

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Introducción

De acuerdo con el párrafo 71.1. del artículo 71 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento¹ (en adelante, **TUO de la Ley Marco**), la Sunass determina los costos económicos de la prestación de los servicios de saneamiento a partir de la evaluación que realice del Plan Maestro Optimizado (**PMO**) que presenten las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (en adelante, **empresas prestadoras**).

Al respecto, en el numeral 18 del párrafo 7.1. del artículo 7 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, **TUO del Reglamento de la Ley Marco**), es función de la Sunass, formular normas para la elaboración del PMO.

En concordancia con lo anterior, el Reglamento General de Tarifas de los Servicios de Saneamiento brindados por Empresas Prestadoras (en adelante, **Reglamento de Tarifas**), aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 028-2021-SUNASS-CD², contempla disposiciones para la elaboración del PMO. Así, en su artículo 40, se señala que, como parte de dicho proceso, la empresa prestadora debe ejecutar mecanismos de consulta pública.

1.2. Aspectos generales del proceso de consulta pública

En el artículo 42 del Reglamento de Tarifas se encuentran los principales aspectos a considerar para la ejecución de los mecanismos de consulta pública, lo cual debe guardar relación con el contenido de la propuesta normativa de lineamientos. Empezando por la relación de mecanismos de consulta pública, cuya implementación está sujeta a aspectos metodológicos propios de cada uno de estos y el objetivo de este proceso como es la elaboración del PMO, teniendo en consideración su diseño, así como su socialización.

Ahora bien, en el párrafo 42.6. del artículo 42 del Reglamento de Tarifas se señala que la empresa prestadora para cada periodo regulatorio debe programar y presupuestar la ejecución de los mecanismos de consulta pública. Es decir, existe una etapa de planificación del proceso, para el cual se requiere disposiciones que ordenen su desarrollo. Asimismo, en el párrafo 42.4., se establece la obligación de llevar un registro de cada uno de los mecanismos ejecutados durante el periodo regulatorio, de manera que se pueda conocer el resultado del proceso de consulta pública y su impacto en la determinación del Programa de Inversiones propuesto a través del PMO.

¹ Aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA, publicado el 26 de abril de 2020 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

² Publicado el 27 de julio de 2021 en la separata especial de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

Gráfico 1. Fases del proceso de consulta pública



Elaboración: Dirección de Usuarios – Dirección de Regulación Tarifaria (Sunass).

En base a lo anterior, se plantea el esquema que se muestra en el gráfico 1, que inicia con la elaboración un plan de consulta pública y culmina con la elaboración de un informe que contenga los resultados del proceso ejecutado, tanto en lo que se refiere al diseño como la socialización del PMO. A partir de esto, corresponde desarrollar la propuesta normativa de lineamientos.

1.3. Experiencia para implementación de mecanismos de consulta pública

La Sunass tiene experiencia sobre la implementación de mecanismos de consulta pública. Dicha implementación se ha enfocado en mecanismos para procesos de socialización de proyectos de estudios tarifarios, permitiendo a la ciudadanía brindar comentarios y aportes. En vista de ello, la Sunass ha visto propicio incorporar dichos mecanismos en etapas tempranas de cara a la formulación de los PMO. Esto permitiría fomentar la participación ciudadana de forma permanente.

Cabe agregar que recientemente en el documento publicado por la Dirección de Regulación Tarifaria, "*Lecciones aprendidas a partir de los estudios de percepciones y valoración económica desarrollados por la Sunass*"³, se observa que los datos obtenidos desde la percepción de la población usuaria permite generar información valiosa que aporta en el proceso de evaluación al momento de la priorización de inversiones y medidas de mejora, ya que se valora la viabilidad de tomar en cuenta las necesidades de la población usuaria, con lo cual se contribuye en la mejora de la calidad del proceso de actualización tarifaria.

Asimismo, es importante mencionar que para sustentar esta propuesta normativa la Sunass encargó a una empresa consultora la implementación de un proyecto piloto que permita generar un simulacro real para que la empresa prestadora pueda implementar mecanismos de consulta pública en un proceso formal de elaboración de su PMO. En dicho piloto no solo se pudo implementar los mecanismos de consulta pública que fueron acordados en el marco de la consultoría, sino que la empresa prestadora, con la asistencia de la consultora y participación de la ODS Chimbote, desarrolló el trabajo de elaboración del plan de consulta pública y otros aspectos metodológicos.

1.4. Análisis del contenido de la fórmula normativa

1.4.1. De los lineamientos de consulta pública para la elaboración del PMO

Ejes transversales del proceso de consulta pública

Se contempla el **enfoque de género e interculturalidad**. La consulta pública incluye la participación de las comunidades nativas y campesinas ubicadas dentro del ámbito de

³ Primera edición: Setiembre de 2021.

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

responsabilidad de la empresa prestadora, por lo que la información de la propuesta y el proceso desarrollado para su formulación se proporciona con pertinencia cultural. Asimismo, la Política Nacional de Igualdad de Género establece que el enfoque de género es la herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Por lo que, durante la consulta pública se busca promover la participación de las mujeres y sus organizaciones.

Por otro lado, se hace referencia al **proceso abierto**. Así, los mecanismos utilizados en el diseño y socialización de la propuesta del PMO deben ser desarrollados de forma abierta con la finalidad de promover una participación amplia de los actores.

Finalmente, como un tercer eje, se enfatiza en la **transparencia** de la información, ya que permite que la empresa prestadora difunda información actualizada sobre la ejecución de la consulta pública y la formulación del PMO, por lo que, cualquier persona podrá acceder esta e incluso recibir asistencia en su búsqueda.

Identificación de actores

Se contempla una clasificación que permita agrupar a los usuarios, no usuarios, organizaciones representativas de usuarios, otros agentes interesados e instituciones públicas vinculadas con el sector saneamiento, con la finalidad de que la empresa prestadora trabaje en la obtención de información diferenciada.

Con relación a la población usuaria, es importante señalar que teniendo en cuenta que el uso de los servicios de saneamiento difiere si este es para uso doméstico o está dirigida a una actividad económica, resulta necesario que la empresa prestadora, como mínimo, establezca grupos diferenciados a partir de clases establecidas en el Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 011-2007-SUNASS-CD, y de ser el caso, utilizando las categorías, de acuerdo con las características propias de su ámbito de prestación.

Sobre las áreas de interés o críticas

Se busca que la empresa prestadora implemente los mecanismos de consulta pública tomando en cuenta las áreas de interés y áreas críticas, que es como se propone se organice el ámbito geográfico en el que la empresa prestadora gestiona los servicios que brinda, buscando que responda a la identificación de áreas con similares condiciones de prestación, a partir de la información sobre indicadores o índices que son parte del "Sistema de Indicadores e Índices de la Gestión de los Prestadores de los Servicios de Saneamiento", aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 063-2021-SUNASS-CD, conforme con la metodología que para dicho fin apruebe a la Sunass. El propósito es que las empresas prestadoras puedan formular una propuesta que sea evaluada por la Sunass durante la elaboración del Estudio Tarifario, cuyo resultado puede ser revisado durante el periodo regulatorio, con la finalidad de que el proceso responda a la situación actual del servicio.

De los mecanismos de consulta pública

Si bien en el artículo 42 del Reglamento de Tarifas se han listado los mecanismos de consulta pública, durante el desarrollo de la propuesta normativa se advertido que algunos resultan siendo más idóneos para el proceso planteado. En ese sentido, se mantendrían los siguientes mecanismos:

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

- a) **Grupo focal:** es una técnica de recolección de datos mediante una dinámica grupal, la cual gira alrededor de una temática específica con un conjunto de preguntas diseñadas para profundizar en torno al tema elegido. Esta técnica requiere de un proceso de interacción, discusión y elaboración de unos acuerdos dentro del grupo acerca de la temática propuesta.
- b) **Entrevista:** es la técnica de acercamiento a un individuo para obtener información de una forma oral y personalizada. La información estará referida en torno a acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona, tales como: creencias, actitudes, opiniones o valores en relación con la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.
- c) **Taller de participación:** es una técnica de recolección de datos de carácter grupal, a través de un espacio de discusión entre varios actores sociales convocados por ser representativos en la cuestión a tratar. Asimismo, el énfasis está puesto en el desarrollo de unas preguntas y respuestas entre los facilitadores y los participantes.
- d) **Encuesta:** es una técnica de recojo de información utilizando un cuestionario que se formula de acuerdo con los temas de interés que se quiere recoger del grupo objetivo. Una encuesta por muestreo utiliza el muestreo probabilístico para encuestar solo a un número de personas representativo de la población objetivo, lo que permite generalizar los resultados.
- e) **Audiencia pública:** es un espacio participativo instituido que facilita el diálogo entre las partes interesadas. Durante su celebración, se pueden realizar preguntas, lograr aclarar algunos puntos y comprender mejor las posiciones de los grupos involucrados. Asimismo, es posible que los responsables de abordar el tema central de la audiencia soliciten a los grupos de interés la presentación de información y datos. Esta herramienta es aplicada de forma complementaria debido a que la presencia de grupos diversos puede dificultar que las todas partes interesadas expresen su posición.
- f) **Aviso público para comentarios:** es una herramienta formal y estructurada mediante el cual todas las partes interesadas tienen la oportunidad de conocer el documento de trabajo o una propuesta y opinar.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los mecanismos son en sí metodologías de corte cualitativo y cuantitativo, corresponde que estos sean clasificados de acuerdo con los objetivos establecidos (diseño y socialización del PMO), de la siguiente manera:

Tabla X. *Clasificación de los mecanismos de consulta pública*

| MECANISMO | DISEÑO | SOCIALIZACIÓN |
|--------------------------------|--------|---------------|
| Encuesta | X | |
| Grupo focal | X | |
| Entrevistas | X | |
| Taller de participación | X | X |
| Audiencia pública | | X |
| Aviso público para comentarios | | X |

Es importante precisar que para cada uno de estos se ha contemplado requisitos específicos considerar al momento de su planificación y ejecución.

Sobre el diseño del PMO

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

El proceso de consulta pública, no se entiende como un elemento que deba llevarse a cabo solo en una o dos ocasiones, es decir, durante la elaboración o diseño y la socialización del PMO. Debido a la naturaleza del servicio, estos mecanismos resultan necesarios durante todo el período regulatorio para el cual se apruebe el Estudio Tarifario, y que permita seguir implementando las necesidades existentes.

Para ello, se han establecido dos etapas, la primera buscando identificar y priorizar los problemas de los servicios de saneamiento desde la perspectiva de la población usuaria, que contribuye a que los actores involucrados entiendan la naturaleza y razón de la implementación de lo que ha sido aprobado en el programa inversiones, y/o tengan el tiempo y elementos necesarios para proponer las mejoras al servicio, de ser necesario, e incluso canalizar los problemas y demandas que puedan ser atendidas durante el período regulatorio. La segunda etapa del diseño del PMO comprende la participación de todos los actores identificados, con un mayor nivel de involucramiento de la población usuaria a partir de las áreas de interés determinadas, manteniendo el objetivo principal del diseño del PMO, contar con información para ser evaluada en la priorización de inversiones y medidas de mejora.

Cabe resaltar que, la presente propuesta se sustenta en el principio 10 de la gobernanza del agua en el proceso de una actualización tarifaria⁴, que incide en la relación e involucramiento de las partes interesadas no solo en el diseño sino también en la implementación de lo trabajado. En este sentido, la propuesta de lineamientos promueve un trabajo e implementación permanente de los mecanismos de consulta pública que le permita a la empresa seguir recogiendo la información de fuente directa, a lo largo de toda la etapa que corresponde al período regulatorio que se encuentre vigente.

También se contemplan aspectos vinculados a su planificación y ejecución, como son:

- **Elección de los mecanismos:** para recoger las percepciones de la población usuaria, la empresa puede realizar talleres participativos, grupos focales y encuestas, que se complementarían con el sondeo de satisfacción para el caso de los dos primeros mecanismos con la finalidad de explorar la satisfacción de los usuarios sobre el servicio. Con relación a los otros agentes interesados tales como instituciones vinculadas al sector, sociedad civil organizada, población no usuaria, entre otros, la empresa prestadora puede aplicar entrevistas para identificar potenciales inversiones en su ámbito de prestación, entre otros temas de interés, de acuerdo con el tipo agente interesado. Se precisa que se pueda utilizar otros mecanismos propuestos para el diseño del PMO, para cuyo caso se consideran los mismos criterios planteados para la población usuaria.
- **Convocatoria y difusión:** el éxito de la consulta pública tiene una correlación importante con las actividades que se prevean ejecutar tanto para difundir a toda la población la puesta en marcha de los mecanismos de consulta, como al momento de convocar en cada área de interés, de acuerdo con los requerimientos metodológicos de los mecanismos que la empresa prestadora haya decidido implementar. Estas actividades también deben ser pensadas en el marco de los ejes transversales que forman parte de la concepción de los lineamientos de consulta pública, tales como transparencia de la información, proceso abierto y bajo un enfoque de género e interculturalidad.

⁴ OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>.

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

- **Recolección de datos:** una vez seleccionados los mecanismos a ejecutar, es importante determinar la información que se busca generar a partir de la implementación de la consulta pública durante el diseño del PMO. Entendiendo que en el anexo II del Reglamento de Tarifas, se precisa que la empresa prestadora debe incluir los resultados de la consulta pública en la identificación de inversiones y medidas de mejora, para que la empresa prestadora conozca la percepción que tiene la población usuaria sobre los servicios de saneamiento, así como la problemática que esta considera importante resolver, la Sunass ha identificado la información que necesariamente debe recogerse, considerando (entre otros aspectos que la empresa estime necesario). Asimismo, se prevé la implementación de canales de información permanente para que cualquier persona o actor interesado pueda solicitar su participación durante la consulta pública. Respecto a la indagación de la percepción de los otros agentes interesados, la empresa prestadora identifica los temas de interés dependiendo de la relación de un actor en particular con el sector saneamiento que le permita identificar potenciales inversiones en su ámbito de prestación, entre otros temas de interés, de acuerdo con el tipo agente interesado y, de esta manera, contar con información adicional que coadyuve en el análisis de inversiones y medidas de mejora.
- **Sistematización y análisis:** producto de los mecanismos ejecutados, la empresa prestadora cuenta, por un lado, con la identificación y priorización de los problemas y con la percepción sobre los servicios de saneamiento de la población usuaria. Por otro lado, la empresa también recoge información sobre las inversiones estimadas por los actores institucionales. Esta información que se genera como resultado de la consulta pública, ya puede ser analizada y valorada en el PMO que se elabora de acuerdo con los criterios para la priorización de inversiones establecidos en el anexo II del Reglamento de Tarifas. Cabe señalar, que esta etapa también forma parte del contenido del Informe de Consulta Pública que deberá presentar la empresa prestadora.

Socialización del Plan Maestro Optimizado

Entendiendo que la actualización tarifaria corresponde a la implementación de una política regulatoria, el objetivo de esta socialización de la propuesta de PMO, y de las inversiones y medidas priorizadas para el nuevo período regulatorio, así como los resultados de la implementación de los mecanismos durante el diseño del PMO, es recoger la percepción final de los actores involucrados sobre la propuesta del PMO e identificar nueva información relevante que pueda impactar en lo elaborado. Durante esta etapa se muestra los resultados, con énfasis en los criterios utilizados en la priorización de inversiones y medidas, así como en la justificación de aquello que se habría desestimado.

Al igual que para el diseño del PMO, se han establecido aspectos vinculados a la elección de los mecanismos, así como el procedimiento para la implementación y los alcances de este. Sobre esto es importante que la presentación de la propuesta de PMO incluya los problemas identificados, las medidas e inversiones que se han considerado (explicando los criterios utilizados), y la estimación de la tarifa media de largo plazo. La empresa utiliza lenguaje sencillo, con pertinencia cultural y medios visuales que facilitan su comprensión.

Este proceso de socialización se realiza en un entorno de diálogo participativo y, en esa medida, la empresa prestadora atiende las consultas y comentarios de los actores.

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR EMPRESAS PRESTADORAS

Resolución de Consejo Directivo N.º ---2021-SUNASS-CD

Es importante precisar que la consulta pública no solo permite socializar lo mencionado, sino que se podría configurar en un espacio en el que los usuarios presenten los problemas que tienen con los servicios en ese momento. En ese sentido, los problemas particulares que la empresa identifique son atendidos por las vías previstas, como aquellas que haya regulador la Sunass.

Del Plan de Consulta Pública

La consulta pública comienza con la elaboración del Plan de Consulta Pública, herramienta sobre la cual se ejecutan los mecanismos de consulta pública y contiene como mínimo el presupuesto estimado, cronograma de actividades y los mecanismos propuestos para el diseño y socialización del PMO, a partir de la identificación de actores. Para la formulación del plan, la empresa prestadora puede solicitar asistencia técnica a la Sunass.

Del Informe de Consulta Pública

La elaboración de Informe de Consulta Pública es la última fase en la que la empresa prestadora informa las inversiones o propuestas de medidas que incluye dentro de su PMO, el resultado de la consulta durante la etapa del diseño del PMO y una matriz de evaluación de los comentarios que identifica en su etapa de socialización del PMO.

Para la elaboración del Informe de Consulta Pública se ha trabajado un contenido mínimo establecido, en el cual se toma en cuenta la planificación, ejecución, sistematización y análisis de los mecanismos tanto en la etapa del diseño del PMO como en su posterior socialización, a lo cual la empresa puede incorporar información adicional.

Entre otros aspectos, este informe hace visible las inversiones y propuestas de medidas incorporadas como resultado de los mecanismos ejecutados durante el diseño del PMO y la evaluación de las opiniones recibidas durante su socialización.

1.4.2. Sobre las modificaciones adicionales al Reglamento de Tarifas

A consecuencia de la elaboración de la propuesta de lineamientos para la ejecución de los mecanismos de consulta pública se identificaron adecuaciones a realizar en el Reglamento de Tarifas que faciliten tanto su comprensión como el proceso de implementación, a partir de los aspectos generales ya contemplados.

2. ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO

La propuesta normativa tiene como propósito implementar el proceso de consulta pública en el marco de la elaboración del PMO, entre otros, para determinar y seleccionar proyectos de inversión con mayor impacto social y que cuenten con el respaldo de la población.

Dado que los costos económicos se determinan a partir de la información brindada en los PMO, y estos a su vez incluyen las actividades de la consulta pública, el excedente de las empresas no se vería afectado. Sin embargo, se espera que la implementación de los mecanismos de consulta pública en el recojo de información permitirán mejorar la eficiencia en la implementación de proyectos de saneamiento, mejorando el bienestar de los hogares dentro del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora en el mediano y largo plazo, y por ende aumentando el bienestar social.

Es necesario precisar que esta medida se complementa con los impactos esperados en el Reglamento de Tarifas.