto señalado, es el fortalecimiento del organismo regulador SUNASS a fin de garantizar una regulación y supervisión efectivas de las empresas privadas. Empero, en el caso del agua se mantiene una situación tarifaria diferente a los otros servicios, y eventualmente la participación privada podría ser favorable incluso en este respecto. De igual manera, la atención al público en las empresas de agua no se caracteriza por ser de las mejores y por tanto aquí también se podría mejorar.

Es importante destacar, por otra parte, que en aquellas empresas en las que no haya condiciones para una participación privada, resulta indispensable que el Estado disponga de recursos públicos para efectuar las inversiones necesarias, así como medidas urgentes que permitan mejorar la gestión empresarial y corregir las distorsionadas estructuras tarifarias. Esto implica llevar a cabo una reforma radical del marco institucional para la gestión pública de las empresas de agua, que haga posible liberarlas del control municipal, y que otorgue una adecuada autonomía a los gerentes para que sus decisiones sean tomadas estrictamente bajo consideraciones empresariales y de interés público.

De otro lado, en vista de la gran necesidad de capitales para inversión, no debería contraponerse la inversión privada con la pública, puesto que ambas resultan indispensables y por tanto debería buscarse la complementariedad entre ellas. De este modo, allí donde existan condiciones para una concesión privada, como en Tumbes y Piura, podría aceptarse la gestión privada de los servicios, y donde las condiciones sean menos favorables se debería promover otras formas de participación privada, como los Contratos de Gerencia o contratos BOT. Pero allí donde no existan condiciones para la participación privada, el Estado no debería desentenderse de su responsabilidad de garantizar el derecho al agua y debería generar los cambios institucionales y de política

para que las empresas municipales cuenten con recursos de inversión y puedan mejorar su gestión para ampliar el acceso y la calidad del servicio.

CONCLUSIÓN

El acceso a servicios adecuados de agua y desagüe es un derecho humano reconocido por pactos internacionales de los cuales el Perú es parte, y además este derecho se desprende de derechos reconocidos por la constitución, como el derecho a la vida y el derecho a la salud. Asimismo, de [la Constitución](#) se desprende que, por ser un recurso natural, el agua es patrimonio de la Nación, que puede otorgarse al sector privado en la forma de concesión. De otro lado, el reconocimiento de un valor económico en el agua no se contrapone con el derecho al agua, ni tampoco implica que su asignación deba realizarse a través del libre juego de las fuerzas del mercado, ya que existen externalidades y consideraciones sociales que hacen necesaria una regulación por parte del Estado. Asimismo, tampoco existe contraposición entre el reconocimiento del derecho al agua y la participación de inversionistas privados en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

La grave situación financiera en que se encuentra la mayoría de empresas municipales prestadoras de estos servicios es el principal obstáculo para que no puedan garantizar el derecho al agua a las poblaciones dentro de su ámbito de operaciones. Tal situación sólo podrá superarse en la medida que se corrijan las dos causas que originan el problema: la ineficiente gestión de las empresas y los bajos niveles tarifarios. Esto último puede resolverse parcialmente mediante la eliminación del actual sistema de subsidios indiscriminados, para que estos sólo favorezcan a quienes realmente los necesitan. Pero además, el sistema de subsidios actual no sólo es parte del problema debido al cual las empresas carecen de recursos suficientes para ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio, sino que además configura una situación de desigualdad e injusticia mayúscula que desfavorece a los sectores de menores ingresos en la sociedad.

Finalmente, debe reconocerse que los elevados montos de inversión necesarios en el sector agua y saneamiento hacen indispensable la convocatoria a la inversión privada en sus diversas formas, de manera que se complemente con la inversión pública. Por tanto, antes que hacer una oposición ideológica a la gestión privada de los servicios, sería aconsejable establecer los términos de una participación privada que sea adecuada a la realidad de cada zona, de tal manera que se pueda contar con recursos importantes para financiar las inversiones necesarias, y así garantizar el acceso universal a servicios de calidad. Asimismo, el Estado no debería desentenderse de su responsabilidad de garantizar este derecho a todas las personas, por lo que debería adoptar las medidas necesarias para una gestión eficiente de las empresas estatales, y aportar los recursos de inversión necesarios allí donde no sea posible conseguir recursos privados.

REFERENCIAS

Alternativa y Cedal. “Desafíos del Derecho Humano al Agua en el Perú”, Lima, – Perú, 2004.

BERNALES, Enrique. *Constitución Política del Perú Comentada*, Lima, CIEDLA, 1996.

BRISCOE, John. “Water as an economic good: the idea and what it means in practice”. The World Bank. A paper presented at the World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage, Cairo, 1996.

CLARKE, G.R.G., KOSEC, K. y WALLSTEN, S. World Bank Policy Research Working Paper, 3445, November, 2004.

COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos*, IV-13, 1999.

ESTACHE, A. y ROSSI, M. “How different is efficiency of public and private water companies in Asia?”, *The World Bank Economic Review*”, Vol 16 (1), Washington D.C., 2002, pp. 139-148.

GARCIA MORENO, Francisco. “El Concepto de dignidad como categoría existencial. Un recorrido del concepto a lo largo de la Historia de la Filosofía”, *El Búho*, Revista Electrónica de la Asociación Andaluza de Filosofía, D.L:CA-834/97 ISSN 1138-3569, 1997.

PERRY, C.J., ROCK, M., y SECKLER, D. [“Water as an economic good: a solution or a problem?”](#), Research Report N° 14, International Irrigation Management Institute, Sri Lanka, 1997.

POSTIGO, William. *Situación de la prestación de servicios públicos domiciliarios en el Perú*. En Memoria 1998-2003, Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo, 2003.

ROGERS, P., BHATIA, R. y HUBER, A. “The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views”, en ALSTON, P. y TOMASEVSKI, K. (eds), *The Right of Food*, Utrecht, 2001.

.TAC, Background Papers N° 2, “Global Water Partnership”, Chile.

RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo III, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999, p. 164.

VAN HOOFF, G.H.J. “The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views”, en ALASTON, P. y TOMASEVSKI, K. (eds), *The Right of Food*, Utrecht, 1984.

RESUMEN: Con base en los acuerdos internacionales y la Constitución peruana, este ensayo sostiene que el marco legal en Perú reconoce el derecho al agua potable. Se analiza las causas de porqué este derecho no es vigente en la realidad, particularmente con referencia a los problemas de gestión y económicos de las empresas estatales. Asimismo, se discute los conceptos de bien público y bien de dominio público como marco para analizar el supuesto conflicto entre el reconocimiento de un derecho humano al agua y el valor económico de este recurso. El autor plantea que la participación privada para proveer capacidad de gestión y capital se justifica por la escasez de ambos en el sector público. Sin embargo, se analiza también los riesgos de la intervención privada, la cual es considerada como complementaria antes que opuesta a la gestión pública.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, agua potable, servicios públicos, gestión pública, privatización.