

**VIVIENDA, CONSTRUCCION
Y SANEAMIENTO**

**Decreto Supremo que aprueba la Política
Nacional de Saneamiento**

**DECRETO SUPREMO
N° 007-2017-VIVIENDA**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. En esa misma línea, el artículo 44 dispone que el Estado tiene como deber primordial garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el

bienestar general, el cual se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;

Que, el Tribunal Constitucional ha reconocido el acceso al agua potable como un derecho fundamental no numerado, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú. Así también, el Tribunal Constitucional ha señalado que corresponde al Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomentar que el agua potable se constituya no solo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos, todos ellos de pareja trascendencia para la realización plena del individuo;

Que, este derecho debe plantearse como uno prestacional cuya efectividad depende de la acción del Estado. La razón de ser de su reconocimiento se basa en que a través de él se pueden hacer efectivos derechos como la salud, el trabajo y el medio ambiente. Respecto al ámbito de protección, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado está en la obligación de garantizar tres aspectos: el acceso, la calidad y la suficiencia; así como fomentar *“que el agua potable se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos”*;

Que, en atención a lo previamente señalado, es deber del Estado brindar a la persona humana el acceso al agua potable y saneamiento, protegiendo y garantizando su derecho a la vida, salud y el respeto de su dignidad;

Que, el inciso 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno;

Que, el inciso 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseñar y supervisar políticas nacionales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno;

Que, la mencionada disposición establece que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas; las mismas que conforman la política general de gobierno y se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros;

Que, por su parte el artículo 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización y en todo el territorio nacional. Por su parte, en el inciso 1 de su artículo 6 de la norma citada se señala que dicho Ministerio tiene competencia exclusiva para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial;

Que, el artículo IV del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento establece que son objetivos de la política pública del sector saneamiento: (i) incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal; (ii) reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurar el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos; (iii) alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento; (iv) incrementar los niveles de eficiencia en la prestación de servicios con altos indicadores de calidad, continuidad y cobertura; y, (v) lograr la gestión sostenible del ambiente y de los recursos hídricos en la prestación de los servicios de saneamiento;

Que, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento precisa que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es el Ente Rector en materia de saneamiento, y en atención a ello, le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización y en todo el territorio nacional;

Que, la Décimo Quinta Disposición Complementaria Final de la norma precitada dispone que la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento se aprueban en un plazo de ciento veinte (120) días calendario contado desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento;

Que, considerando el rol que le compete al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como Ente Rector, es importante aprobar la Política Nacional de Saneamiento como instrumento que orienta los objetivos, políticas y estrategias del Estado en materia de agua potable y saneamiento, a fin de lograr el cierre de brechas de cobertura o calidad de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;

Que, el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, señala que para garantizar los derechos fundamentales a todos los peruanos se requiere de políticas que busquen lograr la equidad social, lo que implica asegurar la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos. Asimismo, el Plan Bicentenario señala que el crecimiento con democratización que el Perú se compromete a lograr para el 2021 incluye el acceso equitativo a servicios fundamentales de calidad como es el agua y saneamiento;

Que, en la Trigésima Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada “Política de Estado sobre los recursos hídricos” el Estado Peruano se compromete a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones;

De conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1. Aprobación de la Política Nacional de Saneamiento

Apruébese la Política Nacional de Saneamiento, como instrumento de desarrollo del sector saneamiento, orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural, que como Anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La Política Nacional de Saneamiento es de cumplimiento obligatorio para los tres niveles de gobierno y por los prestadores de los servicios de saneamiento.

Artículo 3. Implementación y Ejecución de la Política Nacional

Las entidades y los prestadores de los servicios de saneamiento a que se refiere en el artículo precedente, adecuan sus políticas e instrumentos de gestión, en el marco de sus competencias, para implementar lo dispuesto en la Política Nacional de Saneamiento.

Artículo 4. Coordinación y articulación de la Política Nacional

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como Ente Rector en materia de saneamiento, es el responsable de coordinar y articular la Política Nacional de Saneamiento con las entidades y prestadores de los servicios de saneamiento.

Artículo 5. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Nacional

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento tiene a su cargo el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación y ejecución de la Política Nacional de Saneamiento.

Artículo 6. Financiamiento

La implementación de la Política Nacional de Saneamiento se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades correspondientes, acorde con sus competencias y en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto y sin demandar recursos adicionales

al Tesoro Público; así como con los recursos de los programas, fondos y similares, conforme a la normatividad vigente, coadyuvando al cumplimiento de las finalidades.

Artículo 7. Publicación

El presente Decreto Supremo y su Anexo se publican en el diario oficial El Peruano y, en la misma fecha, en el Portal Institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (www.vivienda.gob.pe).

Artículo 8. Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de marzo del año dos mil diecisiete.

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMIENTO

Índice de contenido

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN

1. Política Nacional
2. Marco Normativo
3. Alcance
4. Diagnóstico
- 4.1. Insuficiente cobertura y calidad de los servicios
- 4.2. Deficiencia en la gestión de las inversiones
- 4.3. Debilidad de la gestión de los prestadores
- 4.4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos de saneamiento
- 4.5. Inadecuada articulación de los actores
- 4.6. Baja valoración de los servicios de saneamiento
5. La necesidad de una Política Nacional
6. Objetivo de la Política Nacional
- 6.1. Objetivo Principal
- 6.2. Objetivos Específicos
- 6.3. Ejes de Política
- 6.4. Lineamientos estratégicos
7. Implementación de la Política Nacional
- 7.1. Coordinador de la Política Nacional
- 7.2. Seguimiento y evaluación de la Política Nacional

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

ATM	Área Técnica Municipal
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DGPPCS	Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento
DGPRCS	Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento
DRVCS	Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
FCE	Factor Crítico de Éxito
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
GN	Gobierno Nacional
GL	Gobiernos Locales
GR	Gobiernos Regionales
JASS	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
Ley Marco	Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento
LMP	Límites Máximos Permisibles
MVCS	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTASS	Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
PMO	Plan Maestro Optimizado
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural

PNSU	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
RAT	Régimen de Apoyo Transitorio
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
SENAPA	Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado
SFC	Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el Sector Saneamiento
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UGM	Unidad de Gestión Municipal

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del Gobierno del Perú en el sector saneamiento es dotar del acceso a los servicios saneamiento¹ a todos los habitantes de las zonas urbanas al año 2021 y lograr la universalización de estos servicios en forma sostenible antes del año 2030, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas², a los cuales el Perú se ha adherido.

Un Factor Crítico de Éxito para alcanzar coberturas universales es el fortalecimiento de los prestadores y garantizar inversiones eficientes en el sector; para lo cual se ha diseñado una estrategia con tres componentes interrelacionados y complementarios entre sí:

1. Una **Política Nacional de Saneamiento**, en adelante **Política Nacional**, que contribuya al fortalecimiento y modernización de los prestadores de servicios³; y a la ejecución eficiente de las inversiones, de manera que la generación interna de recursos económicos de los prestadores constituya la principal fuente de financiamiento; y que las asignaciones de los recursos del Tesoro Público se ejecuten con normas transparentes.

La Política Nacional constituye una herramienta fundamental y estructurada de política pública dirigida a las entidades de la administración pública que intervienen en el desarrollo del sector saneamiento, además este instrumento da una señal clara hacia la sociedad, para responder a las expectativas sobre el papel del Estado en el sector.

2. Un **Plan Nacional de Saneamiento**, instrumento enmarcado en la Política Nacional que orienta la gestión y la inversión sectorial mediante ejes estratégicos de desarrollo cuyo objetivo es el de establecer las líneas de acción requeridas para su cumplimiento.

3. Un **Nuevo Marco Normativo** del sector saneamiento, constituido por tres normas: el Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en adelante Ley Marco; el

¹ Decreto Legislativo N° 1280 Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco para la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

Artículo 2.- Sistemas y procesos que comprenden los servicios de saneamiento

Los servicios de saneamiento están conformados por sistemas y procesos, de acuerdo al siguiente detalle

1. Servicio de Agua Potable:

a) Sistema de producción, que comprende los procesos de: captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento y conducción de agua tratada, mediante cualquier tecnología.

b) Sistema de distribución, que comprende los procesos de: almacenamiento, distribución, entrega y medición al usuario mediante cualquier tecnología.

2. Servicio de Alcantarillado Sanitario, que comprende los procesos de: recolección, impulsión y conducción de aguas residuales hasta el punto de entrega para su tratamiento.

3. Servicio de Tratamiento de Aguas Residuales para disposición final o reúso, que comprende los procesos de mejora de la calidad del agua residual proveniente del servicio de alcantarillado mediante procesos físicos, químicos, biológicos u otros, y los componentes necesarios para la disposición final o reúso.

4. Servicio de Disposición Sanitarias de Excretas, que comprende los procesos para la disposición final del agua residual y la disposición sanitaria de excretas a nivel intradomiciliario, con o sin arrastre hidráulico."

² La meta 6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) especifica cobertura de agua mejorada en términos de agua limpia y libre de contaminación fecal o química y saneamiento mejorado que incluye tratamiento seguro de excretas in situ o no. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
También se puede verificar en: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP-WASH-Post-2015-Brochure.pdf.

³ En el ámbito urbano, -en adelante **empresas prestadoras**-, y a los prestadores en el ámbito de pequeñas localidades y rural, -en adelante prestadores-.

Decreto Legislativo N° 1284, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Inversión Agua Segura, y; el Decreto Legislativo N° 1285, Decreto Legislativo que modifica el artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, que establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental⁴.

1. Política Nacional

La Política Nacional de Saneamiento es el conjunto de orientaciones dirigidas a la mejora de la gestión y desempeño del sector saneamiento; es decir, tiene la naturaleza de una política sectorial. Se presenta a la ciudadanía en cumplimiento de la Décima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Marco⁵ y ha sido formulada en armonía con los objetivos de la política pública establecidos para el sector en el artículo IV del Título Preliminar de la misma norma. Dichos objetivos son los siguientes:

1. Incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal.
2. Reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurar el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos.
3. Alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento.
4. Incrementar los niveles de eficiencia en la prestación de servicios con altos indicadores de calidad, continuidad y cobertura.
5. Lograr la gestión sostenible del ambiente y de los recursos hídricos en la prestación de los servicios de saneamiento.

Conforme a lo señalado en el artículo 5 de la Ley Marco precitada, el MVCS es el Ente Rector en materia de saneamiento y, en este sentido, tiene competencia para planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia. Los lineamientos establecidos en la Política son de obligatorio cumplimiento por las instancias del Gobierno Nacional y Subnacional que financian, ejecutan inversiones, regulan, supervisan, fiscalizan y operan los servicios de saneamiento y en todo el territorio nacional.

2. Marco Normativo

La Política Nacional de Saneamiento tiene soporte normativo en los siguientes dispositivos:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Ley N° 25965 mediante el cual se crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.
- Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.
- Decreto Legislativo N° 1185, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Monitoreo y Gestión de Uso de Aguas Subterráneas a cargo de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento.
- Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
- Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

- Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

- Decreto Legislativo N° 1284, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Inversión Agua Segura.

- Decreto Legislativo N° 1285, Decreto Legislativo que modifica el artículo 79 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos y establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental.

- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Adicionalmente, la Política Nacional de Saneamiento se encuentra enmarcada en documentos que contienen las políticas de Estado así como en los compromisos internacionales siguientes:

- Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado a través del Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

- Acuerdo Nacional.

- Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. Adoptado en la Asamblea General del 25 de septiembre de 2015⁶.

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. En esa misma línea, el artículo 44 dispone que el Estado tiene como deber primordial garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general, el cual se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

A partir de dichas disposiciones constitucionales, es posible afirmar que es deber del Estado brindar el acceso al agua potable y saneamiento a la persona humana, protegiendo y garantizando su derecho a la vida, salud y el respeto de su dignidad humana.

Así pues, nuestro máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha reconocido el acceso al agua potable como un derecho fundamental no numerado, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, ha señalado que corresponde al Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomentar que el agua potable se constituya no solo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos, todos ellos de pareja trascendencia para la realización plena del individuo.

Por su parte, el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado a través del Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, indica que para garantizar los derechos fundamentales a todos los peruanos se requiere de políticas que busquen lograr la equidad social, lo que implica asegurar la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos. El Plan Bicentenario también señala que el crecimiento con democratización que el Perú se ha comprometido a lograr para el 2021 incluye, entre otros aspectos, el acceso equitativo a servicios fundamentales de calidad como es el agua y saneamiento.

En el mismo orden de ideas, la Trigésima Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada "Política de Estado sobre los Recursos Hídricos" establece que el Estado Peruano se compromete a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones.

Adicionalmente, la Política Nacional de Saneamiento también se encuentra alineada con el logro del Objetivo 6 del Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos". Ello, debido a que impulsar un cambio en la política y articular las acciones con las

⁴ Decretos Legislativos publicados el 29 de diciembre de 2016 en el diario oficial El Peruano.

⁵ Ley Marco. La Política Nacional de Saneamiento, y el Plan Nacional de Saneamiento se aprueban en un plazo de ciento veinte (120) días calendario, contados desde la vigencia de la presente Ley.

⁶ Disponible en: www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1.

diferentes instancias involucradas resulta imprescindible para lograr brindar servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano para el año 2021 y en el área rural para el 2030.

Ahora bien, el artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que es atribución del Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno. En sintonía con ello, el inciso 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de Gobierno. En la misma línea, el artículo 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establece que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia.

En ese orden de ideas, el Decreto Legislativo N° 1284, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Inversión Agua Segura tiene por objeto lograr el acceso universal de la población a los servicios de saneamiento, sostenibles y de calidad, para lo cual se requiere, entre otros aspectos, una mejor organización de los recursos para agilizar las inversiones públicas y las asociaciones público privadas, a fin de generar mayor eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento.

Finalmente, el Decreto Legislativo N° 1285, Decreto Legislativo que modifica el artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos de Hídricos y establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental tiene como objetivo lograr la mejora de la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento, su sostenibilidad y la ampliación de su cobertura, lo cual, a su vez, constituye la primera línea de política de acción del gobierno en la lucha contra la pobreza. Más aun, tomando en cuenta que el servicio de saneamiento impacta directamente sobre la salud pública y que, adicionalmente, es necesario proteger el ambiente de los vertimientos vinculados al sector saneamiento⁷.

Como se puede apreciar, la Política Nacional de Saneamiento se encuentra enmarcada en las normas vinculadas al sector saneamiento, así como en los documentos que contienen las políticas de Estado y compromisos internacionales; lo cual determina su validez y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente y las políticas de Estado.

3. Alcance

El MVCS es el Ente Rector en materia de saneamiento y elabora la Política Nacional de Saneamiento como instrumento de política pública de cumplimiento obligatorio para los tres niveles de gobierno y por los prestadores de los servicios de saneamiento.

Como Ente Rector, el MVCS es el coordinador del desarrollo e implementación de la Política Nacional. En atención a ello, es responsable de propiciar espacios de articulación intersectoriales, con todos los niveles de gobierno y con la sociedad civil para la implementación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de dicha política.

4. Diagnóstico

La población estimada del Perú al año 2016 es de 31.4 millones de habitantes, de los cuales, el 77.2 % vive en el ámbito urbano, mientras que el 22.8 % vive en el ámbito rural. **Se estima que 3,4 millones de peruanos carecen del servicio de agua y 8,0 millones de peruanos carecen del servicio de alcantarillado⁸.** Como se puede apreciar, las brechas en el acceso a los servicios de saneamiento constituyen el problema central que afecta al sector saneamiento.

Los siguientes aspectos han sido identificados como los causantes de las brechas de cobertura en el acceso y calidad de los servicios de saneamiento:

- 1) Insuficiente cobertura y calidad de servicios;
- 2) Deficiencia en la gestión de las inversiones;
- 3) Debilidad de la gestión de los prestadores;
- 4) Ausencia de estándares para la formulación de proyectos de saneamiento;
- 5) Inadecuada articulación de los actores; y,
- 6) Baja valoración de los servicios de saneamiento.

Para lograr el cierre de brechas y, como consecuencia de ello, alcanzar la cobertura universal y sostenible de los servicios de saneamiento, el Perú debe fortalecer a los prestadores y desarrollar mecanismos que garanticen inversiones eficientes relacionadas con la calidad y sostenibilidad de la gestión de los prestadores de servicios.

De esta manera, será posible introducir mejoras sustanciales al modelo de gestión institucional y superar la débil valoración que la sociedad tiene de los servicios de saneamiento⁹.

Tradicionalmente, las acciones desde el Estado se han concentrado en dos herramientas principales: (i) la normatividad y (ii) el presupuesto para el financiamiento de las obras de saneamiento. No obstante, estas intervenciones no se han caracterizado por su alto impacto en los indicadores; en pocos casos han sido realizadas con una visión de sostenibilidad de largo plazo.

Frente a este escenario problemático y con la finalidad de dimensionar correctamente la magnitud y profundidad de los desafíos que el Estado abordará para cumplir la meta de cobertura universal en forma sostenible a continuación se presenta el diagnóstico sectorial el cual enfatiza los aspectos críticos que inciden en el desarrollo del sector saneamiento.

4.1. Insuficiente cobertura y calidad de los servicios

En el área urbana, la cobertura a nivel nacional de agua potable, medida como la disponibilidad de una conexión física a la vivienda, es de 94.7 %; mientras que la cobertura de alcantarillado es 89.5 %. Por su parte, en el área rural, la cobertura de agua potable, medida como el acceso a una fuente segura, es 70.5 % en agua; mientras que la de alcantarillado alcanza el 23.7 %.

En el ámbito rural se concentra el 62.2 % de la población que no tiene acceso al agua, así como el 68.2 % de población que carece de servicios de alcantarillado.

Cuadro N° 1

Cobertura en agua y saneamiento al 2016

	2016		
	Resumen		
	urbano	rural	total
Población Nacional 2016	24,278,749	7,182,622	31,461,371
%	77.2%	22.8%	100.0%
Agua Potable			
Cobertura (%)	94.7%	70.5%	89.2%
Población Atendida AP	22,988,823	5,063,365	28,052,188
Población No Atendida	1,289,926	2,119,257	3,409,183
% Población no atendida	37.8%	62.2%	100.0%
Alcantarillado u otras formas de disposición			
Cobertura (%)	89.5%	23.7%	74.5%
Población Atendida AL	21,721,140	1,703,328	23,424,468
Población No Atendida	2,557,609	5,479,294	8,036,903
% Población no atendida	31.8%	68.2%	100.0%

Fuente: ENAPRES 2016 Elaboración Dirección de Saneamiento - DGPRCS (MVCS)

La Región Lima junto con la Provincia Constitucional del Callao concentran la mayor población urbana sin acceso al agua potable y alcantarillado —28.9 % y 25.3% del total de la población carente de dichos servicios—. En el ámbito rural, la región Puno tiene la mayor población sin acceso al agua (407,234 habitantes); mientras que la región Cajamarca es la región que tiene la mayor población sin acceso a los servicios de alcantarillado (752,454 habitantes).

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011) Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011. Nacional y departamental. La prevalencia de diarrea entre niñas y niños menores de cinco años de edad es de 13.9 por ciento a nivel nacional y 15 por ciento para el ámbito rural. Cabe anotar que la prevalencia de EDA (Enfermedad Diarreica Aguda) se reduce con el consumo de agua tratada: a 11.6 por ciento cuando el agua contiene cloro residual; a 12.5 por ciento cuando el agua es embotellada y; a 12.8 por ciento cuando el agua es hervida.

⁸ ENAPRES - ENCUESTA NACIONAL DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES 2016, elaboración MVCS, Oficina General de Estadística e Informática, Lima. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/download/encuestas/documentos/ficha_tecnica_enapres_2015.pdf.

⁹ Por ejemplo, según lo señalado en la investigación denominada "Evaluación de la satisfacción de los servicios de agua y saneamiento urbano en el Perú: De la imposición de la oferta a escuchar a la demanda", indican que los clientes tienen una baja valoración de las EPS, más del 50 % de los clientes y 80 % de los no clientes tienen una opinión negativa. Disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5470/PASTOR_PAREDES_OSCAR_EVALUACION_SERVICIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Cuadro N° 2
Brechas regionales en saneamiento ámbito urbano

Población no servida Agua Potable 2016						Población no servida Alcantarillado 2016					
Región	urbano	rural	total	Urbano	% total	Región	urbano	rural	total	% rural	% total
Lima	318,801	53,424	372,226	24.7%	9.4%	Lima	501,607	166,272	667,879	19.6%	6.2%
Loreto	205,533	361,074	566,607	15.9%	6.0%	Loreto	310,295	385,018	695,313	12.1%	3.9%
Piura	157,767	108,345	266,112	12.2%	4.6%	Piura	282,065	271,245	553,309	11.0%	3.5%
Ucayali	110,090	70,051	180,141	8.5%	3.2%	San Martín	195,305	354,505	549,810	7.6%	2.4%
Puno	78,325	407,234	485,559	6.1%	2.3%	Ucayali	188,939	125,044	313,983	7.4%	2.4%
La Libertad	72,182	78,835	151,017	5.6%	2.1%	Callao	148,673	0	148,673	5.8%	1.8%
Callao	54,137	0	54,137	4.2%	1.6%	Junín	135,101	303,169	438,271	5.3%	1.7%

Fuente: ENAPRES 2016 Elaboración Dirección de Saneamiento - DGPRCS (MVCS)

Cuadro N° 3
Brechas regionales en saneamiento ámbito rural

Población no servida Agua Potable 2016						Población no servida Alcantarillado 2016					
Región	urbano	rural	total	%rural	% total	Región	urbano	rural	total	%rural	% total
Puno	78,325	407,234	485,559	19.2%	11.9%	Cajamarca	22,721	752,454	775,175	13.7%	9.4%
Loreto	205,533	361,074	566,607	17.0%	10.6%	Puno	77,308	567,283	644,590	10.4%	7.1%
Cajamarca	7,492	233,203	240,696	11.0%	6.8%	Loreto	310,295	385,018	695,313	7.0%	4.8%
Huanuco	18,008	144,823	162,832	6.8%	4.2%	Huanuco	44,237	369,069	413,306	6.7%	4.6%
San Martín	32,269	114,683	146,952	5.4%	3.4%	San Martín	195,305	354,505	549,810	6.5%	4.4%
Piura	157,767	108,345	266,112	5.1%	3.2%	Cusco	26,792	323,289	350,081	5.9%	4.0%
Cusco	4,210	80,344	84,554	3.8%	2.4%	Junín	135,101	303,169	438,271	5.5%	3.8%

Fuente: ENAPRES 2016 Elaboración Dirección de Saneamiento - DGPRCS (MVCS)

En el ámbito urbano, en 7 regiones del país se concentra el 77.3 % de la población sin acceso al agua potable y el 68.9 % de la población sin acceso al alcantarillado. En el ámbito rural en 7 regiones (5 son las mismas) se tiene el 68.4 % y 55.8 % de la población sin acceso al agua y alcantarillado, respectivamente.

Cuadro N° 4
Inequidades en el acceso a los servicios al 2016

	7 primeras regiones	
	% urbano	% rural
Agua Potable	77.3%	68.4%
Alcantarillado	68.9%	55.8%

Fuente: ENAPRES 2016 Elaboración Dirección de Saneamiento - DGPRCS (MVCS)

La cobertura y calidad de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades¹⁰ muestra grandes inequidades: solo el 63.1 % recibe agua apta para consumo humano debido a que no se aplica la desinfección de manera permanente; la cobertura de alcantarillado es de 50.8 %, y solo el 42.6 % cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales, generándose impactos ambientales negativos. Asimismo, se tiene que el 29.6 % de la población rural defeca al aire libre¹¹ generando un alto riesgo a la salud pública y al medio ambiente.

Aunado a lo anterior, la gestión empresarial en las pequeñas ciudades es mínima, así, en el 70.4 % de las conexiones no se mide el consumo¹².

Las brechas de acceso y calidad de los servicios saneamiento, evidencian la inequidad entre los ámbitos urbano y rural, así como la inequidad existente al interior de cada ámbito, siendo el caso que la población más pobre resulta ser la más afectada. En ese sentido, asegurar el acceso a servicios sostenibles resulta una condición ineludible para reducir la inequidad social, aliviar la pobreza en el país y cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en su Objetivo N° 6 “Agua limpia y segura”.

4.2. Deficiencia en la gestión de las inversiones

Las inversiones en saneamiento realizadas por los tres niveles de Gobierno, permitieron al país alcanzar indicadores de cobertura alineados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU). Sin embargo, algunas empresas prestadoras aun no gestionan adecuadamente sus inversiones, ya que no cuentan con capacidad para mantener, gestionar y ampliar su infraestructura así garantizar la prestación de los servicios, esto debido a débiles incentivos para alcanzar la eficiencia, la baja capacidad gerencial y el desequilibrio financiero.

De otro lado, las transferencias del Tesoro Público no han respondido a una planificación sectorial nacional; las brechas de inequidad en el acceso y en la calidad de los servicios no se han reducido. El total del Presupuesto Público destinado al sector saneamiento, entre los años 2011 y 2016, ha sido de 29.4 mil millones de soles,¹³ sin embargo, el nivel de ejecución promedio para los tres niveles de gobierno alcanzó únicamente el 65 %, denotando deficiencias para ejecutar la totalidad de las transferencias realizadas.

Cuadro N° 5
Total de presupuesto asignado al sector

EJERCICIO PRESUPUESTAL	TOTAL PIM	TOTAL EJECUCION	AVANCE %
2011	4,524,396,682	2,957,071,406	65%
2012	4,851,598,249	3,338,841,741	69%
2013	5,338,743,787	3,418,685,228	64%
2014	5,307,368,183	3,600,621,680	68%
2015	4,250,879,209	2,758,176,457	65%
2016	5,156,334,600	3,141,307,514	61%
TOTAL	29,429,320,710	19,214,704,026	65%
PROMEDIO	4,904,886,785	3,202,450,671	

Fuente: MEF: consulta amigable. Elaboración Dirección de Saneamiento - DGPRCS (MVCS)

¹⁰ Se considera pequeñas ciudades cuando tiene una población entre 2,001 y 30,000 habitantes.
¹¹ MVCS. “Consultoría para apoyar al MVCS en la preparación del nuevo plan nacional de saneamiento (PNS) 2016-2021”, elaborada por AC Pública S.A.C. – APOYO. Lima 23 de junio de 2016.
¹² MVCS, “Línea de Base para el ámbito de pequeñas ciudades”, elaborado por ZALDIVAR ABANTO, Ernesto, febrero 2010.
¹³ MEF. Seguimiento a la ejecución presupuestal. Disponible en <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable> (fecha de consulta 03 de marzo del 2016)

Cuadro N° 6

PIM/Ejecución de los 3 niveles de gobierno

EJERCICIO PRESUPUESTAL	GOBIERNO CENTRAL			GOBIERNO REGIONALES			GOBIERNO LOCALES		
	PIM	EJECUCION	AVANCE %	PIM	EJECUCION	AVANCE %	PIM	EJECUCION	AVANCE %
2011	193,464,396	160,317,690	83%	1,241,719,908	890,627,107	72%	3,089,212,378	1,906,126,609	62%
2012	137,598,751	94,448,564	69%	936,859,079	759,147,833	81%	3,777,140,419	2,485,245,344	66%
2013	189,119,071	180,805,373	96%	855,161,006	638,450,768	75%	4,294,463,710	2,599,429,087	61%
2014	187,950,568	151,038,665	80%	534,732,197	411,335,566	77%	4,584,685,418	3,038,247,449	66%
2015	171,169,779	164,815,524	96%	344,359,510	286,807,077	83%	3,735,349,920	2,306,553,856	62%
2016	359,749,167	160,513,187	45%	469,039,508	356,727,955	76%	4,327,545,925	2,624,066,372	61%
PROMEDIO	206,508,622	151,989,834	74%	730,311,868	557,182,718	76%	3,968,066,295	2,493,278,120	63%
%	4%			15%			81%		
TOTAL	1,239,051,732	911,939,003	74%	4,381,871,208	3,343,096,306	76.3%	23,808,397,770	14,959,668,717	62.8%
DEFICIT DE EJECUCION S/.	-327,112,729				-1,038,774,902			- 8,848,729,053	

Fuente: MEF: consulta amigable, Elaboración propia.

Así, conforme se muestra en el siguiente cuadro, en los 6 últimos años, los tres niveles de Gobierno, han dejado de ejecutar 0,3; 1,0 y 8,8 mil millones de soles (87 %), respectivamente, haciendo un total de 10,2 millones de soles.

Otro factor que incide en la problemática del Sector, es que las inversiones en materia de saneamiento, así como la operación y mantenimiento se vienen financiando con asignaciones presupuestales tanto del gobierno nacional, como del gobierno regional y del gobierno local. La generación de recursos propios que contribuyan a la sostenibilidad de la empresa está siendo sustituida por recursos presupuestales como fuente de financiamiento, lo cual genera una señal equivocada hacia las responsabilidades de estas empresas prestadoras.

Un aspecto que agrava la situación, se explica en los bajos resultados de las inversiones, que no han logrado cerrar las brechas de acceso ni de calidad, y mantienen elevados índices de inoperatividad. La población peruana y sus autoridades tienen diferentes visiones del precio y el costo del agua, que repercuten en el valor que la sociedad atribuye a los servicios de saneamiento, lo que explica el rechazo a los incrementos de las tarifas. Independientemente de su nivel de ingreso, muchos peruanos aceptan pagar mayores precios por otros servicios que ellos mismos consideran menos prioritarios¹⁴.

4.3. Debilidad de la gestión de los prestadores

Las evaluaciones de desempeño a las empresas prestadoras realizadas por el OTASS¹⁵ y la Sunass¹⁶ revelan que el desempeño de las empresas prestadoras no es satisfactorio y no son sostenibles. La cobertura deficiente va acompañada de servicios con problemas de calidad y de sostenibilidad, especialmente en el área rural, lo cual va de la mano, adicionalmente, con la situación financiera crítica de la mayoría de empresas prestadoras del servicio¹⁷; en mayor grado en el segmento que atiende a las pequeñas ciudades, que además, enfrentan problemas de economía de escala. Seguidamente, se analizará la problemática de cada uno de los prestadores de los servicios de saneamiento, en atención a sus particularidades:

A. Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL: Su ámbito de responsabilidad comprende la provincia de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y aquellas otras provincias, distritos o zonas que se adscriban. Es el principal prestador de los servicios de saneamiento del país, en tanto que le corresponde prestar servicios al 30 % de la población peruana.

Esta empresa prestadora ha logrado mantener la demanda de agua en el mismo nivel, unos 500 millones de m³/año, con medidas de rehabilitación de redes, control de la demanda, micromedición y gestión comercial. SEDAPAL con el permanente apoyo del gobierno nacional duplicó la población atendida mediante redes de agua entre los años 1994 y 2015, lo cual significó incrementar la cifra de personas atendidas de 4,8 millones a 9 millones de habitantes. Asimismo, las redes de alcantarillado se

han extendido considerablemente y, con la participación del sector privado, se ha incrementado el tratamiento y disposición de las aguas residuales alcanzando el 79.95 % al año 2015.

SEDAPAL ha ejecutado un presupuesto de 2,2 y 1,8 millones de soles para los quinquenios 2006 – 2010 y 2011 – 2015¹⁸. No obstante, dichas inversiones no han permitido cerrar las brechas de acceso al agua potable y alcantarillado, manteniéndose en 8 % y 13 % para el agua potable y alcantarillado, respectivamente. En este sentido, alcanzar la cobertura universal en su ámbito de responsabilidad, constituye uno de los mayores retos para el logro del objetivo nacional del gobierno en materia de saneamiento.

B. Las empresas prestadoras: No son sostenibles, entre otras causas, debido a que el Gobierno Nacional ha permitido una gestión politizada, incentivada por los gobiernos regionales y gobiernos locales, ocasionando que las empresas no actúen con autonomía y han terminado siendo coadministradas producto de una concepción equivocada del control.

Asimismo, la situación económica y financiera de la mayoría de las empresas prestadoras, no les permite asumir por sí mismas las inversiones necesarias para alcanzar coberturas universales. Así, la evaluación realizada por el OTASS¹⁹ muestra que 25 empresas prestadoras registraron pérdidas netas en el ejercicio 2016 y 8 empresas prestadoras tuvieron ganancias que no superan los S/ 60,000. Adicionalmente cabe indicar que 11 empresas prestadoras se encuentran en Régimen de Apoyo Transitorio²⁰ y 1 en Régimen Concursal.

¹⁴ A manera de ejemplo, un estudio de una consultora española Inteligencia del Mercado Telco (IMT) revela que el pago promedio que realizan los peruanos por sus planes móviles asciende a S/ 75. Publímetro, (2016). *Telefonía móvil: ¿Cuánto pagamos por un plan?* [online] Disponible en: <http://publmetro.pe/actualidad/noticia-telefonía-movil-cuanto-pagamos-plan-51144>.

[Visto Mar. 2017].

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N 004 – 2015 OTASS /CD. 17 marzo 2015. Aprueba el informe final de resultados de evaluación de Empresa Prestadora 2014.

¹⁶ Sunass: Las Empresas Prestadoras y sus indicadores 2015. Disponible en: http://www.sunass.gob.pe/doc/Indicadores2015/indicadores_dic_2015.pdf

¹⁷ Castro Juan, Yamada Gustavo, Evaluación de estrategias de desarrollo para alcanzar los Objetivos del Milenio en América Latina. Universidad del Pacífico.

¹⁸ SEDAPAL. Plan de Inversiones para el cierre de brechas 2015. Documento de trabajo.

¹⁹ OTASS. Informe de Evaluación de las EPS periodo 2011 – 2013.

Disponible en: http://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/estudios-tarifarios/doc_download/3173-organismo-tecnico-de-la-administracion-de-los-servicios-de-saneamiento-otass-informe-final-de-resultados-de-evaluacion-de-las-eps-2014.

²⁰ Artículo 94 (párrafo 94.1) del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco para la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

La mayoría de las empresas prestadoras, carecen de capacidades institucionales, operativas y financieras para hacerse cargo de la prestación de los servicios de saneamiento por sí mismas; asimismo, no son autosostenibles, pues muchas de ellas no generan los ingresos necesarios para cubrir sus costos operativos.

C. Los municipios administradores de servicios de saneamiento: El ordenamiento legal²¹ establece que cuando una empresa prestadora no preste los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades, las municipalidades son competentes para prestar estos servicios mediante la Unidad de Gestión Municipal o a través de un Operador Especializado

Conforme al estudio realizado por el MVCS²², el agua distribuida a la población en pequeñas ciudades no es segura, dado que no se aplica desinfección de manera permanente; además, los operadores de servicios presentan serias deficiencias en la gestión comercial, operacional y administrativa, ya que carecen de catastro comercial. Asimismo, no existe continuidad en el manejo y conservación de la información comercial de los servicios, no se efectúa el corte del servicio por falta de pago (lo que genera altas morosidades) y, adicionalmente, se desconoce la capacidad de los componentes de sus sistemas, entre otros. El pago promedio mensual por servicios se estima en S/ 7.00 por familia, advirtiéndose además que, existen pequeñas ciudades donde la población no paga por los servicios que recibe.

D. Los prestadores de servicios en el ámbito rural: Los problemas de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural son la falta de cobertura y la baja calidad en la provisión de agua apta para el consumo humano, los cuales generan como consecuencia, riesgos para la salud y contaminación ambiental por la inadecuada disposición de excretas. Entre las causas directas de esta problemática se advierten: (i) limitada participación de la comunidad; (ii) inadecuada gestión financiera por parte de los prestadores de servicios, ya que las cuotas no cubren con los costos de operación y mantenimiento; (iii) deficiente gestión técnica en la provisión de agua y saneamiento; y (iv) deficiente mantenimiento de la infraestructura, pues no cuentan con el personal capacitado y las herramientas necesarias.

E. Los prestadores y la gestión sostenible del ambiente: La disponibilidad del recurso hídrico es cada vez menor. Ello se demuestra al constatar que el gobierno nacional ha declarado en emergencia diversas regiones del país por amenaza y déficit hídrico²³, lo que impacta en el nivel de inversiones para garantizar el acceso a fuentes naturales de agua; y en la calidad del servicio, al restringir o disminuir las horas del mismo.

De otro lado, la contaminación de las fuentes de agua aún es un tema pendiente de resolver; en este sentido la Sunass ha registrado en su informe del año 2015²⁴, que de las 253 localidades del ámbito de las empresas prestadoras, 89 localidades no cuentan con tratamiento de aguas residuales, por lo que el agua residual es vertida directamente a los ríos, mares, pampas o drenes. El informe concluye que de un total de 204 PTAR evaluadas, 163 operan con altas restricciones técnicas, 9 se encontraron paralizadas y 32 en proceso de construcción.

Además, el estudio da cuenta que existe una sobrecarga orgánica o sobrecarga hidráulica en el 50 % del total de las PTAR. Asimismo, en las PTAR de tipo lagunas de estabilización evaluadas, se verificó que la remoción de lodos alcanzó el 50 %.

Adicionalmente, se advierte que el total de las PTAR no cuentan con manuales ni programas adecuados para su operación, mantenimiento y monitoreo, además falta personal capacitado, equipamiento y recursos financieros necesarios para una adecuada operación y mantenimiento.

4.4. Ausencia de estándares para la formulación de proyectos de saneamiento

Otro factor que afecta la problemática existente, es que los expedientes técnicos de inversión en saneamiento

no siguen un criterio uniforme para los ámbitos urbano y rural producto de la ausencia de instrumentos de inversión estandarizados que, basados en criterios técnicos de mínimo costo económico, permitan adoptar decisiones de inversión eficientes para el sector. Esta situación ha desencadenado que las inversiones realizadas no tengan el impacto económico y social esperado.

Por otro lado, se observa soluciones técnicas inadecuadas para determinados ámbitos geográficos, las cuales se sobredimensionan y en algunos casos, se desarrollan sin los criterios de sostenibilidad. Por ello, estas inversiones devienen en infraestructuras inoperativas, en las que el prestador no tiene la capacidad de operarlas y/o mantenerlas adecuadamente.

La Contraloría General de la República²⁵ ha detectado las siguientes deficiencias relacionadas a la elaboración de perfiles: i) Aprobación del expediente técnico sin contar con perfil de inversión; ii) Reformulación del expediente técnico. Así mismo, en la ejecución expedientes técnicos encontró: i) Demora en la entrega de materiales; ii) Inadecuado almacenamiento de los materiales y falta de medidas de seguridad en las obras, iii) Débil supervisión, ausencia de registros y bajo control de calidad de la obra; iv) Valorización y aprobación de partidas ejecutadas sin cumplir las características establecidas en el expediente técnico. Los riesgos de estas deficiencias se resumen en: i) Retrasos en la ejecución de obras, costos adicionales innecesarios, baja calidad de la infraestructura; ii) Obras paralizadas o en abandono, desabastecimiento del servicio de agua, rotura de calles, dificultades en el tránsito; iii) Decrecimiento en los niveles de cobertura del servicio de saneamiento, contaminación ambiental y riegos en la salud; y iv) Conflictos sociales.

4.5. Inadecuada articulación de los actores

La falta de coordinación entre el Ente Rector, los GR, los GL y los demás actores involucrados con el sector incrementa la ineficiencia de gestión ante la ausencia de una dirección clara y directa que promueva la acción colectiva de las instituciones públicas dirigidas al logro de un objetivo común. Ello genera que existan múltiples decisiones de ineficacia o incluso contradictorias entre sí.

En este contexto, se advierte la existencia de prestadores de servicios débiles que no mejoran su institucionalidad ni su capacidad de gestión. De esta manera, el sector opera con empresas prestadoras sin capacidad para formular proyectos, sostener la calidad de los servicios, anticipar la expansión de las ciudades y generar la satisfacción de los usuarios; esto es, empresas que no resultan eficientes.

4.6. Baja valoración de los servicios de saneamiento

La población tiene una percepción negativa respecto a la gestión de las empresas prestadoras. A título ilustrativo, el Banco Mundial en el año 2012 realizó una encuesta para medir la percepción de la población con servicio y sin

²¹ Decreto Legislativo N° 1280 Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco para la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. **Artículo 12.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.**

²² MVCS, "Línea de Base para el ámbito de pequeñas ciudades", elaborado por ZALDIVAR Ernesto, febrero 2010.

²³ Así se puede apreciar en el Decreto Supremo N° 089-2016-PCM, Declaran el Estado de Emergencia por peligro inminente por déficit hídrico en los departamentos de Apurímac, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Tacna y Tumbes, así como en siete (07) provincias del departamento de Lima y en cuatro (04) del departamento de Arequipa; y, en el Decreto Supremo N° 086-2016-PCM, Declaran Estado de Emergencia ante déficit hídrico en el departamento de Moquegua.

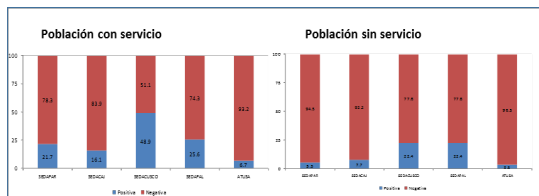
²⁴ Sunass, "Diagnóstico de las plantas de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de operación de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento". Lima 2015.

²⁵ Contraloría General de la República, Reporte N° 03-2015CG/Est: Inversión y gestión de los servicios de saneamiento a nivel nacional. Lima 2015

servicio, encontrando que la gran mayoría de ciudadanos tienen una percepción negativa de estas empresas.

Gráfico N° 1

Percepción de los peruanos sobre el servicio de las empresas prestadoras



Fuente: Banco Mundial. Estudio de Satisfacción del cliente y no cliente en las Empresas Prestadoras. Lima, 2012

Otros factores de análisis respecto a esta problemática, son: i) el escaso cuidado del agua potable por los usuarios (Por ejemplo: riego de parques, jardines, derroche de agua en las casas, entre otros), lo cual impacta directamente en la capacidad de los prestadores para ampliar los servicios; ii) el uso inadecuado del alcantarillado que deteriora las instalaciones y genera emergencias, que impactan en la calidad del servicio; iii) la calidad de las descargas industriales no controladas impacta en los costos y en la calidad del tratamiento de las aguas residuales, afectando a su vez la calidad de las fuentes de agua.

La percepción negativa de la gestión de las empresas y la poca valoración del agua potable y los servicios colaterales no contribuyen a mejorar los hábitos de pago de los usuarios y, como consecuencia de ello, no permiten cubrir los costos de operación, mantenimiento y ampliación de coberturas que se reflejan en retraso tarifario.

5. La necesidad de una Política Nacional

El Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos el acceso a servicios de saneamiento en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad. Tomando en cuenta la problemática descrita en el diagnóstico precitado, el MVCS como Ente Rector advierte la necesidad de aprobar una Política Nacional de Saneamiento que permita ordenar las decisiones y la asignación de los presupuestos del Estado en materia de saneamiento.

Para lograr la meta de cobertura universal de los servicios en forma sostenible, el MVCS requiere de una Política Nacional que permita alcanzar lo siguiente:

1. Fortalecer la gestión de los prestadores que funcionen con autonomía administrativa y económica y que generen, entre otros impactos, un cambio en la percepción de la población en cuanto al rol y efectividad de estos.
2. Garantizar que el ritmo de inversiones sectoriales con la generación progresiva de caja de las empresas prestadoras como herramienta clave de financiamiento.
3. Ejecutar las inversiones con eficiencia y eficacia.
4. Coordinar acciones con otros sectores del gobierno nacional buscando sinergias en favor del desarrollo sectorial.
5. Fomentar el cambio de la valoración de los servicios.

6. Objetivo de la Política Nacional

6.1. Objetivo Principal

Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento.

6.2. Objetivos Específicos

1. Atender a la población sin acceso a los servicios y de manera prioritaria a la de escasos recursos.
2. Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores.

3. Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores.

4. Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera.

5. Consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento.

6. Desarrollar una cultura ciudadana de valoración de los servicios de saneamiento.

6.3. Ejes de Política

La Política Nacional, se estructura sobre la base de 6 ejes de política, que responden a los objetivos específicos:

1. **Eje de Política 1:** Acceso de la población a los servicios de saneamiento.
2. **Eje de Política 2:** Sostenibilidad financiera.
3. **Eje de Política 3:** Fortalecimiento de los prestadores.
4. **Eje de Política 4:** Optimización de las soluciones técnicas.
5. **Eje de Política 5:** Articulación de los actores.
6. **Eje de Política 6:** Valoración de los servicios de saneamiento.

El siguiente esquema muestra la interrelación entre el Objetivo Principal con los Objetivos Específicos de Política Nacional.

Gráfico N° 2
Esquema de la Política Nacional



Fuente: Elaboración Dirección de Saneamiento – DGPRCS (MVCS)

6.4. Lineamientos estratégicos

A. Eje de Política 1: Acceso de la población a los servicios de saneamiento

Objetivo Específico: Atender a la población sin acceso a los servicios, y de manera prioritaria a la de escasos recursos.

Lineamientos de Política

1. Incorporar al servicio al 100 % de peruanos del ámbito urbano en el año 2021 y al 100 % de peruanos del ámbito rural en el año 2030.
2. Priorizar el acceso a la población sin servicio, con altos niveles de pobreza y que no han sido beneficiarios de los recursos del canon.
3. Implementar un esquema de ejecución de inversiones orientado al cierre de brechas en el ámbito de responsabilidad de SEDAPAL.

B. Eje de Política 2: Sostenibilidad financiera

Objetivo Específico: Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores.

Lineamientos de Política

1. Planificar las inversiones a largo plazo desde los niveles nacional, regional y local, para los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales por tipo de prestador.

2. Asignar recursos económicos de acuerdo al Plan Multianual de Inversiones y a las metas nacionales.

3. Apalancar la asignación de recursos presupuestales del gobierno nacional con los recursos que disponen los gobiernos regionales y locales.

4. Asignar recursos públicos vinculados a resultados específicos, medibles y alcanzables, orientados al cierre de brechas.

5. Promover la sostenibilidad de las inversiones en infraestructura.

6. Lograr que la regulación económica contribuya de manera efectiva al cumplimiento de las metas de cobertura universal y sostenibilidad de los servicios.

7. Lograr que las tarifas garanticen las metas de inversiones y la estructura de financiamiento.

8. Establecer que la generación interna de caja progresiva sea la fuente principal de financiamiento de la infraestructura de saneamiento del país, así como de su adecuada y eficiente administración, operación y mantenimiento.

9. Implementar progresivamente el sistema de subsidios cruzados, en beneficio de la población de menores recursos.

10. Eliminar progresivamente los costos atribuibles a la ineficiencia de los prestadores.

11. Asignar recursos económicos atendiendo indicadores de calidad y eficiencia, con el fin de garantizar el objetivo de sostenibilidad.

C. Eje de Política 3: Fortalecimiento de los prestadores

Objetivo Específico: Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores.

Lineamientos de Política

1. Incentivar la integración de prestadores y procesos a fin de aprovechar el logro de la eficiencia empresarial y las economías de escala, respectivamente.

2. Fortalecer las capacidades de los prestadores de los ámbitos urbano y rural, a través del Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el sector saneamiento (SFCS).

3. Garantizar una gestión eficiente de los servicios de saneamiento de calidad, considerando la relativa escasez y asimetría de la disponibilidad del recurso hídrico por regiones en el país acentuado por el cambio climático y los desastres naturales.

4. Lograr que los prestadores sean responsables de la formulación de sus inversiones para ampliación de cobertura, reparación, rehabilitación, mantenimiento (cuando corresponda) y ejecución de sus obras en el ámbito de su responsabilidad, independientemente de la fuente de financiamiento y en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales.

5. Promover el ingreso de nuevos actores al sector privado, como resultado de un proceso competitivo y transparente, y basados en su idoneidad y eficiencia.

6. Implementar modelos de gestión que involucren principios básicos del buen gobierno corporativo, así como mecanismos de transparencia en los prestadores.

7. Crear bajo la rectoría del MVCS un sistema articulado de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión de los prestadores.

D. Eje de Política 4: Optimización de las soluciones técnicas

Objetivo Específico: Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera.

Lineamientos de Política

1. Diseñar soluciones técnicas considerando criterios de mínimo costo económico.

2. Aprobar guías metodológicas prácticas y sencillas de orientación a los formuladores y evaluadores de proyectos.

3. Minimizar la capacidad instalada ociosa.

4. Establecer como medida obligatoria la evaluación integral de los expedientes de inversión, que justifique, desde una perspectiva técnica, económica, financiera, ambiental, enfoque intercultural e institucional, las soluciones de saneamiento, previa a toda propuesta de financiamiento.

5. Promover el uso de tecnologías para el tratamiento de aguas residuales, a fin de cumplir con los LMP y ECA-Agua²⁶, evitando la contaminación de las fuentes de agua.

E. Eje de Política 5: Articulación de los actores

Objetivo Específico: Consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento.

Lineamientos de Política

1. Financiar con recursos públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, únicamente las inversiones que cuenten con un prestador con capacidad para ejecutar, administrar, operar y mantener, de manera adecuada.

2. Garantizar que los actores sectoriales actúen en forma sincronizada y coordinada con los prestadores del ámbito urbano y rural.

3. Alinear los objetivos institucionales de los actores sectoriales para proveer un sistema efectivo de incentivos, que acelere la integración de los prestadores y de las administraciones municipales que garantice el desempeño sostenible y eficiente.

4. Contribuir desde los tres niveles de gobierno a las inversiones destinadas a mitigar los riesgos climáticos y de desastres.

5. Definir una estrategia institucional que fortalezca la rectoría del MVCS, para el cumplimiento de la prestación de los servicios.

6. Implementar Centros de Atención al Ciudadano en todas las regiones del país.

F. Eje de Política 6: Valoración del servicio

Objetivo Específico: Desarrollar una cultura ciudadana de valoración de los servicios de saneamiento.

Lineamientos de Política

1. Lograr que la sociedad peruana valore los servicios de saneamiento.

2. Fomentar el desarrollo de planes, programas, proyectos u otras acciones, de educación y sensibilización, orientados al cambio cultural y educativo de la población, con el propósito de incrementar la valoración de los servicios de saneamiento, el uso responsable y hábitos de pago por los mismos.

3. Establecer mecanismos de cooperación y compromisos sociales para diseñar e implementar programas de educación ciudadana alrededor del tema del agua dirigido a diversos actores públicos y privados de la sociedad civil.

4. Coordinar con el Ministerio de Educación, la incorporación en el currículo nacional o documentos curriculares de la Educación Básica, aprendizajes relacionados al uso responsable del agua y medio ambiente.

5. Transparentar las actuaciones del Estado a todo nivel con adecuados modelos de gobierno corporativo, que hagan explícitos los mecanismos e instancias de información y de rendición de cuentas a la comunidad, a los usuarios, a los medios y a otras instancias del Estado. La transparencia en las actuaciones del Sector en el pasado no ha sido su característica principal, y

²⁶ Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Agua, aprobados por Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM

hoy es un imperativo para que la sociedad civil mejore la percepción de la acción del Gobierno en este Sector y coadyuve al objetivo de incrementar la valoración social por el saneamiento.

6. Implementar mecanismos de participación de la población beneficiaria de un proyecto de saneamiento — desde la formulación hasta su mantenimiento— acentuada en la transparencia, sostenibilidad social y prevención de conflictos.

7. Fomentar la sustitución del empleo de agua potable en usos no domésticos por el agua residual tratada.

8. Fomentar el uso de los sub productos del tratamiento de las aguas residuales (lodos).

7. Implementación de la Política Nacional

7.1. Coordinador de la Política Nacional

El MVCS, como Ente Rector del sector saneamiento, es el coordinador del desarrollo e implementación de la Política Nacional. Asimismo, el MVCS propicia espacios de articulación intersectoriales y con todos los niveles de gobierno para la implementación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de la Política.

7.2. Seguimiento y evaluación de la Política Nacional

El MVCS, presentará anualmente al Consejo de Ministros los avances de la implementación de la Política y del Plan Nacional de Saneamiento.

1503314-7
