

LOS RETOS QUE ENFRENTARÁ EL GOBIERNO EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO



Hildegardi Venero*

La dotación de servicios públicos es un aspecto que no solo está relacionado con el acceso a los mismos, sino también con su calidad. Una evaluación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (MDG)¹, ha permitido determinar que la mayor parte de países de América Latina y el mundo, han conseguido importantes avances en la cobertura de servicios públicos como el agua y saneamiento, sin embargo, pese a esta buena noticia, aún falta trabajar mucho en relación a la calidad de los mismos.

* Economista, investigadora del IEP.

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el 2015. El acceso a agua y saneamiento estaba considerado en la meta 7C. "Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento".

La problemática en el sector agua y saneamiento en el Perú, si bien los servicios de agua y saneamiento son abordados desde la política pública como un solo sector, cada uno de ellos enfrenta una problemática específica. Este aspecto es importante, porque el sector público en el pasado ha priorizado la dotación del servicio de agua más que de saneamiento, lo cual ha determinado diferencias significativas en el acceso a este último en algunos segmentos específicos de la población. Además, hay evidencia que se dio prioridad al sector urbano, más que al sector rural, creando otra brecha importante de acceso según ámbito.

EL ACCESO A SERVICIOS DE AGUA

En el Perú, 27.5 millones de personas acceden al servicio de agua, que representan el 88.2 % de la

población total, lo cual implicaría que, para llegar al acceso universal, faltaría incluir al 11.8 % de los peruanos. No obstante, es preciso indicar que la población sin acceso a agua se encuentra concentrada en el sector rural, registrando un porcentaje de acceso al servicio de agua de 69.5 %, y que contrasta la cobertura en el sector urbano de 94 %, donde la población no servida se ubica en las zonas periurbanas que, a su vez, son las más pobres. Como se puede ver en el cuadro N.º 1, hay una brecha significativa en el acceso al agua y a saneamiento, producto de la prioridad que le han dado por varios años al agua, un ejemplo de esto es el programa Agua para Todos, que puso énfasis en ampliar la cobertura de este servicio, más que de saneamiento. Otro aspecto que ha determinado este contexto, es que la mayor parte de soluciones tecnológicas para la dotación de agua, tiene un periodo de vida útil que supera los 20 años, mientras que las soluciones de saneamiento de menor costo, como es el caso de las letrinas, en el mejor de los casos tiene una vida útil de 5 años, luego de este periodo, este sistema no cumple las condiciones para ser considerado como tal².

Cuadro N.º 1
Población que accede al servicio de agua según ámbito 2015

Ámbito / Tipo de servicio	Agua	Saneamiento
Urbano	93.9	87.3
Rural	69.5	21.5

Fuente: ENAPRES 2015
Elaboración: IEP

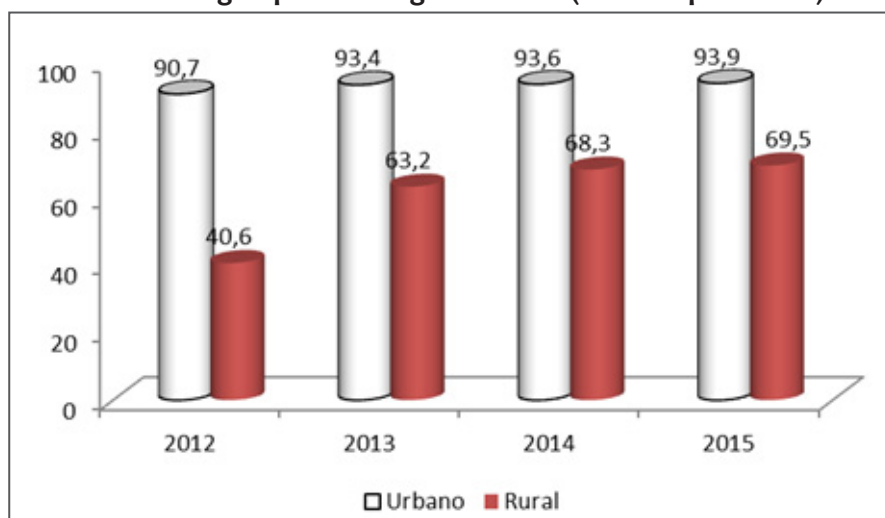
En un análisis sobre la evolución de las coberturas de agua se puede ver que el acceso al recurso hídrico ha crecido en 20 puntos porcentuales en los últimos 3 años. En el sector urbano la tasa de crecimiento es cada vez menor, porque como se mencionó, previamente, la población no servida se encuentra ubicada en las zonas con difícil acceso, porque se requiere de soluciones innovadoras de alto costo. Lo cual es lógico, ya que constituyen zonas donde el sector (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento) no ha invertido en el pasado.

En el caso del sector rural, la cobertura de agua potable ha crecido en 6 puntos porcentuales en los últimos 3 años; sin embargo, todavía hay una brecha de 24 puntos porcentuales, respecto al porcentaje registrado en el ámbito urbano. Los avances conseguidos en el sector rural no son tan alentadores si incluimos en el análisis un aspecto tan importante como la calidad del servicio y específicamente la calidad del agua.

Como bien se sabe, el agua es fundamental para poder vivir; no obstante, para consumo humano debe ser limpia, de buena calidad, pero lo más importante es que debe estar al alcance de los más pobres, aunque represente un reto lograrlo para el país, y cuyo costo (tarifa), sea acorde con la situación económica de este segmento poblacional. El hecho que la calidad del agua esté deteriorada tiene consecuencias directas sobre la salud de las personas, los ecosistemas y constituye un obstáculo importante para el desarrollo de su población (Fernández, 2010).

2 La norma actual, así como la forma de medición del acceso a saneamiento es mucho más estricta que en el pasado. Ver las resoluciones ministeriales del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

Gráfico N.º 1
Acceso a agua potable según ámbito (% de la población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

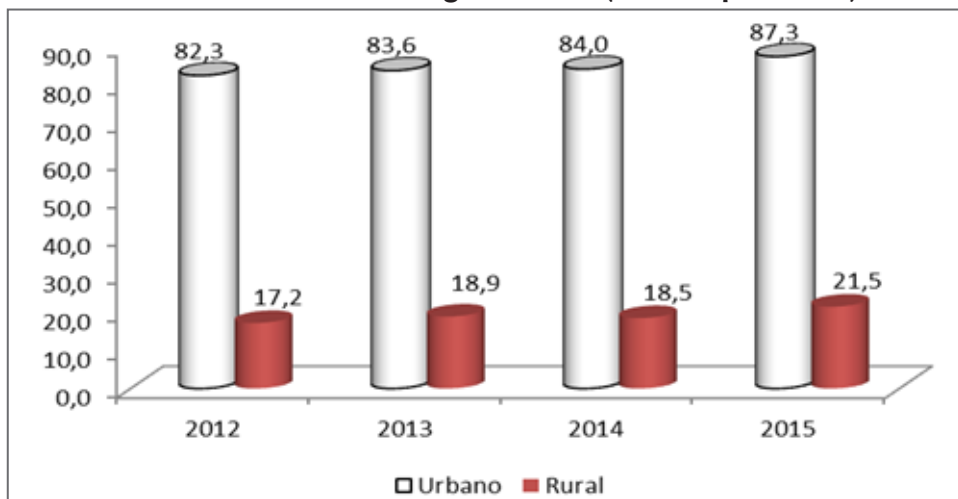
Las cifras nacionales de cobertura o calidad de servicio, en general, no reflejan la realidad que afronta cada región del país. Si bien el Perú alcanzó la meta del milenio en relación a agua, no se debe dejar de mencionar que aún hay lugares en el Perú donde las coberturas son significativamente menores al promedio, como es el caso del sector rural de Loreto, Ucayali y Puno con coberturas de 12.6 %, 37.9 % y 42.9 %, respectivamente.

EL ACCESO AL SERVICIO DE SANEAMIENTO

En cuanto al servicio de saneamiento, se observa una situación aún más crítica que la descrita en el caso del agua. En el Perú, 22.4 millones de personas cuentan con el servicio de saneamiento, que representan el 71.9 % del total de la población. Es decir que para lograr saneamiento universal se debe encontrar la forma de llegar a 8.7 millones de peruanos en los próximos años, con soluciones innovadoras, costo eficiente y que puedan ser rápidamente replicables.

Si bien la cobertura a nivel nacional de saneamiento ha aumentado en los últimos 4 años en aproximadamente 4 puntos porcentuales, las cifras son desalentadoras en el sector rural, donde se concentra la mayor parte de la población no servida y solo el 21.5 % de habitantes cuenta con este servicio, lo cual nos coloca como país en uno de los últimos lugares en los rankings internacionales, como es el caso del Índice de Progreso Social. Asimismo, la brecha de acceso urbano-rural no ha disminuido desde el 2012, pues se sigue registrando una diferencia alrededor de 65 puntos porcentuales, con respecto al registrado en el sector urbano, con serias consecuencias para la salud de la población, que como es de conocimiento amplio, el servicio de saneamiento ayuda a prevenir y mejorar la calidad del medio ambiente lugar del que los seres humanos tienen dependencia para satisfacer sus necesidades de salud y supervivencia (Campos, 2003; Castro, 2009).

Gráfico N.º 2
Acceso a saneamiento según ámbito (% de la población)



Fuente: ENAPRES
 Elaboración: IEP

Si bien la situación del saneamiento en el sector rural deja mucho que desear, se tiene evidencia de que hay 4 regiones donde este indicador está alrededor del 10 %, como es el caso de Loreto (0.9 %), Ucayali (5.3 %), Piura (10.3 %) y Tumbes (11.9 %). Es decir que, de cada diez habitantes, solo dos tienen acceso a saneamiento.

LA CALIDAD DEL AGUA

Un tercer problema relevante en la agenda de agua y saneamiento es la calidad del recurso hídrico. La literatura sobre el tema concluye que el agua contaminada es uno de los factores que más afecta a la población infantil, y que tiene estrecha relación con enfermedades como la desnutrición crónica infantil, las enfermedades diarreicas agudas (EDAS) y la anemia. En ese sentido, la política social tiene un límite, porque se puede dotar a la población de complementos alimenticios o transferencias monetarias que posteriormente se traducirá en consumo, sin embargo, los niños y la

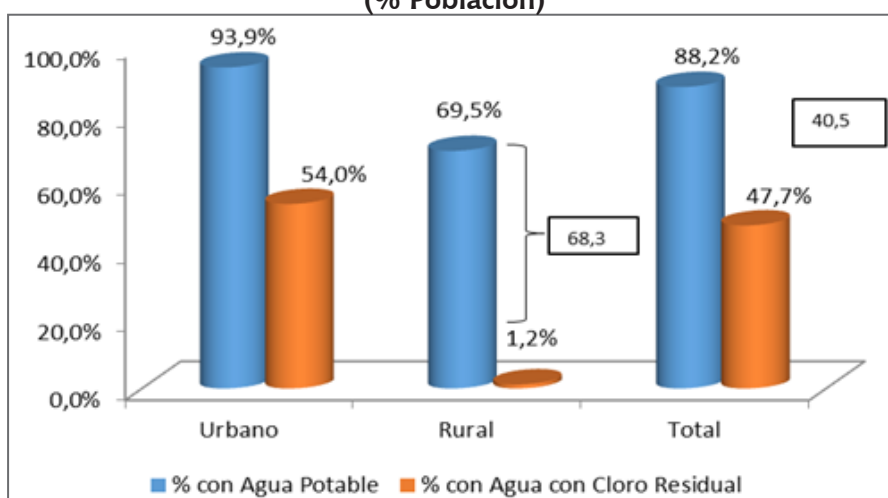
población en general siguen consumiendo agua contaminada. En el Perú existen muchas familias que tienen acceso a agua que proviene de una red pública, la cual califica como agua potable, a pesar de ello el agua que discurre por dichas cañerías tiene una alta probabilidad de estar contaminada. En ese sentido, y para llamar la atención se le denomina “agua entubada”, es decir aquel tipo de servicio que no asegura agua de calidad para consumo humano.

De lo anterior se puede deducir que hay una diferencia significativa de acceso entre la población que tiene agua que proviene de un sistema por red pública, y el porcentaje de esa misma población que consumen agua apta para consumo humano. A nivel nacional, el 88.2 % de personas consume agua “potable”, es decir agua de red pública. Los resultados para el 2015 dan cuenta que hay 9.5 millones de personas en el ámbito rural que consume agua contaminada y en el ámbito urbano 6 millones de peruanos. Es

decir, que existen 15.6 millones de personas que están expuestas a contraer enfermedades por el consumo de agua no clorada. En ese sentido cabe la pregunta: ¿es la calidad del agua un problema resuelto en el Perú o por el contrario es la princi-

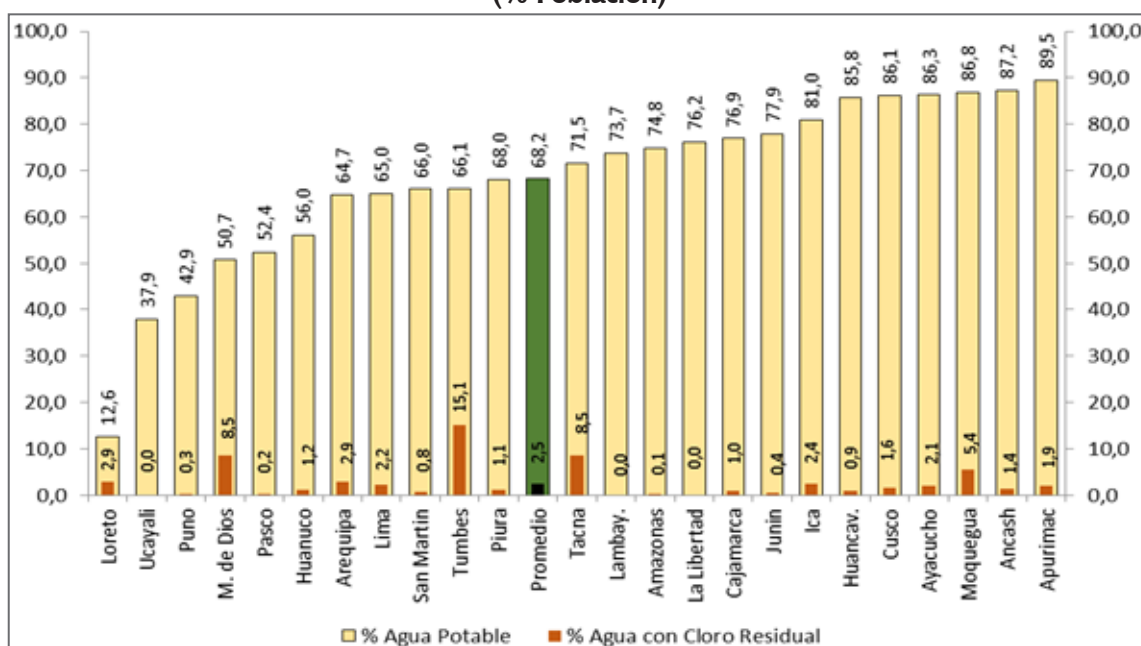
pal limitante que tiene que enfrentar el sector con premura? En el Gráfico N.º 3 se puede ver que las brechas de acceso a agua segura son de 39,9 y 68,3 puntos porcentuales en el ámbito urbano y rural, respectivamente:

Gráfico N.º 3
Agua entubada: Brecha de acceso a agua potable y acceso a agua segura 2015
 (% Población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

Gráfico N.º 4
Agua entubada: Brecha de acceso a agua potable y acceso a agua segura en el sector rural
 (% Población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

Un análisis del acceso a agua segura en el ámbito rural del país, da cuenta que hay 13 regiones que registran una cobertura de agua superior al promedio nacional (entre 71.5 % y 89,5 %), en contraste, en todas estas regiones el acceso al agua clorada no supera el 9%, tal como se observa en el Cuadro N.º 4. Por otro lado, existe un grupo de regiones en el dónde la situación es extrema, específicamente en aquellas que se ubican en la selva del país, como el caso de Loreto y Ucayali, cuya cobertura del servicio no supera el 40% y el acceso a agua segura es muy cercano a cero o cero, como en el caso de Ucayali.

OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO

Como se ha señalado en líneas anteriores, existen grandes problemas en el país relacionados con la falta de cobertura del servicio de agua y saneamiento en sectores específicos, brechas significativas entre el sector urbano y rural, así como con la calidad

del agua. Sin embargo, también es importante dar cuenta de los otros problemas que se afrontan en el sector urbano, sobre todo en el ámbito de las EPS. Como se puede resumir en el Cuadro N.º 2, encontramos problemas en la continuidad del servicio, es decir en el número de horas al día que la población cuenta con este recurso, que en promedio bordea los 18.7 horas en el sector urbano y que debería ser de 24 horas. Por otro lado, hay problemas de alta morosidad, registrando un valor que duplica el valor esperado. El índice de roturas de las tuberías y de atoros es alto en relación a los estándares esperados. El porcentaje de conexiones que tienen micromedición (66.4 %), así como el porcentaje de agua no facturada (36 %), estaría indicando que hay un segmento de la población sobre la cual, las Empresas Prestadoras de Servicios no tiene control en relación a la cantidad de agua que consume, o no facturada por el servicio, lo cual adicionado a las altas tasas de morosidad tiene repercusión en la sostenibilidad de dichas entidades.

Cuadro N.º 2
Indicadores de gestión de las EPS en el sector urbano

Indicador	Unidad de medida	2011	2012	2013	2014	Estándar
a. Cantidad de agua	L/h/d	143,2	136,3	154,2	150,7	150
b. Calidad del agua	% muestras Cloro residual libre	99,21	99,59	99,11	99,65	100
c. Continuidad	horas/día	18,11	18,43	18,65	18,6	24
d. Cobertura de agua	%	85,55	88,38	89,51	90,36	100
e. Cobertura de saneamiento	%	78,41	80,9	82,52	83,07	100
f. Tasa de morosidad	meses	2,01	2,07	2,01	1,87	1
g. Roturas/km	roturas/km	0,74	0,74	0,73	0,66	0,2
h. Atoros/km	atoros/km	4,51	5,35	5,88	4,33	3
i. Tratamiento de aguas residuales	%	32,83	32,05	47,67	60,64	100
j. Micromedición	%	61,28	63,36	65,68	66,36	100
K. Agua no facturada	%	39,0	36,7	36,5	36,0	100

Fuente: SUNASS
Elaboración: IEP

PROPUESTA DEL ACTUAL GOBIERNO PARA EL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO⁴

El actual gobierno tiene como objetivo fundamental, lograr “que todos los peruanos tengan acceso en su hogar a agua de calidad las 24 horas del día, los siete días de la semana”. Adicionalmente menciona que esta constituye una política de Estado y no de gobierno, lo cual estaría indicando que el cumplimiento de este objetivo abarcará más de un periodo de gobierno.

Para lograr dicho objetivo, se propone dar impulso a la estrategia de financiamiento, que permita lograr mayores inversiones, modernización y fortalecimiento de los operadores de los servicios, (es decir EPS en el sector urbano y operadores locales y organizaciones comunales en el sector rural). También se busca tener un marco legal para lograr inversiones y obras rápidas, seguras sostenibles y transparentes.

También menciona que, para generar mayor infraestructura, se tendrá un agresivo “plan de inversiones públicas y privadas”, además de reiniciar y solucionar las trabas que impiden seguir con todas las obras paralizadas. En ese sentido, al 2017 se tiene el objetivo de lograr reiniciar y culminar el 50 % de las obras paralizadas. En relación a esto, en breve se declarará la viabilidad de la construcción de las 10 plantas de tratamiento de las aguas residuales de la Cuenca del Lago Titicaca; así como la culminación de los macroproyectos Pachacútec y Los Jazmines, así como iniciar cerca de 16 proyectos en Lima por un valor superior a los mil millones de soles.

Específicamente se plantea constituir un fondo denominado Agua Segura para trabajar el tema de la calidad del agua. Aún no se tiene detalles específicos

⁴ Este constituye un resumen de la propuesta para el sector agua y Saneamiento que hizo el premier Zavala en el Congreso.

sobre el tema, pero se espera que estén acordes con lo que se viene haciendo hasta ahora como parte de la política intersectorial del MIDIS y el MVCS.

FRENTE A ESTOS PLANTEAMIENTOS Y OTROS QUE SE TIENE EN EL PLAN DE GOBIERNO, ¿CUÁLES SON LOS RETOS QUE TIENE EL SECTOR?

El objetivo de lograr el saneamiento universal y ofrecer una buena calidad de los servicios de agua y saneamiento, implica todo un reto para la actual administración de gobierno, teniendo en cuenta el contexto previamente descrito.

Se menciona un fuerte componente de inversión física, para lo cual necesitan flexibilizar el SNIP, de tal forma que las inversiones fluyan y la instalación de sistemas de masifique en todos los sectores aún no cubiertos. De acuerdo a lo estimado en el Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento, se estima que para que todos los peruanos tengan acceso a estos servicios, se hace necesario invertir aproximadamente 53,485 millones de soles, incluyendo inversión, rehabilitación, y micro medición, donde solo la ampliación de coberturas tiene un peso de 80 % en el monto total. La cifra es significativa, sin embargo, bajo el supuesto que el gobierno tenga la intención de lograr este objetivo y pueda financiar este monto, hay otro tipo de aspectos que deben tomarse en cuenta.

Un aspecto relevante es que en el Perú no existen empresas constructoras que puedan responder a esta demanda en el corto plazo, especialmente en lo relacionado a la dotación de servicios en el medio rural, así como en las distintas regiones naturales. En el pasado se intentó hacer intervenciones a gran escala con el PROCOES, sin embargo, no se pudo llegar a ejecutar la cuarta parte de sistemas que tenía programa el PNSR en su momento. Otra limitante de la inversión, está en la evaluación de los PIP del sector rural, que no toman en cuenta las caracterís-

ticas específicas de este ámbito y son analizadas con un punto de vista urbano⁵. Otro aspecto importante es que se requiere recursos humanos (ingenieros), insumos y tecnologías adecuadas para que se responda a esta demanda a gran escala y que es poco probable que se cuente con todo este recurso en el corto plazo. Por otro lado, el componente técnico de las inversiones debe estar acompañado del componente social, para no repetir los errores del pasado, como es el caso de Foncodes que instalaba infraestructura en el sector que posteriormente no podía ser mantenida por los gestores del sistema, debido a que no contaban con la suficiente capacitación en el medio rural, o que, por el contrario, las familias no estaban familiarizadas con el uso de estos sistemas y no usaban los servicios.

En el Perú no existen empresas constructoras que puedan responder a esta demanda en el corto plazo, especialmente en lo relacionado a la dotación de servicios en el medio rural, así como en las distintas regiones naturales.

En cuanto al nivel de gestión, se puede ver que existe un nivel de gestión diferente de los servicios de agua y saneamiento tanto en el sector urbano como en el sector rural. Es como si coexistieran dos realidades distintas en un mismo país, una en el sector urbano más moderno con coberturas y calidad del servicio, acordes con los estándares de América Latina y otra en el ámbito rural, donde las organizaciones comunales autogestionan estos servicios con el aporte de la cuota familiar que

aún no cubre los costos que demanda este servicio. En este sentido, el gran reto es seguir institucionalizando el modelo operacional el PNSR, sobre todo en los relacionados a la articulación territorial (Anexo 5 del Presupuesto por Resultados 083), de tal forma que exista un trabajo articulado entre los tres niveles de gobierno, fortaleciendo las Direcciones Regionales de Vivienda Construcción y Saneamiento, así como los gobiernos locales, a través de las Áreas Técnicas Municipales. En suma, se debe seguir trabajando en fortalecer los actores existentes, establecer responsabilidad y exigir resultados.

El sector urbano también enfrenta sus propios problemas, y la gran solución se encuentra en fortalecer el trabajo que vienen haciendo las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), algunas de ellas ya se encuentran en reestructuración y se espera que con la ayuda de los organismos técnicos como la OTASS, logren mejorar sus estándares en la calidad del servicio. No obstante, otro reto importante es que la SUNASS, que cumple con el papel de regular las EPS, tengan un trabajo más intensivo en su rol de fiscalización y seguimiento, que la información que reportan las EPS sean bien cercanas a la realidad, y no como en el caso de la calidad del agua, donde el reporte de SUNASS difiere en varios puntos de las reportadas por las encuestas de hogares del INEI. Y finalmente que esta entidad entre en la modalidad de presupuesto por resultados, de tal forma que pueda unir los grandes desafíos que tiene a resultados concretos en su papel de regulador.

Otro desafío importante es el tema de las tecnologías. Como es de esperar, las soluciones en estos segmentos no solo deben ser pensadas en el agua, sino también en saneamiento con una mirada abierta a que los peruanos que viven en estas zonas, tengan el mismo derecho de ser atendidos

⁵ Ver la experiencia de FONIE, que contaba con muchos fondos para financiar y no tenía expedientes de calidad para ser financiados con ese fondo.

con un buen servicio a un costo aceptable, “siete días a la semana por 24 horas”, pero no siempre con servicios convencionales sino que tome en cuenta otras soluciones tecnológicas como es el uso de biodigestores que funcionan muy bien en zonas periurbanas y en el ámbito rural, a un costo aceptable, y que viene siendo implementado en el país con muy buenos resultados.

Sin duda, un quinto tema está relacionado con la cantidad de agua que se pierde y no se factura (40 % del total), lo cual se debe a dos motivos. El primero tiene que ver con el mal estado de las tuberías del sistema y el segundo por la falta de micromedición, lo que determina que en muchos hogares se hace un uso inadecuado del recurso, que supera varias veces el consumo promedio familiar.

Finalmente, es importante identificar como está planteado el Presupuesto por Resultados del Programa Nacional de Saneamiento Urbano y del Programa Nacional de Saneamiento Rural, ver si el Programa Presupuestal corresponde a los grandes desafíos que implica la problemática en este sector. Un ejemplo, es que, si el PPR del PNSR está diseñado para dar un mejor servicio a todas las personas que en la actualidad es usuaria de algún sistema, no se puede esperar que aborde la problemática de ampliar la cobertura porque

su estructura presupuestal no lo permite, la única forma de hacerlo es a través de los programas preexistentes, pero que vienen con sus propias condicionalidades como es el caso de PROCOES y Amazonia Rural. Por otro lado, el PPR tampoco tiene como resultado la implementación de sistemas de cloración, en ese sentido el PNSR no podrá concentrarse en esta tarea porque su estructura presupuestal no lo permite, aun siendo el órgano rector. Es por eso que en la anterior administración tuvo que ser abordado por Foncodes, desde el MIDIS.

Sin duda el desafío es grande en el sector y se puede lograr importantes avances, siempre que se tenga una mirada abierta a encontrar soluciones para todos los segmentos de la población y no volver a cometer los errores del pasado, donde las soluciones solo eran pensadas en el sector urbano y ámbito donde opera la EPS. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Venero, Hildegardi. “Los retos que enfrentará el gobierno en el campo de los servicios públicos de agua y saneamiento”, *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/los-retos-enfrentara-gobierno-campo-los-servicios-publicos-agua-saneamiento/>

ISSN 2076-7722