

El Título III regula la prestación de los servicios de saneamiento orientada principalmente a la modernización y fortalecimiento de la gestión de los prestadores de servicios de saneamiento, la infraestructura y los servicios de saneamiento. Se divide en seis (06) capítulos:

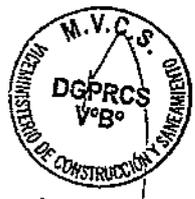
El Capítulo I contiene las Consideraciones Generales estableciéndose el derecho al acceso de los servicios de saneamiento, por el cual los prestadores de los servicios están obligados a garantizar la prestación de los servicios dentro de todo su ámbito de responsabilidad. No obstante ello, señala que el acceso está condicionado al otorgamiento de la factibilidad de los servicios por los prestadores o por las municipalidades, de ser el caso, dentro de su ámbito de responsabilidad.

El Capítulo II contiene las Consideraciones para la Gestión Ambiental y la Gestión del Riesgo de desastres, donde se establece la obligación de los prestadores de servicios de implementar tecnologías apropiadas para el tratamiento de aguas residuales, a fin de cumplir con normas ambientales aplicables, de acuerdo a ley, evitando la contaminación de las fuentes receptoras de agua y promoviendo su reúso, sobre la implementación de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, en concordancia con la normativa aplicable (Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, y su Reglamento) y sobre la gestión de riesgos de desastres así como medidas de adaptación al cambio climático.

El Capítulo III contiene las disposiciones sobre las servidumbres e interferencias para la prestación de los servicios de saneamiento.

El Capítulo IV contiene las consideraciones de Gobernabilidad y Gobernanza:

- Buen gobierno corporativo. La actuación de los prestadores de los servicios de saneamiento se rige por los principios básicos del Buen Gobierno Corporativo.
- Gobernabilidad. En el ejercicio de su desempeño empresarial las empresas prestadoras están obligadas a buscar niveles adecuados de gobernabilidad.
- Código de Buen Gobierno Corporativo. Las empresas prestadoras tienen la obligación de aprobar su Código de Buen Gobierno Corporativo en el que se desarrolla de manera detallada las normas y principios a ser aplicados por los diferentes órganos societarios.
- Transparencia de la gestión y rendición de cuentas. Todas las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional y del gobierno local, con competencias reconocidas por el ordenamiento legal vinculadas con la prestación de los servicios de saneamiento así como los prestadores de los servicios de saneamiento, están obligados a:
 1. Reportar a la ciudadanía con una periodicidad anual, los resultados de su gestión, en especial sobre sus contribuciones a las metas del Plan Nacional de Saneamiento.
 2. Implementar mecanismos de rendición de cuentas sobre sus funciones, responsabilidades y resultados, de forma anual, con la finalidad de transparentar la información relacionada con el desempeño de la gestión, los logros alcanzados y los recursos utilizados, en el corto, mediano y largo plazo, sin perjuicio de las normas que regulan el Sistema Nacional de Control.
 3. Remitir al Ente rector información vinculada con la prestación de los servicios de saneamiento, cuando éste lo requiera.



Lo establecido en el inciso 2 del numeral precedente, no es aplicable a la Sunass. En relación al inciso 3, la Sunass remitirá información vinculada al marco de su competencia.

Esta disposición resulta necesaria a fin de que el Sector Saneamiento afine las estrategias en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Saneamiento, con énfasis en la reducción de la brecha de acceso universal de los servicios de saneamiento de calidad.

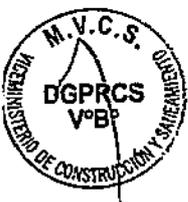
El Capítulo V regula disposiciones para el fortalecimiento de la gestión de los servicios de saneamiento:

- Se establece que el Ente rector ejecuta a nivel nacional, a través de sus órganos, programas y organismos adscritos, programas de capacitación, asistencia técnica e innovación y transferencia tecnológica para la creación y el fortalecimiento de capacidades en apoyo a la mejora de la gestión de los servicios de saneamiento.
- El fortalecimiento de capacidades incluye la gestión empresarial, la gestión económico financiera y la gestión técnico operativa. La planificación de las acciones para el fortalecimiento de capacidades debe incluir el impacto esperado en cuanto a la mejora de la gestión de los servicios de saneamiento a nivel nacional.

El Capítulo VI establece los derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios de los servicios de saneamiento.

El Capítulo VII establece las disposiciones aplicables a las empresas prestadoras, referidas al régimen especial de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal, la conformación de su Directorio, las atribuciones, obligaciones, responsabilidades de los miembros del Directorio, las atribuciones y responsabilidades de la Junta General de Accionistas, entre otras disposiciones sobre la gestión y administración empresarial:

- La Junta General de Accionistas de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal está obligada al respeto de la autonomía de la gestión empresarial de las empresas prestadoras y al cumplimiento de las normas de Buen Gobierno Corporativo y Rendición de Cuentas y Desempeño establecidas por el Ente rector, así como de las demás obligaciones que establezca la normativa sectorial.
- El (los) Alcalde(s) de la(s) municipalidad(es) accionista(s), cuando actúa como miembro de la Junta General de Accionistas de la empresa prestadora en la que participa, o en el ejercicio de su función, responden personalmente, por determinados supuestos establecidos en la Ley.
- Los directores responden personalmente por la gestión, administración y resultados de la empresa prestadora. Deben actuar con la debida diligencia, cuidado y reserva, velando por los intereses de la empresa prestadora, protegiendo su patrimonio societario y procurando la eficiencia en la gestión empresarial.
- Los directores responden, ilimitada y solidariamente, según corresponda, ante la empresa prestadora en la que ejercen sus funciones, por determinados supuestos establecidos en la Ley.



- Los directores quedan prohibidos de percibir más de cuatro (04) dietas por mes, aun cuando exista un número mayor de sesiones. Esta propuesta tiene por finalidad fortalecer la gestión directiva de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal, de tal manera que se generen mejores expectativas a los profesionales interesados en desempeñar dicho cargo.

Sobre el particular, es preciso señalar que a la fecha la composición de los Directorios de las EPS municipales es de cinco (05) directores para EPS de mayor tamaño y de tres (03) directores para EPS de menor tamaño, y existen EPS municipales que tienen dietas que no superan los doscientos soles por sesión⁸, lo cual es una limitación para captar a los mejores profesionales que ejerzan la dirección en las EPS. En virtud de ello, es que la propuesta contempla uniformizar a tres (03) el número de directores por empresa prestadora y elevar hasta cuatro (04) el número de dietas que estos puedan percibir -previa aprobación del correspondiente decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas-, con la finalidad de compensar de alguna manera los montos que a la fecha vienen percibiendo por sesión.

Asimismo, es de precisar que esta disposición se encuentra enmarcada en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF y en la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

- Con el objeto de asegurar la correcta administración de los recursos recaudados por concepto de tarifa, las empresas prestadoras públicas de los servicios de saneamiento deben implementar registros de costos e ingresos que les permitan administrados de manera separada los recursos recaudados por la prestación de sus servicios y otros derivados (servicios ecosistémicos, comercialización de aguas residuales, entre otros).



Esta disposición coadyuva a transparentar la información financiera de los prestadores con el fin de que la Sunass determine las tarifas correspondientes.

El Capítulo VIII dispone medidas aplicables a prestadores distintos a empresas, como es el caso de los prestadores del ámbito rural, donde se enfatiza la inclusión social, las funciones del Ente rector para la creación y fortalecimiento de capacidades, y la actuación articulada de los gobiernos regionales y el Ente rector en este ámbito.

El Título IV establece medidas para la Regulación Económica, que tiene dos objetivos primordiales: en primer lugar, establecer que la Sunass ejerce una función de regulación económica y no únicamente tarifaria, ampliando su ámbito de regulación. El segundo objetivo es consolidar algunos de los avances regulatorios que se han producido en los últimos años con resultados positivos, así como mejorar y fortalecer el marco regulatorio e institucional.

La propuesta normativa amplía el concepto de regulación tarifaria a regulación económica, a fin de dar funciones a la Sunass para fijar, revisar, reajustar el nivel tarifario, determinar la estructura tarifaria y de cargos de acceso, así como la posibilidad de desregular un mercado. La regulación económica no implica necesariamente la fijación de tarifas, sino que también da la opción de optar por regulación de acceso o desregulación, previo análisis del mercado.

⁸ Empresa Municipal de Agua y Alcantarillado de Pasco Sociedad Anónima - EMAPA PASCO S.A.

En el caso de la regulación de acceso, lo que se busca es promover el bienestar de los usuarios a través de una mayor competencia en los servicios cuya prestación requiere de facilidades esenciales controladas por los prestadores de los servicios de saneamiento. Por otro lado, la desregulación permitirá, que luego del análisis respectivo, la Sunass resuelva desregular un mercado porque se ha encontrado que existen condiciones de competencia que permiten lograr una asignación eficiente.

En cuanto a los principios que rigen la regulación económica, en la propuesta normativa se han incorporado adicionalmente a los existentes los principios de no discriminación y costo beneficio. Estos nuevos principios permitirán que el organismo regulador garantice un trato equitativo a todos los prestadores bajo su ámbito de regulación, y ejerza sus funciones en aquellos casos en los que los beneficios esperados de su intervención superen a los costos en los que incurrirá.

Asimismo, la propuesta considera para efectos de la regulación económica, se consideran prestadores de servicios de saneamiento regulados: a. Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento; b. Las empresas prestadoras en virtud de contratos de asociaciones público privada u otras modalidades de participación privada, dentro de lo establecido en los mismos; c. Las Unidades de Gestión Municipal; d. Los Operadores Especializados; y, e. Las Organizaciones Comunales. Para dicho fin, la Sunass establece modelos de regulación diferenciados, considerando el ámbito de prestación del servicio.

Esta modificación refuerza el enfoque de la Sunass como regulador de los servicios de saneamiento, con independencia de quien realiza la prestación, o de si dicha prestación se realiza de manera parcial o total. Por lo tanto, se abandona el enfoque de que la Sunass sólo regula a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento tal y como las conocemos en la actualidad. Este enfoque ha ocasionado que en muchas ciudades ningún ente del Estado supervise la calidad de la prestación de los servicios o de los pagos que realizan los usuarios, situación que la propuesta de ley corrige.

Asimismo, la propuesta normativa señala que están sujetos a regulación económica no solo los servicios de saneamiento sino también los productos y servicios derivados de los sistemas que conforman los servicios de saneamiento. Es decir, se encuentran sujetos a regulación tanto los sub-productos derivados de la cadena de los servicios de saneamiento (lodos, aguas residuales tratadas, entre otros); así como otros servicios que impliquen la prestación parcial de servicios de saneamiento, tales como el represamiento, trasvase y conducción de agua cruda, producción de agua potable, así como el tratamiento de aguas residuales, entre otros. Esta prestación parcial puede ser llevada a cabo por un Concesionario en el marco del respectivo contrato de asociación público privada, tal como es reconocido en el Texto Único Ordenado del Reglamento de la LGSS⁹.

Asimismo, se establece que las decisiones de la Sunass que se dicten en ejecución de las competencias atribuidas en este Título, no pueden someterse a arbitraje. Esto es de especial importancia, para una gestión eficiente de la prestación de los servicios de saneamiento, puesto que en la experiencia regulatoria peruana, existen empresas que han recurrido a arbitrajes con lo cual han evadido el cumplimiento de disposiciones del organismo regulador competente, incluso cuando los contratos de concesión lo prohíben expresamente¹⁰.

⁹ Literal d) del artículo 12.

¹⁰ En particular, en el sector saneamiento, existe experiencia sobre un arbitraje que pretendió modificar no solo el factor de competencia, sino además las metas de gestión establecidas por el Organismo Regulador, así como el monto de la Garantía de Fiel Cumplimiento, cuya supervisión corresponde también a la Sunass. Dichas experiencias debilitan el marco institucional y remarcan la importancia del rol del Organismo Regulador, particularmente cuando se trata de la



De igual modo, la propuesta normativa establece explícitamente que la provisión de los servicios de saneamiento se financia a través de tarifas, transferencias y donaciones. Esto permitirá que los terceros que decidan financiar proyectos de inversión, tengan en consideración que deberán financiar también la operación y mantenimiento de los proyectos, en los casos en que existan prioridades de expansión de cobertura de los servicios o el número de usuarios o su capacidad de pago resulte insuficiente. De esta manera, la propuesta normativa contribuye a un mayor control y planificación del prestador del servicio de los recursos públicos, evitando el modelo de donaciones fragmentadas y desestructuradas que ha caracterizado al sector durante años, lo que redundará en una mayor efectividad en el cierre de la brecha de saneamiento.

La propuesta normativa incluye, asimismo, entre las facultades de la Sunass mejorar el sistema de subsidios cruzados, utilizando procedimientos de focalización aplicables a usuarios en situación de pobreza y extrema pobreza.

El Título V regula a los Organismos Públicos Especializados del Sector Saneamiento, entiéndase a la Sunass y al OTASS.

El Capítulo I establece las disposiciones para el fortalecimiento de las funciones y actividades de la Sunass, siendo prioritario el acceso a los servicios de saneamiento a nivel nacional, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, y considerando el rol fundamental del regulador para asegurar la adecuada prestación de los servicios de saneamiento, de acuerdo a:

- Su competencia como regulador sea a nivel nacional (ámbitos urbano y rural).
- Asuma funciones relativas a la evaluación (solvencia económica y financiera, sostenibilidad en la gestión empresarial y sostenibilidad en la prestación de los servicios) para determinar el ingreso al RAT.
- Asuma la supervisión, fiscalización y sanción sobre la gestión y administración empresarial (directorío y gerencia), buen gobierno corporativo y rendición de cuentas y desempeño, por contar con mayor experiencia y mayor disponibilidad de información para asumir dicha función.
- Recopilar, procesar e incorporar en el SIAS, bajo responsabilidad, la información sobre la infraestructura e indicadores de gestión de los servicios de saneamiento de las empresas prestadoras y de pequeñas ciudades, en coordinación con las empresas prestadoras y con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Sobre el particular, y en concordancia con lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la propuesta, las nuevas funciones - distintas a las relativas a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento- serán asumidas por la Sunass de forma progresiva, acorde a su disponibilidad presupuestal. Para dicha implementación progresiva se plantea aprobar un cronograma de implementación a ser aprobado por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a propuesta de éste último.

Con respecto de las funciones que debe ejercer el OTASS en el marco de la presente propuesta, igualmente el MVCS queda facultado a efectuar transferencias de partidas para la ejecución e implementación de la política sectorial.

supervisión de disposiciones que buscan proteger el bienestar de los usuarios, que no se encuentran representados en un proceso de arbitraje.



El Capítulo II establece las disposiciones para el fortalecimiento de las funciones y actividades del OTASS.

El OTASS fue creado con la LMSS, como organismo público técnico especializado adscrito al MVCS, con la finalidad de cautelar la adecuada administración y gestión de las EPS municipales, ejecutando la política sectorial en dicha materia; ejerciendo para ello las funciones asignadas por la citada Ley y su Reglamento, en materia normativa, promotora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora sobre la administración y gestión de las EPS municipales; así como la evaluación de las EPS municipales para su reflotamiento y la dirección del RAT.

Con la finalidad de lograr la mejora de la gestión de los prestadores de servicios de saneamiento, y de esta manera, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, en beneficio de la población, y contribuir con la cobertura universal de los servicios de saneamiento, es prioritario dar un nuevo enfoque y reorientar a las funciones del OTASS, como organismo técnico especializado, con un rol prioritariamente promotor y ejecutor de la política del Ente rector y no normativo -por cuanto la política de saneamiento la define el Ente rector- ni supervisor, fiscalizador y sancionador -por cuanto el regulador tiene mayor especialización en dicha materia, ni evaluador de las EPS- por cuanto la Sunass cuenta con la información para poder determinar las empresas en condiciones para ingresar al RAT -lo cual permitirá que el OTASS concentre sus recursos en la mejora efectiva de la administración y gestión de la prestación de servicios de saneamiento y en la dirección y reflotamiento de las EPS municipales incorporadas al RAT-.

En ese sentido, el proyecto de Decreto Legislativo establece las medidas para lograr el fortalecimiento del OTASS, con un rol de promotor y ejecutor de la política del Ente rector en materia de administración y gestión de la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito urbano, enfocado a:

- Brindar capacitación, asistencia técnica, asesoría e innovación y transferencia tecnológica, que permita la mejora de la gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento.
- Promover y planificar la ejecución de la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento.
- Efectuar la priorización para el ingreso al RAT, a partir de la evaluación que realice la Sunass.
- Asumir la gestión provisional de las empresas prestadoras incorporadas al RAT y adoptar las acciones necesarias para su reflotamiento, en términos de sostenibilidad económica-financiera, sostenibilidad en la gestión empresarial y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento, para el logro de los objetivos de la política pública de saneamiento.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, se faculta al OTASS para contratar servicios de terceros especializados, de acuerdo a los mecanismos previstos en la normativa vigente, así como para financiar, con cargo a su presupuesto, la adquisición de bienes y servicios necesarios para mejorar la gestión operativa, comercial y administrativa de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal. Asimismo, para los fines señalados, el OTASS podrá recibir del Ente rector, transferencias con cargo a sus recursos por las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios. Del mismo modo, el OTASS puede realizar transferencias a las empresas prestadoras de accionariado municipal.



Al respecto, conforme a lo determinado en el "Informe Final de Resultados de Evaluación de EPS 2015"¹¹, referido a la evaluación de los estados económicos y financieros del periodo 2012-2014 de las empresas prestadoras, se encontró que de un total de cuarenta (40) empresas prestadoras evaluadas¹², dieciocho (18) incurrieron en causal para el ingreso al RAT, y es que el 50% de las citadas empresas se encuentran entre la calificación de baja y muy baja capacidad financiera, lo que nos indica que no cuentan con la suficiente cantidad de activos corrientes para afrontar el pago de sus obligaciones de corto plazo, conforme se establece en el citado informe¹³.

En ese sentido, resulta importante y necesario que con cargo al presupuesto del OTASS se adquieran bienes y servicios para mejorar la gestión operativa, comercial y administrativa de las empresas prestadoras, a efectos de coadyuvarla en el fortalecimiento de su gestión.

Asimismo, considerando que para la adquisición de los bienes antes referidos, así como para la contratación de los servicios, se deben efectuar ciertos procedimientos, también resulta importante que la organización de dichos procedimientos sean encargados a entidades nacionales o internacionales que en razón a su experiencia en el tema permitan efectuar las compras de los bienes y las contrataciones de los servicios más adecuados a favor de las empresas prestadoras.

Respecto a la posibilidad que el OTASS realice transferencias a las empresas prestadoras, como se ha indicado, el 50% de las empresas prestadoras no cuentan con la suficiente cantidad de activos corrientes para afrontar el pago de sus obligaciones de corto plazo y si bien cuentan con el apoyo en materia de transferencias financieras por parte del MVCS, en su calidad de Ente Rector del sector saneamiento, resulta importante que la posibilidad de efectuar transferencias a favor de dichas empresas también la cuente el OTASS.

Dicha posibilidad resultaría necesaria en el marco del nuevo enfoque técnico que se prevé para el OTASS, ya que en su calidad de organismo técnico encargado del fortalecimiento de la gestión de las empresas prestadoras, conoce de primera mano sobre las deficiencias con las que cuentan las empresas prestadoras, que podrían ser subsanadas con el apoyo de transferencias financieras del OTASS.

Por otro lado, se plantea que el Consejo Directivo del OTASS cambie su conformación. Actualmente se encuentra conformado por un representante de la PCM, uno del MVCS; y uno de la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú - Anepssa.

Sin embargo, se debe tener presente que el ámbito de competencia del OTASS se circunscribe a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, personas jurídicas que pertenecen a este Sector, cuyas actividades se encuentran reguladas por los mandatos que emanan del MVCS. En ese sentido, consideramos importante reforzar la participación del Ente rector en el Consejo Directivo del OTASS incrementando un representante de dicha institución al citado colegiado en sustitución del representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, manteniendo al representante de Anepssa en el Consejo Directivo del OTASS.

¹¹ Informe N° 011-2016-OTASS/DEV, emitido por la Dirección de Evaluación del OTASS.

¹² Se evaluaron cuarenta (40) EPS debido a que a la fecha de evaluación siete (07) EPS se encontraban en Régimen de Apoyo Transitorio (EPS Moquegua, EMAPA San Martín, EPS Moyobamba, Semapa Barranca, EPS Ilo, Emapa Huaral y Emapacop; mientras que una (1) EPS se encontraba en Régimen Concursal (EPS Grau).

¹³ Ver página 20 del informe en mención.

El Título VI establece las disposiciones para la Evaluación y Priorización para el ingreso al RAT.

- El proceso de evaluación de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal estará a cargo de la Sunass. Se realiza de oficio anualmente.

De acuerdo a la problemática encontrada, resulta mucho más eficiente que la evaluación se encuentre a cargo de la Sunass, en tanto que la priorización del ingreso al RAT la realice el OTASS y concentre sus recursos humanos y presupuestales en el reflotamiento de estas empresas.

- La Sunass establece los mecanismos que garanticen la transparencia y participación de las empresas prestadoras durante el proceso de evaluación.
- Como resultado del proceso de evaluación, las empresas prestadoras de accionariado municipal se clasifican en: i) Empresas que no incurren en causal para la aplicación del RAT; y ii) Empresas que incurren en causal para la aplicación del RAT.
- Esta clasificación se sustenta en el Informe Final de Evaluación aprobado por el Consejo Directivo de la Sunass, el cual es remitido al OTASS para la priorización en el ingreso al Régimen. Para ello, el OTASS toma en cuenta la información siguiente:
 - a. El Informe Final de Evaluación aprobado por la Sunass.
 - b. La información remitida por el MEF, la Autoridad Nacional del Agua - ANA, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, el Ministerio de Salud - MINSA, el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI y otros, según corresponda.
- El OTASS establece los criterios que permitan efectuar la priorización. La incorporación al RAT se realiza de manera gradual, conforme a la priorización en el ingreso determinada por el OTASS.

El Título VII regula el RAT. Este régimen tiene por objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras y las condiciones de la prestación de los servicios de saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica - financiera, sostenibilidad en la gestión empresarial y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento.

- Las empresas prestadoras incorporadas al RAT gozan de un régimen legal especial y de la protección patrimonial establecida en la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal.

A la fecha existen empresas prestadoras que a pesar de estar dentro del RAT, sus cuentas son materia de embargos como consecuencia de las deudas que mantienen con acreedores, siendo uno de los principales el propio Estado a través de SUNAT, entre otros. Dichas medidas afectan significativamente el presupuesto de la empresa prestadora, poniendo en riesgo la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.

Esta situación que afecta negativamente las finanzas de las empresas en Régimen requiere de una medida proteccionista en función del interés público que existe detrás, pues en caso dichas medidas pongan en mayor riesgo la estabilidad



económica de las empresas, la posibilidad que la población cuente con servicios de saneamiento o mejore la calidad con los que los recibe es cada vez más lejana.

En ese escenario, se plantea la posibilidad de que el patrimonio de las empresas en régimen, gocen de una protección similar de la que goza el patrimonio de una empresa sujeta al régimen concursal.

- El OTASS, en función a la priorización aprobada, declara el inicio del RAT, sujeto a la ratificación mediante Resolución Ministerial.
- El Ente rector prioriza la asignación de recursos financieros para la implementación de las acciones inmediatas del RAT.
- A partir del inicio del RAT se producen los efectos siguientes:
 - a) Se suspenden los derechos y atribuciones del máximo órgano societario de las empresas prestadoras y el OTASS las asume.
 - b) Quedan sin efecto las designaciones de los Directores y del Gerente General y el OTASS las asume.
 - c) El OTASS financia la elaboración del Plan de Acciones de Urgencia (y su ejecución) y el Plan de Reflotamiento.

La principal causa por la cual una EPS es incorporada al RAT es la insolvencia económica financiera por la que atraviesa. En ese sentido, resulta muy complicado que una empresa en régimen pueda financiar la elaboración del Plan de Acciones de Urgencia y menos el Plan de Reflotamiento cuyo costo es superior. En razón a lo señalado y tomando en cuenta que el Plan de Acciones de Urgencia contiene y desarrolla medidas destinadas a lograr mejoras en los aspectos técnico operacionales más importantes de las empresas prestadoras, dependiendo de cada realidad, es sumamente importante que su elaboración y aprobación ocurran en los tiempos y modos esperados. Por ello, es necesario que el OTASS, en su condición de director del régimen, asuma los costos de elaboración de ambos instrumentos.

- A partir del inicio y durante la aplicación del RAT, la responsabilidad y la administración de la prestación de los servicios se encuentra a cargo del OTASS. Para ello, el OTASS cuenta con las siguientes alternativas:
 - a) Está facultado para asumir la dirección de la empresa prestadora con profesionales pertenecientes a dicha entidad, sin perjuicio de llevar adelante el proceso de contratación de gestores.

En tanto OTASS desarrolle el proceso que permita contar con nuevos directores y gerente general o con un gestor, resulta necesario que profesionales pertenecientes a este Organismo Técnico desarrollen las funciones propias del directorio y de la gerencia general, con la finalidad de garantizar la marcha operativa de las empresas. Para este efecto el OTASS debe organizarse internamente de acuerdo a las disposiciones que el Reglamento de la ley señale, así como sus instrumentos de gestión.

- b) Contrata a gestores, con cargo al presupuesto institucional del OTASS para ejercer las funciones de dirección en las empresas prestadoras durante el RAT. Asimismo, la gestión puede ser efectuada por otra empresa prestadora de los servicios de saneamiento.



Con esta medida se incorporaría en las empresas sujetas al régimen, profesionales capacitados y especializados en este tipo de procesos de refluotamiento empresarial y permitiría conseguir los resultados deseados en los tiempos requeridos, pues los costos que sus servicios impliquen deben estar necesariamente vinculados a las metas que el OTASS fije previamente.

Sin embargo, para que esta alternativa sea viable es necesario también que los costos que demanden el servicio sean asumidos por el OTASS, pues difícilmente podrían salir de los recursos de las empresas incorporadas al régimen considerando la insolvencia económica financiera en la que se encuentran. Por ello, la contratación del gestor la debe asumir el OTASS con cargo a su presupuesto institucional.

- c) Designa a directores y gerentes en las empresas prestadoras. Las dietas de los Directores y las retribuciones de los Gerentes designados pueden ser asumidas por el OTASS, con cargo a su presupuesto institucional. A partir del tercer año del inicio del Régimen, el OTASS conforma directorios incorporando progresivamente a los propietarios de las empresas prestadoras.

Esta medida se constituye en una tercera alternativa de administración de las empresas prestadoras incorporadas al régimen. La complicación con este modelo de administración es conseguir mejorar los montos de las dietas de los directores y las retribuciones de los gerentes en las empresas bajo el régimen. Ello no permite captar profesionales con el perfil técnico y experiencia gerencial deseada que posibilite garantizar el éxito del refluotamiento de las empresas, y en razón de ello, se propone que sus dietas y retribuciones sean asumidas por el OTASS.

El Título VIII regula las disposiciones para la promoción de la inversión pública y privada en la prestación de los servicios de saneamiento, con el objetivo de promover, optimizar y ampliar las inversiones públicas y privadas en saneamiento, con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector saneamiento.

De este modo, el proyecto de Decreto Legislativo enfatiza que:

- Los gobiernos regionales y los gobiernos locales priorizan el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión en saneamiento para alcanzar las metas del Plan Nacional de Saneamiento, que es el principal instrumento de política pública sectorial, que apruebe el Ente rector, con el objetivo de alcanzar la cobertura universal de los servicios de saneamiento de forma sostenible.
- El Estado, en sus tres niveles de gobierno, están obligados a coordinar la programación y ejecución de proyectos de inversión en saneamiento, con la finalidad de evitar la duplicidad de proyectos en beneficio de una misma población

Asimismo, cabe indicar que en el caso de la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, SEDAPAL ha identificado por lo menos veintidós (22) habilitaciones periurbanas, donde se observa un estado de vulnerabilidad económica y social, que no cuentan con los servicios de saneamiento, debido a que se encuentran comprendidas en diversos esquemas proyectados de ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, que por la magnitud de los mismos, su implementación no podrá ser realizada a corto plazo¹⁴.

¹⁴ Respecto al nivel de la cobertura de SEDAPAL, se muestra en el Gráfico N° 02 y Gráfico N° 03, se muestra la cobertura de Agua y Alcantarillado respectivamente, alcanzado valores de 92.71% y 89.43% respectivamente,

Ante ello, es necesario implementar medidas que incentiven la formulación y/o ejecución de los proyectos de inversión a ejecutarse en el ámbito de responsabilidad de SEDAPAL. Para tal efecto, se prevé la creación de una Unidad Ejecutora denominada "Agua para Lima y Callao", la cual se encargará de formular, ejecutar y supervisar los proyectos de inversión en coordinación con SEDAPAL a través de la creación del Programa correspondiente.

Cuadro N° 04

Total de proyectos necesarios para lograr cobertura al 100% en el ámbito de responsabilidad de SEDAPAL

Ítem	Modalidad de ejecución	Nº	Millones de S/
1	Proyectos a ejecutar por Obra Pública	70	11,630
2	Proyectos Obras por Impuestos (OXI) *	61	1,000
3	Proyectos Programa Social de Agua	50	750
4	Proyectos APPs	12	4,812
Total		193	18,192

Fuente: SEDAPAL

Elaboración: DEPPCS-MVCS

En el Cuadro N° 04, se muestran los proyectos en número y monto requeridos para lograr el cierre de la brecha en el ámbito de responsabilidad de SEDAPAL, en sus diferentes modalidades de ejecución, estimándose en más de 18 mil millones de soles la inversión requerida, monto que asciende aproximadamente al 34% de la brecha estimada según el PISSAN 2014 - 2021.

Cabe precisar que el Programa deberá generar y ejecutar los Proyectos de Inversión, en coordinación con SEDAPAL en su calidad de Operador Exclusivo de los Servicios de Saneamiento en su respectivo ámbito de responsabilidad. El financiamiento para el funcionamiento del Programa será con cargo a los recursos que provea el Pliego 037 MVCS así como de los que provengan de la cooperación técnica o de otras fuentes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta normativa no irroga gastos adicionales al Tesoro Público; busca establecer las medidas para fortalecer las instituciones involucradas en el Sector saneamiento. Para ello se prevé la transferencia de partidas que se encuentran en la genérica 6.2.4 (Gastos de capital) de la fuente de financiamiento recursos ordinarios del Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU y del Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR.

existiendo una brecha de 7.19% y 10.57% en agua y alcantarillado respectivamente a nivel del ámbito de cobertura de SEDAPAL.

En efecto, se fortalecen las funciones desempeñadas por la Sunass, en su condición de Organismo Regulador. Para ello, se ha previsto que el MVCS, con cargo a su presupuesto institucional, efectúe durante el año 2017, una habilitación presupuestal a favor del Organismo Regulador a fin de que implemente progresivamente las disposiciones establecidas en la Ley.

Con esta autorización, el MVCS busca fortalecer las funciones que actualmente ejerce dentro su ámbito de competencia (50 EPS del ámbito urbano), según el monto indicado en la tabla siguiente:

Cuadro N° 5
Presupuesto adicional para el fortalecer el desempeño de funciones actuales

Componente	Presupuesto adicional (S/. miles)
Función Supervisora	4,812
Función Reguladora	3,373
Comunicaciones	2,976
Bienes y servicios	3,584
Total Presupuesto Adicional	S/. 14,745

Fuente: Sunass.

Del mismo modo, se plantea el otorgamiento de un presupuesto adicional de S/ 13,2 millones, que permitirá incluir en el ámbito de competencia de la Sunass a los operadores distintos a una EPS que brinden servicios de saneamiento a una población urbana, incrementando las supervisión de Sunass en aproximadamente treinta y uno (31) localidades adicionales durante el Año Fiscal 2017. Es preciso mencionar que dicho monto incluye también a las labores de supervisión y fiscalización de los Directorios de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal, así como otras funciones que bajo la normativa actual vienen siendo realizadas por el OTASS.

Esto permitirá que los servicios de saneamiento se brinden en niveles de calidad adecuados, contribuyendo de este modo a la política pública de gobierno de acceso universal a los servicios de saneamiento de calidad.

De esta manera, se plantea un presupuesto adicional, según el detalle de la tabla siguiente:

Cuadro N° 6
Presupuesto adicional para incluir en el ámbito de competencia de la Sunass a los operadores distintos a una EPS que brinden servicios de saneamiento

Componente	Presupuesto adicional (S/. miles)
Función Supervisora	6,810
Función Reguladora	1,655
Función Normativa	933
Comunicaciones	1,800
Bienes y servicios	2,033
Total Presupuesto Adicional	S/. 13,231

Fuente: Sunass.



En tal sentido, téngase presente que un mayor número de supervisiones a cargo de dicha institución permitirá conocer el estado actual de cada prestador del servicio y advertir de manera inmediata cualquier escenario desfavorable a fin de corregirla o reducir su impacto.

Por otro lado, Sunass no cuenta con información relativa al número de prestadores que operan en los distritos fuera de su ámbito de intervención¹⁵. No obstante, con información recogida del Instituto Nacional de Estadística, ha identificado los distritos cuyos servicios de alcantarillado no está siendo prestados por las EPS y, que por tanto, no están bajo la supervisión de la Sunass, planteando para la gradualidad de sus funciones de órgano regulador, intervalos de intervención de acuerdo a rangos poblacionales, los mismos que se detallan a continuación:

Cuadro N° 7
Gradualidad de Intervención del Regulador Sunass en el ámbito urbano

Área de supervisión	Intervalo 0 Más de 20,000 hab.	Intervalo 1 15,000 - 20,000 hab.	Intervalo 2 10,000 - 15,000 hab.	Intervalo 3 2,000 - 10,000 hab.	Total Supervisada (**) (Hab.)
31 distritos	1,000,000				445 distritos 3,2 millones de personas
20 distritos adicionales		350,000			
26 distritos adicionales			323,000		
368 distritos adicionales				1,530,000	

Fuente: Sunass.

(*) Distritos mencionados en la Tabla N° 2.

(**) Sujeto a cronograma de intervención aprobado por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a propuesta de éste último.

Ello se justifica porque el número de distritos en los que la Sunass deberá estar presente aumenta de manera exponencial en la medida en que asuma sus áreas de competencia geográfica para ejercer las nuevas funciones en distritos de una menor cantidad de habitantes.

Por esta razón, la incorporación de los referidos distritos debe ser progresiva, lo cual le permitirá al regulador implementar la organización, así como el marco legal y, en general, todos los instrumentos necesarios para asumir plenamente su nuevo ámbito de competencia.

De otro lado, la habilitación presupuestal que el MVCS efectúe durante el año 2017 al OTASS tiene por propósito contribuir con incrementar los niveles de asistencia técnica brindada a las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal así como mejorar las condiciones mínimas operativas de aquellas sujetas al RAT; interviniendo en aspectos comerciales, operacionales e institucionales, generando de manera inmediata flujos que permitan ir haciendo sostenibles sus operaciones.

A título ilustrativo, la implementación de la política sectorial por parte de OTASS desarrolla sus actividades en dos fases para las EPS sujetas al RAT:

1. Fase de Reordenamiento de la Gestión: El OTASS define a través de su Consejo Directivo el Régimen de Dirección en las EPS. Este puede ser designando Directores y Gerentes en las EPS bajo el RAT, Contratando Administradores transitorios o finalmente gestores de Dirección. Para ello el OTASS debe contar con

¹⁵ i) Situación económico-financiera de los operadores; y, ii) pagos por los servicios prestados.



los recursos suficientes para retribuir a los órganos de Dirección designados por el mismo.

Durante esta fase, se encontrarán dificultades de orden político, social y hasta cultural en las diferentes ciudades donde realizan sus actividades las EPS; motivo por el cual es necesario e indispensable sostener campañas de comunicación efectiva dirigida a los principales actores que tienen que ver con las EPS. Así mismo, es necesario implementar acciones de educación sanitaria a fin de hacer conocer la importancia del recurso y de los servicios de saneamiento.

2. Fase de Reflotamiento. Si inicia con la elaboración de los Planes de Acciones de Urgencia y Planes de Reflotamiento. El primero orientado a obtener un diagnóstico certero o línea de base y establecer las acciones operacionales, comerciales, e institucionales de impacto inmediato y de optimización de los recursos (humanos, financieros, infraestructura, etc) con el fin de restablecer las condiciones mínimas operativas de las EPS. (mantenimiento de infraestructura y reposición de activos) e impactar en los indicadores económico financieros o técnicos que determinaron su ingreso al RAT.

Sobre el mismo y de acuerdo a la evaluación realizada por el OTASS, existen 11 EPS en RAT las que en promedio necesitarán un monto mínimo aproximado para el año 2017 de 4.89 millones de soles por EPS¹⁶, para actividades asociadas a los aspectos específicos institucionales, operacionales y comerciales. Por otro lado, existen 14 EPS con causal para inicio de RAT cuyo monto mínimo aproximado para el año 2017 es de 5.27 millones de soles por EPS¹⁷ lo cual evitará el inicio de RAT.

Asimismo, existen 23 EPS que no están causalizadas ni en RAT, las cuales reciben asistencia técnica en aspectos más específicos y que demandan menos recursos es decir un aproximado de 1.6 millones de soles por EPS en el año 2017.

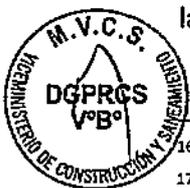
En consecuencia, la implementación de la propuesta normativa generará varios beneficios en la prestación de este servicio público elemental, donde los principales beneficiados son los usuarios. El acceso al agua potable, con una calidad que cumpla los requisitos mínimos, tiene un impacto positivo en la población, pues mejora sus condiciones de vida y salud. En efecto, una adecuada supervisión de la calidad del recurso hídrico contribuye a la disminución de distintas enfermedades relacionadas con la insuficiente calidad de agua como, por ejemplo, las gastrointestinales y la malaria.

De igual modo, se contribuirá con la modernización y fortalecimiento de la gestión de los prestadores de servicios de saneamiento, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como promover, optimizar y ampliar las inversiones públicas en saneamiento, con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector saneamiento.

Finalmente, con relación a la propuesta de creación del Programa para la ejecución de los proyectos de Saneamiento en el marco del ámbito de responsabilidad de SEDAPAL, esta coadyuvará a la implementación de procesos más eficientes y por especialidad, permitirá la rápida ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura de saneamiento por lo que de esta manera se podrán operar y lograr concluir los proyectos de una forma más ágil y eficiente, ampliar la cobertura y cerrar la brecha existente.

¹⁶ Fuente OTASS- EMAPAVIGS S.A.C.

¹⁷ Fuente OTASS- EMAPAB.



Cabe precisar que el financiamiento de la implementación de esta medida no demandará recursos al Tesoro Público toda vez que será con cargo al presupuesto institucional así como de los que provengan de la cooperación técnica o de otras fuentes.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Decreto Legislativo deroga la LGSS, la LMSS, con excepción de su artículo 3 que crea el OTASS, y el Título VIII del Reglamento de la LMSS, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2016-VIVIENDA, así como todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Asimismo, dispone que en tanto resulten aplicables y no se contrapongan con lo establecido en la propuesta normativa, se mantienen vigentes las disposiciones contenidas en el Texto Único Ordenado del Reglamento de la LGSS, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA y el Reglamento de la LMSS, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2016-VIVIENDA, hasta la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley que se apruebe.

En concordancia con la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la presente Ley, se propone que la derogatoria de las normas legales antes señaladas sea eficaz una vez que la Sunass implemente las nuevas competencias y funciones que le son otorgadas por la misma, lo cual permitirá que los prestadores de servicios y las demás entidades con competencias en materia de saneamiento continúen ejerciendo las funciones que les asignan la LGSS y la LMSS, en cuanto les corresponda.



