

Informe especial

# La Política Nacional Multisectorial de Agua Potable y Saneamiento al 2050: la reforma institucional pendiente

---



Informe especial

# La Política Nacional Multisectorial de Agua Potable y Saneamiento al 2050: la reforma institucional pendiente



POR:  
RAFAELA OJEDA  
**COORDINADORA DEL  
ÁREA LEGAL - AFIN**

El 14 de junio de 2026 se publicó la Política Nacional Multisectorial de Agua Potable y Saneamiento al 2050 (en adelante, la “PNMAPS 2050”). El diagnóstico que la sustenta es técnicamente sólido, pero la propuesta de solución no está a la altura del problema que pretende resolver. La política identifica con precisión dificultades como la atomización de las entidades prestadoras, la débil gobernanza de las empresas municipales y la insuficiencia tarifaria. Sin embargo, responde a ese diagnóstico con más de 150 actividades operativas repartidas entre decenas de entidades, sin tocar la estructura y el diseño institucional que están en la raíz del problema de acceso de los peruanos a servicios de agua potable y saneamiento de calidad.





Coincidimos con varios de los diagnósticos que la PNMAPS 2050 ha identificado correctamente. Sin embargo, las alternativas de solución que esta adopta no atacan las causas estructurales del sector. En concreto, identificamos tres omisiones determinantes:

1

### **Régimen de propiedad municipal**

No se considera modificar el régimen de propiedad municipal de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), que es la causa raíz de la inestabilidad de gobierno corporativo, la alta rotación gerencial y la interferencia política documentada en el propio diagnóstico oficial.

2

### **Control del crecimiento urbano informal**

Se delega el control del crecimiento urbano informal a un instrumento normativo distinto, la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, sin establecer mecanismos vinculantes propios sobre los responsables de la planificación de la expansión territorial de las ciudades y la urbanización informal.

3

### **Fijación tarifaria sin blindaje**

Mantiene la fijación tarifaria dentro del mismo esquema institucional que ha permitido, de manera progresiva, su captura por intereses políticos, limitándose a anunciar una actualización progresiva sin blindaje frente a este riesgo.

# 1. La vulnerabilidad del régimen de propiedad municipal de las EPS

Así, de acuerdo con la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (SUNASS) al 2025, 32 de las 50 EPS del país presentan una relación de los costos operacionales en relación a los ingresos operativos es superior al 80%, y que en 13 de ellas ese indicador supera el 100% (SUNASS, 2025) (SUNASS, 2025). A esto se suma que la atomización de los prestadores limita el aprovechamiento de economías de escala, y que en 38 EPS el tiempo promedio de permanencia del Gerente General resulta insuficiente para sostener una gestión técnica de mediano plazo (SUNASS, 2025). La política recoge correctamente estas problemáticas y las identifica como causantes de las deficiencias del sector. Sin embargo, el problema principal no es la escasez de recursos económicos, sino el diseño institucional que administra esos recursos bajo control político municipal directo.

La política identifica esta problemática, que denomina como “inadecuadas capacidades de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento”, que agrupa entre sus causas indirectas la débil sostenibilidad económico financiera, los altos niveles de atomización y la inadecuada gobernanza de los prestadores del ámbito urbano y rural. Sin embargo, la alternativa de solución que la política adopta se limita a: fortalecer capacidades de los prestadores, sensibilizar a la población sobre la importancia de la integración entre prestadores e incentivar la articulación interinstitucional. Ninguna de estas medidas modifica el régimen de propiedad municipal de las EPS o su direccionamiento político.



Incluso, uno de los servicios que la política identifica, referido a la administración de las empresas prestadoras que se encuentran en el Régimen de Apoyo Transitorio (RAT), mantiene la intervención del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) como mecanismo transitorio para empresas en crisis financiera, sin alterar la titularidad o control político municipal de fondo. Esto significa que, una vez superada la crisis inmediata, la empresa regresa al mismo esquema de control político que originó el problema financiero y el ciclo se repite.



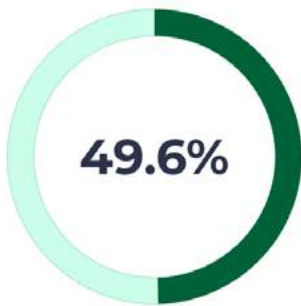
En consecuencia, el fortalecimiento de capacidades sin reforma de gobierno corporativo es solo una medida paliativa. La integración de prestadores que la política promueve puede mejorar las economías de escala y la sostenibilidad económica de las EPS, pero no resolverá el problema de fondo si las empresas integradas continúan bajo el mismo modelo de gobernanza expuesto a interferencia e intereses de la política municipal.



## 2. El desarrollo urbano desordenado y **responsabilidad institucional diluida**

La política reconoce que, ante una escasa planificación territorial y un limitado control de su cumplimiento, la población se expande desordenadamente y se ubica en zonas de riesgo que incrementan los costos de provisión de los servicios. En este sentido, indica que las urbanizaciones informales en el Perú esperan en promedio 14 años para acceder a servicios de agua y saneamiento adecuados, incrementando los costos adicionales asociados a estos hogares (Espinoza & Fort, citados por MVCS, 2026). Y que, de acuerdo con data del propio Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), el 49.6% de las viviendas en áreas de crecimiento urbano entre 2007 y 2017 no cuenta con acceso a agua por red pública, el 54.6% no contaban con acceso a alcantarillado, y el 59% de viviendas de Lima Metropolitana con pendiente mayor a 30° no tiene acceso a agua por red pública domiciliaria.

Si bien reconoce la gravedad de este factor, la PNMAPS 2050 traslada el tratamiento sustantivo a la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, dejando para sí un único lineamiento orientado a garantizar el uso del suelo adecuado para la provisión del servicio. Esto constituye una remisión administrativa y no una solución institucional.



**Sin agua por red pública**

Viviendas en áreas de crecimiento urbano 2007-2017



**Sin alcantarillado**

Viviendas en áreas de crecimiento urbano 2007-2017



**Sin agua domiciliaria**

Viviendas de Lima Metropolitana con pendiente mayor a 30°



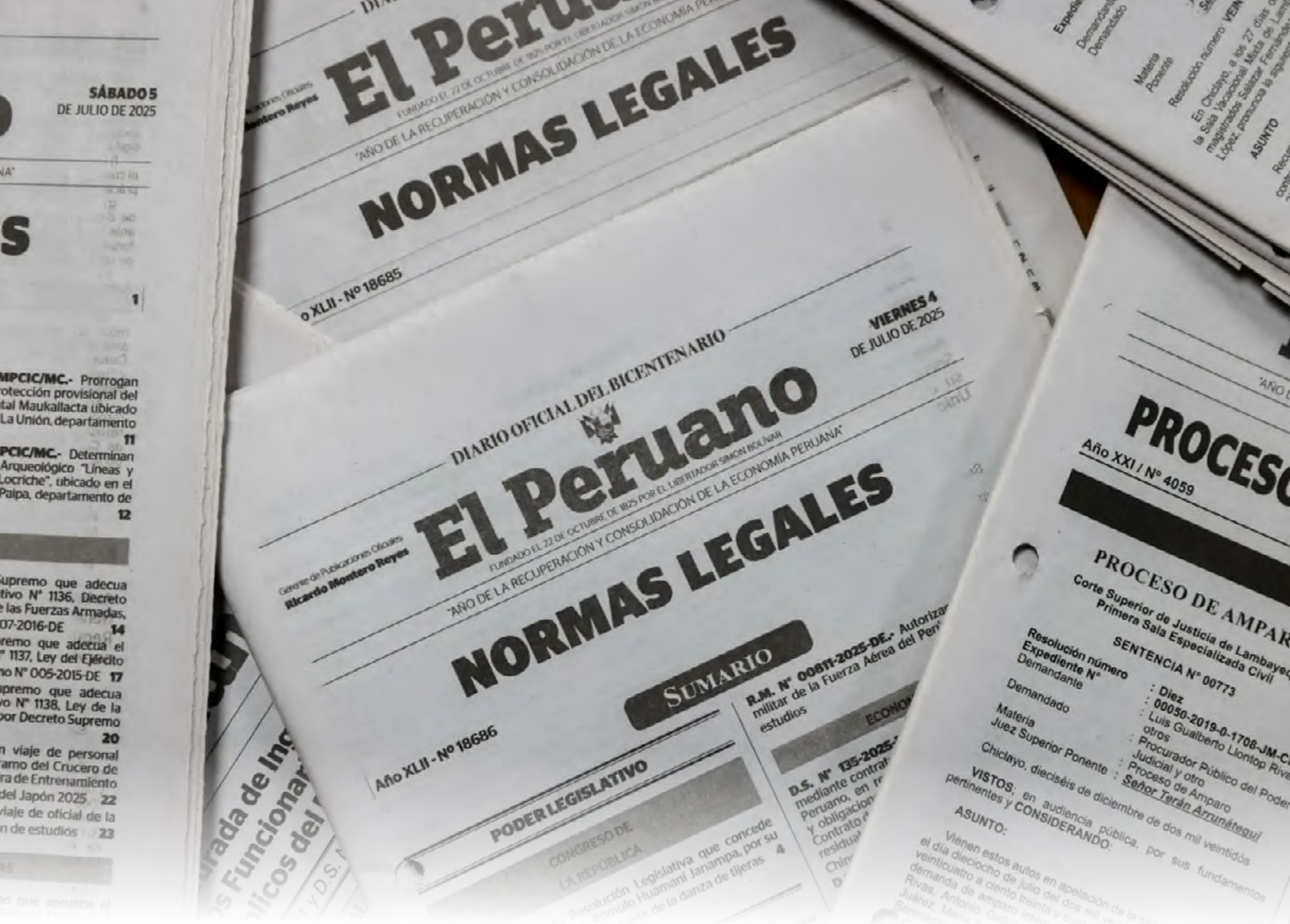
### 3. Fijación tarifaria sin blindaje frente al manejo político de las EPS

---

La política reconoce que solo SEDAPAL registró al 2024 un nivel de agua no facturada inferior al 33.3%, mientras que el resto de EPS presentó pérdidas superiores al 36.9% del agua producida. Reconoce también que la tarifa de agua potable se ubica entre las más bajas de los servicios públicos, según la Encuesta Nacional de Hogares 2024, incluso por debajo de la tarifa de electricidad.

En ese sentido, la política plantea como alternativa de solución continuar con la actualización progresiva y periódica de las tarifas y asigna a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) la elaboración de los Estudios Tarifarios como actividad operativa permanente, pero no introduce ningún mecanismo que desconecte la aprobación tarifaria de la intervención política que podrían tener aquellos que integran o controlan indirectamente los puestos de dirección de las EPS, como vimos en el primer problema identificado. En este contexto, la categorización de “progresiva” de la actualización de las tarifas no constituye una garantía normativa de una asignación objetiva y realista.

Sin un mecanismo que blinde la decisión tarifaria de la presión política de las autoridades locales y regionales, la actualización seguirá realizándose en virtud de intereses que distan de la necesidad de prestación de servicios de agua y desagüe de calidad de la población. Como se indicó en el primer acápite, es necesario distanciar a las EPS de la interferencia política de las autoridades locales, que evitan su administración con criterios objetivos, privilegiando intereses y fines políticos.



## 4. Financiamiento de la política

El artículo 8 del Decreto Supremo N° 010-2026-VIVIENDA establece que la implementación de la PNMAPS 2050 se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Sin embargo, la situación futura deseada al 2050 contempla que el 70.48% de la población nacional acceda a servicios de agua potable gestionados de manera segura, frente al 37.5%. Es poco creíble que el incremento pueda lograrse exclusivamente mediante reasignaciones presupuestales internas, sin una fuente de financiamiento adicional explícita, lo cual refuerza la necesidad de canalizar inversión privada estructurada.



## 5. Propuestas

---

Frente a lo expuesto, sostenemos que la reforma del sector debe construirse sobre dos pilares. El primero es la apertura decidida del sector a la inversión privada estructurada bajo Asociaciones Público Privadas. El segundo es un cambio institucional real, que modifique el diseño de gobernanza que ha producido la crisis actual, y no solo sus síntomas más visibles.

Resulta necesario impulsar proyectos de Asociación Público Privada en todos los segmentos de la cadena de valor del agua, sin excepciones. Esto incluye la captación, el almacenamiento y la conducción del recurso hídrico; la producción y distribución de agua potable; la recolección, el tratamiento y la disposición final de aguas residuales y aguas de lluvias; y la comercialización del servicio. La PNMAPS 2050 menciona los mecanismos de inversión público privada como una alternativa más entre varias, dispersa dentro de distintas causas directas, pero no los erige como eje estructural de la reforma. Esa es justamente la corrección que proponemos. El sector necesita priorizar esquemas de inversión privada sostenibles y eficientes, en lugar de tratarlos como un complemento ocasional de la inversión pública.

El fortalecimiento de capacidades y la integración de prestadores, tal como lo plantea la PNMAPS 2050 los plantea, resultan insuficientes. Proponemos que el cambio institucional se construya sobre cinco elementos concretos:

- 
**01** | La reagrupación efectiva de las EPS bajo modelos de gestión que reduzcan la fragmentación del sector.
- 
**02** | La priorización de la inversión pública únicamente en obras de alto impacto donde la participación privada no resulte viable.
- 
**03** | El establecimiento de mecanismos de cofinanciamiento o subsidio cruzado transparente para la inversión en zonas urbanas.
- 
**04** | El logro de un acceso universal real en zonas rurales mediante soluciones tecnológicas apropiadas al contexto territorial.
- 
**05** | La fijación de tarifas conforme a criterios objetivos de recuperación de costos, blindados normativamente frente al riesgo político de la administración de las EPS.

La PNMAPS 2050 constituye un diagnóstico técnico sólido que, paradójicamente, no logra traducirse en una reforma institucional acorde a su propia gravedad. Consideramos que, mientras el Estado continúe administrando el agua potable y el saneamiento bajo el mismo diseño institucional que ha producido empresas municipales quebradas, ciudades que crecen sin control efectivo sobre la informalidad, y tarifas sujetas al manejo político de las empresas prestadoras, ningún incremento de inversión pública cerrará la brecha que el propio sector reconoce.



## Referencias

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) (2026) Decreto Supremo N° 010-2026-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial de Agua Potable y Saneamiento Al 2050.
- SUNASS (2025). Informe Anual 2025 Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking DE ADERASA. Informe N°00101-2025-SUNASSDF
- SUNASS (2025) Benchmarking regulatorio de las empresas prestadoras 2025. INFORME N°00077-2025-SUNASS-DF.