



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el Decreto Legislativo N° 1185 se creó el régimen especial de monitoreo y gestión de aguas subterráneas a cargo de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (en adelante EPS).

Conforme lo señalado en el artículo 4.2 del mencionado decreto legislativo, la SUNASS está autorizada a establecer y aprobar la metodología, los criterios técnico-económicos y el procedimiento para determinar la tarifa por el servicio de monitoreo y gestión de uso de aguas subterráneas (en adelante Tarifa).

I. CUESTIONES PREVIAS

De acuerdo a la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338 (en adelante LRH), la retribución económica y la tarifa de monitoreo y gestión de aguas subterráneas¹ tienen naturaleza distinta. Mientras que la primera se paga por el uso del recurso hídrico, la segunda se paga por la prestación de un servicio cuando los usuarios con fines productivos no cuenten con sistemas propios de monitoreo y gestión. En este sentido, la LRH establece que los usuarios con fines productivos realicen dos pagos: retribución económica por el uso del agua y tarifa por el servicio de monitoreo y gestión de las aguas subterráneas.

Al igual que la diferencia existente entre la retribución económica y la tarifa por el servicio de monitoreo y gestión de las aguas subterráneas a que se refiere la LRH, la retribución económica y la Tarifa también tienen naturaleza distinta. En el primer caso, el pago se deriva del uso del recurso hídrico; mientras que en el segundo, el cobro de la Tarifa se sustenta en la prestación del servicio de monitoreo y gestión del uso de las aguas subterráneas que brindan las EPS (en adelante el Servicio).

Por otro lado, la tarifa del servicio de monitoreo y gestión del recurso hídrico a que refiere la LRH difiere de la Tarifa, dado que la última se aplica únicamente a los usuarios de uso productivo no agrario y a usuarios domésticos con fuente propia, que se encuentran dentro del ámbito de responsabilidad de una EPS habilitada como operador.

Del análisis realizado del marco normativo vigente, se concluye que los usuarios con fines distintos a los agrarios que se encuentran bajo el ámbito de responsabilidad de la EPS pagarán dos conceptos: la retribución económica por el uso del agua a la ANA y la Tarifa a la EPS.

II. PROPUESTA NORMATIVA PARA LA DETERMINACIÓN DE LA TARIFA

II.1. Definición del Servicio de Monitoreo y Gestión de Uso de Aguas Subterráneas

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1185, el Servicio tiene como finalidad cautelar el aprovechamiento eficiente y sostenible del recurso hídrico subterráneo y asegurar la prestación de los servicios de saneamiento. El decreto establece que corresponde a las EPS realizar acciones o medidas vinculadas a: la inversión para la conservación e incremento de las disponibilidades hídricas subterráneas; la búsqueda de fuentes de agua alternativas; y el diseño, la implementación y ejecución de un sistema de monitoreo de aguas subterráneas, entre otras.

¹ El agua subterránea es la parte de las aguas superficiales que se filtra a través del suelo y de los cuerpos de agua (ríos, lagunas, etc.), se mueve lentamente a través de los espacios vacíos que tienen las rocas y suelos (poros) almacenándose en el subsuelo, constituyendo acuíferos. Dependiendo del tipo de roca por donde circula el agua subterránea y el tiempo de retención en el subsuelo, ésta adquiere su composición química; por lo tanto, antes de ser usada, requiere un análisis especializado.

En ese sentido, corresponde definir el Servicio como la puesta a disposición del recurso hídrico subterráneo en favor del Usuario –tal y como se define más adelante–, mediante el conjunto de actividades, acciones, medidas y proyectos realizados por la EPS, a fin de cautelar su aprovechamiento eficiente y sostenible para asegurar la prestación de los servicios de saneamiento en su ámbito de responsabilidad. El Servicio comprende dos componentes: el Componente de Monitoreo de Aguas Subterráneas y el Componente de Gestión de Aguas Subterráneas, los cuales se definen a continuación.

a) Componente de Monitoreo de Aguas Subterráneas (Componente de Monitoreo)

El Componente de Monitoreo se refiere a la observación, medición, registro y procesamiento continuo de la información de las aguas subterráneas que debe realizar la EPS, a través del sistema de monitoreo de los acuíferos y del sistema de monitoreo de la extracción de aguas subterráneas. Asimismo, incluye las actividades necesarias para velar porque las personas naturales y jurídicas que utilizan el agua subterránea cumplan las disposiciones vigentes sobre la materia e informar a la Autoridad Nacional del Agua (en adelante ANA) del incumplimiento de las mismas. La implementación de dichos sistemas y actividades genera a la EPS costos de inversión, operación y mantenimiento.

Es importante destacar que la información que se genera al desarrollar el Componente de Monitoreo sirve de insumo para el Componente de Gestión de Aguas Subterráneas.

b) Componente de Gestión de Aguas Subterráneas (Componente de Gestión)

El Componente de Gestión se refiere a la recuperación, preservación, conservación e incremento de las disponibilidades hídricas subterráneas que debe realizar la EPS, a partir de los resultados del monitoreo de aguas subterráneas, en beneficio de los usuarios. Su implementación genera a la EPS costos de inversión, operación y mantenimiento.

El Componente de Gestión incluye todos los proyectos que ejecuta la EPS para recargar el acuífero, ya sea de manera directa o indirecta. Ejemplos concretos incluidos dentro de este competente son los proyectos de recarga artificial del acuífero de los ríos Chillón y Rímac que ha realizado la EPS SEDAPAL. Asimismo, incluye el costo de los proyectos en los que incurre la EPS para sustituir las aguas subterráneas por otro tipo de fuentes (superficiales, desalación), a fin de mantener las aguas subterráneas como reserva para uso poblacional.

II.2. Definición de usuario del Servicio

De acuerdo a lo dispuesto por el literal c) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1185, son usuarios del Servicio aquellas personas naturales o jurídicas que utilizan las aguas subterráneas, con fines distintos al agrario, y se encuentran bajo el ámbito de responsabilidad de una EPS.

Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 44 de la LRH, para el uso de las aguas superficiales y subterráneas se requiere necesariamente que la ANA otorgue una licencia de uso.

Teniendo en cuenta que el derecho de uso de las aguas subterráneas y el Servicio son conceptos diferentes, en la práctica, puede presentarse el caso que una persona (natural o jurídica) realice la explotación del uso del agua subterránea, sin haber obtenido la licencia correspondiente de la ANA, lo que no significa que no esté recibiendo el Servicio por parte de la EPS, razón por la cual, es usuario de dicho Servicio.



En tal sentido, el usuario no agrario de aguas subterráneas que se encuentre dentro del ámbito de responsabilidad de la EPS, al extraer el recurso que la EPS ha puesto a su disposición, está haciendo uso del Servicio, por lo que le es exigible el pago de la Tarifa a la EPS, independientemente de que cuente con la licencia correspondiente de la ANA.

Si no se incluyera como usuarios a las personas que extraen las aguas subterráneas que carecen de licencia, se estaría, por un lado, incentivando a que dichos extractores permanezcan en esa condición, pues al no ser usuarios la EPS no podría exigirles el pago de la Tarifa; por otro lado, se desincentivaría a los extractores formales a que permanezcan como tales, pues al no renovar la licencia ahorrarían no solo el pago de la retribución (por carecer de la licencia) sino también el pago de la Tarifa (al no ser considerados usuarios).

Por tanto, será considerado como usuario la persona natural o jurídica que extrae agua subterránea, con fines distintos a los agrarios, dentro del ámbito de responsabilidad de la EPS, cuente o no con licencia de uso (en adelante Usuario). Cabe agregar que el pago de la Tarifa no exime a los extractores de la obligación de obtener la licencia de uso de agua subterránea otorgada por la ANA, ni de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que le correspondan por dicha omisión.

II.3. Principios aplicables a la Tarifa

Al tratarse de una tarifa, le son aplicables los principios contemplados en el artículo 5 del Reglamento General de Tarifas de SUNASS, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2007-SUNASS-CD, los cuales se detallan a continuación:

- Principio de eficiencia económica.
- Principio de viabilidad financiera.
- Principio de equidad social.
- Principio de simplicidad.
- Principio de transparencia.
- Principio de no discriminación.



II.4. Criterios técnico-económicos

La implementación de la metodología está guiada por ciertos criterios que orientan las decisiones regulatorias. Así, a continuación, se especifican los criterios técnico-económicos que corresponde emplearse para el cálculo de la Tarifa.

a) Seguridad en la prestación de servicios de saneamiento

De acuerdo con la normativa vigente, el abastecimiento poblacional es la primera prioridad en el uso de los recursos hídricos, cualquiera sea su fuente, aguas superficiales, subterráneas u otras.

En el caso específico de las aguas subterráneas, su disponibilidad es muy importante para que las EPS puedan abastecer, de manera confiable, de agua potable a la población. Por lo tanto, la Tarifa debe contribuir a que la EPS tenga a su disposición las aguas subterráneas en cantidad suficiente que garantice la prestación de los servicios de saneamiento.

Adicionalmente, debe indicarse que dadas las características de las aguas subterráneas, para el cálculo de la Tarifa debe considerarse el uso conjunto de las distintas fuentes de agua y el nivel



de explotación de los acuíferos; es decir, si se trata de acuíferos sobre-explotados, sub-explotados o en equilibrio.

Por otro lado, debido a que las aguas subterráneas se encuentran almacenadas en el subsuelo, constituyen una reserva a la que la EPS deberá recurrir en caso de escasez hídrica, que puede suceder, por ejemplo, por algún fenómeno natural que disminuya la cantidad de aguas superficiales debido a la ausencia de lluvias. Asimismo, constituyen una reserva en el caso que baje la calidad de las aguas superficiales hasta niveles que no puedan ser tratadas por los sistemas de potabilización existentes, como sucede cuando hay exceso de turbidez o presencia de algas.

b) Sostenibilidad de la disponibilidad hídrica subterránea

En cualquier servicio, sea regulado o no, el consumo por parte de los usuarios ocasiona costos a los prestadores del servicio. Por tanto, para que los usuarios tengan a su disposición dicho servicio han de compensar a quienes lo proveen para que estos puedan cubrir los costos en que incurren. De lo contrario, el servicio no será sostenible y los proveedores dejarán de ofrecerlo.

Según este criterio, la Tarifa debe considerar los costos directos e indirectos que los Usuarios ocasionan a la EPS para poner a su disposición el recurso hídrico subterráneo, teniendo en cuenta el incremento en la demanda por el recurso.

La EPS incurre en dos tipos de costos para poner a disposición de los Usuarios el agua subterránea, los cuales deben ser considerados en la Tarifa para garantizar la sostenibilidad del Servicio:

- El primer tipo de costos está relacionado directamente con la existencia de agua en el subsuelo. Para ello, el acuífero debe monitorearse y recargarse. El monitoreo del acuífero permite conocer la cantidad y calidad del agua subterránea, la profundidad en que se encuentra y la velocidad a la que se le recarga. Sin esta información no es posible gestionar adecuadamente el acuífero. Por tanto, los costos de inversión, operación y mantenimiento derivados de las actividades, acciones, medidas y proyectos de monitoreo deben ser considerados en la Tarifa para garantizar la sostenibilidad del Servicio.

La recarga del acuífero se produce tanto por medios naturales como por medios artificiales, siendo estos últimos realizados por las EPS a través actividades, acciones, medidas y proyectos que permiten incrementar la recarga del acuífero. Dicha recarga artificial se consigue de dos maneras complementarias: la primera, incrementado el flujo de agua superficial que llega a la cuenca y, la segunda, facilitando la infiltración del agua superficial existente.

Por tanto, los costos de inversión, operación y mantenimiento derivados de las actividades, acciones, medidas y proyectos de recarga del acuífero deben ser considerados en la Tarifa para garantizar la sostenibilidad del Servicio. Estos costos dependerán de naturaleza del acuífero; es decir, si son acuíferos confinados o acuíferos libres, debido a que la recarga del acuífero es distinta dependiendo de su naturaleza.

- El segundo tipo de costos en los que incurre la EPS para poner a disposición de los Usuarios de las aguas subterráneas, está relacionado con la disminución de la tasa de extracción de agua subterránea por parte de la EPS como fuente de agua para uso poblacional, buscando fuentes alternativas, como por ejemplo, agua superficial o agua de mar desalada para el abastecimiento poblacional.



Por lo tanto, para que el Servicio sea sostenible, la Tarifa deberá considerar los costos de inversión, operación y mantenimiento derivados de las actividades, acciones, medidas y proyectos en los que la EPS incurre para buscar y explotar fuentes alternativas al agua subterránea, debido a la necesidad de mantener un nivel adecuado de disponibilidad de aguas subterráneas para uso poblacional. Este nivel incluye la reserva hídrica.

Asimismo, debe considerarse que, en aplicación de este criterio, SUNASS podrá aplicar una estructura tarifaria que contemple el uso conjunto de las distintas fuentes de agua y la disponibilidad temporal de las mismas derivada de la estacionalidad del ciclo hidrológico.

c) Costo de oportunidad para los Usuarios de no contar con disponibilidad hídrica subterránea

La Tarifa podrá considerar el costo en que incurriría el Usuario si la EPS no efectuase las actividades, acciones, medidas y proyectos para poner a disposición de los Usuarios las aguas subterráneas.

d) Disponibilidad a pagar de los Usuarios

La Tarifa podrá considerar que el Usuario tiene distintas valoraciones para un determinado nivel de disponibilidad del recurso hídrico subterráneo. Esta disponibilidad a pagar depende del beneficio que el Usuario obtenga como consecuencia del aprovechamiento del agua subterránea y de la capacidad de sustitución del recurso hídrico subterráneo por otras alternativas.

e) Otros criterios

La SUNASS podrá establecer otros criterios técnico-económicos que sustenten el proyecto de la Tarifa.

II.5. Metodología

La literatura regulatoria presenta distintas metodologías para el cálculo de las tarifas de los servicios públicos, cuya aplicación va a depender del tipo de servicio y su naturaleza.

En la Tabla 1 se presenta el resumen de las principales metodologías analizadas:





Tabla 1
Análisis de las metodologías de fijación tarifaria

Metodología	Recomendación	Explicación
Costos Incrementales	○ ○ ○ ○ ○	Esta metodología no permite que se considere en la Tarifa ningún costo común de la EPS, originando que los Usuarios no paguen los costos totales en los que efectivamente se incurre para la prestación del Servicio.
Disposición a pagar	● ○ ○ ○ ○	Esta metodología sólo considera factores de demanda. Se recomienda cuando la recuperación de los costos mediante la tarifa no es un objetivo (p. e. cuando hay cofinanciamiento).
Benchmarking	● ● ● ○ ○	Se recomienda cuando existe poca información disponible sobre la demanda y los costos del Servicio para determinar la Tarifa.
Empresa Modelo Eficiente	○ ○ ○ ○ ○	Se requiere demasiada información, lo cual es costoso.
Costo de Servicio	● ○ ○ ○ ○	Esta metodología implica revisiones tarifarias frecuentes –cuando las EPS tienen un periodo regulatorio de cinco años–, lo que proporciona a la EPS bajos incentivos a reducir costos.
Costos Totalmente Distribuidos	● ● ● ● ●	Debido a la existencia de costos comunes entre los servicios que actualmente brinda la EPS y el nuevo Servicio, esta metodología permite considerar parte de estos en el cálculo de la Tarifa.

Elaboración: SUNASS.

Nota: ○ ○ ○ ○ ○ Nada recomendable
● ● ● ● ● Muy recomendable

Metodología aplicable para el cálculo de la Tarifa

A partir de una revisión de la teoría de regulación económica, se ha considerado que la metodología más apropiada para el cálculo de la Tarifa es la de Costos Totalmente Distribuidos, debido a la existencia de costos comunes entre los servicios que actualmente brinda la EPS y el nuevo Servicio, así como la necesidad de reconocer en la Tarifa la parte correspondiente al Servicio.

La Tarifa se determinará considerando la información de demanda de las aguas subterráneas y de los costos económicos de largo plazo en los que incurre la EPS para la prestación del Servicio. El concepto de largo plazo implica un horizonte de 30 años.

Se considerarán los costos de inversión, operación y mantenimiento del Componente de Monitoreo y del Componente de Gestión, debiéndose identificar los costos directamente atribuibles a cada uno de estos componentes, los costos compartidos entre ambos Componentes y la porción de los costos comunes de la EPS asignada al Servicio.

Para la identificación de los costos de inversión, operación y mantenimiento que deben considerarse en el cálculo de la Tarifa, hay que tener en cuenta que el acuífero debe alcanzar un nivel que permita poner a disposición de los Usuarios las aguas subterráneas de manera sostenible y asegurar la prestación de los servicios de saneamiento, siguiendo los criterios técnico-económicos antes mencionados.

De ser el caso, como parte de los costos del Servicio se reconocerá la porción del valor de reposición de los activos existentes que sirven para prestar el Servicio y que han sido contemplados en el estudio tarifario vigente de la EPS –que corresponde a los servicios de



saneamiento—, así como sus respectivos costos de operación y mantenimiento. Los ingresos que obtenga la EPS, como consecuencia de dicho reconocimiento en la Tarifa, se depositarán en un fideicomiso u otro mecanismo financiero. Dichos recursos se destinarán al financiamiento de futuras inversiones en infraestructura vinculadas a la prestación de los servicios de saneamiento, no incluidas en el plan de inversiones referencial vigente, y que serán presentadas por la EPS a la SUNASS previo a su ejecución.

II.6. Estructura Tarifaria

Como se indicó en los criterios, SUNASS podrá establecer una estructura tarifaria que considere los distintos tipos de Usuario y la estacionalidad de los recursos hídricos, en función de los principios y criterios técnico-económicos que se utilicen para establecer la Tarifa.

Cabe mencionar que la estructura tarifaria por estacionalidad de los recursos hídricos establecerá Tarifas diferenciadas dependiendo de si nos encontremos en una estación de avenida o de estiaje. En el primer caso, se cobrará una tarifa mayor debido a que deben aprovecharse las aguas superficiales, reservando las aguas subterráneas para la época de estiaje, en la cual se cobraría una menor Tarifa.

II.7. Procedimiento para determinar la Tarifa

La determinación de la Tarifa se realizará de manera simultánea con la tarifa por los servicios de saneamiento, teniendo en cuenta que para ello se debe partir de una evaluación de todos los servicios que presta la EPS, y que las aguas subterráneas se emplean de manera conjunta con las aguas superficiales, para la provisión de los servicios de saneamiento. Por tanto, el procedimiento para su aprobación será el establecido en el Reglamento General de Tarifas de SUNASS.

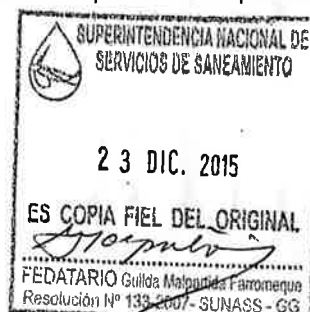
No obstante, cuando la Tarifa se fije en el transcurso de un quinquenio regulatorio se aplicará el procedimiento a que se refiere el Título IV del proyecto de norma.

El procedimiento referido en el párrafo anterior se ha formulado teniendo en cuenta los principios de predictibilidad y transparencia, sobre la base de los cuales debe actuar el regulador. En este sentido, entre otros, se prevé la realización de una audiencia pública, así como una etapa en la que los interesados puedan comentar respecto del estudio tarifario y los proyectos de resolución tarifaria.

Por otro lado, a fin de que las EPS puedan presentar oportunamente su solicitud para la fijación de la Tarifa, se han establecido plazos perentorios conforme se detalla a continuación:

- Dentro de los 60 días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de la norma a ser aprobada, para aquellas EPS a las que se refiere el inciso a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1185.
- Dentro de los 60 días hábiles posteriores a la fecha en que la EPS obtenga el título habilitante como operador del Servicio otorgado por la ANA, de ser el caso.

Finalmente, se contempla que, de manera excepcional, SUNASS pueda iniciar de oficio el procedimiento de fijación de la Tarifa, para lo cual será necesario que se verifiquen los supuestos señalados en el proyecto de norma propuesto.



III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto normativo, que contiene la metodología, criterios técnico-económicos y el procedimiento para la determinación de la Tarifa, busca otorgar predictibilidad y transparencia al cálculo de la Tarifa, y cumplir lo establecido en el régimen especial aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 1185: cautelar el aprovechamiento eficiente y sostenible del recurso hídrico subterráneo para contribuir con asegurar, a largo plazo, la prestación de los servicios de saneamiento y preservar la disponibilidad de dicho recurso para los Usuarios.

Es importante indicar que esta iniciativa normativa genera beneficios netos tanto a los Usuarios como a los usuarios de los servicios de saneamiento:

- Por el lado de los Usuarios, estos recibirán un beneficio neto debido a que el pago de la Tarifa les brindará la seguridad que la EPS pueda hacer distintas actividades, acciones, medidas y proyectos para poner a su disposición el recurso hídrico subterráneo. Nótese que no efectuar lo anterior, podría conllevar a que los Usuarios incurran en costos de trasladar sus actividades productivas a otras zonas donde exista agua o en la búsqueda de nuevas fuentes alternativas para su uso; es decir, la prestación del Servicio mitiga el riesgo de incurrir en estos costos.
- En el caso de los usuarios de los servicios de saneamiento, el monitoreo y gestión de las aguas subterráneas permitirá que la EPS disponga de diversas fuentes de agua para asegurar el abastecimiento de los servicios de saneamiento.

Finalmente, el proyecto normativo contribuirá a reducir la asimetría de información entre la EPS y los Usuarios, debido a que el monitoreo de las aguas subterráneas generará información primaria, detallada y confiable de la extracción real de las aguas subterráneas, lo que a su vez permitirá a la EPS una mejor gestión de los recursos hídricos.

