MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Hacia la modernización

DEL SECTOR SANEAMIENTO

FOTO: ANDINA

PERÚ PROGRESO PARA TODOS

ÍNDICE

04 EVOLUCIÓN DEL SECTOR SANEAMIENTO

06 CIERRE DE BRECHA 2010-2013

07 INVERSIONES 2010-2013

08 REFORMA DEL SECTOR

10 BASES Y HERRAMIENTAS DE LA REFORMA

14 DESAFÍOS

PRESENTACIÓN

El acceso al agua potable y a un servicio de alcantarillado adecuado es esencial para garantizar la vida, la salud y la dignidad de las personas. El Estado Peruano ha dado prioridad en la Agenda País al acceso universal al agua potable y al alcantarillado, como derecho intrínseco a la vida digna. Esto se refleja en los más importantes instrumentos de política nacional de las últimas décadas, el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021; y a nivel sectorial en el Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015 y el Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional.

HACIA LA MODERNIZACIÓN

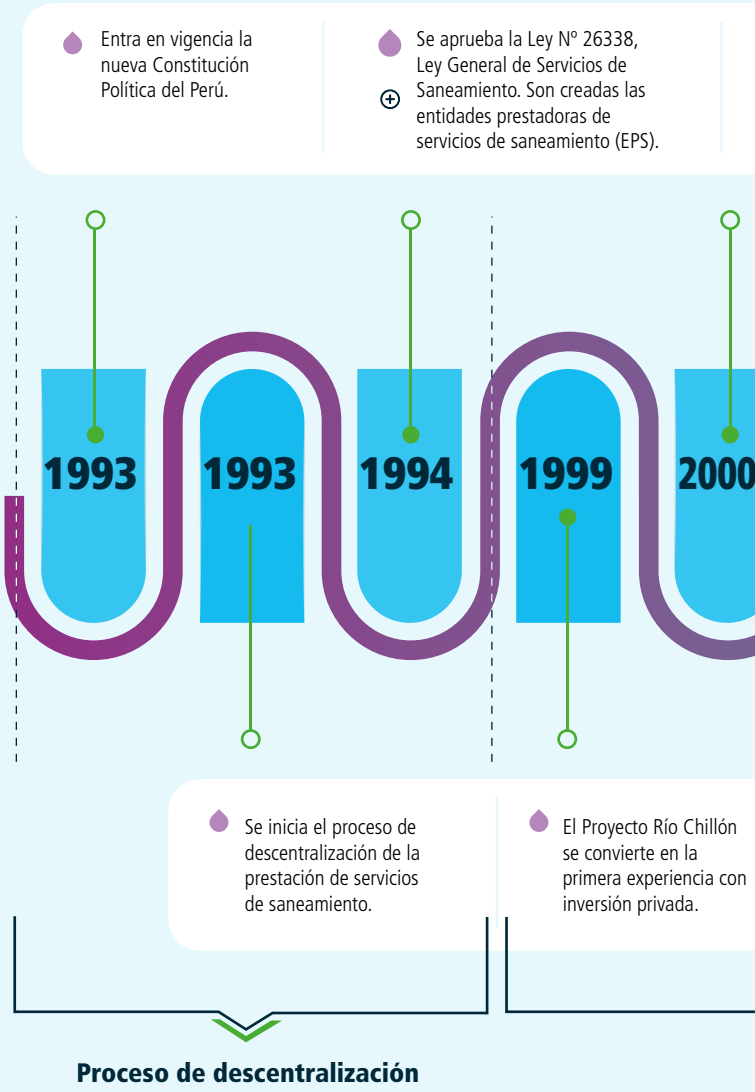
El cumplimiento de los objetivos planteados demanda el diseño y la implementación de estrategias, que comprenden la generación de leyes e instrumentos de política pública, mas no se limitan a estas. Tales estrategias impactan en el diseño institucional del sector saneamiento, con la creación y el rediseño de programas de inversión, la aprobación de regímenes especiales, el impulso a la autonomía empresarial y la eficiencia de los prestadores de servicios, y la promoción de la inversión privada en la reducción de la brecha. Este documento pone énfasis en la modernización integral del sector, emprendida en el 2013, como un instrumento clave para asegurar el acceso universal a los servicios de saneamiento.

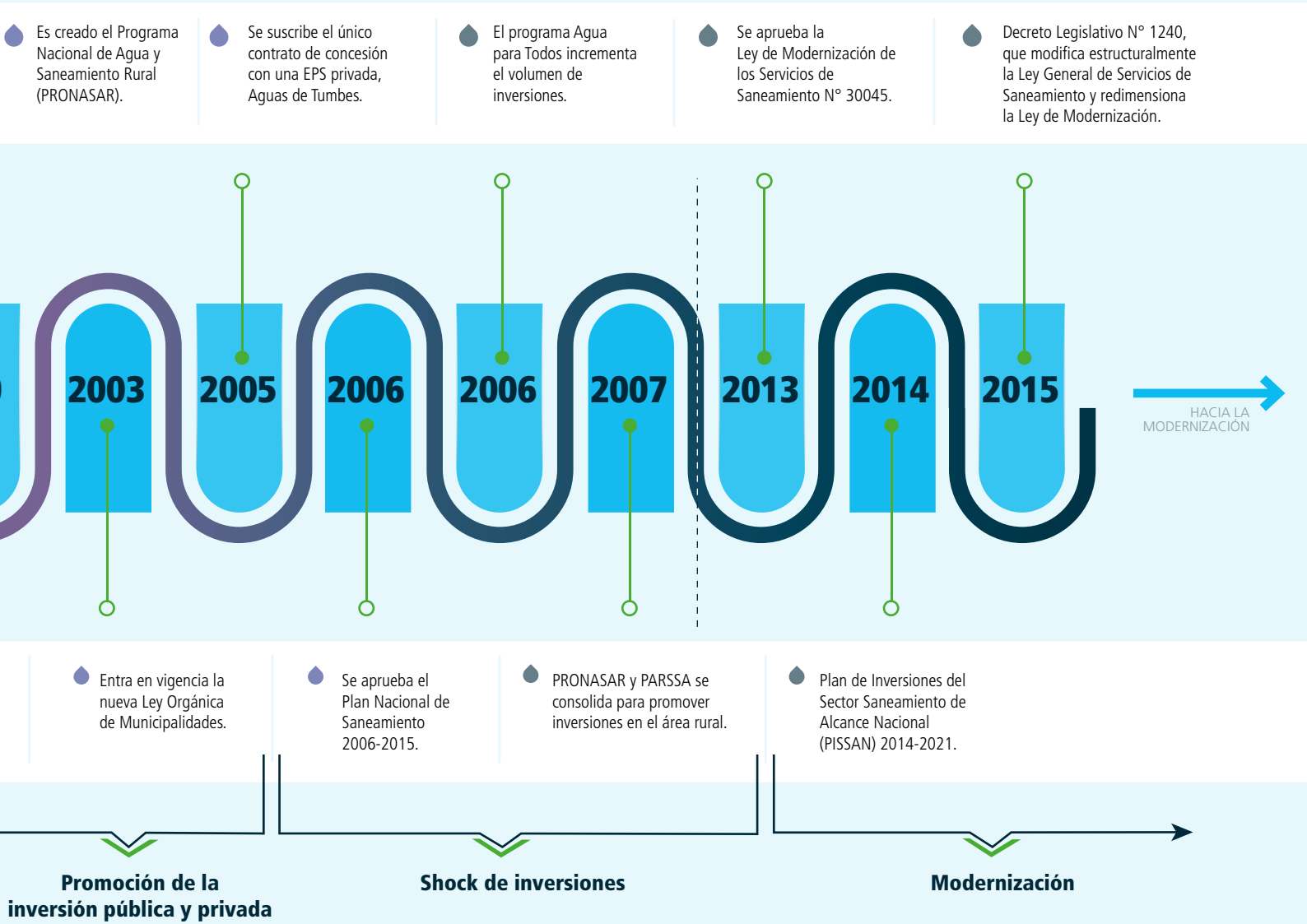
Evolución del sector saneamiento

En las últimas tres décadas, el Estado Peruano ha desarrollado diferentes esfuerzos por garantizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los servicios de agua y alcantarillado.

A partir de los años noventa, el modelo de administración única del agua a nivel nacional pasó a uno de gestión municipal, a cargo de empresas prestadoras de servicios. En el 2004, el enfoque a favor del desarrollo en el ámbito rural adquirió fuerza y en el 2006, la política sectorial se centró en la inversión en infraestructura.

A pesar de las iniciativas desplegadas, la brecha de los servicios de agua y alcantarillado seguía siendo alta en el 2010. La Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, aprobada en el 2013, es el primer esfuerzo integrador a favor del desarrollo del sector. No solo promueve una inversión consistente para cerrar brechas, sino también procura la mejora de la gestión empresarial y operativa de las entidades prestadoras.

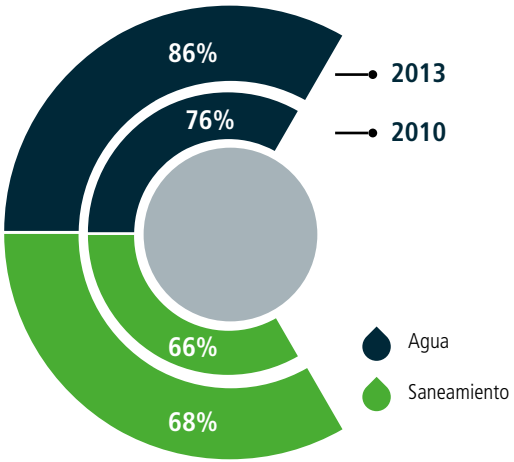



Es creado el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR).
Se suscribe el único contrato de concesión con una EPS privada, Aguas de Tumbes.
El programa Agua para Todos incrementa el volumen de inversiones.
Se aprueba la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento N° 30045.
Decreto Legislativo N° 1240, que modifica estructuralmente la Ley General de Servicios de Saneamiento y redimensiona la Ley de Modernización.
2003
2005
2006
2006
2007
2013
2014
2015
HACIA LA MODERNIZACIÓN
Entra en vigencia la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.
Se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.
PRONASAR y PARSSA se consolida para promover inversiones en el área rural.
Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional (PISSAN) 2014-2021.
Promoción de la inversión pública y privada
Shock de inversiones
Modernización

Cierre de brechas

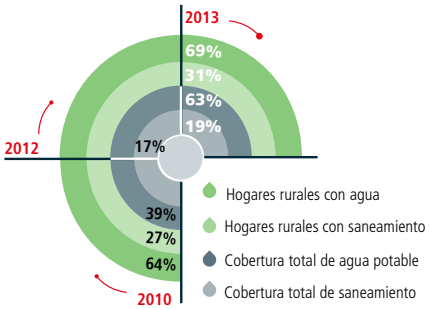
En todo el Perú, se ha logrado revertir la brecha de servicios de agua potable en 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2013, lo que significa que 26.2 millones de peruanos tienen acceso al servicio. El mayor impacto está en el sector rural, donde más de 4.6 millones de personas accedieron por fin a agua potable limpia. De esta manera, se ha mejorado la calidad de vida del 5% de hogares rurales y se ha logrado reducir la incidencia de enfermedades diarreicas en más de 42,800 niños menores de 5 años. Acelerar el cierre de la brecha en saneamiento es una tarea pendiente. En el ámbito urbano se ha logrado un 93% de cobertura de agua potable, favoreciendo a 2.42 millones de peruanos en el mismo período. En total, 21.52 millones de personas cuenten con acceso a agua potable en las ciudades. En tratamiento de aguas residuales, se aprecia una mejora del 50% en el indicador gracias a los convenios de gestión de las EPS y operadores privados, y hay mejoras apreciables en cuanto a micromedición y detección de agua no facturada.

Cobertura de agua potable y saneamiento en el ámbito nacional



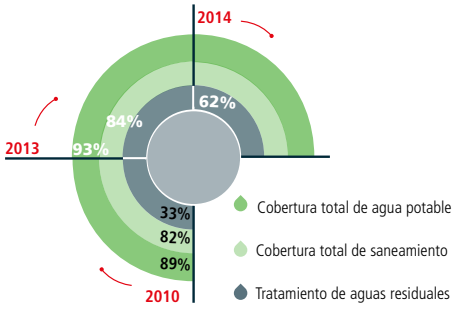
Fuente: ENAPRES 2010, PISSAN 2014-2021

Ámbito rural

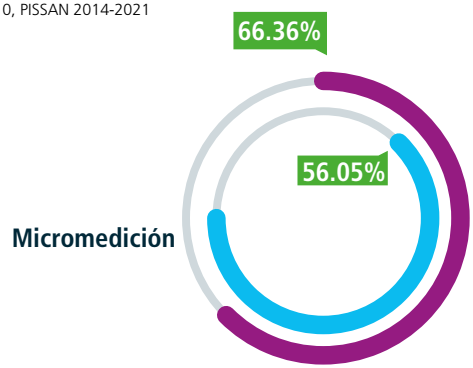


Fuente: PISSAN 2014 - 2021

Ámbito urbano



Fuente: PISSAN 2014 - 2021



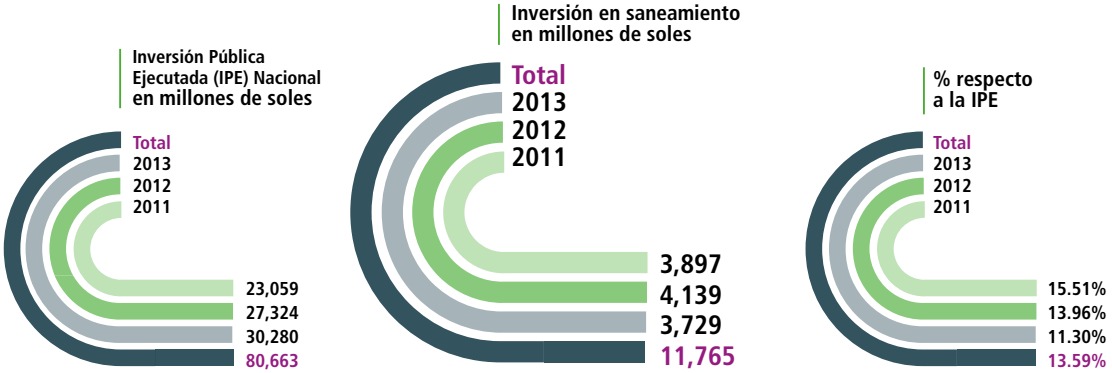
2014 2010

Fuente: SUNASS

Inversiones

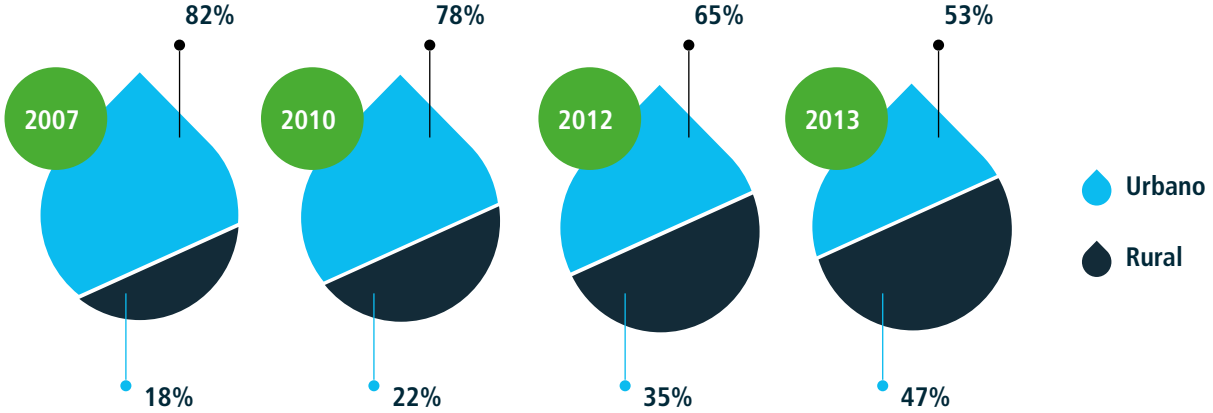
La inversión en servicios de saneamiento superó, a partir del 2010, los 3,000 millones de soles cada año y alcanzó un pico de 4,100 millones de soles en el 2012, cifra histórica que representa más de tres veces la inversión ejecutada en el 2007. En el ámbito rural, se registró un incremento de 24% entre los años 2010 y 2013, con lo que al 2013 se observa una nivelación con la inversión en áreas urbanas. Al incremento de la ejecución de recursos de los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las EPS, se suma la inversión directa ejecutada por el sector y las transferencias financieras para inversiones que este efectúa a favor de los gobiernos subnacionales y las EPS, que se realizan bajo criterios de elegibilidad y priorización. Por otro lado, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento está articulando esfuerzos, mediante convenios con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo, para transferir recursos a proyectos de reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento rurales, por ser de un alto impacto en la superación de la pobreza.

Evolución de la ejecución de inversiones respecto a la IPE



Fuente: PISSAN 2014-2021

Evolución de la inversión en agua potable y saneamiento rural y urbano



Fuente: PISSAN 2014-2021

HACIA LA MODERNIZACIÓN

Reforma del sector

La preocupación del Estado peruano por eliminar las brechas de acceso a los servicios de saneamiento, tanto en el ámbito rural como en el urbano, demandó la aplicación de un modelo integral, basado en estrategias complementarias para asegurar la sostenibilidad, la calidad de los servicios y el cierre de las brechas.

Modelo de la reforma

Alcance nacional. *El agua potable es una realidad en Dos de Mayo, Nauta (Loreto).*

Reto y respuesta

Modernizar los servicios de saneamiento planteaba la tarea de hacer cambios integrales que permitieran lograr mejoras definitivas en las prestaciones, pero ciertos factores estructurales obstaculizaban el avance. Era necesario fortalecer el diseño institucional y mejorar la gestión de las EPS, que presentaban problemas financieros y de gestión. Los retos por enfrentar eran:

Injerencia política de los gobiernos locales
Asumen la propiedad y la administración de las EPS, pero no toman decisiones basadas en criterios técnico-económicos, sino en intereses políticos.

Atomización del servicio
Operan 50 EPS en 24 regiones, además de municipalidades y organizaciones comunales sin ninguna coordinación. Esta situación impide aprovechar las economías de escala y promover la eficiencia en el sector.

Enfrentar tales retos hacía necesaria una toma de decisiones firme. Es así que la nueva normativa del sector, que descansa bajo el paraguas de la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento Nº 30045 del 2013 y su modificación estructural mediante el Decreto Legislativo Nº1240 del 2015, está diseñada para actuar de manera integral desde dos frentes:

Fortalecimiento de la institucionalidad
Dirigida a mejorar la gestión de las EPS a través de la aprobación de nuevas reglas societarias. Contempla principios de evaluación, supervisión y sanción, y un régimen de apoyo transitorio para EPS en riesgo.

Promoción de la integración
Se incentiva la integración o fusión de prestadores, a través de normas que facilitan la generación de empresas regionales.

HACIA LA MODERNIZACIÓN

***Mejor gestión** en la cobertura de los ámbitos rural y urbano.*

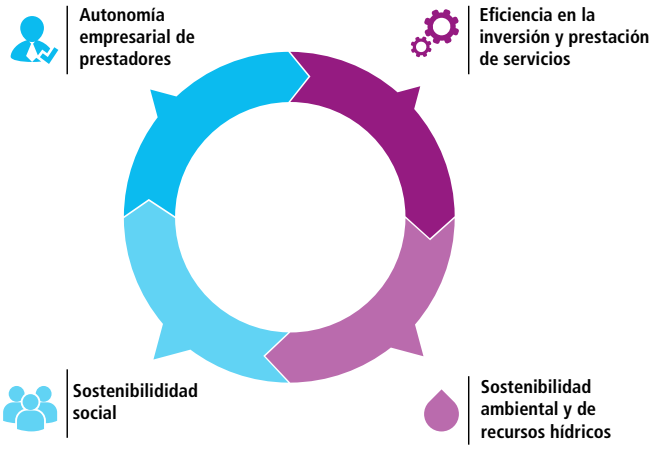
Bases e instrumentos

NORMATIVIDAD

La reforma está sustentada en un conjunto sistémico de normas legales que moderniza la normatividad del sector, para promover la institucionalidad y propiciar la integración, que son las dos líneas de acción principales del sector.

- Ley Nº 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento y su reglamento (2013). Regulariza y norma la gestión y la administración de las EPS, para incrementar cobertura, mejorar calidad y garantizar sostenibilidad en sus servicios. Crea el Organismo Técnico de la Administración de Servicios de Saneamiento (OTASS).
- Decreto Legislativo Nº 1240. Modificación de la Ley General de Servicio de Saneamiento y Ley de Modernización de Servicios de Saneamiento, que declara de necesidad pública y de interés nacional la gestión y la prestación de tales servicios.
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del 2014.
- Resolución Ministerial 270-2014-VIVIENDA. Aprueba los Criterios de Elegibilidad y Priorización, para la asignación de recursos a proyectos de inversión en saneamiento.
- Plan de Inversiones del Sector de Saneamiento de Alcance Nacional, para el período 2014-2021.

Elementos de la modernización



EFICIENCIA

La aplicación de medidas orientadas a la eficiencia impacta en la prestación de los servicios y en la programación y ejecución de proyectos de inversión pública y transferencias de recursos.

- El sector destina hasta 3% de los recursos asignados a gastos de inversión para obras de agua potable y saneamiento a aquellos gobiernos regionales y locales que no reciben canon, sobrecanon o regalía minera.
- Se aplican condiciones de sostenibilidad y criterios de elegibilidad y priorización en la ejecución de proyectos de inversión pública directa del MVCS y las transferencias financieras para el desarrollo de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión o programas, en los ámbitos urbano y rural.
- Se transfieren recursos para ejecutar proyectos orientados al fortalecimiento de la gestión de los servicios de saneamiento y se establecen incentivos para la asistencia técnica de las EPS a los operadores rurales.

AUTONOMÍA EMPRESARIAL

La reforma propone fortalecer la institucionalidad de las EPS a través de la autonomía empresarial, con estas herramientas:

- Cumplimiento del Código de Buen Gobierno Corporativo y del Manual de Rendición de Cuentas y Desempeño.
- Régimen especial societario de las EPS sobre composición accionaria de las municipalidades provinciales; facultades de la junta general de accionistas; naturaleza de las acciones; y fortalecimiento, composición, remoción y vacancia del Directorio.
- Participación de un representante del ente rector en los directorios de las EPS.
- Medidas especiales aplicables a gestión directiva, administración, gestión presupuestaria, gestión de recursos humanos y de política remunerativa para el personal de dirección, gestión patrimonial y de proyectos, gestión ambiental, gestión del riesgo y recursos hídricos de las EPS.
- La supervisión, fiscalización y sanción en el cumplimiento de estas normas está a cargo de OTASS, ente que también determina la inclusión en el Régimen de Apoyo Transitorio de aquellas EPS en crisis empresarial por motivos económico-financiero, de gestión o de prestación de los servicios.

RÉGIMEN DE APOYO TRANSITORIO

Es un instrumento que busca recuperar el equilibrio económico-financiero y la sostenibilidad de la gestión empresarial y de las prestaciones de los servicios de saneamiento de las EPS.

El ingreso de una EPS al régimen se determina mediante un proceso de evaluación, a cargo de OTASS. La evaluación es continua y, de acuerdo con los avances, se decide la continuidad o la conclusión del régimen, con un plazo máximo de 15 años.

El ingreso de una EPS al régimen implica que quedan suspendidas las atribuciones de la Junta General de Accionistas (conformada por las municipalidades) en la dirección y la gestión de la empresa. Son reemplazados por nuevos directores y gerentes designados por OTASS, que dirige el régimen.

Actualmente, OTASS ha concluido con el proceso de evaluación inicial de todas las EPS y ha determinado el ingreso al régimen de seis de estas.

HACIA LA MODERNIZACIÓN

EPS Moquegua *ha iniciado el régimen de apoyo transitorio.*

INTEGRACIÓN

En un sector atomizado por la presencia de muchos prestadores de servicios, la reforma plantea integrar y profesionalizar el sector, para generar sinergias y mejorar la cobertura territorial, con estas herramientas:

- Promoción de la fusión o la integración de prestadores, orientada a la creación de empresas supraprovinciales o regionales, con el fin de incorporar áreas no atendidas, a operadores de pequeñas ciudades y, eventualmente, a operadores del ámbito rural.
- OTASS aprobará una propuesta de integración, que considere criterios de sostenibilidad económica, social, cultural y ambiental.
- Aprobación de incentivos por parte del sector.
- Condicionamiento de la facultad para prestar servicios en pequeñas ciudades y áreas rurales no comprendidas en el ámbito de las EPS a una posterior integración de tales zonas al ámbito de las EPS

PARTICIPACIÓN PRIVADA

La reforma plantea la incorporación del sector privado a los procesos de mejora de gestión de las EPS, bajo los siguientes lineamientos:

- Se reconoce la posibilidad de propiciar la participación privada en uno o más servicios, dentro de una ciudad o parte de esta.
- La inversión privada podrá participar en las EPS sometidas al régimen de apoyo transitorio, sujeta al plazo máximo del mismo.
- El ente rector ejerce el rol concedente en ámbitos distintos a SEDAPAL, previa delegación por parte del gobierno local.
- Las municipalidades provinciales ejercen el rol concedente en el ámbito de su respectiva provincia.
- Se promueve el desarrollo de EPS mixtas como modelo de gestión en el ámbito urbano.
- A la fecha han sido declaradas de relevancia y prioridad sectorial tres iniciativas privadas para el desarrollo de proyectos de gestión comercial en EPS.

***La reforma** promueve el aporte del sector privado.*

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Para alcanzar la sostenibilidad ambiental en la prestación de servicios, se consideran las siguientes iniciativas:

- Aprobación de Valores Máximos Admisibles aplicables a las descargas de aguas residuales no domésticas en las redes públicas y pago por exceso de concentración.
- Promoción del manejo de aguas residuales tratadas y no tratadas para su posterior reúso, y promoción del uso de tecnologías de tratamiento favorables al ambiente.
- Asistencia técnica a prestadores para la elaboración de planes de adaptación al cambio climático.
- Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos incluidos en los Planes Maestros Optimizados y reconocidos en las tarifas. Las EPS están habilitadas para formular, diseñar y ejecutar estos proyectos. SUNASS lidera este tema por encargo del ente rector.

INCLUSIÓN SOCIAL

La inclusión social se promueve con estas medidas:

- Ejecución de programas de asistencia a favor de las entidades de servicios de saneamiento rural, en cuanto a gestión técnica y financiera de los servicios, por parte de las EPS.
- Financiamiento de programas de asistencia técnica a favor de prestadores rurales por parte de gobiernos regionales y locales.
- Rediseño del sistema de subsidios cruzados para ser aplicados a usuarios en situación de pobreza y extrema pobreza.
- Regulación de la prestación de servicios mediante opciones tecnológicas alternativas en zonas periurbanas y en el ámbito rural disperso.

HACIA LA MODERNIZACIÓN

La Enlozada, *Arequipa, planta de tratamiento de aguas residuales.*

DESARROLLO DE CAPACIDADES

Con el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades del sector saneamiento, se constituyó una red de apoyo entre el Estado, los privados, la cooperación técnico-financiera y la sociedad. En los últimos años se han potenciado estas acciones:

- Programa de Formación Profesional Dual y Certificación de Competencias Laborales, que busca dotar de competencias a potenciales trabajadores técnicos y operativos de EPS.
- En cooperación con SENATI, SENCICO y EPS se implementan las carreras: técnico en tratamiento de agua y técnico en redes de agua potable y agua residual.
- Implementación del Curso de Especialización en Agua y Saneamiento para jóvenes profesionales.

Desafíos

En el año 2015 los países que integran las Naciones Unidas aprobaron, como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una nueva meta para el 2030: garantizar la disponibilidad de agua y saneamiento para todos, lo que implica alcanzar la cobertura universal de ambos servicios, con calidad y a un precio asequible. Según el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013, del PNUD, el Perú constituyó uno de los países de la región de América Latina y el Caribe con mayor progreso en su trayectoria hacia el cumplimiento de estas metas. Sin embargo, aún hay algunos desafíos por superar:

ALREDEDOR DE

3.9

MILLONES DE PERUANOS NO CUENTAN AÚN CON ACCESO AL SERVICIO DE AGUA POR RED PÚBLICA

MÁS DE

9.7

MILLONES DE PERUANOS NO CUENTAN CON SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Fuente: PISSAN 2014-2021

Para superar estas diferencias y alcanzar la universalidad en el acceso de los servicios de agua y saneamiento, es importante lograr las siguientes metas al 2021:

- Invertir en el sector 53,500 millones de soles, cifra calculada para lograr el acceso universal[1].
- Alcanzar el 100% de aguas residuales domésticas urbanas tratadas y el reúso del 50% de estas[2].
- Alcanzar en el área rural un 80.50% de acceso al servicio de agua por red pública y un 57.10% al servicio de saneamiento (al 2014 es de 67.30% y 19.10%, respectivamente)[3].
- Lograr que todas las EPS sean empresas con autonomía empresarial, eficientes e integradas[4].

Fuentes: [1]PISSAN 2014-2021, [2]Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021, [3]PESEM 2016-2021, [4]Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento.

HACIA LA
MODERNIZACIÓN

Diseño y edición: Preciso Agencia de Contenidos

MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Av. Paseo de la República 3361, San Isidro. Lima, Perú
www.vivienda.gob.pe