

DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL FONDO DE INVERSIÓN AGUA SEGURA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

➤ Aspectos generales

1. El Gobierno Nacional ha establecido como prioridad de alto interés público para el desarrollo y la inclusión social de la población, el acceso universal a los servicios de saneamiento¹. En efecto, mediante Resolución Ministerial N° 336-2014-VIVIENDA que aprobó el Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional (PISSAN) 2014-2021, se cuantificó una brecha por un valor de inversión de 53.4 mil millones de nuevos soles a fin de alcanzar la cobertura universal.

Dicho monto incluye las necesidades de ampliación de cobertura de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, la inversión para rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento, así como para otros conceptos de apoyo a la gestión.

2. Por otro lado, el Gobierno Nacional asumió el compromiso ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante la suscripción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible los mismos que establecen en el Objetivo 6 lo siguiente: *"Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos"*, lo que incluye que para el año 2030 se logren, entre otras, las siguientes metas: el acceso universal y equitativo al agua potable así como el fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

3. Asimismo, el Congreso de la República mediante Ley N° 30506, ha delegado en el Poder Ejecutivo, por el plazo de noventa (90) días calendario, la facultad de legislar en materia agua y saneamiento a fin de promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas en agua y saneamiento y público-privadas en tratamiento de agua, garantizando la continuidad de las empresas públicas que prestan estos servicios e incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, conforme lo señala el literal c) del inciso 4) del artículo 2 de la citada Ley.

➤ Situación actual del sector agua y saneamiento

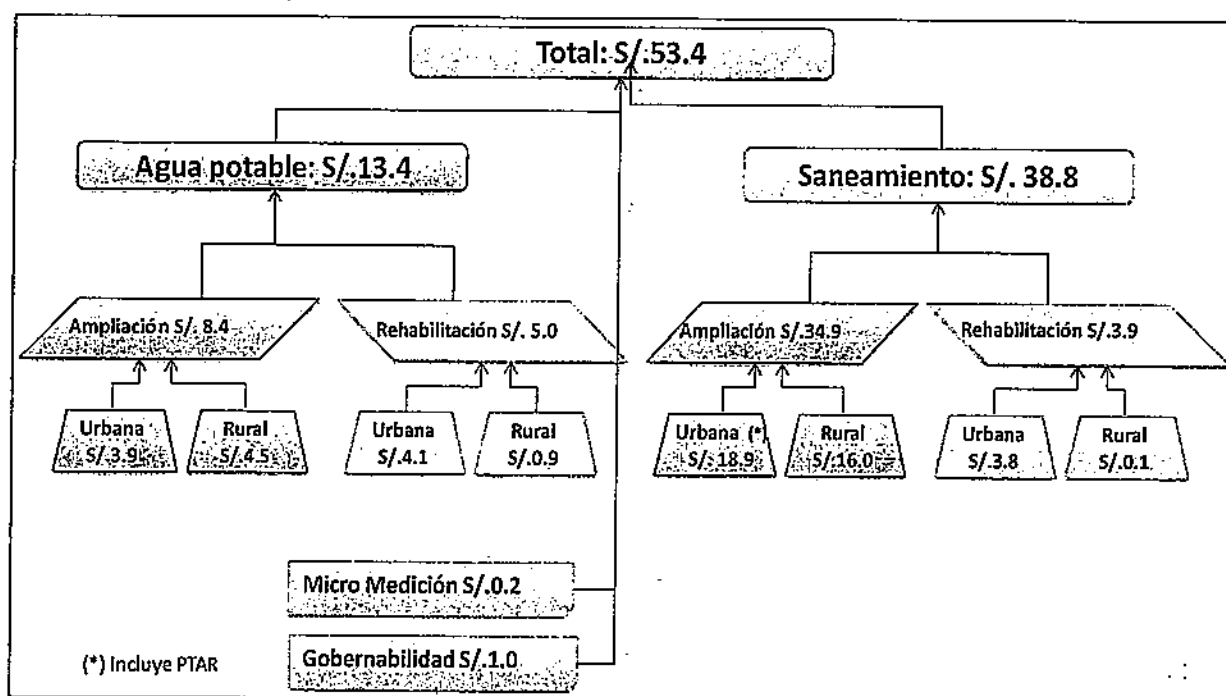
4. Según el Plan Nacional de Inversiones para el Sector Saneamiento - PISSAN 2014-2021, la población urbana con acceso al agua y alcantarillado sanitario sumaría 21.4 y 19.2 millones respectivamente. En el área rural ascendería a 4.7 y 1.4 millones en agua y disposición de excretas respectivamente.

En cuanto a la población sin acceso a los servicios de saneamiento, esta alcanza en el área urbana a 1.6 y 3.8 millones en agua y alcantarillado sanitario respectivamente, en tanto que en el área rural asciende a 2.6 y 5.9 millones respectivamente. En este sentido, este déficit de cobertura significa un desafío permanente de política nacional y sectorial.

¹ De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley General de los Servicios de Saneamiento.

El esfuerzo necesario para cerrar esta brecha alcanzaría los 53 mil millones de soles (Gráfico N° 1), de los cuales 13.4 mil millones son necesarios para agua y 38.8 mil millones para alcantarillado. Asimismo, solo para ampliación de servicios de agua y alcantarillado se requeriría 43.3 mil millones. A un ritmo de inversiones a toda fuente en el sector cercano a los 3 mil millones anuales, se requeriría cerca de 15 años para cerrar brecha, asumiendo que no hay ninguna otra necesidad o requerimiento supuesto, por otro lado, irreal.

Gráfico N° 1: Brecha de infraestructura en agua y saneamiento: PISAN 2014-2021
(Miles de Millones)



Fuente: Plan Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional (PISAN) 2014-2021.

5. Es evidente que en los últimos diez años ha habido una importante inversión en el sector. El Cuadro N° 1 a continuación muestra que entre los años 2014-2007 se ha invertido en el sector más de 20 mil millones de soles. Para el 2015 se destinó más de 3 mil millones y para el 2016 ese presupuesto se ha incrementado hasta más de 5 mil millones. La preocupación del Gobierno Nacional por atender las necesidades de la población en cuanto a agua y alcantarillado es innegable cuando se observa estas cifras.

Cuadro N° 1: Inversión Total en el sector Agua y Saneamiento (millones de soles)

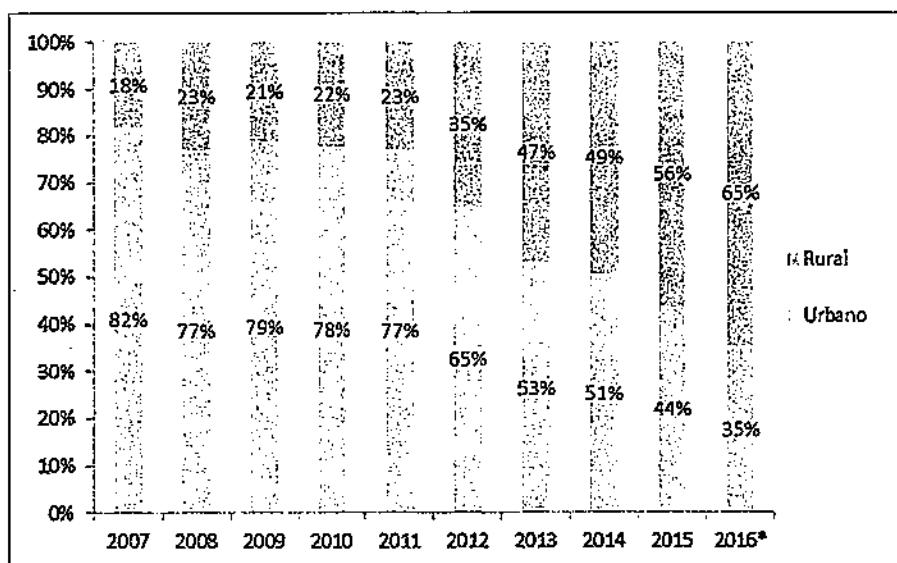
Inversión total Sector A&S 2007-2014	Inversión Sector A&S 2015	Presupuesto Sector A&S 2016	Total
20,020	3,200	5,550	28,770

Fuente: Portal Transparencia Económica MEF

Por otro lado, dentro de esta mayor focalización presupuestal, el Gobierno Nacional también ha realizado un enorme esfuerzo de reasignación de recursos hacia el área rural. La reversión de la prioridad es incuestionable y es presentada

por el Gráfico N° 2 mostrado a continuación. Como se puede observar, si el año 2007 el área rural recibía solo 18 % de la inversión sectorial, el año 2015 era 56 %.

Gráfico N° 2: Evolución de las Inversiones por ámbito geográfico



Fuente: MVCS – Transparencia Económica MEF

Esta cuantiosa inversión y reasignación han permitido que crezca sin duda la cobertura de los servicios de saneamiento a nivel urbano y rural. En efecto, se han alcanzado importantes logros si se observa el periodo 2011-2014 (ver Cuadro N° 2); así, la cantidad de hogares del ámbito urbano y rural con acceso a agua potable se incrementó de 76 % a 87 % promedio urbano/rural significando un crecimiento de 13 puntos porcentuales en promedio. En cuanto a los sistemas de alcantarillado sanitario, el crecimiento ha sido muy modesto, pero igual se ha avanzado de 64 % a 68.4 %, significando un crecimiento de 4 puntos porcentuales en promedio.

Cuadro N° 2: Evolución de cobertura de agua potable y alcantarillado (%)

Periodo 2011-2014

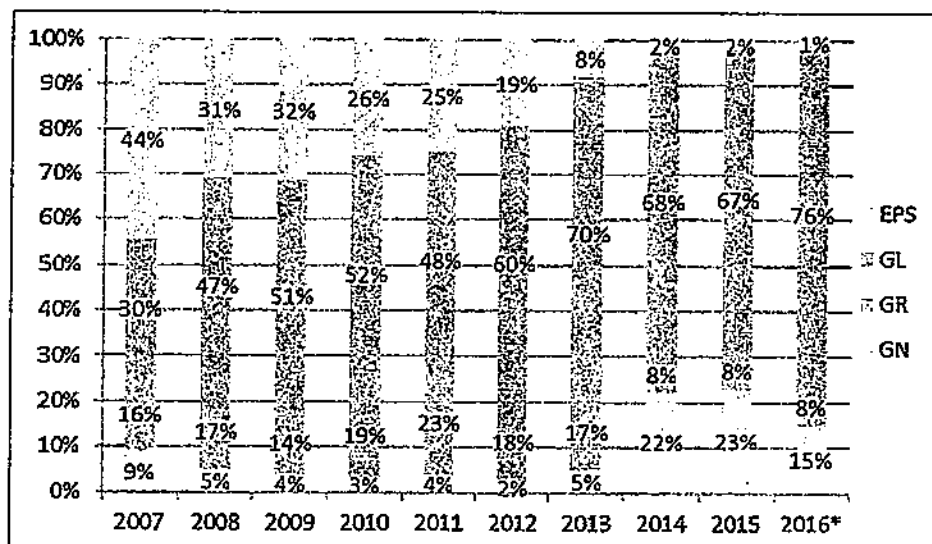
Área	2011	2012	2013	2014
Total servicio de agua	75.8	78.2	86.1	87.6
Urbana	89.2	90.7	93.4	93.6
Rural	36.2	40.6	63.2	68.3
Total servicio de alcantarillado	64.0	66.1	67.9	68.4
Urbana	80.3	82.3	83.6	84.0
Rural	15.9	17.2	18.9	18.5

Fuente: ENAPRES, 2014

- Por otra parte, las inversiones en los tres niveles de gobierno, incluyendo las realizadas a las EPS, muestran resultados que llaman a reflexión (ver Gráfico N° 3). Por ejemplo, la asignación a los Gobiernos Locales ha crecido de manera sostenida desde el año 2007, pues ha pasado de 30 % ese año a 76 % en

el 2016 (Presupuesto Institucional Modificado). En contraste, la asignación directa a las EPS se ha reducido significativamente pues ha pasado de 44 % el año 2007 a no más de 2 % el 2014. En este análisis es fácil deducir que las asignaciones o transferencias en general a los operadores de servicios propiamente dichos ha venido disminuyendo de modo importante.

Gráfico N° 3: Inversiones por niveles de gobierno y EPS



Fuente: MVCS – Transparencia Económica MEF

*Año 2016: PIM

7. A pesar de todo lo señalado anteriormente, en el sector resta aún mucho por hacer para mejorar tanto la cobertura y la calidad de los servicios como la gestión de las EPS y operadores de servicios. En efecto, la ingente inversión realizada permite afirmar que el problema de cobertura y calidad de los servicios no es necesariamente financiero. Hay problemas de gestión que sin duda afectan las operaciones de los prestadores e impactan en la sostenibilidad de la infraestructura, sea ésta nueva o mejorada, y en la prestación del servicio. Así, entre los principales problemas que aquejan a las EPS se puede citar:

- i. Insuficiente cobertura de servicios en agua y alcantarillado.
- ii. Mala calidad de la prestación de servicios.
- iii. Deficiente sostenibilidad de las inversiones, tanto por falta de mantenimiento como de capacidad técnica y financiera.
- iv. Débil gobierno corporativo.
- v. Injerencia política en su gestión.
- vi. Poca coordinación de las inversiones con las EPS a nivel del gobierno nacional y subnacional.
- vii. Poca capacidad de endeudamiento comercial debido a precario estado financiero.
- viii. Atomización de prestadores de servicios de saneamiento, por ejemplo, 40 % de EPS se concentran en 5 regiones: Cusco, Puno, Junín, Ica y Lima.

Por otro lado, en la zona rural los servicios son gestionados por organizaciones comunales con escasa capacidad para prestar servicios de calidad y sostenibles. En este ámbito la alta dispersión poblacional impide lograr economías de escala y, si bien los proyectos implementados han tenido componentes de capacitación



para la gestión local, no se ha logrado construir auténticas organizaciones prestadoras de servicios de agua y saneamiento rural.

A lo anterior contribuye tanto la poca disposición a pagar de la población por un mejor servicio, como la ausencia de un componente que ayude a tarificar mejor los servicios ampliados o mejorados. Sumado a todo ello, los municipios locales han sido incapaces de acompañar el proceso de inversión del gobierno nacional, apoyando técnicamente a sus localidades rurales y preocupándose por generar capacidades; por lo que, resulta sumamente importante los esfuerzos que realice el Estado por lograr la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, para la atención de los servicios a favor de las poblaciones tanto del ámbito urbano como rural, ejecución de política que irá implementándose de manera progresiva.

8. Lo anterior explica que el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) pueda afirmar que más del 50 % de las EPS no sean empresas rentables y que entre los años 2015 y 2016 se haya incorporado al Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) a 11 EPS. Cabe señalar que el RAT es una herramienta de gestión que implementa el OTASS mediante la cual se establecen estrategias de corto, mediano y largo plazo que persiguen el reflotamiento de las EPS que así lo requieren.

➤ **Políticas y planes nacionales del sector saneamiento**

9. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Perú hacia el 2021, denominado PLAN BICENTENARIO, respecto al acceso a los servicios de saneamiento, en el Eje Estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios, se indica lo siguiente:

1.8. *Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos*

*B. Lineamientos de Política
Servicios básicos y vivienda*

1. ***Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso a los servicios de agua y desagüe (...), considerando medidas que hagan posible el acceso a estos servicios de la población en situación de vulnerabilidad, de pobreza y pobreza extrema con especial atención, diferenciando las intervenciones en los ámbitos urbano y rural.***

10. Según el PISSAN 2014-2021 se requiere inversiones necesarias para la rehabilitación y mejoramiento de los sistemas existentes: *"la cuantificación de inversiones para alcanzar coberturas universales en el año 2021, incluyen, además de los requerimientos para cerrar las brechas de cobertura, inversiones necesarias para la rehabilitación y mejoramiento de los sistemas existentes, así como otras inversiones para mejorar y fortalecer la gestión de los servicios, contribuyendo a mejorar la calidad de los mismos y su sostenibilidad"*.

11. De manera específica, en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016-2021 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Resolución Ministerial N° 354-2015-VIVIENDA, se establecen como objetivos estratégicos del Sector, entre otros:

OE 6: Incrementar el acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad



Este objetivo se orienta a lograr que la población urbana acceda a adecuados servicios de agua y saneamiento. Comprende la ampliación y el desarrollo de la infraestructura necesaria para alcanzar los servicios de agua y saneamiento a toda la población urbana y en la mejora de la gestión por parte de las empresas o entidades prestadoras, para la sostenibilidad de la provisión de estos servicios; un aspecto importante que contribuirá a este es la sensibilización a la población de las zonas urbanas en el adecuado uso de estos servicios.

Bajo el marco normativo antes citado, el Estado a través del MVCS tiene por función y deber, garantizar a la población no sólo el acceso a los servicios de saneamiento sino también la prestación de un servicio público eficiente, sostenible y de calidad, de tal manera que contribuya a elevar su calidad de vida. Y es en ese sentido, que el MVCS se encuentra facultado para crear un instrumento financiero que alternativo al de las transferencias, se constituya en articulador de esfuerzos públicos y privados y de las EPS, para la prestación de un buen servicio y que estas sean sostenibles.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

➤ Competencia del MVCS

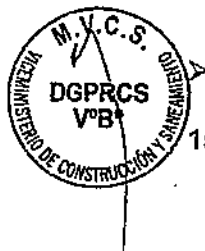
12. El artículo 3 de la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1240, declaró de necesidad pública y de preferente interés nacional la gestión y la prestación de los servicios de saneamiento con el propósito de promover el acceso universal de la población a los servicios de saneamiento sostenibles y de calidad y proteger su salud y el ambiente. Todo ello comprende a los sistemas y actividades que integran los servicios de saneamiento, la prestación de los mismos y la ejecución de obras para su desarrollo.

13. Por otro lado, el artículo 6, numeral 5, de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece que es competencia exclusiva de dicha entidad planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos en el ámbito de su competencia.

14. En este contexto, el gobierno ha establecido como prioridad de alto interés público para el desarrollo y la inclusión social de la población, el acceso universal a los servicios de saneamiento. Por tal motivo, el Congreso de la República, mediante Ley N° 30506, ha delegado en el Poder Ejecutivo, por el plazo de noventa (90) días calendario, la facultad de legislar en materia agua y saneamiento a fin de Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas en agua y saneamiento y público-privadas en tratamiento de agua, garantizando la continuidad de las empresas públicas que prestan estos servicios e incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, conforme lo señala el literal c) del inciso 4) del artículo 2 de la citada Ley.

Objeto y finalidad del FIAS

15. El Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS) se crea con la finalidad de financiar los programas, proyectos y/o actividades orientadas a cerrar brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional,



contribuyendo a la eficiencia económica y operativa de los prestadores de servicios de los servicios de saneamiento.

Para tal efecto las operaciones y actividades que el FIAS podrá realizar son las siguientes:

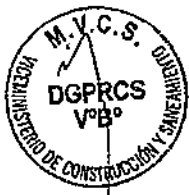
- Financiar la ampliación y mejoramiento de los servicios de saneamiento a fin de lograr su sostenibilidad
- Financiar la elaboración de estudios de preinversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de activos de los prestadores de los servicios de saneamiento, por la vía de subvenciones o aportes de capital ordinario o preferente, siguiendo los criterios priorización y calificación que serán establecidos en el reglamento del FIAS. Las subvenciones son los máximos apoyos financieros que otorga el FIAS y pueden ser extendidas, conforme lo precise el reglamento, a los operadores que tengan las condiciones financieras u operativas más precarias.
- Garantizar con recursos del créditos otorgados o gestionados por las entidades que integran el sistema financiero u otros cooperantes, siempre que los mismos estén destinados a los prestadores de los servicios de saneamiento y tengan por objeto financiar el cierre de brechas de cobertura o calidad de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y estén alineadas con los criterios de priorización del FIAS, conforme se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo. La garantía dispuesta en el presente numeral no se aplica para financiar gastos corrientes de los prestadores de los servicios de saneamiento.

El objeto de las garantías es ampliar la capacidad y el esfuerzo del FIAS sumando la operatividad del sistema financiero, para aquellos prestadores de servicios que puedan acceder, gracias a ese mecanismo financiero, a financiamiento del mercado. En efecto, el propósito es apalancar los esfuerzos del FIAS con los del sistema financiero, cuya presencia en el sector agua y saneamiento es muy limitada.

- Otras que se determine por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Vivienda Construcción y Saneamiento.

Cabe indicar que hace falta una estructura que no sólo permita financiar de manera directa las acciones necesarias para afrontar la problemática señalada, sino que también facilite el acceso a financiamiento a los prestadores de los servicios de saneamiento, para lo cual se ha diseñado la creación del FIAS. El FIAS debe contar además con la facultad para captar recursos adicionales distintos a los del Estado. En este sentido, es necesario y prioritario para alcanzar las políticas de gobierno en materia de agua y saneamiento, constituir el FIAS, dedicada financiar la ampliación de la cobertura, así como la mejora de la calidad de los servicios de saneamiento.

Asimismo, en cuanto al FIAS como garantía, cabe indicar que los prestadores de servicios de saneamiento, inclusive SEDAPAL, no son sujetos de crédito de mediano y largo plazo a través del Sistema Financiero o del mercado de capitales nacionales, debido a su crítica situación financiera y de gestión



(recurrentes resultados operativos negativos). Sin embargo, al prestar un servicio prioritario para la población es preciso contar con los mecanismos e incentivos para que puedan ordenar su situación financiera, la calidad de su gestión en el largo plazo y el cierre de brechas de cobertura, mientras no tengan acceso a créditos o financiamiento ordinarios.

➤ **Sobre las fuentes de financiamiento del FIAS**

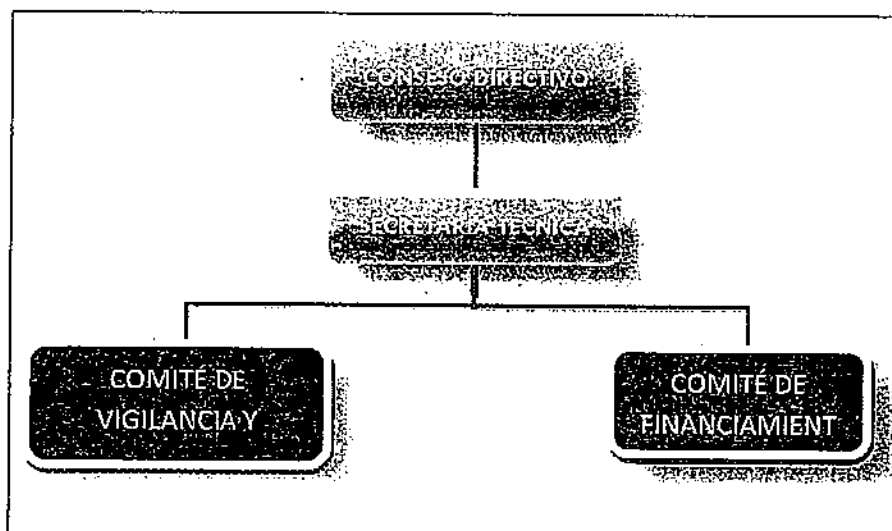
16. El FIAS se puede financiar por:

- Transferencias financieras del pliego presupuestal del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Préstamos de entidades de cooperación internacional, preferentemente en soles, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Préstamos de bancos y otras instituciones financieras, preferentemente en soles, de acuerdo a la normatividad vigente.
- Donaciones provenientes de entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
- Inversiones de Administradores de Fondos de Pensiones u otros inversionistas institucionales a cambio de una rentabilidad.
- Capital obtenido en el mercado de capitales, de conformidad con la normatividad vigente.
- Otras fuentes de financiamiento permitidas por la normatividad vigente

➤ **Sobre la estructura del FIAS y otros aspectos**

17. Dada la relevancia de contar con un fondo para el financiamiento de las inversiones necesarias en agua y saneamiento a nivel nacional a favor de los prestadores de los servicios de saneamiento, que canalice recursos públicos y privados, la Dirección del FIAS estará a cargo de un Consejo Directivo. Asimismo, dentro de su estructura organizacional el FIAS cuenta con una Secretaría Técnica, un Comité de Financiamiento y un Comité de Vigilancia y Supervisión. El Reglamento de esta norma establecerá los requisitos, composición y funciones. El siguiente gráfico presenta la estructura pensada para el FIAS:

Gráfico N° 5: Estructura de Gobierno Interno del FIAS



El Consejo Directivo es la máxima autoridad del FIAS y estará conformado por cinco (5) miembros, de la siguiente manera:

- Tres (3) representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, uno de los cuales lo presidirá.
- Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Un (1) representante del sector privado.

La propuesta normativa establece que el número máximo de dietas que pueden percibir los miembros del Consejo Directivo del FIAS es de cuatro (04) dietas por mes aun cuando asistan a un número mayor de sesiones. Dichas dietas se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector.

Es importante que el FIAS cuente con dicha estructura, la que permitirá asignar bajo criterios técnicos, de manera eficiente los recursos. Cabe precisar que la labor del FIAS no acaba con la mera transferencia de recursos para el financiamiento de proyectos, programas o actividades; sino que también que, tal como ha sido concebida la estructura del FIAS, se cuente con un Comité de Seguridad y Vigilancia que se encargue de monitorear el destino de los recursos transferidos, así como la calidad de las obras, etc.; por lo que, es importante que tanto el Comité de Financiamiento como el Comité de Seguridad y Vigilancia sean altamente especializados.

18. El FIAS con el PNSU y el PNSR tendrán una relación de cooperación y asistencia mutua. Para este fin, estos programas del MVCS emitirán opinión técnica sobre las solicitudes de financiamiento que reciba el FIAS.

19. La propuesta normativa también establece que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento pueden otorgar garantías a favor del FIAS a fin de garantizar las operaciones de crédito que se aprueben a su favor, conforme se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo. Ello con la finalidad de fomentar el compromiso y responsabilidad por parte de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento para la correcta gestión de estas, a fin que permitan obtener los recursos necesarios, provenientes de las tarifas, para asumir el pago de los créditos obtenidos.

➤ **Sobre el uso de recursos para su financiamiento**

20. Es importante considerar que además de los recursos que provenga de sus diversas fuentes, en su Tercera Disposición Complementaria Final, se autoriza al FIAS a gestionar los recursos del Fondo creado mediante la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, esto es, el "Fondo para el financiamiento de proyectos de inversión pública en materia de agua, saneamiento y salud" a cargo del MVCS, el cual dispone el procedimiento para efectuar la transferencia de recursos para los fines establecidos en la referida Ley, ello con el fin de gestionar eficientemente los recursos destinados para el ámbito de competencia del MVCS.

Cabe precisar que, el uso de dichos fondos se realizará en el marco de lo establecido en la Ley N° 30518.



III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DEL DECRETO LEGISLATIVO

21. La implementación de lo dispuesto en la propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional del MVCS, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

La presente propuesta busca contar con un fondo para el financiamiento de las inversiones necesarias en agua y saneamiento a nivel de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, que canalice recursos públicos y privados que se puedan obtener para coadyuvar al logro el cierre de brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional, contribuyendo a la eficiencia económica y operativa de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, que permitan incrementar la productividad; aumentar el rendimiento y reducir los costos de producción, distribución y comercialización.

Dicho fondo se constituirá en un instrumento para financiar los programas, proyectos y/o actividades orientadas a cerrar brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional, contribuyendo a la eficiencia económica y operativa de los prestadores de servicios de los servicios de saneamiento.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DEL DECRETO LEGISLATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

22. La propuesta normativa aprueba disposiciones de carácter sectorial que se complementa con la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, la cual impacta favorablemente, toda vez que al FIAS, dependiente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, le permitirá financiar los programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional.

Asimismo, se exceptúa de la prohibición establecida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, para la implementación de lo dispuesto en el inciso 5.2 del artículo 5 del presente Decreto Legislativo.

