

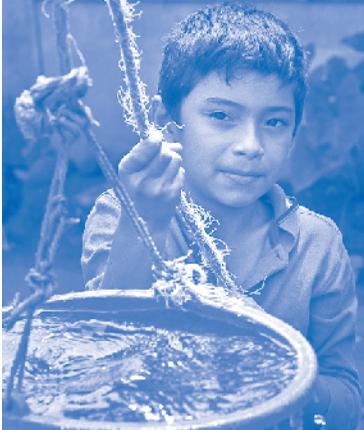


PLANES ESTRATÉGICOS PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

SÍNTESIS DE PERÚ

Este documento refleja el trabajo conjunto del Gobierno de Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque no necesariamente represente un consenso pleno. A menos que se indique lo contrario, los antecedentes que se presentan provienen del “Plan estratégico sectorial de agua potable y saneamiento en Perú”, de José Luis Bonifaz Fernández (marzo de 2009).

Fotografías de cubierta: Christopher Jennings.



Organización del sector

A nivel nacional, la estructura institucional del sector de agua y saneamiento está compuesta por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) como ente rector del Estado a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) y la Dirección Nacional de Saneamiento; la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), cuyas funciones son supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar y resolver controversias y reclamos de los usuarios; la Autoridad Nacional del Agua, encargada de la vigilancia de la calidad y cantidad de los recursos hídricos, y el Ministerio de Salud (MINSA), a través de la Dirección General de Salud Ambiental, que ejerce funciones en los aspectos sanitarios de la calidad del agua para consumo humano y la protección de la salud.

Otras instituciones que actúan y participan en el sector son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que tiene injerencia en los aspectos de planificación económica sectorial y normativa relacionada con las finanzas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado, los organismos multilaterales de crédito y las agencias de cooperación internacional, entre otros¹. Las ONG y las agencias de cooperación internacional participan en el sector principalmente mediante capacitación, asesoría técnica y financiamiento de inversiones.

Los municipios son los responsables de la prestación del servicio, en muchos casos a través de las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento (EPS), que tienen un importante rol ejecutivo en la operación, mantenimiento y administración de los servicios. Con excepción de Lima, que es administrada por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), una empresa del gobierno nacional que abastece a 8,4 millones de habitantes de Lima y El Callao mediante más de 1,1 millones de conexiones, la prestación de los servicios en el ámbito urbano está distribuida en 45 EPS descentralizadas, que atienden localidades mayores a 40.000 habitantes, y por pequeñas empresas de saneamiento, que atienden localidades entre 15.000 y 40.000 habitantes. En las pequeñas ciudades, localidades entre 2.000 y 15.000 habitantes, la municipalidad debe conformar una unidad de gestión para la prestación del servicio. Completan el panorama las juntas administradoras de saneamiento y municipalidades, que atienden localidades en el ámbito rural con menos de 2.000 habitantes. El total de las EPS brinda servicios a 303 distritos, cubriendo a un 84% de la población urbana, la que equivale aproximadamente al 62% de la población nacional.

En el ámbito urbano, el mercado de provisión de los servicios de agua y saneamiento tiene en general un diseño ineficiente, lo que provoca que las EPS no sean sostenibles. Esto se debe principalmente a un tamaño que les impide lograr economías de escala. Así, mientras SEDAPAL cuenta con más de 1,1 millones de conexiones de agua potable, 23 EPS no llegan a las 10.000 conexiones. Existen considerables contrastes en el tamaño de las EPS actuales,

¹ Reconocido por parte del MVCS, el MINSA y el Ministerio de Ambiente (MINAM), el Grupo Agua es un grupo de agencias internacionales y bilaterales que cooperan en el sector de agua y saneamiento peruano y cuyos objetivos, en el marco de la Declaración de París, son: a) aumentar la eficiencia de la cooperación con el sector a través de una mejor coordinación entre las entidades de cooperación; b) incrementar y mejorar el intercambio de información; c) compartir, intercambiar y aprovechar experiencias; d) promover sinergias para maximizar el apoyo al sector, y e) fomentar un diálogo estructurado entre el sector y la cooperación internacional.

con casos como los de EMUSAP Amazonas y EMSAP Chanka, cuyas áreas de intervención tienen entre 22.000 y 24.000 habitantes aproximadamente, y los de SEDALIB y SEDAPAR, cuyas áreas comprenden entre 800.000 y 1 millón de habitantes. Las diferencias de tamaños generan, a su vez, importantes diferencias en los recursos recaudados y la gestión. Esta situación es aún más marcada en el ámbito urbano no empresarial, donde existen aproximadamente 490 municipalidades que brindan el servicio de agua potable y alcantarillado solo a los habitantes de su distrito, y en el ámbito rural, donde solo 11.800 localidades de un total de 75.765 son atendidas.

Indicadores sectoriales

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en 2006 el acceso a la red pública de agua potable ascendió al 66% a nivel nacional (61,9% dentro de la vivienda), mientras que en el ámbito urbano esa cifra trepaba al 82,3% (76,6% dentro de la vivienda) y en el ámbito rural caía al 29%. La principal fuente de agua de la población rural (53%) provenía de ríos, acequias y manantiales.

Ámbito	Agua %	Saneamiento %
Nacional	66,0	52,9
Rural	29,0	2,3
Urbano	83,3	75,2

Con respecto al servicio de alcantarillado, el acceso a la red pública era del 52,9% a nivel nacional (49,2% dentro de la vivienda); entre la población urbana, el acceso alcanzaba al 75,2% (69,9% dentro de la vivienda), pero solo al 2,3% de la población rural. Casi la mitad de la población rural carecía de servicios higiénicos. En cuanto al tratamiento de aguas servidas, la cobertura urbana alcanzó el 29% en 2007².

Situación de los servicios

Al desagregar la información de cobertura urbana de agua potable por tipo de empresa, se nota que los niveles más altos corresponden a SEDAPAL (88,1% en 2007) y las EPS menores (88%), y luego siguen las EPS mayores (84,1%) y medianas (80,3%)³. La cobertura de agua potable es, a su vez, muy disímil entre las empresas prestadoras, pues existen algunas

²Entre 2006 y 2010 se ha implementado el programa Agua para Todos, con inversiones cercanas a 3,6 millones de nuevos soles, que benefician a cerca de 4,8 millones de habitantes, cifras que no se han reflejado aún en los datos de cobertura.

³EPS mayores son las que abastecen a ciudades grandes: tienen entre 40.000 y 200.000 conexiones de agua potable; las EPS medianas tienen entre 10.000 y 40.000 conexiones de agua potable, y las EPS pequeñas abastecen a poblaciones urbanas pequeñas, por lo que tienen menos de 10.000 conexiones de agua potable.

con una cobertura del 42% (el caso de EMAPACOP) y otras con una cobertura completa (como la EMUSAP Abancay y la EPS Sierra Central). En cuanto al servicio de alcantarillado, la cobertura ha crecido levemente desde 2001, resaltándose que las EPS medianas y menores se encuentran muy por debajo del promedio nacional. También aquí se observa disparidad, ya que hay empresas con una cobertura del 37% (como EMAPACOP), y otras con niveles del 94% (como EMAPAB). En cuanto al tratamiento de aguas residuales, a pesar de ser la empresa más grande SEDAPAL es la que cuenta con menor porcentaje de tratamiento de aguas servidas (13,3%), mientras que las EPS mayores son las que presentan el mejor indicador (57,3%).

En el ámbito urbano, de acuerdo con la información provista por SUNASS, el nivel de micromedición promedio ascendió en 2007 al 50,9%; las EPS menores son las que presentan el mayor nivel (43,2%), luego de SEDAPAL (70,1%). Las EPS medianas y mayores presentan niveles del 34,3% y 36,9%, respectivamente. Con respecto a la continuidad del servicio, en 2007 era de 17,82 horas en promedio, una tendencia constante en los últimos tres años. Cabe destacar el mejor comportamiento de las EPS menores (15,9 horas) con relación a las medianas (15 horas) y mayores (14,9 horas). Sin embargo, la empresa que sobresale en este punto es SEDAPAL, con una continuidad de 21,3 horas.

El agua no contabilizada ha seguido una tendencia ligeramente decreciente desde el año 2000, hasta llegar al 42,4% promedio en 2007. El nivel de volumen no facturado es alarmante en todas las EPS. Esto se debe a que existe un uso informal de agua de casi la mitad de lo producido, lo que incluye pérdidas comerciales y no comerciales. En cuanto a la distribución del agua no facturada según tipo de EPS, las pequeñas son las que presentan el mayor nivel (54%), mientras que SEDAPAL presenta el menor (37%), aunque todas se encuentran cercanas al promedio.

Planificación y financiamiento

Al analizar la evolución de las inversiones ejecutadas durante el período 1985-2004, pueden distinguirse tres etapas: a) 1985-1990, caracterizada por un bajo nivel de inversiones; b) 1991-1997, caracterizada por un alto nivel de inversiones gracias a la utilización de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), y c) 1998-2004, caracterizada por una fuerte contracción en los montos de inversión, debido a la priorización de la salud y la educación por parte del Estado. Según el Plan Nacional de Saneamiento, las inversiones durante la década de 1990 ascendieron a US\$2.444 millones, cuyo financiamiento fue otorgado o gestionado principalmente por SEDAPAL (26%), FONAVI (23%), EPS (20%) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES, 15%). Mientras las tres primeras fuentes fueron destinadas al ámbito urbano, la última se dedicó al ámbito rural. En el período 2000-2005 se invirtieron US\$833,1 millones, de los cuales el 45% provino de SEDAPAL. Las inversiones destinadas al ámbito rural y las pequeñas ciudades ascendieron a US\$123,3 millones (14,8%), y han sido realizadas por los gobiernos regionales, el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) y el FONCODES.

Según el Plan Estratégico Sectorial multianual 2008-2015, las entidades del sector encargadas de ejecutar proyectos de inversión son múltiples, aunque se destaca la parti-

cipación de SEDAPAL, del VMCS y del programa Agua para Todos. El VMCS estimó para el período 2009-2015 que los recursos de financiamiento externo se dispusieran a razón de US\$100 millones por año, es decir, un total de US\$700 millones, y que los recursos de donación para el mismo período ascendieran a US\$300 millones. Lo anterior presupone un incremento en el aporte de recursos privados.

En cuanto a las tarifas, en la actualidad no reflejan el costo real de los operadores, a pesar de que las normas de hace más de 10 años así lo establecen. Las solicitudes de incrementos tarifarios por parte de las EPS a SUNASS se han tratado lentamente, a tal punto que existen pocas empresas con fórmulas tarifarias aprobadas. Esto se debe a la dificultad de las EPS para elaborar planes maestros optimizados (PMO) y a la complejidad de la herramienta regulatoria. Las estructuras tarifarias que incluyen subsidios cruzados para apoyar a los más pobres no han logrado aún este objetivo.

Actividades del plan estratégico

Los desafíos que enfrenta el sector obligan a actuar en varias líneas y a formular pragmáticamente políticas e iniciativas específicas que puedan implementarse para adelantar soluciones a los temas más críticos. El siguiente cuadro resume las líneas de acción prioritarias, así como las posibles intervenciones del BID.

Prioridades del plan estratégico

Agua potable y saneamiento

- Planificación sectorial: i) actualizar el Plan Nacional de Saneamiento; ii) apoyar el desarrollo institucional para la implementación de los planes regionales de saneamiento; iii) definir los mecanismos de coordinación interinstitucional para armonizar la acción pública en todos los niveles de gobierno; iv) establecer los mecanismos y procedimientos para que el VMCS ejerza su papel rector y haga cumplir las políticas nacionales y sus correspondientes normas técnicas; v) armonizar las intervenciones en las zonas rurales y pequeñas ciudades, y vi) desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de planes.
- Marco institucional: i) implementar el financiamiento de SUNASS en relación con las funciones asumidas; ii) implementar el sistema de información de agua y saneamiento (SIAS); iii) realizar un análisis profundo de las normas del sector y su ordenamiento para lograr un servicio eficiente; iv) desarrollar la capacidad institucional de los actores estatales y los prestadores para responder a la expectativa del posicionamiento del sector, y v) fortalecer la capacidad del VMCS.
- Modernización de la gestión de los operadores: i) fijar el marco regulatorio para pequeñas localidades y el ámbito rural; ii) implementar prácticas de buen gobierno corporativo en las EPS; iii) uniformizar los criterios de control para las EPS; iv)

(continúa)

Agua potable y saneamiento *(continuación)*

fomentar una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción, y v) revisar y analizar los actuales modelos de gestión en el ámbito urbano y proponer cambios.

- Política financiera: i) diseñar e implementar una política financiera que garantice la participación estable y de largo plazo del sector en los presupuestos públicos nacionales, regionales y locales; ii) desarrollar una política de asignación transparente, equitativa y objetiva de los recursos presupuestarios del sector, y iii) apoyar el saneamiento financiero de las EPS y la propuesta de mecanismos y el financiamiento para los PMO.
- Reforzar el proceso de participación del sector privado: i) formalizar mecanismos para simplificar los procedimientos de la participación; ii) agilizar los procedimientos tanto de ProInversión como de SUNASS para efectivizar las inversiones privadas; iii) buscar el apoyo de la cooperación internacional para agilizar las asociaciones público-privadas, y iv) analizar la experiencia de otros países en el diseño de contratos de concesión y sus procedimientos relacionados con las iniciativas privadas, principalmente en relación con el tratamiento de aguas servidas.
- Política tarifaria: i) implementar el sistema de subsidios y darle sostenibilidad a través del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del MEF; ii) completar el marco tarifario para las EPS; iii) incorporar variables ambientales y el uso de fuente propia de agua en la política tarifaria; iv) incorporar en la tarifa de alcantarillado el concepto de descargas de efluentes de las industrias y comercios a la red de alcantarillado; v) impulsar la micromedición, y vi) fortalecer la capacidad de seguimiento y control de la SUNASS.
- Gestión racional del territorio y los recursos hídricos: i) elaborar e implementar una política para educar a la población en el uso racional del agua potable, en la comprensión de las tarifas y la micromedición y en su valoración de los servicios de saneamiento; ii) promover una política de ordenamiento territorial en el ámbito de prestación de los servicios de saneamiento; iii) en la gestión del sector tener en cuenta los efectos del cambio climático; iv) procurar que los prestadores contribuyan a la recuperación de la calidad del agua en las fuentes naturales, y v) analizar la relación entre la gestión de los residuos sólidos y la gestión de los servicios de saneamiento, y proponer políticas conjuntas.

Estadísticas de prestadores del servicio

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Conexión domiciliaria						
Agua						
<i>Miles de usuarios</i>						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	1.076,1	1.118,2	1.135,2	1.144,2	1.194,9	1.230,6
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	181,6	180,1	190,9	195,5	201,1	211,2
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	154,0	152,4	157,3	159,9	163,8	168,7
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	129,2	133,9	133,9	132,4	135,9	143,8
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	116,9	117,0	121,9	125,9	133,8	141,2
Saneamiento						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	1.010,5	1.035,5	1.076,0	1.087,0	1.135,1	1.169,1
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	178,9	171,6	177,2	176,6	170,1	186,3
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	125,4	125,8	124,9	125,7	127,6	132,8
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	109,6	110,7	111,3	116,2	119,5	122,7
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	114,1	116,3	115,6	112,8	119,2	119,4
Medidores totales						
Agua						
<i>Porcentaje</i>						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	67,7	63,8	60,4	68,0	70,1	70,3
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	67,4	78,8	68,3	66,0	64,2	73,0
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	18,4	17,9	17,0	18,2	19,9	27,7
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	55,7	50,9	45,4	42,0	37,7	56,4
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	21,0	s/d	14,2	10,4	9,3	s/d
Agua no contabilizada ANC (Prod.-Cons.)						
Agua						
<i>Porcentaje</i>						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	40,7	38,3	40,4	38,3	37,0	37,0
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	46,4	42,0	37,4	33,9	35,9	34,5
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	62,4	55,2	57,4	57,5	55,9	56,5
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	47,5	50,0	43,6	44,6	45,7	44,3

(continúa)

Estadísticas de prestadores del servicio *(continuación)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	46,6	43,2	42,0	42,9	41,6	41,0
Empleados cada 1.000 conexiones Agua y San. <i>Por mil (‰)</i>						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	2,0	1,9	2,1	1,9	2,4	2,3
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	3,6	2,9	2,9	2,9	2,8	1,6
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	4,1	3,9	s/d	3,6	2,7	2,6
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	3,0	3,4	3,1	3,4	3,2	3,2
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	4,9	6,4	1,9	2,1	1,7	1,9
Equilibrio operativo Agua y San. <i>Porcentaje</i>						
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima S.A. (SEDAPAL S.A.)	100,7	98,2	105,9	116,7	125,3	127,8
Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. (SEDAPAR S.A.)	78,6	84,1	88,7	87,3	97,2	111,0
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Grau S.A. EPS GRAU S.A.	74,3	80,8	88,2	89,3	88,8	90,7
Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (SEDALIB S.A.)	92,0	91,3	109,5	109,3	107,2	123,6
Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque S.A. (EPSEL S.A.)	92,4	89,2	102,6	86,0	84,4	90,4

Fuente: SUNASS y SEDAPAL.

Notas: Las empresas presentadas corresponden a las cinco principales del sector respecto de cantidad de conexiones de agua. Equilibrio operativo es igual a ingreso operativo/costo operativo*100.



www.iadb.org