

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**PUCP**

**LIMITANTES EN LA GESTION DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL  
AMBITO RURAL COMO OPORTUNIDAD DE PARTICIPACION DE LA  
EMPRESA PRIVADA**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER  
EN DERECHO DE LA EMPRESA CON MENCIÓN EN REGULACIÓN**

**AUTOR**

**ALMEYDA MUÑOZ, MARTIN ERNESTO**

**ASESOR**

**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA**

**Noviembre - 2018**

## RESUMEN EJECUTIVO

El acceso irrestricto al agua potable es un derecho fundamental de todas las personas, el acoplamiento del servicio de abastecimiento de agua de manera continua y saneamiento higiénico es esencial para vida y los derechos humanos. Sin embargo, el suministro de agua potable en términos de calidad, continuidad y cobertura, sigue manteniéndose como un reto en diferentes partes del mundo y Perú no es la excepción.

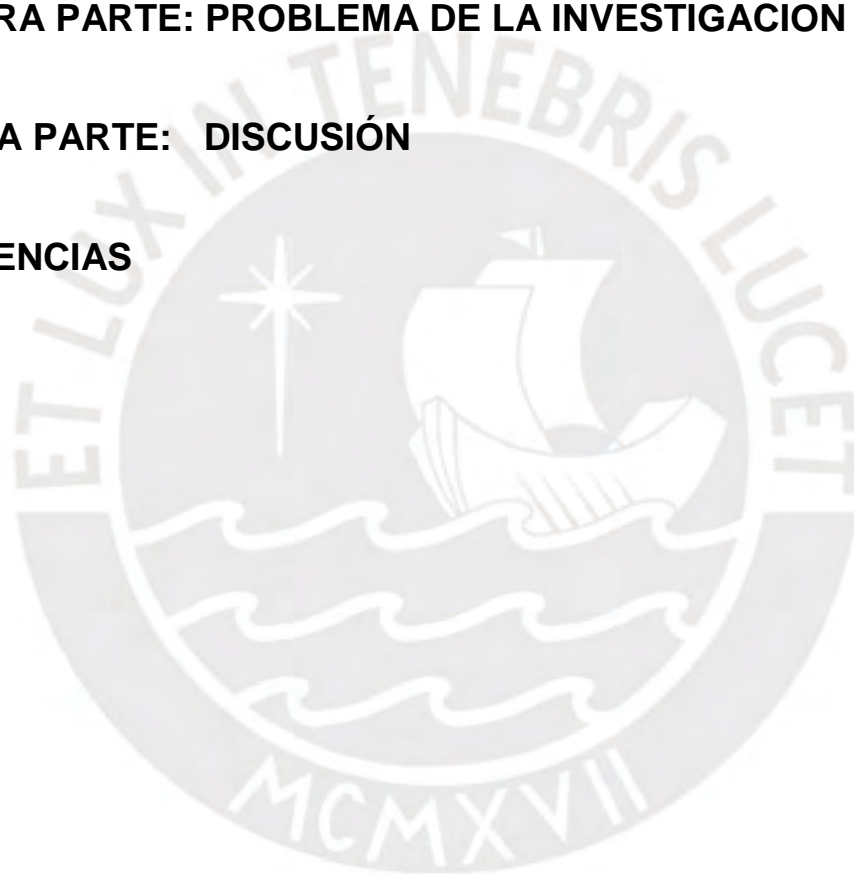
En ese sentido, el Gobierno Peruano a través de la ejecución del Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 ha establecido metas ambiciosas para cerrar la brecha de infraestructura en saneamiento estimando lograr el acceso al servicio de agua potable para el 100% de la población urbana en el año 2021 y para el 100% de la población rural para el año 2030, mediante la ejecución de proyectos de inversión pública en saneamiento. Sin embargo, todo este esfuerzo no es suficiente para poder asegurar la continuidad de la prestación del servicio, si no se cuenta con un adecuado proceso de monitoreo, operación y mantenimiento de las obras culminadas, generando un nuevo problema por el deterioro e inadecuada operación de la infraestructura entregada. Algunas de las causas son la limitada capacidad de los gobiernos locales, los operadores del ámbito rural para la gestión de saneamiento, las inversiones insuficientes y un marco legal que no incentiva la participación de las empresas privadas en el ámbito rural.

En relación a lo señalado, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la normativa vigente en el ámbito de agua y saneamiento rural, con el fin de determinar si esta es adecuada para asegurar la administración de estos servicios de saneamiento y la posibilidad de intervención del sector privado, para así poder proponer alternativas o propuestas que permitan mejorarla y lograr una adecuada gestión de los servicios.

## ÍNDICE

	Pág.
Resumen ejecutivo	1
Índice	2
<b>PRIMERA PARTE: INTRODUCCION</b>	<b>4</b>
<b>SEGUNDA PARTE: CONTEXTO ACTUAL</b>	<b>9</b>
2.1 Contexto internacional del Saneamiento Rural.	9
2.2 Contexto Nacional del Saneamiento Rural.	12
2.3 Marco Normativo del Saneamiento Rural en el Perú.	14
2.4 Actores que intervienen en el ámbito del Saneamiento Rural.	15
2.5 La Propiedad de la infraestructura para los servicios de saneamiento en el ámbito rural.	23
2.6 Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, como política de Estado para fortalecer la participación de los gobiernos locales a nivel nacional.	24
2.7 Tendencias en el ámbito de Saneamiento Rural.	25

2.8	Modalidades de participación de la Empresa Privada en el ámbito de Agua y Saneamiento.	26
2.9	Participación del sector Privado en el ámbito de agua y saneamiento.	29
2.10	Responsabilidad social en las empresas.	31
	<b>TERCERA PARTE: PROBLEMA DE LA INVESTIGACION</b>	<b>33</b>
	<b>CUARTA PARTE: DISCUSIÓN</b>	<b>42</b>
	<b>REFERENCIAS</b>	<b>48</b>



# LIMITANTES EN LA GESTION DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL AMBITO RURAL COMO OPORTUNIDAD DE PARTICIPACION DE LA EMPRESA PRIVADA

## 1. Introducción

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud - OMS (2017), aproximadamente unos 2100 millones de personas en el planeta, no cuentan con acceso a servicios básicos de saneamiento, es decir, acceso a agua potable y desagüe. Debe entenderse que una persona tiene acceso a este servicio, cuando la fuente de la misma se encuentra a la distancia de un kilómetro del lugar donde la utiliza y cuando se puede obtener de manera segura 20 litros diarios como mínimo por cada miembro de una familia.

En esa misma línea, la Asamblea de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 64/292 de 2010, reconoció el derecho del hombre a los servicios de saneamiento, como un derecho fundamental para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Sin embargo, el suministro de agua potable en términos de calidad, continuidad y cobertura sigue siendo un gran reto en diferentes partes del mundo, y el Perú no es la excepción. Según el Informe Técnico Perú, Formas de Acceso al Agua y Saneamiento Básico elaborado por el INEI (2018, pp.03-04), el 94% de la población urbana tiene acceso al agua potable, mientras que solo el 71.9% tienen acceso a este servicio en las zonas rurales, existiendo aun brechas de cobertura, sobre todo en zonas rurales donde la desagregación geográfica y la carencia de recursos suelen estar asociadas a altos índices de pobreza que afectan a la población más vulnerable.

En ese sentido, el Estado peruano ha diseñado e implementado políticas públicas que tienen como fin dar cumplimiento de supuestos mínimos de que garanticen a la población el goce del derecho al agua en términos de disponibilidad, calidad y suficiencia. Es así que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), dentro de su marco normativo ejerce las funciones de aprobar, formular, ejecutar y supervisar las políticas nacionales en materia de vivienda y saneamiento y como ente rector dicta normas de alcance nacional y es responsable de supervisar su cumplimiento en el ámbito de su competencia.

Dentro del ámbito rural, de acuerdo a la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento D.L N° 1280 (2016) y su Reglamento (2017), se establece que la prestación de los servicios de Saneamiento en las zonas rurales se encuentra a

cargo de las municipalidades distritales de su jurisdicción y pueden administrarlas de manera directa a través de las UTM (Unidades de Gestión Municipal) y/o de manera indirecta a través de las Juntas Administradoras comunales.

En línea a lo señalado, la prestación de los servicios de saneamiento se encuentran a cargo de las municipalidades distritales, estas, sobre todo en las zonas rurales se carece de fondos suficientes o personal capacitado para la ejecución de proyectos de inversión pública en materia de saneamiento, por lo que el MVCS a través de su ente adjunto, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), financia y/o ejecuta directa o indirectamente estos proyectos, dirigido a la población más vulnerable del ámbito rural con el fin de cerrar la brecha de infraestructura en saneamiento.

Una vez concluidas las obras en saneamiento, estas son entregadas a organizaciones comunales y/o gobiernos locales para su adecuada administración y mantenimiento, debiendo estas entidades garantizar el adecuado abastecimiento de agua potable, es decir, asegurar la provisión de agua apta para el consumo de la población de acuerdo a los requisitos microbiológicos físicos y químicos establecidos actualmente por el marco normativo vigente.

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, el problema recae sobre el resultado de la administración de infraestructura de agua potable por parte de las municipalidades distritales u organismos comunales que no están dando los resultados esperados en cuanto a garantizar servicios de saneamiento de calidad a la población, como se puede ver en el análisis de lo recogido en la encuesta de Diagnóstico de abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural 2015-2016 elaborado por el MVCS (2016), información correspondiente a 55,309 centros poblados, se encontró que el 37% de los centros poblados rurales cuenta con infraestructura de agua, de los cuales solo el 13% tienen sistemas de agua en buen estado, el 10% de infraestructura se encuentra colapsada y el 14% lo mantiene en estado regular.

Parte del problema se genera por la poca capacidad con la que cuenta las organizaciones comunales para administrar los servicios de saneamiento, déficit generado principalmente por su alto nivel de informalidad y el poco o casi nulo apoyo que recibe por parte de los gobiernos locales, prueba de esto tenemos que según la Encuesta de Diagnóstico de Abastecimiento de agua y Saneamiento en el ámbito rural del MVCS (2015-2016), de las 21,701 organizaciones comunales, solo el 45% están registradas en la Municipalidad distrital de su jurisdicción, existiendo 11,977 que funcionan informalmente, las cuales al no estar reconocidas por el gobierno local no reciben una adecuada capacitación para el adecuado mantenimiento de sus

infraestructuras por parte de las municipalidades distritales, regionales o el mismo MVCS, situación agravada con la no auto sostenibilidad operativa pues el dinero recaudado de los pobladores de los pequeños centros poblados no es suficiente para su operación y mantenimiento, generando finalmente la falta de interés de participación de los pobladores pues no sienten el apoyo del gobierno para el mejor abastecimiento de los servicios de agua y saneamiento en las zonas del ámbito rural.

La presente investigación encuentra su justificación en que el analizar de manera detallada la normativa y el contexto actual del saneamiento rural en el país, nos permitirá proponer diversas alternativas que sirvan para mejorar la administración de la infraestructura de saneamiento asegurando la sostenibilidad de los servicios en las zonas más vulnerables del país, lo cual permitirá mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a la vez reducir los altos índices de enfermedades que afectan a la niñez a causa de no contar con agua salubre para su consumo.

Lo considerado guarda relación con las acciones del Estado Peruano en materia de saneamiento, que con el fin de reducir la falta de abastecimiento de agua potable, el Gobierno Peruano a través del Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 ha establecido metas ambiciosas para cerrar la brecha de infraestructura de saneamiento en las zonas urbanas y las que pertenecen al ámbito rural en todo el territorio nacional, estimando lograr el acceso a agua potable para el 100% de la población urbana en el año 2021 y para el 100% de la población rural en el año 2030 mediante la inversión en infraestructura mediante la ejecución y financiamiento de proyectos en zonas urbanas y rurales, mediante la inversión privada y donaciones de entidades públicas y privadas extranjeras.

Es necesario precisar que la presente investigación tiene relevante importancia pues abarca como ámbito de estudio el suministro de agua potable en las zonas rurales; considerando que el acceso al agua, como se mencionó anteriormente, es reconocida por la Asamblea de las Naciones Unidas, como un derecho fundamental para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, asimismo, el acceso al agua en el Perú es considerado actualmente un derecho fundamental que es incorporado en el mes de Junio del año 2017 a la Constitución Política del Perú mediante la Ley N° 30588 que en su artículo único incorpora el artículo 7-A a la Constitución Política del Perú de 1993, la cual señala que *“El Estado reconoce el derecho a toda persona a acceder en forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos...”*.

Por otro lado, es importante precisar que uno de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas – ODS, los cuales han sido creados para adoptar acciones con fines de protección del planeta, paz y prosperidad para todas las personas, incorpora en el Objetivo 6 respecto a agua limpia y saneamiento medidas con el fin de garantizar acceso a agua potable y segura para el año 2030, del cual el Perú se encuentra comprometido.

Considerando lo señalado, es importante señalar que según el estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina CEPAL (2010, pp.68-70) sobre servicios de agua potable y saneamiento en el Perú, se llega a la conclusión que existe una conexión directa entre la falta de agua y saneamiento con el aumento de enfermedades en niños y niñas menores de edad generando desnutrición crónica y alta mortandad infantil en la zonas rurales del país; por lo que todo este esfuerzo e inversión no será suficiente para poder garantizar la periodicidad de la prestación del servicio si no se cuenta con un adecuado proceso ex post de monitoreo y mantenimiento de las obras culminadas, lo cual puede generar un nuevo problema de falta de abastecimiento de los servicios de saneamiento por la falta de calidad y deterioro de la infraestructura en el tiempo entregada para su administración a los gobiernos locales, situación diferente en las grandes y pequeñas ciudades correspondientes a la zona urbana en donde la administración de los servicios de agua y saneamiento se encuentran en el ámbito de las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS) que son empresas especializadas constituidas con el único fin de prestar servicios de saneamiento de conformidad a lo dispuesto por la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

En relación a lo señalado anteriormente, se plantea como pregunta de investigación: ¿es adecuado el marco normativo vigente para garantizar la sostenibilidad de los servicios de saneamiento rural? y si esta permite la participación del sector privado. El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general, analizar la normativa vigente en el ámbito de agua y saneamiento con el fin de determinar si esta es adecuada para asegurar la administración de estos servicios de saneamiento por parte de las municipalidades distritales, las organizaciones de carácter comunal conocidas como Juntas Administradores de los Servicios de Saneamiento que se encuentren dentro del ámbito rural y/o las empresa privadas, para poder proponer alternativas o propuestas que permitan mejorarla y así lograr una adecuada gestión de los servicios de saneamiento.



Como objetivos específicos se determinará la causas que limitan la capacidad de los gobiernos locales para la gestión de los servicios de saneamiento y de sus operadores (Organizaciones comunales) en el ámbito rural, se analizará si la Ley Marco de Saneamiento es idóneo para mejorar la calidad del servicio de saneamiento, su alcance dentro del sector público y si esta permite la participación del sector privado y su aplicabilidad en el ámbito rural; asimismo, se analizará cómo pueden las empresas intervenir a través de asociaciones público privadas y mediante obras por impuestos en el rol de operador de la infraestructura entregada a los municipios, para finalmente proponer alternativas de solución para el problema propuesto.

La presente investigación se basa en una revisión bibliográfica siendo su principal propósito el de analizar la normativa vigente en el ámbito de agua y saneamiento rural, con el fin de determinar si esta es adecuada para asegurar la administración de estos servicios de saneamiento y la posibilidad de intervención del sector privado, para así poder proponer alternativas o propuestas que permitan mejorarla y lograr una adecuada gestión de los servicios.

De acuerdo al grado de profundidad del estudio descrito anteriormente se determinó que el nivel de la investigación es analítica, asimismo este se encuentra delimitado a temas vinculados a la provisión de servicios básicos de saneamiento en Perú con información correspondiente al periodo 2015 – 2018.

## **2. Contexto actual del Saneamiento Rural**

La resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) A/RES/64/292 en el año 2010, establece el reconocimiento al derecho de agua potable y saneamiento como derecho humano, el cual se considera esencial para el pleno goce de la vida. En el año 2006 la Organización Mundial de la Salud estableció un margen en el cual establecía que una persona requería como mínimo (OMS) entre cincuenta y cien litros de agua de periodicidad diaria para lograr cubrir todas sus necesidades básicas y no tener algún problema de salud, y el margen de veinte y veinticinco litros diarios para sobrevivir lo cual en nuestro contexto dejaría a la población expuesta a numerosas enfermedades causados por la insuficiencia del líquido vital, asimismo no le permitiría vivir de manera digna por lo que no constituiría un parámetro para determinar el cumplimiento de este derecho establecido por la ONU.

### **2.1 Contexto Internacional**

En esta misma línea pasaremos a revisar cómo se encuentra la legislación que regula el acceso al saneamiento básico y la administración de la infraestructura de saneamiento en países que cuentan con la misma idiosincrasia y similitud geográfica con nuestro país. En el caso colombiano en donde su Constitución Política de 1991 vigente a la fecha, considerada de carácter social, en sus artículos 356° y 357° establece la priorización en la atención a los servicios públicos de salud, educación, agua potable y saneamiento básico dando prioridad a la población pobre que serán los principales beneficiarios en la ampliación de cobertura de estos servicios, debiendo ser los servicios de agua potable y saneamiento de carácter domiciliario, considerado un reto muy difícil de alcanzar sobre todo en las zonas rurales.

La prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en las zonas rurales se encuentran a cargo de la gestión comunitaria con el apoyo de los municipios, el cual según el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2011-2014 “Prosperidad para todos” esta modalidad ha tenido deficiencias en la selección de las tecnologías para su adecuado abastecimiento, falta de capacitación al personal local, informalidad de las organizaciones comunales, considerando que para el 2016 existen alrededor de 20,000 organizaciones prestadoras del servicio, carentes en el acompañamiento especialmente en la fase post-construcción, la cual se encuentra reflejado en el deterioro de la infraestructura, por la falta de mantenimiento, el poder recuperar los costos del servicio brindado, y sobre todo la alta dispersión de las

comunidades rurales. En este sentido mediante Decreto N° 63 del 14 de enero de 2015, el departamento Nacional de Planeación, se reguló la implementación de las Asociaciones Publico Privadas en el sector agua potable y saneamiento.

En Colombia, el acceso al agua potable en el ámbito rural llega al 73.8% de cobertura, siendo esto una estadística muy similar a la realidad peruana, dentro del cual la infraestructura en agua y saneamiento se encuentran a cargo de organizaciones comunales. De acuerdo a Carrasco (2016, pp.06) existe un inadecuado manejo de los servicios de agua y saneamiento en el sector rural, el cual se encuentra caracterizado por la informalidad de las organizaciones comunales, un inadecuado marco normativo, la débil capacidad de los entes territoriales como los gobiernos locales y la pobre participación de las comunidades en los proyectos, su fuerte atomización de organizaciones prestadoras de servicios de saneamiento el cual limita su capacidad de operación individual y de cubrir costos individuales complicando entre ellas las funciones que puede tener los entes del estado en cuanto a la capacitación, asistencia técnica, control y supervisión. En el marco jurídico colombiano se encuentra permitido la participación del sector privado en el ámbito de agua y saneamiento, y tiene como modelo la aplicación de esta modalidad de participación de la empresa privada en el Perú.

En el caso Ecuatoriano, la Constitución Política del 2008 de dicho país en su artículo 12° establece que el agua es un bien nacional público, el cual es inalienable, imprescriptible y estratégico debido sobre todo a su carácter económico, político y social por lo que no estaría permitido cualquier tipo de privatización, evitando la intervención del sector privado, estando el estado de forma exclusiva a cargo de su administración, priorizando el uso del agua para el consumo humano; de acuerdo a esta normativa y al artículo 137° del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen que la competencia en la prestación de los servicios públicos, dentro de ellos el agua potable lo ejecutarán los gobiernos autónomos en todas sus fases, y las parroquias rurales ( organizaciones comunales) de la misma manera en coordinación con los gobiernos autónomos.

En este contexto en Ecuador, el derecho al agua es reconocido constitucionalmente determinando expresamente que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria de acuerdo al artículo 318° de la Constitución Política de Ecuador, determinando que el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias, cerrando las puertas a cualquier tipo de intervención del sector privado; en lo que se refiere al ámbito rural, la

administración y la operación de la infraestructura en agua y saneamiento se encuentran a cargo de las JAAPyS que son Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento, divididos en primer grado, segundo grado hasta el quinto grado de acuerdo al nivel de asociatividad en comunidades, enfocados en derechos de participación ciudadana. En cuanto al abastecimiento de agua potable en zonas rurales, el 28% no cuenta con acceso a dicho servicio y de acuerdo a la estrategia nacional de Agua y Saneamiento al 2030, el alto deterioro de la infraestructura en agua y saneamiento es uno de los principales problemas a resolver esto agravado por el terremoto del 2016.

Respecto al acceso al abastecimiento al agua potable y saneamiento en Bolivia, el cual se encuentra regulado por la Constitución Política del Estado que en sus artículos 16° y 20° señalan que toda persona tiene derecho al acceso universal a los servicios básicos de agua potable, los cuales no se encuentran con predisposición de cesión o concesión ni privatización, por lo que se descartaría la participación del sector privado, asimismo en lo que respecta a la administración de la infraestructura en agua y saneamiento en las zonas rurales esta se encuentra normado por el Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicio de Saneamiento (SENABSA), las cuales se encuentran gestionadas por las OCSAS que son Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento, las cuales, de acuerdo a los estudios realizados por el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) el 2015, en ellas se encuentran los mayores déficits de infraestructura y requieren la priorización de las necesidades básicas por parte del gobierno pues refieren tener los índices más altos de inequidad pues la infraestructura al no ser esta auto sostenible y no cuenta con mayor acompañamiento de los gobiernos locales.

En el caso de Bolivia, país que cuenta con la mayor población rural de Latinoamérica, la normativa concerniente a agua y saneamiento para las zonas rurales es muy similar a la peruana, el gobierno central y locales son responsables del financiamiento, construcción de obras en saneamiento y en donde la operación y mantenimiento de la infraestructura en el ámbito rural se encuentra a cargo de organizaciones comunitarias llamadas Comités de agua o CAPYS, que son los equivalentes a las JASS ( Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento) en Perú. De acuerdo al estudio realizado por (Gerten, Martinez y Struzenneggerl 2016, pp. 07), el 59.7% de la población rural no tiene acceso a agua potable y el 62% carece de baños o letrinas. Asimismo, de acuerdo al Plan Nacional de Saneamiento Básico de Bolivia 2016-2020 se puede determinar como pilar básico del sector saneamiento la erradicación de la

mercantilización del agua y la prohibición de la privatización del sector priorizando la participación de sistemas comunitarios y cooperativos, esto quiere decir que no incentiva la participación del sector privado, de la misma manera dicho plan establece como su principal problema la falta de capacidad institucional en administración, operación y mantenimiento de sistemas.

De la normativa y contexto actual señalado de los países que cuentan similar idiosincrasia y geografía que la peruana, se desprende que para la gestión de infraestructura en agua y saneamiento, se persigue la misma estrategia en todos los países mencionados incluyendo al Perú, que es la administración por organizaciones comunales, que trabajan en coordinación con las municipalidades o gobiernos autónomos locales, siendo el común denominador la falta de apoyo y seguimiento por parte de las organizaciones representantes del estado, lo cual no permite administrar adecuadamente la prestación del servicio.

## **2.2 Contexto Nacional**

En el Perú, el uso del agua se comenzó a regular a partir de la promulgación del Código de Aguas de 1902, mediante el cual el agua era considerada como un bien privado por el cual el agua pertenecía al poseedor o dueño de las tierras por donde circulaba, para luego la normativa ser modificada a través de la Constitución Política del Perú de 1933 en la cual se determinó que el agua pertenecía al Estado con algunas excepciones como los derechos previamente adquiridos, para que finalmente se decreta la Ley 17752, Ley General de Aguas promulgada el 24 de Julio de 1969 en donde se establece la propiedad del agua al Estado Peruano sin excepción alguna.

El acceso al agua en el país es considerado actualmente un derecho fundamental que es incorporado en el mes de Junio del año 2017 a la Constitución Política del Perú mediante la Ley N° 30588 que en su artículo único incorpora el artículo 7-A a la Constitución Política del Perú de 1993, la cual señala que *“El Estado reconoce el derecho a toda persona a acceder en forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos...”*; esta incorporación como derecho constitucional refleja la importancia y prioridad de los últimos periodos presidenciales por cerrar las brechas de infraestructura para garantizar el acceso al servicio de agua y saneamiento al 100% de la población del territorio peruano. La Sentencia del Tribunal Constitucional STC N° 0653-2006-PA, resuelve que el derecho al agua implica tres cosas esenciales: la suficiencia, la calidad y el acceso, la cual sin la presencia de alguno de estos tres requisitos, se estaría incumpliendo con dicho atributo; en base a lo señalado, mediante esta sentencia se

establece que no basta que exista infraestructura para el acceso a agua, sino que esta produzca agua potable de calidad de acuerdo a los mínimos estándares establecidos por la normativa vigente y que esta sea provista de manera continua y suficiente, siendo estos supuestos mínimos que garanticen la satisfacción de los beneficiarios.

De acuerdo a la Proyección de población del Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI (2016) para el año 2016 se tenía proyectado una población de 31.4 millones de habitantes en el territorio nacional de los cuales el 22.8% representa a la población de las zonas rurales, llegando a tener cobertura nacional de acceso de agua el 89.2% de la población total y el 71.2% de la población rural con lo cual se puede determinar que de la población total sin servicio de agua potable asciende a 3,4 millones de habitantes de los cuales el 61% corresponde a habitantes que residen en el ámbito rural, lo que demuestra la preocupación del Gobierno central por cerrar esta brecha de acceso a la población más vulnerable de país y así reducir la inequidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento entre el ámbito de las zonas rurales y zonas urbanas.

Considerando que los servicios públicos son todas aquellas actividades fundamentales para el desarrollo económico de la sociedad, Ochoa (2013) señala como noción tradicional que los servicios públicos es el acto de la mención de una actividad o de un sector como el público siendo esta actividad incluida a las funciones del estado y excluida de la actuación de los privados o personas particulares aunque pueda darse estas en concesión. Asimismo, respecto al servicio de agua potable, ya en el 2006, en la sentencia del Tribunal Constitucional en materia de servicios públicos, expediente 06354-2016-PA/TC, se señala que el derecho al agua presupone fundamentalmente un derecho de naturaleza prestacional cuya realización correspondería promover al Estado Peruano. En la misma línea, Huapaya (2015) define a los servicios públicos en el Perú, como servicios públicos económicos al ya no ser una actividad meramente administrativa o prestacional sino una actividad económica de base materialmente privada sujeta a un control estatal, siendo la función del estado en su rol de subsidiario el de promover, garantizar que se presten dichos servicios, vía las concesiones o asociaciones público privadas bajo un régimen legal especial de derecho público que garantice su regularidad, universalidad y continuidad, siendo la participación del estado como empresa pública solo cuando sea imposible la participación del sector privado en materia de servicios públicos económicos.

En el país, la prestación de los diferentes servicios públicos tenía como modelo de intervención del estado, Corrales (2003, pp. 57) señala que la intervención del estado

*“es la prestación directa a través de instituciones o empresas de naturaleza pública, bajo régimen de monopolio natural, para garantizar el bienestar colectivo en términos de acceso universal al servicio, a bajo costo y con calidad necesaria para preservar y mantener la salud pública”*, con el fin de cumplir con este objetivo el Estado Peruano desarrolla políticas públicas como el Decreto Supremo 007-2017-VIVIENDA que aprueba la Política Nacional de Saneamiento con el fin de dotar de abastecimiento a los servicios de saneamiento a todos los pobladores de las zonas del ámbito urbano y zonas del ámbito rural de manera sostenible fortaleciendo a los prestadores y garantizando su financiamiento.

En relación a lo señalado, cabe destacar que actualmente no todos los servicios públicos en el Perú están administrados por el estado, los servicios de telefonía básica y electricidad en la actualidad se encuentra privatizados, logrando niveles de eficiencia y sostenibilidad en el tiempo fomentando por su naturaleza competitividad en el mercado y la mejora de la prestación de los servicios a los usuarios en un ambiente de libre mercado, logrando sus objetivos de cierres de brecha en cuanto a infraestructura, en cuanto al sector saneamiento existen pocas experiencias de concesión de los servicios a entidades privadas, limitadas netamente al ámbito urbano como es el caso de la EPS ATUSA, empresa prestadora de servicios de saneamiento de Tumbes dada en concesión.

### **2.3 Marco Normativo del Saneamiento Rural en Perú**

El marco normativo en el ámbito de saneamiento se encuentra claramente demarcado generando pocos vacíos respecto a su aplicación. Al respecto Marmanillo (2016, pp. 326) señala que el marco institucional del sector se encuentra bien establecido, pues logra diferencias claramente entre los entes rectores, sus funciones y lo relacionado a los de servicios.

En ese sentido y de acuerdo a lo señalado, con el objeto de establecer un marco normativo que ordene la prestación de servicios de saneamiento, el establecimiento de medidas orientadas a la gestión eficiente de los prestadores de servicios, los roles y funciones de las entidades publicas relacionadas en materia de prestación de servicios de saneamiento, el gobierno promulgó el Decreto Legislativo N° 1280 el 29 de diciembre del 2016 en el marco de la Ley N° 30506 mediante el cual el Congreso de la Republica delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de formalización, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento, formalización, reactivación económica, , seguridad ciudadana, y reorganización de Petro Perú derogando la Ley

Nº 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la Ley Nº 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento.

**Figura 1: Marco Normativo del Saneamiento Rural en Perú**

Decreto Legislativo N° 1280 que aprueba La Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios y Saneamiento, y su reglamento Decreto Supremo 019-2017-VIVIENDA	
<b>Funciones</b>	<b>En el Ámbito Rural</b>
Ente rector	Ministerio de vivienda, Construcción y Saneamiento
Formulación y Ejecución políticas de Saneamiento en el Ámbito Rural	Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), Gobierno Regional, Gobiernos Locales
Regulación, fiscalización	Superintendencia de Administración de Servicios de Saneamiento (SUNASS)
Gestión y Administración	No hay
Entidades que Prestan Servicios de Saneamiento	Organizaciones Comunales. (JASS)
Supervisión de la ejecución de los Servicios de Saneamiento	Área Técnica Municipal (ATM)

En relación a lo mencionado, un aspecto importante en señalar es que mediante el Decreto Legislativo N° 1280, el cual aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, se establece el rol del estado y las competencias sectoriales, en donde se desprende que corresponde al gobierno garantizar la prestación de calidad, eficiente y sostenible de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a través de sus tres niveles de gobierno, señalando al MVCS como el ente rector en esta materia, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento SUNASS como organismo regulador, OTASS como organismo técnico de administración y las funciones de los gobiernos Regionales y Locales en el ámbito de agua y saneamiento.

#### **2.4 Actores en el ámbito del Saneamiento Rural**



## **Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento**

Es el ente rector en materias de construcción, saneamiento, urbanismo y vivienda, el cual tiene como fin contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país dentro del ámbito de sus funciones; teniendo entre sus encargos principales las funciones relacionadas a las prestaciones de servicio de saneamiento que actualmente desarrolla a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento teniendo entre ellas las que son relacionadas al ámbito de esta investigación, las de promover de manera eficiente la gestión de los servicios de saneamiento dentro del ámbito de las zonas urbano y rurales. Asimismo el MVCS debe coordinar con las municipalidades provinciales y distritales la implementación de las políticas relacionadas a saneamiento, promoviendo planes que involucren a todos los entes que intervienen en el proceso de financiamiento de los proyectos de inversión pública, teniendo la obligación de gestionar este financiamiento para la creación y sostenibilidad de los servicios de saneamiento.

De las funciones señaladas, las cuales se encuentran inmersas en el Decreto Supremo 019-2017-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de Saneamiento y se desprende que el MVCS, juega un rol importante al ser el ente que lidera las funciones promoción, financiamiento, diseño de normativa e inversión para el sector saneamiento dando prioridad al acceso a los servicios de saneamiento en condiciones de calidad, sostenibilidad y eficiencia, a la población del ámbito rural, en tal sentido, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento desarrolla estas funciones a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento el cual traslada esta responsabilidad a dos programas a su cargo que son el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, PNSU, que tal como lo señala su denominación ejerce sus funciones dentro del ámbito urbano y pequeñas ciudades, y el Programa Nacional de Saneamiento Rural, PNSR, que ejerce sus funciones dentro del ámbito netamente rural.

### **Programa Nacional de Saneamiento Rural como articulación del MVCS en el ámbito de la investigación**

El MVCS, como Ente rector del estado en materia de la ejecución de los servicios de saneamiento, y a quien le corresponde normar, diseñar, planificar y ejecutar las políticas nacionales dentro del territorio nacional, considera que la problemática de la ejecución de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, dado a la dispersidad de

las localidades y características geográficas que generan vulnerabilidad a su población, requiere soluciones adecuadas a las políticas del gobierno con un carácter inclusivo; en tal sentido, mediante Decreto Supremo 02-2012-VIVIENDA creo el Programa Nacional de Saneamiento Rural PNSR bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y saneamiento con el fin de posibilitar el acceso al agua y saneamiento de calidad y de manera sostenible a las poblaciones rurales del territorio nacional, coordinando con los gobiernos regionales y locales dentro de su competencia. En la actualidad, el Programa Nacional de Saneamiento Rural tiene como líneas de intervención la ampliación de infraestructura e instalaciones en agua y saneamiento, rehabilitación y construcción, teniendo a cargo una Unidad Técnica de Proyectos encargado de Ejecutarlas, siendo estas obras una vez concluidas entregadas a los gobiernos locales para su operación y mantenimiento, asimismo, como otras líneas de intervención tiene la instalación excretas, el fortalecimiento y capacitación de los gobiernos regionales , locales, las organizaciones comunales y la población para la correcta administración, operación y mantenimiento de la infraestructura para la prestación de los servicios asimismo el fortalecimiento de la educación sanitaria para la población rural, es decir como articulación del MVCS es la entidad encargada de liderar el fortalecimiento de las prestadoras de servicio en los centros poblados rurales, ejerciendo en relación a lo señalado las siguientes funciones entre otras que se encuentran establecidas en el Decreto Legislativo 1280 (2016) que aprueba la ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento:

- a) Ejecutar, coordinar, evaluar y diseñar programas y proyectos de agua y saneamiento para la población rural del país de acuerdo a la normatividad y políticas del sector.
- b) Realizar el monitoreo y supervisión del proceso de implementación de la política de saneamiento rural a su cargo, en función a los indicadores de desempeño articulado a los indicadores y metas del sector.
- c) Otorgar cuando sea necesario asistencia técnica a las Municipalidades Provinciales, distritales, Gobiernos Regionales y Operadores Comunitarios, fortaleciendo sus capacidades en materia de planificación e inversiones en agua y saneamiento, mejoramiento de servicios y educación sanitaria.
- d) Coordinar verticalmente y horizontalmente acciones conjuntas orientadas a reducir las brechas de abastecimientos de agua y saneamiento dentro de las zonas rurales del país.

- e) Promover e incentivar mecanismos de corresponsabilidad, participación y colaboración que permitan articular esfuerzos, compromisos, financiamiento y aportes de diversos actores públicos y privados,
- f) Promover la implementación de nuevas tecnologías en agua y saneamiento, eficientes y efectivas que tengan en cuenta la dispersión geográfica, los enfoques de interculturalidad y género así como las situaciones de riesgo que afectan las poblaciones rurales.
- g) Diseñar guías, manuales y otros instrumentos técnicos y de difusión masiva, a ser utilizados y difundidos por las Municipalidades Provinciales, distritales, Gobiernos Regionales y Operadores Comunitarios, en el cierre de brechas de acceso, mejoramiento de servicios y educación sanitaria.

De las funciones señaladas se puede determinar que el Programa Nacional de Saneamiento Rural es la articulación del MVCS para lograr el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y operadores de saneamiento comunitarios, rol importante para el correcto mantenimiento y operaciones de la infraestructura de saneamiento en las zonas rurales. En ese sentido, el Programa Nacional de Saneamiento Rural ha implementado la Unidad Técnica de Mejora de Prestación de Servicios UTPS, que es el área responsable de proponer e implementar la estrategia integral de educación sanitaria en el ciclo de proyecto de inversión, así como la gestión del servicio, comunicación para el desarrollo de capacidades de gestión social en el ámbito rural que creen condiciones de sostenibilidad. Esta unidad a través de la Dirección Ejecutiva del programa Nacional de Saneamiento coordina y ejerce sus funciones de fortalecimiento en cuanto a educación sanitaria y la gestión del servicio en coordinación de con los Gobiernos Locales, regionales y organizaciones comunitarias.

Oblitas (2012, pp. 15) menciona que el mediante la implementación de este programa el enfoque desarrollado partirá desde la demanda, por lo que supone que los pobladores de las zonas rurales que son los beneficiarios directos como las autoridades locales perciben la necesidad y están dispuestas atenderlas. Oblitas (2012, pp. 16) señala que *“esta estrategia favorece la sostenibilidad, ya que integra el componente de infraestructura con la operación y mantenimiento y educación sanitaria”*. En la actualidad, se ha obtenido resultados débiles de integración al respecto y aun no se ha solucionado la sostenibilidad de los servicios instalados.

### **Responsables de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural**

En cuanto a los organismos responsables de la ejecución de los servicios de agua y saneamiento, la Comisión Andina de Fomento en el estudio Universalización de los servicios de agua potable América del Sur CAF (2015, pp. 15) señala que en las últimas décadas los gobiernos locales han jugado un rol muy importante, pues en ellas se consolidan decisiones políticas y legislativas y su responsabilidad sobre la ejecución de servicios de agua y saneamiento existiendo una tendencia en alza al respecto donde los gobiernos centrales ha incrementado las transferencias a los gobiernos locales. En ese sentido en el Perú no es la excepción y de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 1280, decreto que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, se desprende que los gobiernos locales son los responsables de la ejecución de los servicios de saneamiento dentro del ámbito de su jurisdicción en este caso rural, de manera eficiente y sostenible siempre y cuando no se encuentre en el ámbito de una EPS, considerando una excepción cuando dichas municipalidades no tengan la capacidad de asumir dicha responsabilidad, situación en la cual la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento rural recae en las municipalidades provinciales de acuerdo a sus normas sectoriales, asimismo, la citada norma en el artículo 14° establece que las municipalidades distritales ejercen la prestación de servicios de saneamiento directamente a través de las UTM o de manera indirecta a través de las JASS de acuerdo al reglamento de la Ley Marco y de las normas sectoriales.

De acuerdo al Programa Nacional de Saneamiento Rural – Programa de Incentivos, a diciembre 2016 se contabiliza 1820 municipalidades distritales en el ámbito rural.

### **Entidades prestadores de servicio de saneamiento autorizadas dentro el marco normativo**

El artículo 15 de la Ley Marco de Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento establece quienes son los prestadores autorizados a prestar servicios de saneamiento dentro del territorio nacional señalando entre ellas, las Empresas prestadoras de servicio de saneamiento que pueden ser de naturaleza pública de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas; las Unidades de Gestión Municipal; los Operadores especializados y las Organizaciones comunales, las cuales, tienen entre otras como obligaciones principales, el de proveer a los pobladores usuarios el servicio de saneamiento, entiéndase agua potable y eliminación de excretas en condiciones adecuadas en torno a la calidad y precio, otorgándoles información oportuna sobre la característica del servicio y sus

condiciones para la prestación, acordando con ellos mediante un contrato de suministro, asimismo la normativa exige al prestador del servicio a emitir mediante medios físicos o de manera electrónica para que los usuarios puedan presentar reclamos o consultas, además deberán operar, administrar y mantenerla infraestructura otorgada.

De lo mencionado, considerando el alto nivel de informalidad de las organizaciones comunales, se puede evidenciar la dificultad en que estos prestadores presten un adecuado servicio de saneamiento a los pobladores de las zonas rurales según establece la normativa señalada considerando que de acuerdo a las funciones señaladas en el artículo 16 de la Ley Marco para la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento, los prestadores deben cumplir con las funciones señaladas de acuerdo a su ámbito de acción, incluido dentro de estos los operadores del ámbito rural en donde destacan las organizaciones comunales que forman parte de la presente investigación.

### **Las Organizaciones Comunales como prestadores de servicio de saneamiento en las zonas rurales**

De acuerdo a lo señalado por Castillo (2013, pp. 10) la administración de los servicios de saneamiento mediante las organizaciones comunales, generan ventajas de representación y de fortalecimiento institucional, bajo las premisas que deben contar con un marco legal adecuado y un apoyo externo para sostener los equipos técnicos. El Perú se acogió a esta figura para la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento de los centros poblados rurales.

Las organizaciones comunales, de acuerdo a lo establecido en reglamento de la Ley Marco de Gestión de los Servicios de Saneamiento, se constituyen con el fin de prestar servicios de abastecimiento de saneamiento en los centros poblados que tienen la naturaleza de rural, estos poseen personería jurídica de derecho privado y son constituidos sin fines de lucro adoptando la forma asociativa de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento JASS, pudiendo también constituirse como asociaciones, comités u otra forma de organización privada debiendo registrarse en la respectiva municipal distrital de su jurisdicción. Las JASS están conformadas por pobladores de las zonas rurales y se encargan de la prestación o ejecución de los servicios de saneamiento, vale decir de agua potable, disposición de excretas y eliminación de residuos, administrando, operando y debiendo mantener en óptimo estado la infraestructura de los servicios de saneamiento, su funcionamiento cobra

vital importancia considerando que las zonas rurales no están dentro del ámbito de las empresas prestadoras de saneamiento; las organizaciones comunales.

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Diagnóstico de Abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito Rural del MVCS (2016) existen 21,701 organizaciones comunales.

Las Organizaciones comunales cuentan como estructura de organización comunal un fiscal, un Consejo de Dirección y una Asamblea General, cuyo funcionamiento se establece en su estatuto social, ejerciendo los derechos de prestadores de servicios de acuerdo a la Ley Marco de gestión de Servicios de Saneamiento; para poder ejercer esta función estas organizaciones comunales deben estar inscritas ante el gobierno local o regional que tiene la responsabilidad de acuerdo a su jurisdicción dentro de la zona rural, de la prestación o ejecución de los servicios de saneamiento a la población que reside en centro poblado, debiendo esta una vez cumplidas las formalidades establecidas en la norma, extender a favor de la JASS comunal una constancia de inscripción, registro y reconocimiento, el cual es el documento por el cual se autoriza a la organización comunal a prestar los servicios de saneamiento, el periodo de vigencia, ámbito y directivos, tomando como consideración que en el mismo centro poblado no pueden constituirse más de una organización comunal prestadora de servicios de saneamiento; en relación a lo expuesto estas organizaciones tienen como funciones además a lo establecido en el numeral 2.5 de la presente investigación en donde se enumera las obligaciones de los prestadores de servicio de saneamiento de acuerdo a la ley Marco para la Prestación de Servicios de Saneamiento lo siguiente:

- a) Aprobar cada año mediante acuerdo adoptado de la asamblea general dela JASS, siguiendo la metodología y plazos establecidos por SUNASS, la cuota familiar que se debe pagar en la población del ámbito rural.
- b) La Organización comunal o JASS debe fomentar dentro de todos los habitantes dentro del centro poblado rural su participación a todo lo referido a servicios saneamiento de básico en la comunidad.
- c) La Junta Administradora de Servicios de Saneamiento debe usar los fondos que has sido recolectados bajo la modalidad la cuota familiar solamente para los diferentes gastos dirigidos a la ejecución o prestación de los servicios para los cuales fue constitución la organización comunal en la comunidad.

La norma actual tiene como uno de sus principios la eficiencia en la ejecución de los servicios de saneamiento, en virtud del cual el artículo 144 del Reglamento de la Ley Marco para la Prestación de Servicios de Saneamiento prevé la posibilidad de la

agrupación de organizaciones comunales, en donde cada comunidad o centro poblado que tenga la naturaleza de rural pueda contar con una organización autorizada de carácter comunal y que deba estar registrada en la municipalidad que le resulte competente pudiéndose agrupar con el fin de gestionar un componente de abastecimiento de agua potable en de uso comunal, la cual es autorizada por las asambleas generales correspondientes; una vez aprobada la agrupación de organizaciones comunales, éstas forman un equipo compuesto por representantes de cada organización comunal.

De acuerdo a lo estipulado por Decreto Supremo N°19-2017-VIVIENDA, las Organizaciones Comunales que participan como servidores de saneamiento en las comunidades de naturaleza rural, deben financiarse mediante la cuota familiar para solventar los gastos de gestión y mantenimiento y operación de las infraestructura que le fue cedida, este monto es aprobado de manera anual según lo establecido por SUNASS; para así cubrir como mínimo los servicios de saneamiento que incluye la disposición sanitaria de excretas, reparación de equipos, operación y administración es el fin por el cual fue implementado la cuota familiar.

### **El Área Técnica Municipal (ATM) como organismo supervisor de los servicios de saneamiento en el ámbito rural**

Mediante el estudio Experiencias Exitosas de gobiernos locales en las gestiones de las asociaciones comunitarias de agua y saneamiento rural, realizado por la Asociación Gestores de Agua Segura (2014), se llega a la conclusión que la implementación de una oficina técnica municipal que preste orientación y asesoría a los sistemas comunitarios de agua y saneamiento a los centros poblados rurales son de vital importancia, sin embargo estas requieren de un proceso de sensibilización y capacitación a los funcionarios ediles, debiendo esta contar con un presupuesto público al respecto, asimismo en el estudio Experiencias de Planificación estratégica en agua potable y saneamiento rural en Municipales distritales, realizado por Water and Sanitation Program WSP (2014) se concluyó que la información de un sistema de información local, resulta una herramienta útil para la gestión en la provisión de los servicios de saneamiento en los distritos, en consecuencia, las autoridades locales y la población pueden participar en la actualización permanente de la información sectorial, función que puede ser realizado por las Áreas Técnicas Municipales, en ambos casos se establecen precedentes favorables para su obligatoriedad de funcionamiento en los gobiernos locales de los centros poblados rurales.

De acuerdo a lo señalado, si bien la existencia de la Áreas Técnicas Municipales tiene vigencia hace años en el territorio nacional, siendo el gobierno el impulsor de su creación mediante incentivos municipales; recientemente mediante el Decreto Legislativo 1280, Decreto que aprueba La Ley Marco para la Prestación de Servicios de Saneamiento, se incorpora como novedad la obligación de constituir las Áreas Técnicas Municipales, como un órgano de línea de las municipalidades rurales, los cuales son los encargados de monitorear, supervisar y prestar asistencia y capacitación técnica a los operadores especializados y a las organizaciones comunales existentes dentro de su jurisdicción, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los servicios de saneamiento, teniendo como funciones específicas de planificación y promoción de los servicios afines a saneamiento en las zonas rural de su jurisdicción, el programar, supervisar y ejecutar las acciones realizadas en el marco de los servicios de saneamiento, ser el responsable de velar por la adecuada sostenibilidad de la infraestructura de saneamiento existente, brindar asistencia técnica a las JASS y ser el ente que lidere la formalizaciones de las JASS en su registro respectivo y actuar como segunda instancia ante el reclamo de los usuarios ante las organizaciones comunales.

### **SUNASS como organismo regulador de los servicios de saneamiento en el ámbito rural**

Para el ámbito de la población rural, es decir centros poblados con una población menor a dos mil habitantes, la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento, SUNASS cumple el rol de organismo regulador en el ámbito de saneamiento de alcance nacional, ejerce su función de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27332, ley marco de organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos, teniendo entre otras funciones aplicables al ámbito rural de la autorizar cual será el método valido para determinar la cuota familiar que pagaran cada una de las familias en las poblaciones rurales, deberá determinar cuál es el alcance de las áreas donde las organizaciones comunales, ejecutaran los servicios de saneamiento y deberá dar luz verde mediante opinión favorable para que pueda constituirse nuevos prestadores de servicios de saneamiento.

### **2.5 La Propiedad de la infraestructura para los servicios de saneamiento en el ámbito rural**



En cuanto al ejercicio de la propiedad de la infraestructura entregada para la prestación de servicios de agua potable, saneamiento dentro del ámbito de las zonas rurales cuya ejecución del proyecto sea realizada por el gobierno nacional o su financiamiento para la ejecución de obra provenga del estado, o de fuentes de financiamiento internacional, de acuerdo al artículo 106° del Decreto Supremo 019-2017-VIVIENDA Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, estas son transferidas en propiedad y título gratuito al gobierno local de su jurisdicción siendo responsables estos municipios de la prestación de dichos servicios de saneamiento; en el caso de la prestación indirecta de los servicios de saneamiento mediante organizaciones comunales, estas para el cumplimiento del mencionado encargo debe coordinar de manera cercana y constante con la municipalidad distrital que en caso de ser necesario están facultadas por la normativa vigente para poder financiar la infraestructura para la ejecución de los servicios dentro de su jurisdicción.

## **2.6 Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, como política del estado para fortalecer la participación de los gobiernos locales en el ámbito del saneamiento rural**

Dentro de las actividades que realiza el gobierno central para poder impulsar el cumplimiento de sus políticas, cumplir con los objetivos de los gobiernos regionales y locales en el cumplimiento de sus metas propuestas y objetivos relacionados a la participación de estas, mediante la Ley 29332, se crea el plan de incentivos municipales, la cual tiene como fin impulsar a las municipalidades distritales, a mejorar su ejecución de gasto, simplificar trámites generando un ambiente favorable para los negocios, mejorar la ejecución de servicios públicos, mejorar la recaudación y reducir la desnutrición infantil, siendo el Ministerio de Economía y finanzas (MEF) el que establece los criterios y requisitos que debe cumplir el gobierno local para acceder al plan.

En ese sentido con el fin de incentivar las políticas de saneamiento en los pueblos rurales en donde los gobiernos locales son los responsables de prestar el servicio de saneamiento a la población, se generaron tres planes de incentivos para la mejora de la gestión municipal que el MVCS a través del PNSR viene implementado para el cumplimiento de sus políticas y son las siguientes:

-Meta 42, la cual fue implementada para establecer pautas y procedimientos que las municipalidades distritales deben seguir para la “Adecuación, reactivación, creación del Área Técnica Municipal para la Gestión de los servicios de agua y saneamiento,

esta se encuentre incluida en el programa de Incentivos para mejora de la gestión municipal para el año 2016 y cuenta con actividades las cuales deben ser cumplidas por los gobiernos locales

-Meta 35; la cual tiene como objetivo llegar a establecer los principales lineamientos para el fortalecimiento del Área Técnica Municipal para la gestión del servicio de agua y saneamiento en el ámbito rural, teniendo como alcance a las municipalidades que no son consideradas ciudades principales y esta se encuentra en el programa de incentivos para la gestión municipal para el año 2017.

-Meta 41; incluida en el programa de incentivos para la gestión municipal para el año 2017, este plan tiene como misión mediante el establecimiento de lineamientos de verificación y cumplimiento por parte de las municipalidades distritales, el adecuado "Funcionamiento del Área Técnica Municipal para la gestión del servicio de agua y saneamiento en el ámbito rural".

El órgano responsable de la implementación de la asistencia técnica señalada en este punto, asimismo la evaluación del cumplimiento de las mismas se encuentra a cargo de la Unidad Técnica para la prestación de servicios UTPS, área que forma parte del PNSR que es el brazo articulado del MVCS para lograr sus objetivos de fortalecimiento en la prestación de servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural.

## **2.7 Tendencias en el ámbito de Saneamiento Rural**

De acuerdo al Banco Mundial (2011), en la década pasada se ha implementado esfuerzo por lograr un mejor abastecimiento de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, priorizando las poblaciones rurales y la atención de las mujeres, aunque aún no se ha podido cumplir con los objetivos deseados, ya se están planteando nuevas tendencias dado a que vivimos un entorno cambiante y nos enfrentamos a nuevos retos, siendo entre ellos el más importante el de la sostenibilidad de los proyectos en agua y saneamiento que se encuentra en las zonas rurales, entendiendo como sostenibilidad a la autogestión administrativa, financiera, y el mantenimiento adecuado de la infraestructura para una adecuada ejecución del servicio, asimismo el referido ente menciona otras tendencias importantes que se debe implementar en la presente década como el mejor manejo de los recursos hídricos, debido a los cambios climáticos y la utilización del agua como recurso para otros fines como los mineros o agrícolas.

Un tema importante a tomar en cuenta dentro de las tendencias señaladas por el Banco Mundial es determinar la gestión financiera de las organizaciones comunales para un mediano a largo plazo, las cuales al tener una visión de corto plazo no se toma en cuenta los temas de reparación y reposición de la infraestructura, que debido

a los limitados montos recaudados no se vislumbra como podrían ser financiados, quedando la alternativa solo a dos soluciones, por el gobierno central o los gobiernos locales; otro punto importante tomado a consideración por el Banco Mundial es las alianzas “público – privado – social” como una estrategia para la implementación de sinergias mediante las cuales se manifiesta la participación del sector privado en el ámbito de saneamiento de las zonas rurales no solamente en las etapas de asesoría técnica, sino también la innovación de tecnologías y otras actividades que generen valor agregado para beneficio de las población de menores recursos.

En la misma línea el CAF (2015) menciona lo relacionado para el ámbito rural, muestra como desafíos en saneamiento para el ámbito rural a reducir la cantidad y la poca capacidad de autosuficiencia de los operadores en este caso las organizaciones comunales, la mejorar de los marcos regulatorios que permita priorizar la intervención del gobierno y el sector privado en la prestación del servicio, la implementación de sistemas de información que permita tomar decisiones oportunas respecto a los servicios de saneamiento, otro tema importante recogido por la CAF es que los servicios prestados deben vincularse a la gestión de los recursos hídricos de la región para una adecuada integración y gestión integral, y finalmente mejorar las prestaciones o servicios recibidos que a pesar de tenerlos, estos son de mala calidad y no se lleva un adecuado mantenimiento de los activos que permiten la prestación del servicio.

## **2.8 Modalidades de participación de la Empresa Privada en el ámbito de Agua y Saneamiento**

De acuerdo a la normativa vigente, en la cual el estado permite la participación del sector privado en el ámbito de saneamiento rural, actualmente existen dos modalidades de participación mediante el cual las empresas privadas pueden intervenir en el ámbito de agua y saneamiento que son mediante la normativa de obras por impuestos y la participación mediante asociaciones público privadas.

### **Asociaciones Público- Privadas**

La modalidad de Asociaciones de carácter Público - Privadas conocidas como APP's es una modalidad de intervención de las empresas privadas regulado por el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Publico Privadas y Proyectos en Activos y puede definirse como una transacción entre el sector público y el sector privado en el cual

este último incorpora inversión financiera, experiencia, y distribuye riesgos con el estado con el fin de mantener, mejorar o crear infraestructura pública bajo el marco legal establecido, el artículo 11 del Decreto legislativo N° 1224 lo define como *“...modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública..”*.

Beltrán y Guadalupe (2014, pp. 09) definen a las Asociaciones Publico Privadas como *“aquel acuerdo que permite la participación activa de los sectores público y privado en el desarrollo de un proyecto con el fin de ejecutar un proyecto de interés público”*, asimismo explican la idoneidad de las dos modalidades aplicables a la prestación de servicios públicos son las Autofinanciadas y cofinanciadas los cuales su éxito está determinado por la acertada distribución de los riesgos entre las partes de tal forma que se estandaricen los intereses privados con los intereses públicos.

El marco normativo de las asociaciones publico privadas establece que los organismos encargados de la promoción de la inversión privada mediante esta modalidad, encargando para dichos fines en el caso del gobierno central a la Agencia de la Promoción Privada - Proinversión, en el caso de gobiernos regionales y municipalidades distritales, el organismo promotor de este tipo de inversión tramitada por el comité de inversiones, sin perjuicio de que estos organismos puedan solicitar a Proinversión que se haga responsable de llevar el proceso.

Las Asociaciones Público Privadas se clasifican en 2 modalidades, primero cuando es cofinanciada, es decir que requiere cofinanciamiento o el otorgamiento de o contratación de garantías financieras y la segunda modalidad es autofinanciada, que se configura cuando el proyecto de Asociación Publica Privada cuenta con capacidad propia de generación de ingresos, no requiere cofinanciamiento y tiene una demanda mínima de garantía financiera por parte del estado.

Entre las principales características de este tipo de acuerdo resalta que estos son contratos a largo plazo por el cual las Asociaciones Publico Privadas pueden tener una duración máxima de hasta sesenta años, y en el caso de iniciativas privadas cofinanciadas un plazo mínimo de diez años, asimismo se desprende que el rol principal lo lleva el sector privado en todas las etapas ya sea diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación implicando esto la transferencia de la mayor parte del riesgo, mientras que el estado define objetivos de interés público y supervisa el cumplimiento de los objetivos establecidos; otro aspecto importante a señalar es cuanto al financiamiento que depende que modalidad de Asociación Publica Privada ha sido elegida, autofinanciada o cofinanciada, en el caso de ser

cofinanciado, el repago a la empresa privada puede hacerse con fondos del estado o directamente de los usuarios.

Otros aspectos importantes que caracterizan a este tipo de intervención privada es que se engloba todas las actividades necesarias para el desarrollo del proyecto como el financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento quedando la gestión de la infraestructura a cargo de la empresa privada.

Las obras relacionadas a saneamiento en el Perú bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas están caracterizados por altos niveles de inversión y se encuentran estrechamente relacionado a las zonas del ámbito urbano, es así que se financiaron proyectos como la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales PTAR Taboada, la planta de tratamiento de aguas residuales PTAR La Chira, ambas lograran beneficiar a más de 4 millones de habitantes y tuvieron una inversión de ciento cuarenta y ocho millones y setenta y nueve millones respectivamente, recibiendo como incentivo las entidades privadas es el pago por ejecutar la obra, operarla y administrarla; a mediano plazo se espera la construcción de plantas desalinizadoras de agua de mar para abastecer a la población del sur de Lima.

### **Modalidad de Obras por Impuestos**

La modalidad de intervención de las empresas privadas en saneamiento mediante obras por impuestos, se encuentra regulada por la Ley N° 29230 que fue creada con el fin de incentivar la inversión pública a nivel nacional en el ámbito regional y local conjuntamente con la participación del sector privado; a través de esta norma se permite que la empresa privada mediante convenios con las municipalidades provinciales o municipalidades distritales, pueda financiar y ejecutar proyectos de inversión pública priorizados para que posteriormente pueda recuperar la inversión global realizada mediante certificados de pago para el pago de su impuesto a la renta. El Certificado Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público CIPRL el cual se constituye en un documento emitido por el MEF y tiene como finalidad el pago de la inversión realizada por la empresa privada en la ejecución del proyecto de inversión; estos certificados son utilizados exclusivamente por la empresa privada para su aplicación contra pagos a cuenta del impuesto a la renta hasta por un porcentaje máximo del cincuenta por ciento del ejercicio anterior. La supervisión de los obras que son ejecutadas mediante la modalidad de obras por impuestos por la empresa privada, es supervisada por la entidad pública mediante la contratación de una empresa privada, la cual también es financiada por la empresa ejecutora del proyecto y cuyo costo será reconocido en el certificado CIPRL.

Un factor importante a señalar es que el proceso de selección de la empresa privada, así como la ejecución de la obra se regula con la aplicación de la Ley N° 29230, no siendo de aplicación la normativa Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; así mismo se debe destacar la similitud con la normativa de saneamiento luego de la culminación de la obra en cuanto a que una vez concluida la ejecución de la obra, empresa se compromete en virtud al convenio a transferir al gobierno regional o local la infraestructura del respectivo proyecto ejecutado.

Las inversiones realizadas por la modalidad de Obras por Impuestos muestran mayor interés de participación en el ámbito de las poblaciones rurales en lo que respecta a infraestructura en saneamiento, es así que ya se ejecutaron importantes obras como la Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y tratamiento de aguas residuales en el centro poblado San Agustín de Huaychao, en Cerro Pasco, siendo este ejecutado por el Consorcio de las empresas Ferreyros –Unimaq por una valor de siete millones de soles, asimismo, la obra Ampliación y Mejoramiento de agua potable e instalación del sistema de eliminación de excretas en la CC.NN del Nuevo Mundo Bajo Urubamba en la Convención Cuzco, ejecutado por REPSOL exploración del Perú por un monto aproximado de cinco millones setecientos mil soles, la obra Instalación del servicio de agua potable y letrinas en los sectores de Surputira Central, Huertuyo, Choqueruyo y Cruz Cunca de la Comunidad Cuchupujio, en Orurillo Puno, a cargo de la Minera MINSUR, por un monto aproximado de cinco millones y medio de soles, la obra Mejoramiento y Ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado en el centro poblado de Laynas, distrito de la Matanza en Morropón, departamento de Piura a cargo del Banco de Crédito del Perú por un monto aproximado de quince millones de soles, y otros proyectos de saneamiento rural ejecutados por Telefónica del Perú, Ferreyros S.A, Compañía Minera Milpo S.A.A, Compañía Minera Antamina S.A, Corporación Lindley y Yura, existiendo en cartera a la fecha más de cinco proyectos pendientes de ejecutar en cartera en las regiones Ica, Cuzco y Puno.

## **2.9 Participación del sector Privado en el ámbito de agua y saneamiento**

En cuanto a la experiencia de las empresas en el rubro de operación y mantenimiento de infraestructura en agua y saneamiento, es importante señalar que en el ámbito nacional existe muy poca experiencia en la participación del sector privado, el cual es representado por un solo caso, cuando en el año 2005 se promovió la concesión de la empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes con la empresa Latinaguas y Concyccsa, pasando luego a formarse la empresa Agua para Tumbes S.A ATUSA para que opere y administre el servicio de saneamiento en la zona urbana de Tumbes, el plazo de la concesión tiene un periodo de 30 años.

Los resultados a la fecha aún no son muy auspiciosos, pues parte de la población de Tumbes exige que la administración del agua vuelva a manos del estado al no haber mejorado desde la concesión la cobertura de agua y alcantarillado, por diversos factores entre ellas la falta de inversión por parte del estado según lo acordado en el convenio, tomemos en cuenta que esta experiencia está basada en servicios de saneamiento dentro del ámbito urbano, en el Perú la experiencia de las empresas privadas en la operación y mantenimiento de infraestructura de saneamiento es nula.

En cuanto a la participación del sector privado en saneamiento rural, en el ámbito internacional, Beato (2003, pp. 6) considera que *“en la organización tradicional de los servicios de saneamiento en América Latina un conjunto de factores como precios bajos, estructura tarifaria inadecuada, interferencia política y tecnologías comerciales obsoletas provocan el empeoramiento continuo de la calidad”*, esta situación lo podemos visualizar en la prestación de los servicios de saneamiento del país sobre todo en el ámbito rural que es el ámbito de esta investigación, como una solución a este problema Beato (2003, pp. 10) considera que la incorporación del sector privado no altera el carácter de monopolio de los servicios de saneamiento por lo que no puede promover la eficiencia por medio de la competencia en el mercado, la participación del sector privado en saneamiento genera eficiencias con la incorporación de tecnologías y gestión empresarial e implantando una política de precios transparente y estable.

En el mismo sentido Chafra y Cerón (2016, pp. 9-10) consideran que la participación del sector privado, se fundamente en cuatro ideas básicas, entre ellos, la presencia de fallos en el mercado como la presencia de monopolios, la existencia de externalidades, que las empresas no estatales puedan aportar de modo significativo a una mejor eficiencia en la distribución de recursos del estado, que existe la necesidad de distribuir los riesgos entre ambos sectores en la dotación de bienes, servicios y la participación de las empresas que pertenecen al sector privado en todas las fases del ciclo del proyecto que son diseño, financiamiento, construcción operación y mantenimiento pues esto genera beneficios a la provisión de bienes y servicios públicos, de lo señalado dentro de la normativa peruana esto se encuentra plasmado en la modalidad de participación mediante Asociaciones Publico Privadas.

Como experiencia internacional de Asociaciones Publico Privadas en agua y Saneamiento, tenemos a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) para llamarse Aguas Argentinas, a cargo de la prestación de servicio de agua y saneamiento en parte de la ciudad de Buenos Aires en Argentina, la cual fue privatizada alegando la incapacidad del estado para brindar servicios de agua y

saneamiento de manera eficiente, llegando los primeros diez años a expandir las redes de agua potable según el acuerdo firmado con el gobierno argentino, sin embargo en el tiempo las prioridades de la empresa fueron dirigidos a lograr los mayores ingresos económicos posibles, dejando de lado el fin social del proyecto que era llevar el acceso de agua potable a la población, originando pérdida en la calidad del servicio y el aumento de tarifas, volviendo el estado a asumir este rol, resolviendo el contrato unilateralmente con la empresa privada.

## **2.10 Responsabilidad social en las empresas privadas**

La responsabilidad social de las empresas es una forma de gestión y de hacer negocios dentro del cual, la empresa no solo prioriza su rentabilidad económica adicionando a esto una rentabilidad social y ambiental tomando en cuenta los intereses de los diferentes grupos con los que se relaciona generando valores de ética independientemente a los productos o servicios que ofrece.

Aristimuño, Velasquez & Rodriguez (2010, pp. 2) definen la responsabilidad social como *“la integración voluntaria de las preocupaciones sociales y medioambientales en las actividades de la empresa y en las relaciones con sus diversos grupos de interés”*, asimismo, Cabrera (2006, pp. 163) refiere que *“las concepciones en torno a la responsabilidad social han pasado desde un compromiso netamente económico hasta la visión donde uno asume una responsabilidad frente a la sociedad”*, Arimani y Sabata (2011, pp. 2) señalan que la responsabilidad social se remite a las relaciones de la empresa con la sociedad siendo una oportunidad de diferenciación de la misma y también una oportunidad de innovación, de acuerdo a lo mencionado la participación de las empresas privadas en el ámbito de saneamiento rural representa una oportunidad de acercamiento a sus zonas de intervención, generando una imagen favorable para la institución tanto con sus clientes internos y externos.

En cuanto a la experiencia del sector privado en saneamiento dentro del sector rural considerando la responsabilidad social empresarial, esta se basa principalmente en el financiamiento de proyectos en convenio con organizaciones no gubernamentales, Pait (2012, pp. 10) menciona la experiencia en el mejoramiento de acceso a servicios de agua potable y saneamiento en municipios menores en el territorio peruano, a través de la participación del sector privado, el cual se ve influenciado por el crecimiento económico del país en las últimas décadas impulsado principalmente por actividades extractivas, productivas y de servicios que se desarrollan dentro del entorno del ámbito rural propiciando el acercamiento, generando espacios de dialogo entre empresas y comunidades dando lugar a proyectos de responsabilidad social corporativa.



En ese sentido como experiencia de intervención, la ONG Agua Limpia a través del programa Agua Limpia – Fomin en conjunto con los aportes de las empresas Scotiabank, Minera Barrick, Asociación Cerro Verde, Minera Yanacocha y Southern Perú lograron afianzar aportes de fortalecimiento de la participación y capacidad de gestión de las comunidades y autoridades locales, asimismo la promoción y fortalecimiento de los operadores especializados de agua y saneamiento en el ámbito rural, logrando beneficiar a 128 localidades rurales, por otro lado la fundación PepsiCo de la mano con Care Perú, ejecutan desde el año 2016 un proyecto que busca favorecer a comunidades que se encuentran en las zonas rurales de Piura servicios de agua y saneamiento trabajando con estrecha colaboración con el gobierno nacional, esperando ampliar su intervención en las tres regiones del país.

Como ejemplo actual de responsabilidad social en agua y saneamiento rural en el país, tenemos a la Minera Cerro Verde, que se considera una empresa que contribuye al desarrollo sostenible de Arequipa mediante la protección del medio ambiente y el progreso social, esta empresa realizó inversiones para la mejora de acceso a agua potable a diferentes provincias y ciudades de Arequipa entre los años 2012 y 2016, invirtiendo un total de \$3.2 millones de dólares americanos en el ámbito rural orientados al uso eficiente del agua y calidad del servicio, esto realizado mediante convenios de cooperación con las municipalidades distritales de la Joya, Tiabaya, y Juntas Administradoras de Saneamiento JASS.

Cabe resaltar de estas experiencias de participación de las empresas privadas como acciones de responsabilidad social enfocadas mejorar el acceso de agua y saneamiento en el ámbito rural se encuentran limitadas principalmente al financiamiento de las actividades de las actividades señaladas y etapas de capacitación, mas no la ejecución directa de los proyectos de inversión pública, operación ni mantenimiento de infraestructura y generalmente, estas acciones se encuentran impulsadas de la mano por Organizaciones no gubernamentales las cuales generan un factor positivo, sin embargo estos avances no logran garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el tiempo con suficiencia y calidad al ser estas intervenciones temporales.

### **3. Problema de la Investigación**

El MVCS, a través de los diversos programas que lo conforman, tienen como misión cumplir con los objetivos propuestos relacionados en agua y saneamiento de acuerdo al Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, entre ellos los enfocados al desarrollo del ámbito rural mediante la ejecución de proyectos de inversión pública relacionados a la provisión de agua potable y saneamiento. Asimismo, dentro del marco de sus funciones debe prestar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, para que estos en calidad de unidad ejecutora ejecuten las obras relacionadas a agua y saneamiento y así lograr cerrar la brecha en infraestructura en el ámbito rural en el año 2030.

La meta propuesta para el cierre de brechas en infraestructura de saneamiento para el ámbito rural es ambiciosa y en caso se logre su consecución, logrará dotar de agua potable y servicios de saneamiento a las zonas más lejanas del país; sin embargo, con la inclusión de estos nuevos proyectos de infraestructura en agua y saneamiento para superar la brecha existente se genera un nuevo riesgo, la no adecuada administración, operación y mantenimiento de los servicios de saneamiento entregados a las municipalidades distritales y las organizaciones comunales para su operación y mantenimiento.

Considerando lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1280, en cuanto a que una vez culminadas las obras de saneamiento, sean estas ejecutadas directamente por el gobierno, por fondos del gobierno o préstamos internacionales, la infraestructura de las mismas son entregadas a título gratuito a las municipalidades distritales para su administración directa a través de una unidad de gestión municipal o de manera indirecta a través de una organización comunal en el ámbito rural para garantizar a la población el disfrute del derecho al agua en términos de disponibilidad, calidad y suficiencia, sin embargo la sola entrega de la infraestructura, no garantiza la sostenibilidad del proyecto y no garantiza la prestación de agua potable, es decir, asegurar la provisión adecuada de agua para el consumo humano, de tal manera que se encuentre acorde a los requerimientos microbiológicos, químicos y físicos establecidos por la normativa de la materia.

De acuerdo al Diagnóstico de abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural (2016) elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; se tiene data de 78,656 comunidades rurales, de estos, 53,955 que representa el 69% no cuenta con instalaciones de agua, 22,534 centros poblados que representan el 29% cuentan con instalaciones de agua de tipo convencional y el saldo restante es

atendido por otro tipo de infraestructura; en concordancia a lo señalado, de los 22,534 centros poblados que tienen infraestructura, es decir un sistema de agua y saneamiento, 7,755 es decir el 34% lo mantienen en buen estado; 8,831 es decir el 38% centros poblados mantienen su sistema de saneamiento en estado regular y 5,948 centros poblados, es decir el 26% lo tiene colapsado con lo cual podemos llegar a la conclusión que el 60% de la infraestructura para la prestación de servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural no ofrece acceso a agua potable de manera adecuada a la población rural no garantizando el derecho a su acceso a este servicio en términos de disponibilidad, calidad y eficiencia.

De acuerdo a lo señalado en el informe de metas 2017 elaborado por el Programa Nacional de Saneamiento Rural, las principales causas que dificultan una adecuada capacitación para la adecuada gestión de operación y mantenimiento, es la falta de participación de los funcionarios de las municipalidades rurales, alta rotación de los responsables de las ATM, el escaso conocimiento del marco normativo de saneamiento, la escasa decisión política de las autoridades para incorporar la temática de saneamiento en sus instituciones civiles, el poco conocimiento de procesos administrativos del gobierno local enmarcados en la normativa vigente genera que las acciones desarrolladas no cumplan con los requisitos solicitados, las múltiples funciones que desarrollan los responsables de las ATM en las municipalidades rurales del país, la subsistencia predominante de enfoque de desarrollo basado en infraestructura en agua y saneamiento, restando importancia al fortalecimiento de capacidades de gestión de servicios que garanticen su calidad y sostenibilidad y la limitada voluntad de compromiso.

El Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017, es un instrumento legal que toma en cuenta la situación en la que se encuentra los servicios de saneamiento en el Perú, señala que los servicios de agua en el ámbito rural, refiriéndose a la infraestructura de agua y saneamiento, se encuentran en malas condiciones debido principalmente a la limitada participación de la comunidades de las zonas rurales, generados principalmente por la falta de motivación en la gestión de operación y mantenimiento, todo esto debido a la falta de conocimiento, capacitación, adecuada formalización de la organización comunal y la inadecuada gestión financiera.

El mencionado documento también señala que la informalidad de las organizaciones y la falta de supervisión por parte de las municipalidades distritales y los organismos reguladores hace que el manejo de dinero no sea supervisado, no habiendo una

adecuada rendición de cuentas, asimismo, las cuotas recaudadas de las familias generalmente no cubren los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento y las organizaciones comunales no cuentan con otro tipo de financiamiento además de lo que pueden ofrecer los gobiernos locales.

Finalmente el Plan Nacional de Saneamiento menciona como otra de las causas de las malas condiciones de la infraestructura en saneamiento a la deficiente gestión técnica, al ser los servicios y maquinaria operada por pobladores de la comunidad, pues muchas veces estas personas no cuentan con una adecuada capacitación o simplemente nunca han sido capacitados para la operación de la infraestructura, la falta de herramientas necesarias para su mantenimiento y aditivos necesarios para la cloración en caso de ser necesario, sin embargo el factor más resaltante es la ausencia de supervisión por parte del gobierno central, el organismo regulador y el gobierno local.

De lo referido, estas aseveraciones permiten evidenciar que los resultados obtenidos hasta la fecha no son suficientes, por lo que existe aún población sin cobertura de agua de calidad. De lo señalado, las principales causas para que la infraestructura en agua y saneamiento se encuentre en malas condiciones tienen dos actores responsables directos, las organizaciones comunales y las municipalidades distritales.

Las organizaciones comunales que son asociaciones sin fines de lucro creadas para administrar, operar, y mantener adecuadamente la infraestructura de saneamiento, no pudiendo desarrollar los fines para lo cual fueron constituidos principalmente por su alto nivel de informalidad; según la Encuesta de Diagnostico de Abastecimiento de agua y Saneamiento en el ámbito rural 2015-2016 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de las 21,701 organizaciones comunales reportados, solo el 45% están registradas en la Municipalidad distrital, existiendo 11,977 que funcionan informalmente, motivo por el cual transmite la percepción de falta de interés por parte del estado en involucrarse en la prestación de servicios de saneamiento en los centros poblados, esto a la vez genera la poca participación de la comunidad en la operación y mantenimiento de la infraestructura

Otro factor que las involucra es la informalidad de las organizaciones comunales, que generan la falta de reconocimiento por parte de las municipalidades distritales por lo cual no reciben algún tipo de capacitación técnica que permita mantener de manera adecuada la infraestructura de saneamiento, obtener algún financiamiento para su reconstrucción o rehabilitación, y lejos de cualquier tipo de supervisión sobre la calidad

de los servicios prestados, con el agravante de la no auto sostenibilidad financiera operativa pues el dinero recaudado de la cuota familiar no es suficiente para su operación y mantenimiento y muchas veces no asumido por los pobladores por la falta de reconocimiento de la organización comunal ante la autoridad competente, generando la deficiente gestión técnica, inadecuada gestión financiera, el deficiente mantenimiento de la infraestructura y la poca participación de la comunidad.

Asimismo, un aspecto importante que limita la adecuada gestión de los sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural es la atomización de las organizaciones comunales en el ámbito rural, la gran cantidad de poblaciones rurales en donde existen organizaciones comunales, según lo reportado por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento la existencia de 21,701 organizaciones comunales dificulta las intenciones del gobierno en formalizar, capacitar en acciones de operación y mantenimiento, pues no puede llegar a todos los pueblos y comunidades, siendo la ruralidad y distancia los principales problemas.

Respecto a los Gobiernos Locales, en este caso las municipalidades distritales en el ámbito rural, se caracterizan por su falta de capacidad técnica para el manejo adecuado de los sistemas de agua y saneamiento al no tener profesionales especializados; considerando que las zonas rurales son ámbitos geográficos dispersos lejanos de las zonas urbanas, trabajar en estas instituciones públicas no representa atractivo para profesionales especializados en la materia, lo cual tiene como consecuencia muchas veces la contratación de personal inexperto o no acorde al perfil necesitado para el cumplimiento de sus funciones en la prestación de servicios de agua y saneamiento dentro de sus jurisdicción.

Asimismo es importante señalar que el afán político de los gobernantes locales distancian la priorización de ejecución de proyectos de inversión local en servicios de carácter público, no llegando a ejecutar el total de su presupuesto en el año por una adecuada gestión municipal aunado esto a la inestabilidad política y los constantes cambios de gobierno que hace que la curva de aprendizaje respecto a temas de saneamiento para cada gobierno entrante sea muy lenta generando una ausencia de supervisión de la infraestructura en agua y saneamiento que están a cargo de las juntas administradoras o también llamadas organizaciones comunales y la falta de apoyo y capacitación en operación y mantenimiento a estas llevando como resultado la inadecuada prestación de los servicios públicos a las poblaciones rurales.

Lo señalado respecto a los gobiernos locales, es renuente a pesar de que estas instituciones cuentan con incentivos económicos que se otorgan por el cumplimiento obligatorio de lineamientos preestablecidos en temas de capacitación, adecuación y monitoreo de la infraestructura de saneamiento en las zonas rurales a cargo de las juntas administradoras, como el Plan de incentivos Meta 42 que consiste en la creación, adecuación o reactivación del Área Técnica Municipal (ATM) para la administración del servicio de agua y saneamiento en las zonas rurales, Meta 41 que consiste en lograr el funcionamiento del ATM y la Meta 35 que consiste en lograr el fortalecimiento del ATM para la administración de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales, es decir, a pesar de existir incentivos para la formalización y capacitación de los prestadores de servicio en saneamiento en las zonas rurales, los gobiernos locales no cumplen con su rol establecido por la normativa en agua y saneamiento.

En la misma línea a lo hasta ahora señalado Cairampoma y Arroyo (2016, pp. 76) hacen un estudio de la experiencia peruana en acceso universal al agua potable concluyendo que en el Perú los servicios de agua y saneamiento tiene bajo nivel de penetración tanto en el nivel urbano y rural resultando la situación mas critica en el ámbito rural, asimismo señalan que a pesar de la existencia del Programa Nacional de Saneamiento Rural el cual tiene como objetivo entre otros rehabilitar, construir y/o ampliar infraestructura en agua y saneamiento existente, este aún resulta insuficiente por la poca eficiencia de los gobiernos locales encargados de la gestión de estos servicios.

De lo señalado anteriormente se desprende que las principales causas o defectos que generan la deficiente administración de la infraestructura de saneamiento son la falta de acompañamiento por parte de las municipalidades distritales a las organizaciones comunales, esto a la vez generado por el mal uso del presupuesto destinado con este fin, lo que desencadena en la falta de interés, mal uso, y falta de conocimiento por parte de los operadores de la infraestructura de saneamiento. Otro factor preponderante es la falta de personal capacitado en los gobiernos locales que puedan prestar una adecuada supervisión a las plantas que se encuentra bajo su jurisdicción, esto empeorado en épocas electorales en donde los gobiernos municipales persiguen un afán político y sufren de cambios constantes, y la falta de supervisión del regulador a nivel nacional, incentiva a la creación de organizaciones informales, las cuales carecen de algún tipo de vigilancia sanitaria, control de los fondos y al no ser estas reconocidas no son consideradas en los procesos de empadronamiento y posterior capacitación.

Como casos concretos tenemos a las comunidades nativas del distrito de Urarinas en Loreto, en donde se ha declarado mediante Decreto Supremo N°001-2018 y 018-2018 en Emergencia Sanitaria a 31 comunidades del mencionado distrito en los meses de enero y Marzo del 2018, al constatar DIGESA que el agua que consume la población cuenta con coliformes que constituye un riesgo para la salud de la población y se determina que el agua es no apta para el consumo humano, como parte de las conclusiones del informe del ente evaluador, se determina que los sistemas de abastecimiento se encuentran en estado deficiente e inoperativos.

Cabe resaltar que en el año 2017 se destinó sesenta y cinco millones de soles a dichas comunidades; también se toma como referencia lo relacionado al distrito de Laredo en Piura donde de acuerdo a las exigencias presentadas por los dirigentes de las 44 organizaciones comunales del mencionado distrito en el año 2017, señalan que 66% de reservorios se encuentran deteriorados por su antigüedad y no cuentan con fondos suficientes para su reparación, a raíz de esto lograron firmar un convenio con GIZ cooperación Alemana para restablecer dicha infraestructura, sin embargo se deja en evidencia debilidades en cuanto a la autosostenibilidad de la infraestructura en sus localidades.

Otro caso similar se encuentra las plantas de agua de los centros poblados de San Jacinto y San Juan de la Virgen de la provincia de Tumbes, que a la fecha se encuentra inoperativas desde el año 2016 de acuerdo al informe de la Autoridad Nacional del Agua N°015-2016-ANA, el cual señala que dichas plantas de abastecimiento de agua presentan deficiencias por falta de una adecuada operación y abastecimiento de filtros adecuados, poniendo en grave riesgo a la población rural.

Casos similares podemos encontrar en la Región Junín, donde en el 2017 la Dirección Regional de Salud notificó a las Organizaciones comunales a cargo de las plantas de agua del distrito del Tambo, por no cumplir con los requerimientos mínimos de calidad de agua y que pueden afectar a la población rural de su jurisdicción, luego de realizar una inspección inopinada a los centros poblados de La Victoria, Sanos Grande, San Martín y Cullpa, en donde se determinó que el agua no era apta para el consumo humano al no contener cloro residual lo que indicaba que el agua que consumían contenía bacterias que afectaban a la salud de la población, esto generado por la falta de capacitación del personal a cargo de la operación de las plantas de agua; estos son algunos caso que forman parte de los 5498 plantas de agua (26%) de la infraestructura rural que no se encuentra operativa o funciona de manera inadecuada de acuerdo a la Encuesta de Diagnostico de Agua y Saneamiento en el ámbito rural monitoreado por el PNSR.

En base a lo señalado se desprende la hipótesis que la inadecuada prestación de servicios de saneamiento en las zonas del ámbito rural tiene como causas la limitada capacidad de los gobiernos locales y operadores del ámbito rural para la administración de los servicios de saneamiento, las inversiones insuficientes y un marco legal inadecuado para garantizar este servicio con las premisas de calidad, continuidad y eficiencia, abriendo la posibilidad de la participación del sector privado mediante empresas privadas para que estas por iniciativa propia ejecuten obras de agua y saneamiento y a la vez puedan operar y mantenerlas, considerando los beneficios que esto representaría tanto para la comunidad como para la empresa que incluso puede incluirlo dentro de su programa de responsabilidad social.

La participación de la empresa privada en la operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento surge como una opción para solucionar el problema propuesto, pues en caso de hacerse cargo no solo de la ejecución del proyecto, sino también de la operación y mantenimiento, estas tienen la capacidad de traer beneficios para la comunidad como la rápida ejecución de proyectos de reconstrucción de plantas de tratamiento y puesta en funcionamiento, asegurar la calidad, cantidad, continuidad y permanencia en el tiempo en cuanto al abastecimiento de agua potable a la población beneficiada, ser eficientes en su operación, y promoviendo el adecuado uso y responsabilidad por parte de los usuarios, asimismo se puede establecer un pago justo por el servicio recibido considerando los escasos recursos económicos de la población rural y así fomentar la participación de la población.

Por otro lado, los beneficios que genera esta intervención en saneamiento rural a las empresas privadas, están relacionados a que pueden conseguir una mejor relación e imagen con la comunidad sobre todo si estas empresas tienen como ámbito de intervención las zonas en donde pueden participar en la operatividad y mantenimiento de infraestructura de saneamiento, e implementar programas de responsabilidad social que mejora la imagen de la institución tanto en sus clientes internos y externos; para poder solucionar el problema propuesto actualmente se recomienda evaluar dos modalidades mediante el cual las empresas privadas pueden participar en el ámbito de agua y saneamiento que son mediante la normativa de obras por impuestos y la participación mediante asociaciones público privadas, marcos normativos los cuales necesitan ser modificados para que puedan ser aplicables al ámbito rural.

Como alternativa a encontrar una mayor eficiencia en la gestión de la infraestructura en agua y saneamiento, la participación del sector privado se encuentra regulado por la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, pudiendo



ser esta una opción adecuada para solucionar los problemas previamente señalados generados por la poca capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales; siendo principalmente este factor, la adecuada gestión administrativa una de las fortalezas de la intervención del sector privado en proyectos de infraestructura en servicios públicos, sin embargo la normativa peruana en agua y saneamiento se encuentra limitada a la intervención privada en grandes proyectos de infraestructura que consecuentemente estar dirigidos en el caso del ámbito de saneamiento para la población urbana en donde las empresas prestadoras de servicios EPS son las encargadas de la operación y mantenimiento de la infraestructura realizada, no abarcando la posibilidad de su intervención de este tipo de empresas en el ámbito rural, no puede intervenir en operatividad y mantenimiento de infraestructura de saneamiento en las zonas más vulnerables del país.

El Decreto Legislativo N° 1280 establece en su artículo 15 que los prestadores de servicio de saneamiento pueden ser *“empresas públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas además de organizaciones comunales”*, abriendo la posibilidad de la participación del sector privado en las labores de operación de la infraestructura de agua y saneamiento, se añade a esto el Título VII de la citada norma en donde se establece los legados de promoción de la inversión privada en la prestación de servicios de saneamiento, considerando en su reglamento que para el ámbito rural: *“ las municipalidades distritales y provinciales pueden delegar de manera conjunta al Ente rector la facultad de otorgar al sector privado la prestación de uno o más servicios de saneamiento mediante cualquiera de las modalidades de asociación publico privada”*, siendo estas el autofinanciamiento o cofinanciamiento.

El problema que se genera para la situación señalada es su aplicación en la realidad, considerando primero que los gobiernos locales sufren déficit de presupuesto para el cumplimiento de sus principales funciones entre ellos el de prestación de agua y saneamiento, casi siempre no contarán con capacidad presupuestal para el cofinanciamiento del servicio de operación y mantenimiento de plantas de agua, por otro lado bajo la modalidad de autofinanciamiento, el cual representa un monto de inversión por parte de la empresa privada que no tendrá una contraprestación económica relevante considerando la estructura tarifaria en las zonas rurales y su nivel de pago la cual no lo convierte económicamente rentable, siendo muy poco atractiva para la intervención del sector privado pues no tiene un incentivo económico más si pudiendo tener únicamente un incentivo de participación como responsabilidad social empresarial.

Considerando lo señalado en el párrafo anterior, que concluye que el marco normativo de asociaciones público privadas no es completamente idóneo para la participación del sector privado en agua y saneamiento por la falta de un incentivo económico que es la razón de ser de las empresas privadas, existe otra alternativa de participación para las empresas mediante la modalidad de obras por impuestos, que si bien no se nombra en la Ley Marco de Gestión y Prestación de Servicios y Saneamiento, es aplicable en este ámbito de intervención pero se encuentra limitado en el tiempo.

La modalidad de participación del sector privado por medio de obras por impuestos fue creado mediante la Ley 29230, ley que impulsa la inversión pública regional y local con intervención del sector privado mediante la suscripción de convenios; mediante esta modalidad las empresas pueden intervenir en proyectos de inversión pública en diversos ámbitos, entre ellos el de saneamiento, financiando y ejecutando proyectos de inversión pública priorizados por los gobiernos locales para que posteriormente pueda recuperar la inversión económica realizada mediante certificados de pago CIPRL para el pago de su impuesto a la renta, la cual genera un incentivo económico que acompañado a una imagen de responsabilidad social de la empresa la vuelve atractivo para la intervención de las empresas privadas; esta norma ha sufrido múltiples modificaciones entre las últimas mediante el Decreto Legislativo N° 1250 en donde se establece que la ejecución de proyectos de inversión pública en materia de saneamiento pueden también incluir la operación de su infraestructura por un periodo que no puede superar un (1) año.

#### 4. Discusión

Teniendo como premisa lo señalado en los capítulos anteriores del presente trabajo de investigación, se puede llegar a la conclusión que las principales causas que genera la mala gestión de los servicios de saneamiento básico, sea la administración, operación y mantenimiento de esta infraestructura es la poca capacidad de gestión de los gobiernos locales, que son los responsables de garantizar el acceso a estos servicios bajo un estándar de calidad, continuidad y sostenibilidad.

En línea a lo mencionado por Marmanillo (2016) señala que el problema de los gobiernos locales para la administración de los servicios de saneamiento nace de la poca capacidad de coordinación entre los entes del gobierno, lo que significa que el problema no solo es del gobierno local y su limitada interacción con los centros poblados sino también del gobierno central con los gobiernos locales. En las últimas décadas existe vasta experiencia en la cual el estado se ha desenvuelto como un mal administrador, motivo por el cual se promovió iniciativas para la privatización de los públicos, sin embargo al ser este un servicio básico y esencial para la población, en este caso la población rural, la poca rentabilidad tiende a casi imposibilidad de su privatización.

Un factor importante a tomar en cuenta es lo poco atractivo que resulta para los inversionista invertir en zonas rurales debido a que está focalizado a las zonas más lejanas y pobres del país donde no se genera niveles de rentabilidad; en ese sentido los gobiernos locales, como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento, además de cumplir con el rol de supervisor mediante las Áreas Técnicas Municipales, debemos analizar y hacernos la pregunta si estas entidades, en este caso las municipalidades distritales de las zonas rurales se encuentran en capacidad de llevar adelante las políticas de saneamiento y cumplir con los objetivos del plan nacional de saneamiento 2017-2021, considerando.

Asimismo que otra de las principales causas que genera la falta de una adecuada gestión de los servicios de saneamiento en las zonas rurales, es la falta de participación de la población, capacidad técnica y mala administración financiera de las organizaciones comunales, gran parte de estas carencias es por la falta de asistencia por parte de los gobiernos locales, y como parte de todo esto luego de analizar la normativa vigente en donde se establece las obligaciones de las Organizaciones comunales prestadoras de servicios de saneamiento, señalados en los capítulos anteriores debemos considerar también si las Organizaciones comunales están en capacidad de cumplir con lo estipulado en la normativa de saneamiento, tomando en cuenta su informalidad, y la composición de la organización, de lo

señalado se considera que es vital la participación de la población en el funcionamiento de los servicios de saneamiento pero como tales no cuentan con la capacidad técnica ni económica para poder administrarlas, operarlas y mantenerlas; similar situación se vive en países que tienen similar geografía e idiosincrasia tales como Bolivia y Ecuador en donde existe alto índice de falta de acceso a agua potable de calidad y en donde se caracteriza que el servicio de agua y saneamiento es estrictamente gestionado por el estado por mandato constituciones, del otro lado tenemos a Colombia en donde sí se está permitido la participación de la empresa privada y siguen de cerca el caso peruano en el sector saneamiento, por último ,la falta de participación de las organizaciones comunales también se puede ver en otros países del continente; Heller (2016, pp. 143) señala la experiencia en Brasil en donde se encuentra predominancia en la poca participación por dos factores fundamentales que son la desinformación de la población, en donde no saben cuál es la importancia del saneamiento básico y si la conocen la falta de relación con su entorno.

Otro factor predominante también encontrado y similar al caso peruano es la informalidad de las organizaciones y la poca participación del estado; de lo señalado, es poco probable que las municipalidades distritales y las organizaciones comunales puedan cumplir dichos roles, para lograr esto se requieren cambios en la normativa que puedan mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento en un mediano y largo plazo; como se puede ver y comparar con la experiencia en el ámbito internacional en cuanto a saneamiento rural, se puede encontrar similares situaciones y mismas causas del problema, por lo que no se cuenta con adecuados antecedentes teniendo al estado como el encargado de la gestión de agua y saneamiento en el ámbito rural.

Considerando que se conocen las principales causas de la inadecuada gestión de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural es la falta de una adecuada gestión por parte de los gobiernos locales y la poca probabilidad de cambiar esta coyuntura en un corto plazo, resulta pertinente que el estado peruano promueva la participación del sector privado en la inversión para el financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura de agua y saneamiento en las zonas rurales, el cual generará beneficios para el estado peruano y la sociedad como la aceleración de la ejecución de los proyectos y una adecuada gestión administrativa y operativa de la infraestructura, generando mejora en la calidad de vida de la población rural, y a la vez también generar beneficios para la empresa como la mejora de la relación con la comunidad y una mejora de imagen con sus clientes internos y externos, cumpliendo un rol de responsabilidad social, utilizando las fortalezas del sector privado los cuales

son compensatorios con las debilidades de la gestión de los gobiernos locales, generando oportunidades de participación.

Chafla y Cerón (2016, pp. 12) en su estudio Esquema de Participación Público Privado en el sector de Agua y Saneamiento en Latinoamérica, resaltan las fortalezas de la empresa privada que puede llevar al ámbito de saneamiento rural las cuales son principalmente: *“la ganancia de eficiencia técnica que deriva de la competencia entre empresas del sector privado, pues permite al sector privado integrar todas las fases del ciclo del proyecto desde diseño, construcción, financiación, mantenimiento y explotación”*, otra fortaleza que cuenta el sector privado que puede ser aplicado al ámbito del saneamiento rural es la mejora en la calidad del servicio ofrecida a los usuarios debido a una mayor exigencia del sector privado, dichas mejoras de calidad de atención pueden ser medidos; y otra posibilidad es que el sector privado priorice infraestructura en agua y saneamiento socialmente necesaria, las cuales no pueden ejecutarse debido a la falta de presupuesto de los gobiernos locales.

En la actualidad, si bien La Ley Marco contempla la participación de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el ámbito urbano y rural para la gestión, operación y mantenimiento de los servicios y existiendo la posibilidad de también ser ejecutada mediante la modalidad de obras por impuestos de manera parcial, en tal sentido debemos analizar si estas son adecuadas y/o idóneas para su aplicación en el ámbito rural.

Las APP es una modalidad de intervención de las empresas privadas regulado por el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos y puede definirse como un acuerdo entre el sector público y el privado en el cual este último incorpora inversión financiera, experiencia, y distribuye riesgos con el estado con el fin de crear, mejorar, o mantener infraestructura pública bajo el marco legal establecido, en esta modalidad de intervención puede ser ejecutada en dos modalidades, la primera cuando es cofinanciada, es decir que requiere cofinanciamiento con el gobierno o el otorgamiento de o contratación de garantías financieras, la cual sería de una difícil adecuación en el ámbito rural, considerando sobre todo que el gobierno local, y regional quienes son los responsables de la prestación de los servicios, cuenta con escasos recursos presupuestales para poder transferir periódicamente a las empresas privadas partidas necesarias para mantener operativa la infraestructura de saneamiento.

La segunda modalidad es de intervención es de manera autofinanciada por parte de la empresa privada, que se configura cuando el proyecto de Asociación Pública

Privada cuenta con la posibilidad propia de generación de ingresos, no requiere algún tipo de cofinanciamiento y tiene una demanda mínima de garantía financiera por parte del estado. Si analizamos la aplicación de las empresas privadas mediante esta modalidad aplicada al ámbito rural, esta tendría poca acogida por parte de las empresas postoras, debido principalmente a la casi nula recaudación por la prestación del servicio, los cuales en la actualidad no logran cubrir los gastos operativos de las organizaciones comunales, teniendo en cuenta que el fin de las empresas privadas es generar rentabilidad, es poco atractivo para ellas.

Otro punto importante a tener en cuenta y tomando como experiencia el modelo argentino en la participación privada en el sector saneamiento es que las empresas privadas a lo largo del tiempo pierden su enfoque social, privilegiando el reeditar ingresos, por lo que este tipo de participación del sector privado estaría enfocado para ser utilizado en el ámbito urbano en donde puede mejorar procesos lograr eficiencia y generar rentabilidad debido a la económica de escala generada por la mayor población del ámbito urbano, por lo que la adecuación de la normativa de Asociaciones Publico Privadas para ser aplicadas en el ámbito rural en donde se busca una rentabilidad social y no económica, no resultaría idóneo pues alteraría la naturaleza del mismo.

En cuanto a la modalidad de Obras por Impuestos, esta modalidad de participación de las empresas privadas en saneamiento se encuentra regulada por la Ley N° 29230, que fue creada con el fin de promover la inversión pública a nivel nacional en el ámbito regional y local conjuntamente con la participación del sector privado; mediante esta norma se permite que la empresa privada mediante convenios con los gobiernos locales o regionales , pueda financiar y ejecutar proyectos de inversión pública priorizados para que posteriormente pueda recuperar la inversión global realizada mediante certificados de pago para el pago de su impuesto a la renta.

El Certificado Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público CIPRL es un documento emitido por el Ministerio de Económica y finanzas y tiene como finalidad el pago de la inversión realizada por la empresa privada en la ejecución del proyecto de inversión; estos certificados son utilizados exclusivamente por la empresa privada para su aplicación contra pagos a cuenta del impuesto a la renta hasta por un porcentaje máximo del cincuenta por ciento del ejercicio anterior, en cuanto a su aplicación a la operación y mantenimiento luego de ejecutada la obra, consideramos que la esta norma la permite de manera parcial por un periodo que no puede superar por un año; de la aplicación de esta modalidad de ejecución y operación en el ámbito rural, muestra una alternativa idónea de ejecución y operación de los servicios de agua y

saneamiento la cual puede suplir de manera temporal la poca capacidad de gestión por parte de las organizaciones comunales y los gobiernos locales enfocados en las fortalezas ya mencionadas de las organizaciones privadas, teniendo como incentivo económico la deducción de lo invertido en el impuesto a la renta y como incentivo social un tipo de responsabilidad social empresarial, pues el participar en la gestión de agua y saneamiento sin perseguir un fin de explotación o búsqueda de rentabilidad económica por la prestación del servicio, genera una buena imagen de la empresa ante su entorno y su público objetivo.

Las empresas que deberían participar en este tipo de iniciativas son las que ejercen influencia en sus zona de intervención, sea el caso de empresas mineras, petroleras u otras de extracción y explotación medianamente cercanas a las zonas de rurales del país, emulando casos de éxito de intervención de entidades no gubernamentales fuera del sector saneamiento como es el caso de los colegios Fe y Alegría en el sector educación, los cuales funcionan en un híbrido de participación del estado y el sector privado que no se enmarca dentro de las Asociaciones Publicas Privadas ni bajo la modalidad de Obras por Impuestos, representado por el movimiento Jesuita que brinda educación a la población más vulnerable del país con más de 80 instituciones educativas en todo el país ofreciendo una educación gratuita, haciéndose cargo de los costos de mantenimiento de la infraestructura, mientras que el estado asume el sueldo de los docentes.

Cabe señalar que la iniciativa empresarial privada ya se encuentra interviniendo de manera parcial bajo la modalidad de obras por impuestos en la ejecución de obras de saneamiento en las zonas rurales de las regiones de Cuzco, Ica, Tacna, Arequipa ejecutadas por empresas que tienen influencia de acuerdo a su objeto empresarial y su zona de influencia como Minera Milpo S.A.A, Minera Antamina S.A, Corporación Lindley, Yura, Ferreyros S.A y Telefónica del Perú, Minera Cerro Verde, MINSUR, Southern Perú Copper Corporation, entre otras, aclarando que por ley solo se les permite la operación de las plantas por el lapso de un (1) año.

Como resultado de la presente investigación sobre la gestión de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, y tomando en cuenta la información recopilada sobre el estado actual de la infraestructura en agua y saneamiento rural en el Perú, las causas derivadas principalmente por la deficiente gestión de los gobiernos locales y regionales, la particularidades geográficas del ámbito rural y el escaso interés en participación de las comunidades, la normativa aplicable y tomando en consideración la experiencias similares de países de similar geografía como Ecuador, Bolivia,

Colombia y Brasil, resulta pertinente tomar medidas que permitan la participación activa del sector privado no solamente enfocado al sector urbano, sino también priorizando el ámbito rural.

Por lo señalado, es recomendable adecuar la normativa de saneamiento de tal manera que permita la participación del sector privado con el fin de lograr rentabilidad social y no económica, mediante la generación de incentivos para su participación, como lo hacen actualmente las empresas que invierten fuertes sumas de dinero a través de organizaciones no gubernamentales o mediante la firma de convenios de cooperación con los gobiernos regionales, experiencias ya detalladas en la presente investigación.

La participación de las empresas privadas tendrán el fin de favorecer el saneamiento rural a través de financiamiento para capacitación de los gobiernos locales y ejecución de obras en sus zonas de influencia; pudiendo el estado aprovechar el interés de participación, para que el sector privado pueda transferir su experiencia y mejores prácticas operacionales a la gestión de la infraestructura de agua y saneamiento, siendo la normativa de obras por impuestos la modalidad que se adecua de mejor manera a este enfoque; teniendo esta norma que adecuarse en cuanto a la posibilidad de operación y mantenimiento de la obra luego de ser ejecutada por un mediano plazo, supliendo la participación de las Organizaciones comunales y/o gobierno local de manera temporal en las zonas donde su gestión no ha sido idónea por falta de capacidades, asegurando así el suministro de agua potable en términos de calidad, continuidad y eficiencia en el ámbito rural mientras el estado logra implementar adecuadamente sus funciones a favor de los gobiernos locales.



## Referencias

- Arimani, N. y Sabata, A. (2011) Análisis de la responsabilidad social corporativa en las empresas del mercado continuo español, *Universidad de Vic -Barcelona*, recuperado de: [http://www.observatorio-iberoamericano.org/ricg/N%C2%BA\\_18/Nuria\\_Arimany\\_Serrat\\_y\\_Anna\\_S%C3%A1bata\\_Alberch.pdf](http://www.observatorio-iberoamericano.org/ricg/N%C2%BA_18/Nuria_Arimany_Serrat_y_Anna_S%C3%A1bata_Alberch.pdf), pp.02
- Aristimuño, M. Velasquez, I. y Rodríguez, C (2010) La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como valor organizacional en la mediana y pequeña industria, recuperado de: [http://www.laccei.org/LACCEI2010-Peru/published/EE031\\_Aristimuno.pdf](http://www.laccei.org/LACCEI2010-Peru/published/EE031_Aristimuno.pdf), pp.2.
- Beato, P. (1997) Participación del sector privado en los sistemas de agua potable y saneamiento: Ventajas, riesgos y obstáculos, *BID*, Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5121> , pp.06
- Beato, P. (1997) Participación del sector privado en los sistemas de agua potable y saneamiento: Ventajas, riesgos y obstáculos, *BID*, Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5121>, pp.10
- Becerra, J y Salas, I. (2015) El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en América Latina, *Revista Prolegomenos derechos y valores*, pp. 125 - 146
- Beltrán, A. y Guadalupe, C. (2014) Asociaciones Publico Privadas en la educación, consideraciones de política y posibilidades para Perú, *Universidad del Pacífico*, Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/4148>, pp.09
- Chafla,P. y Cerón, P. (2016) Esquemas de participación Público Privadas en el sector Agua y Saneamiento en Latinoamérica, *Tecnología y Ciencias del Agua*, Vol VII pp. 9-10
- Chafla,P. y Cerón, P. (2016) Esquemas de participación Público Privadas en el sector Agua y Saneamiento en Latinoamérica, *Tecnología y Ciencias del Agua*, Vol VII pp. 12

- Castillo, O. (2013) La Asociatividad de las JASS Rurales : Ventajas y desafíos, *WSP banco Mundial*, 10 . Recuperado de [http://www.abes-.org.br/eventos/saneamiento-rural/palestras/PIII\\_Oscar\\_Castilho\\_BIRD.pdf](http://www.abes-.org.br/eventos/saneamiento-rural/palestras/PIII_Oscar_Castilho_BIRD.pdf)
- Carrasco, W. (2016) Estado del arte del Agua y Saneamiento en Colombia, *Revista Ingenieria N° 44*, pp. 06
- Cabrera, G. (2006) La Responsabilidad social de la empresa y las metas de desarrollo del milenio, Recuperado de <http://www.educared.edu.pe/directivos/articulo/1044/la-responsabilidad-socialde-la-empresa-y-las-metas-de-desarrollo-del-milenio>
- Cairampoma, A. y Villegas, P. (2016) El acceso universal al agua potable. La Experiencia peruana. *Derecho Pucp*, DOI: <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201601.009>, pp. 76
- Care (2014) Experiencias de Planificación estratégica en agua potable y saneamiento rural en Municipales distritales, realizado por Water and Sanitation Program WSP , recuperado de [http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/72007121149\\_PROPILASweb.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/72007121149_PROPILASweb.pdf)
- Comisión Andina de Fomento (2015) Estudio Universalización de los servicios de agua potable América del Sur *CAF* , Recuperado de : <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/788/CAF%20Universalizacion%20Agua%20Potable%20America%20del%20Sur.pdf>, pp.15
- Comisión Económica para América Latina (2010) Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Perú, *CEPAL*, pp 68-70
- Conpes (2014) Política para el suministro de Agua Potable y Saneamiento básico en las zonas Rurales de Colombia, Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/conpesagua/3810%20-%202014.pdf>
- Corrales, M. (2003) Gobernabilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina, 57. Recuperado de [https://www.academia.edu/1890425/Gobernabilidad\\_de\\_los\\_servicios\\_de\\_agua\\_potable\\_y\\_saneamiento\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina?auto=download](https://www.academia.edu/1890425/Gobernabilidad_de_los_servicios_de_agua_potable_y_saneamiento_en_Am%C3%A9rica_Latina?auto=download)
- Foro de Recursos Hídricos (2013) La gestión comunitaria del agua para consumo humano y el saneamiento en Ecuador: diagnóstico y respuestas, recuperado de <http://www.camaren.org/documents/lagestioncomunitaria.pdf>

- Gerten, G. Martínez, C y Struzennegger, G (2016) Expandiendo el acceso a agua potable y saneamiento en pequeñas comunidades rurales de Bolivia, *BID*, Recuperado de :<https://publications.iadb.org/handle/11319/7941>, pp. 07
- Heller, L. (2016) Un Análisis empírico de las practicas intersectoriales, en intervenciones de saneamiento básico en Brasil, *Universidad Federal de Minas Gerais*, Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/308/30845990008.pdf> , pp. 143
- Huapaya, R.(2015) Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Publico en el Ordenamiento Público Peruano, *Revista IUS ET VERITAS*, N°50, pp, 381-396
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2016). *Perú: Síntesis Estadística 2015* Extraído de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population-estimates-and-projections/>
- Ki-moon, B. (2010). Mensaje del secretario general de la ONU con motivo del Día Mundial del Agua. Recuperado de : [http://www.un.org/es/events/waterday/sgmessage\\_2010.shtml](http://www.un.org/es/events/waterday/sgmessage_2010.shtml)
- Marmanillo, I. (2016) Agua Potable y Saneamiento, *Banco Mundial*, Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/Cap.14.\\_Agua\\_Potable\\_y\\_Saneamiento.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/Cap.14._Agua_Potable_y_Saneamiento.pdf), pp. 326
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2016) Plan Nacional de Saneamiento Básico de Bolivia 2016-2020, Recuperado de: <http://bibliotecadelagua.sirh.gob.bo/docs/pdf/199.pdf>
- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (2017) El Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017, recuperado de <http://www3.vivienda.gob.pe/direcciones/documentos/DS-007-2017-VIVIENDA.pdf>
- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (2016) Diagnóstico sobre el abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural 2016 recuperado de <http://www3.vivienda.gob.pe/direcciones/Documentos/Compendio-Normativo.pdf>

- Mori, M.(2009) Responsabilidad Social, una mirada desde la psicología comunitaria, Universidad San Martín de Porres, recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68611924010>
- Oblitas, L. (2012) Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito, *Cepal* , recuperado de:  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3819-servicios-agua-potable-saneamiento-peru-beneficios-potenciales-determinantes>, pp.15
- Oblitas, L. (2012) Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito, *Cepal* , recuperado de:  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3819-servicios-agua-potable-saneamiento-peru-beneficios-potenciales-determinantes>, pp.16
- Ochoa, C.(2013) El Servicio Público en la Constitución Peruana de 1993, *Pensamiento Constitucional*, N°18, pp. 106
- Pait, S. (2012) La experiencia en Localidades Rurales, *Fomin*, Recuperado de:  
<http://www.agualimpia.org/pdf/CS%20-%20Experiencia%20en%20zonas%20rurales.pdf>, pp.10
- Ramirez, N. (2016) La Asociación público privada como alternativa de solución de los problemas de distribución de agua potable en la ciudad de Lima, Repositorio Tesis PUCP, recuperado de  
[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/8829/Ramirez\\_Trujillo\\_Natalia\\_La\\_Asociacion.pdf?sequence=5](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/8829/Ramirez_Trujillo_Natalia_La_Asociacion.pdf?sequence=5)
- Red de Agua Segura (2014) Experiencias Exitosas de gobiernos locales en las gestiones de las asociaciones comunitarias de agua y saneamiento rural, recuperado de <http://www.gestoresdeaguasegura.org/wp-content/uploads/2014/03/informe-de-experiencias-de-gesti%C3%B3n-con-gob-locales.pdf>
- Rocca, M. (2008) Aguas, concesión y después, el caso de Aguas Argentinas (1993-2006), *Universidad de Buenos Aires*, Recuperado de  
[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0205\\_RoccaMV.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0205_RoccaMV.pdf)
- SENAGUA, (2016 ) Estrategia Nacional de Agua Potable y Saneamiento de Ecuador, Recuperado de : <http://www.agua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/REVISTA-SENAGUA-compressed.pdf>

Useche, C. (2012) Agua y Saneamiento Rural, Oportunidades de participación comunitaria en Colombia, *BID*, recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5393/int20.PDF?sequence=1>

