

25 millones de peruanos carecen de acceso continuo a servicios de agua potable de calidad

Opinión APOYO Consultoría
Abril 2024

En nuestro país, si bien el porcentaje de la población que no tiene conexión al servicio de agua potable es menor al 10%, este aumenta a 50% si consideramos a quienes no cuentan con un servicio continuo de 7 días a la semana y 24 horas al día. Más aún, si consideramos a quienes no tienen acceso continuo a agua potable de calidad (con un nivel de cloro seguro) este porcentaje es de 74%. Es decir, 25 millones de personas carecen de acceso a servicios de agua de calidad según la Encuesta Nacional de Hogares para el 2022. De ellos, 18 millones viven en zonas urbanas.

El principal factor detrás de esta enorme brecha es el inadecuado diseño de la política de descentralización. A través de ella, se encargó a los gobiernos locales la provisión de los servicios de agua y saneamiento. Así, en zonas urbanas, el servicio quedó a cargo de entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) y otros prestadores más pequeños, ambos adscritos a las municipalidades, lo que ha generado los siguientes problemas:

- **Atomización del servicio**

En las zonas urbanas, actualmente existen 50 EPS y 319 prestadores. De acuerdo con el diagnóstico del Banco Mundial, esta atomización limita la generación de economías de escala como el aprovechamiento de fuentes de agua compartidas, oportunidades de inversión en infraestructura menos costosas por diseños colectivos y menores costos de operación y mantenimiento.

- **Interferencia política**

La voluntad política de los alcaldes limita la autonomía y la capacidad de gestión de los prestadores. De acuerdo con un estudio realizado por la CEPAL, la intervención de los alcaldes es especialmente notoria en la designación de personal en distintos niveles de las EPS, sin tomar en cuenta el perfil o las capacidades requeridas para el cargo, lo que muchas veces resulta en la contratación de personal poco calificado.

Como consecuencia de la atomización y la interferencia política, la gestión de los prestadores en zonas urbanas es muchas veces deficiente. Esto se ve reflejado en bajos niveles de inversión y una situación financiera deteriorada que dificulta la provisión de un servicio de calidad.

- **Bajos niveles de inversión**

Las EPS ejecutan menos del 30% de su presupuesto asignado para inversiones, de acuerdo con el SIAF-ETES. Además, en los últimos diez años, 18 de las 50 EPS no han actualizado sus planes maestros optimizados en los que deben especificar planes de inversión a futuro. Otras siete no cuentan siquiera con estos planes. Según el diagnóstico del Banco Mundial, esto se explica por la falta de recursos o personal capacitado para llevar a cabo una planificación adecuada de proyectos de inversión.

- **Situación financiera deteriorada**

La ausencia de planes de inversión que justifiquen un aumento de las tarifas, sumada a los intereses políticos de las autoridades locales, resultan en tarifas muy bajas que apenas cubren los costos de operación de los prestadores. Según el Global Water Intelligence, en el Perú se paga una tarifa promedio de US\$0,96 por metro cúbico de agua, por debajo de países como Chile (US\$1,32) o Colombia (US\$1,59). Además, existe un mal manejo de los sistemas de medición y cobranza que afecta los ingresos de las EPS. De hecho, un cuarto de las conexiones gestionadas por las EPS no cuenta con micromedidores funcionales, por lo que el 36% del agua producida no es facturada. Como resultado, la situación financiera de la mayoría de EPS está muy deteriorada. De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), en el 2023, casi la mitad de las EPS contaban con gastos operativos y administrativos que representaban más del 80% de los ingresos, rango de alerta para la SUNASS.

Si bien las deficiencias de gobernanza y gestión de las entidades prestadoras explican parte del problema, también es cierto que el presupuesto actual es insuficiente para cerrar la brecha y proveer un servicio de calidad, tanto en zonas urbanas como a nivel nacional. La ministra de Vivienda y Construcción Social (MVCS) afirmó recientemente que se necesita un presupuesto de cerca de S/100 000 millones al 2030 para cerrar la brecha del sector a nivel nacional. Específicamente, la brecha para servicios de agua potable asciende a S/30 000 millones, casi 5 veces el presupuesto asignado a todo el sector de agua y saneamiento para inversiones este año.

Las cifras que evidencian las carencias en la provisión del servicio de agua potable en el Perú



25 millones de peruanos carecen de acceso continuo a servicios de agua potable de calidad.



Menos del 30% del presupuesto asignado a inversiones de las EPS fue ejecutado en el 2023.



18 de 50 EPS tienen desactualizados sus Planes Maestros Optimizados en las que deben detallar sus planes de inversión. Inclusive 7 EPS no cuentan con estos planes.



US\$0,96 es la tarifa promedio por metro cúbico de agua pagada en Perú, tarifa más baja que en Chile (US\$1,32) y Colombia (US\$1,59).



36% del agua producida por las EPS no es facturada, debido a la falta de micromedidores funcionales.



S/ 30 mil millones se necesitan para cerrar la brecha para servicios de agua potable a nivel nacional.

Fuente: ENAHO, SIAF-ETES, Sunaas, Global Water Intelligence, MVCS

En este contexto, desde APOYO Consultoría, resaltamos la urgencia de implementar políticas que mejoren la gestión de las entidades prestadoras y promuevan la participación privada para ampliar las opciones de financiamiento del sector. Así, proponemos cuatro medidas inicialmente enfocadas en mejorar el servicio en zonas urbanas, a cargo de las EPS y prestadores municipales ¹:

01

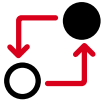


Acelerar la integración de los prestadores de servicios de agua a nivel regional para aprovechar las economías de escala:

Para abordar el problema de atomización, la SUNASS ha determinado el tamaño óptimo del área en la que una sola entidad debería proveer servicios de agua y saneamiento. El Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) -entidad adscrita al MVCS que brinda asistencia técnica y financiera a las EPS- tiene el encargo de ejecutar la integración de los prestadores. Sin embargo, el proceso depende de la aprobación de las autoridades locales, que muchas veces se resisten a la integración por intereses políticos. Proponemos acelerar este proceso, otorgando al OTASS la facultad de integrar directamente a las EPS, lo que implicaría cambios legales, como en la ley orgánica de las municipalidades. Se podría iniciar con las 18 prestadoras que actualmente se encuentran en el Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) del OTASS, cuyo objetivo es optimizar la eficiencia de EPS con resultados financieros, de gestión empresarial y de sostenibilidad deficientes.

¹ Para EPS distintas a SEDAPAL.

02



Convertir al OTASS en un holding estatal para EPS, para eliminar la interferencia política y mejorar el gobierno corporativo de los prestadores: Proponemos fortalecer al OTASS convirtiéndolo en un holding estatal para las EPS –como el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe)–, con una Junta General de Accionistas que incluya participación del MVCS y otras entidades como el MEF, para otorgarle mayor autonomía. Dado que el Fonafe funciona solo para empresas públicas adscritas al gobierno nacional, la propuesta busca otorgar al OTASS la misma función para empresas públicas locales y, a su vez, explotar su potencial como un organismo especializado en la gestión de agua y saneamiento. Actualmente, el OTASS controla indicadores de gasto, hace seguimiento al cumplimiento de objetivos, y se encarga de la selección de personal calificado para el directorio y la gerencia de las 18 EPS que forman parte del RAT. Desde su inclusión en el RAT, 14 de ellas han mejorado sus indicadores financieros. Proponemos asignarle al OTASS estas funciones de manera permanente, no solo sobre las empresas en el RAT, sino sobre todas las EPS una vez integradas.

03



Otorgar al OTASS la facultad de desarrollar Oficinas de Gestión de Proyectos (PMO) para la ejecución de obras de infraestructura y la provisión del servicio. Proponemos que el OTASS se encargue, ya sea directamente o a través de un acuerdo de Gobierno a Gobierno, de la implementación de una PMO para las EPS. Una vez contratada, la PMO se encargaría de dirigir y gestionar la ejecución de las obras, ya sea por obra pública o asociaciones público-privadas (APP). Además, el equipo especializado trabajaría con el personal

de la EPS a nivel local en la operación y la provisión del servicio, lo que haría posible el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. Entre los principales beneficios de las PMO se encuentran que otorgan previsibilidad sobre la calidad, los plazos de entrega y los costos de la obra. Además, al brindar asesoría técnica al equipo local, permite la transferencia de conocimientos para que, eventualmente, la EPS pueda gestionarse de manera autónoma.

04



Promover la participación privada en el sector a través de esquemas de Asociación Público-Privada (APP) para abordar el problema de ejecución y financiamiento de proyectos: La participación privada en la inversión en infraestructura y en la gestión de servicios de agua y saneamiento ha sido exitosa en el país. Por ejemplo, en Lima y Callao, las tres plantas concesionadas para tratamiento de aguas residuales procesan más del 80% del agua tratada. Resaltamos la urgencia de identificar proyectos con potencial de APP, específicamente para procesamiento de agua potable. La PMO contratada podrá empaquetar estos proyectos por zonas, lo que permitirá escalar el monto de la inversión y hacerlos más atractivos para los inversionistas. Además, la modalidad cofinanciada de las APP permite que el gobierno nacional contribuya con el financiamiento no solo de la inversión inicial, sino también de parte de los costos operativos. Esto es particularmente importante en los casos en los que el costo de operar y mantener la nueva infraestructura conllevaría un incremento de tarifas que esté por encima de la capacidad de pago de los hogares en ciertas localidades.



**APOYO
CONSULTORIA**

Somos una firma líder en servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia.

Contamos con más de 40 años de experiencia en consultoría en el Perú, respaldados por un equipo de profesionales multidisciplinario con amplia experiencia y conocimiento sectorial. Brindamos servicios con altos estándares de calidad y confiabilidad a las principales empresas del país, así como a entidades gubernamentales y organismos internacionales, en el marco de relaciones de confianza y largo plazo.

SERVICIO DE ASESORÍA EMPRESARIAL (SAE) | CONSULTORÍA ECONÓMICA
FINANZAS CORPORATIVAS | CONSULTORÍA DE NEGOCIOS | ANALYTICS
FONDOS DE INVERSIÓN

Av. Armendáriz 424, Lima 15074, Perú | t (511) 213 1100
www.apoyoconsultoria.com



APOYO Consultoría S.A.C. | RUC 20260496281