

# LA GESTIÓN MULTISECTORIAL DEL AGUA EN EL PERÚ

Ing. Antonio A. Tamariz Ortiz

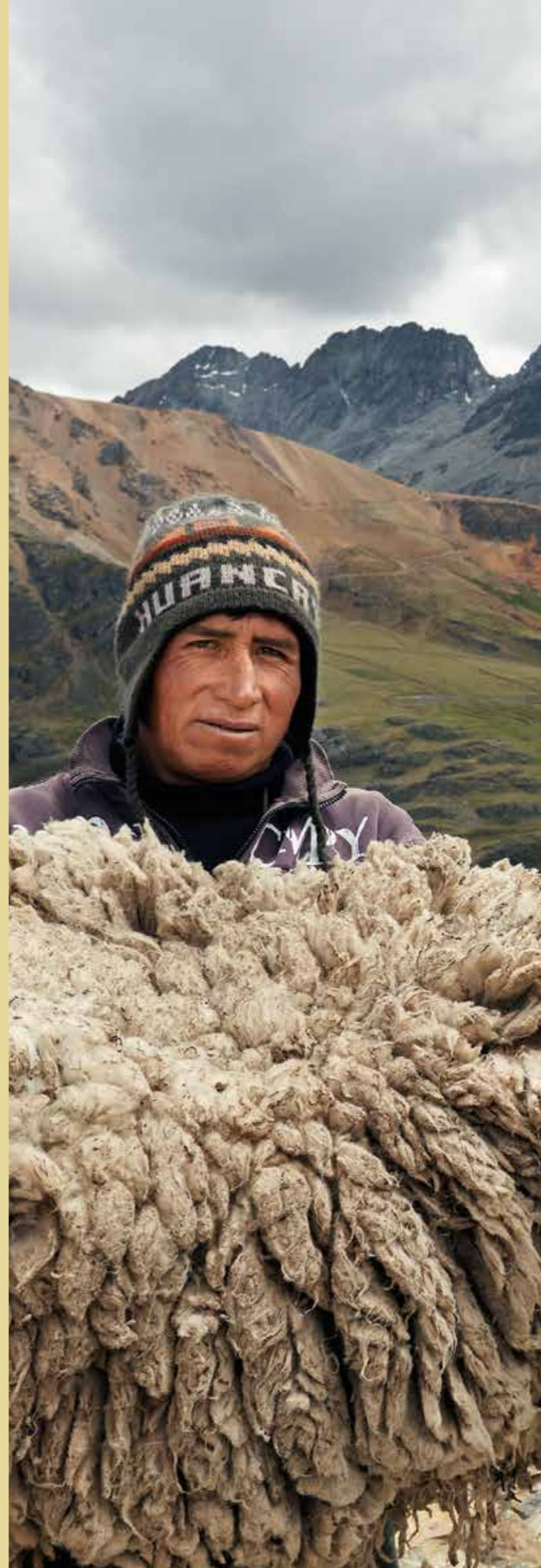
## RESUMEN

La condición del uso del agua por todos y para casi todo está íntimamente ligada a la manera en que accedemos a ella y a la forma en que la vamos a emplear con el fin de satisfacer las necesidades de los diversos usuarios. Para ello, el Estado ha desarrollado una normatividad e institucionalidad responsable de su gestión donde participan diversos integrantes de los sectores público y privado, así como también actores de las organizaciones de usuarios de agua y la sociedad civil organizada. A esta plataforma institucional, se le denomina Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH). Su rectoría ha sido asignada a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), única y máxima autoridad técnico-normativa responsable de la gestión del agua en el Perú. A través de la ANA, se debe implementar la gestión integrada de recursos hídricos, tomando como líneas rectoras lo planteado en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y los alcances del Plan Nacional de Recursos Hídricos, los mismos que contribuirán al desarrollo sostenible y el bienestar de la población.



## INTRODUCCIÓN

No hay duda de que el uso del agua está inmerso en todas las actividades del ser humano. Desde nuestros hogares, empleamos el agua para nuestras funciones vitales, nuestro aseo personal, la limpieza y preparación de los alimentos y nuestra recreación. Asimismo, el uso del agua está ligado a todas las actividades productivas, como la fabricación de nuestra vestimenta, la elaboración de artefactos y muebles, la producción de los alimentos, la minería, entre otros. La empleamos en la obtención de la energía necesaria para la industria y la vida en las ciudades, y como medio de transporte fluvial. Ella también forma parte esencial del cuidado del medio ambiente. La lista de aquello para lo cual utilizamos el agua puede seguir indefinidamente.



Esta condición del uso del agua por todos y para casi todo está íntimamente ligada a la manera en que accedemos a ella y a la forma en que la vamos a usar; es decir, a cómo obtenemos el agua en cantidad, calidad y oportunidad con el fin de satisfacer las necesidades de la actividad que deseamos realizar. Para ello, el Estado ha desarrollado una normatividad como la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338) y su reglamento, y diversas normas complementarias y conexas para ordenar su acceso. Asimismo, ha desarrollado una institucionalidad responsable de esta gestión donde participan diversos integrantes de los sectores público y privado, así como también actores de las organizaciones de usuarios de agua y la sociedad civil organizada. A esta plataforma institucional se le denomina Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y su rectoría ha sido asignada a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), única y máxima autoridad técnico-normativa responsable de la gestión del agua en el Perú.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La gestión del agua en el Perú tiene una amplia historia. A fin de acortar su recuento, nos ubicaremos desde inicios del siglo XX hasta el presente para referirnos a las tres leyes de agua (el Código de Aguas de 1902, la Ley General de Aguas de 1969 y la Ley de Recursos Hídricos de 2009) que han regido el tema hídrico.

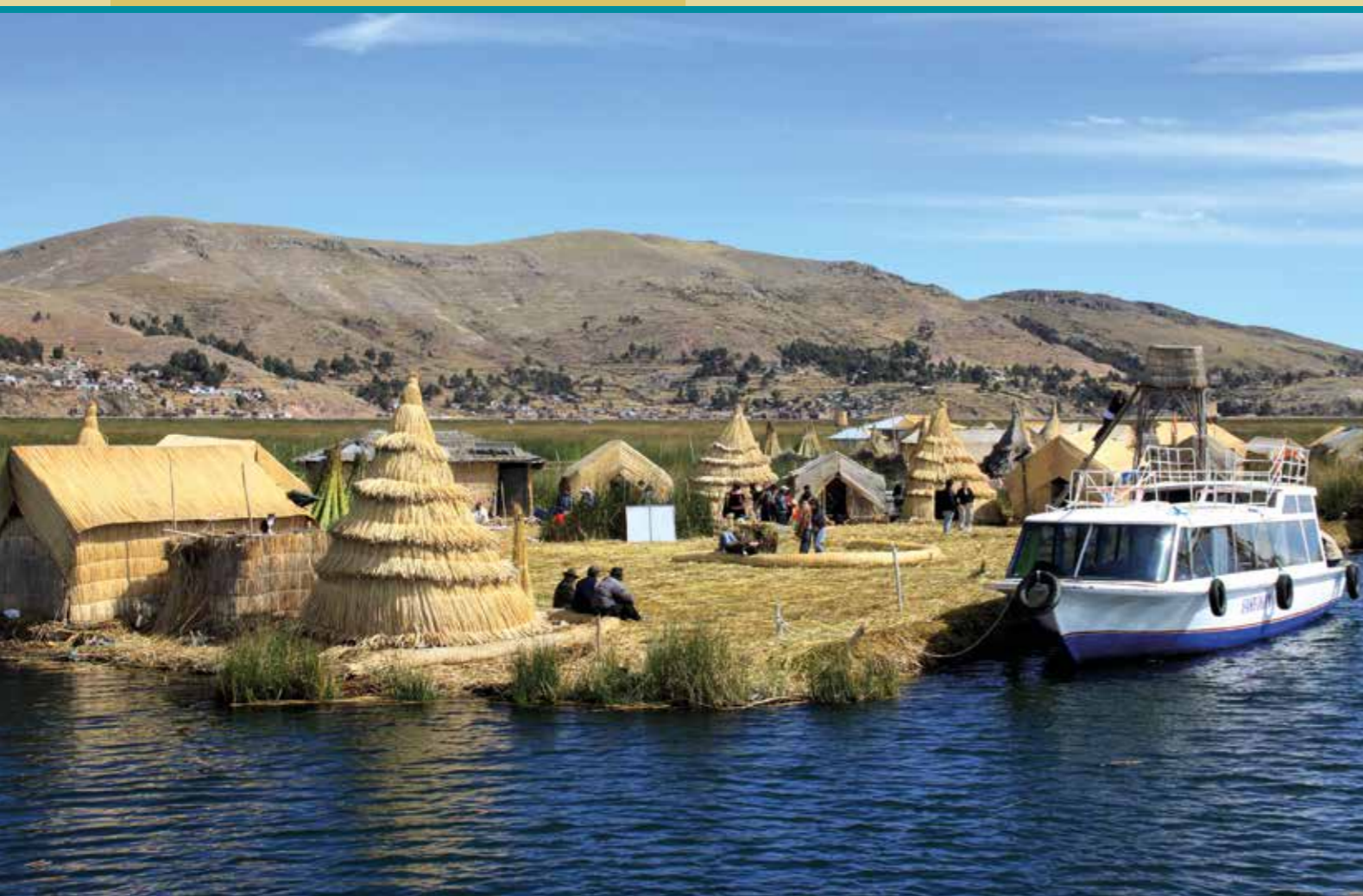
El Código de Aguas —vigente de 1902 a 1969— tuvo la característica principal de gestionar el agua en un régimen de propiedad privada. Funcionó en un marco de organización política, donde el sector privado asumía un rol preponderante en el desarrollo económico y el Estado proveía el marco legal, obras y acciones necesarias para el desarrollo social y la defensa del país.

El Código reconocía derechos privados sobre las aguas. El Código, junto con legislación que autorizaba a las comunidades indígenas a repartir la tierra entre sus integrantes y venderlas, colaboró en la concentración de tierras agrícolas en grandes haciendas. El sector privado construye medianos proyectos de riego de 1 000 a 6 000 hectáreas, y supera los períodos de estiaje con pozos profundos. También las empresas privadas tuvieron a su cargo la generación de energía hidroeléctrica y el abastecimiento de agua potable poblacional.

A partir de 1911, se crean las Comisiones Técnicas de Administración de Aguas (CTAA) con la finalidad de resolver conflictos. En 1940, existían CTAA en todos los valles de la costa.

Las CTAA, que funcionaron con representantes de los actores del sector privado y del Gobierno, tenían autoridad para aprobar reglamentos y calendarios de reparto de aguas, cobrar tarifas de agua de riego y vigilar el cumplimiento del calendario de riego aprobado por ellas mismas.

Respecto de la gestión multisectorial del agua, en el artículo 135° de la Ley General de Aguas, se consigna la creación del Consejo Superior de Aguas (CSA) como el organismo consultivo del Poder Ejecutivo en cuanto a los usos preferenciales y demás cuestiones de índole intersectorial relativas a aguas. Está integrado por el director general de Aguas e Irrigación, quien lo preside; el director general de Electricidad; el director general de Industrias; el director general de Minería; el director general de Servicios Integrados de Salud; y el director general de Obras



La Ley General de Aguas —vigente de 1969 a 2009— se promulgó en apoyo de la Ley de Reforma Agraria, lo que marca su profundo sesgo sectorial. Se caracterizó porque, a través de esta ley, el Estado se consigna a sí mismo como el propietario de las aguas y afirma que su dominio sobre ellas es inalienable e imprescriptible. El derecho de uso se otorga mediante licencias y permisos. La propiedad cooperativa de tierras agrícolas se fracciona en pequeñas propiedades individuales (hasta 1983).

El Estado dirige el desarrollo mediante la planificación e inversiones estatales. La inversión privada es limitada por la inseguridad en la propiedad de los recursos naturales y los medios de producción. El Estado crece en instituciones y personal, y efectúa grandes inversiones en obras hidráulicas con el propósito de aumentar la oferta de agua.

Sanitarias. En 1971, a través del Decreto Ley 18738, se modifica el referido artículo y se integra al director general del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología al Consejo. En julio de 1975, mediante el Decreto Supremo 0799-75-AG, se aprueba su Reglamento Interno.

Posteriormente, en octubre de 2003, se da el Decreto Supremo 036-2003-AG, que modifica los artículos 2° y 3° del Reglamento Interno del CSA, precisando que sus miembros son: el intendente de Recursos Hídricos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) del Ministerio de Agricultura, quien lo preside; el director general de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas; el director general de Minería del Ministerio de Energía y Minas; el director nacional de Industria del Ministerio de la Producción; el jefe del Servicio Nacional

de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) del Ministerio de Defensa; el director general de Salud Ambiental del Ministerio de Salud; y el director nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. También esta modificatoria consigna que el Consejo contará con un secretario relator letrado, designado por la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA.

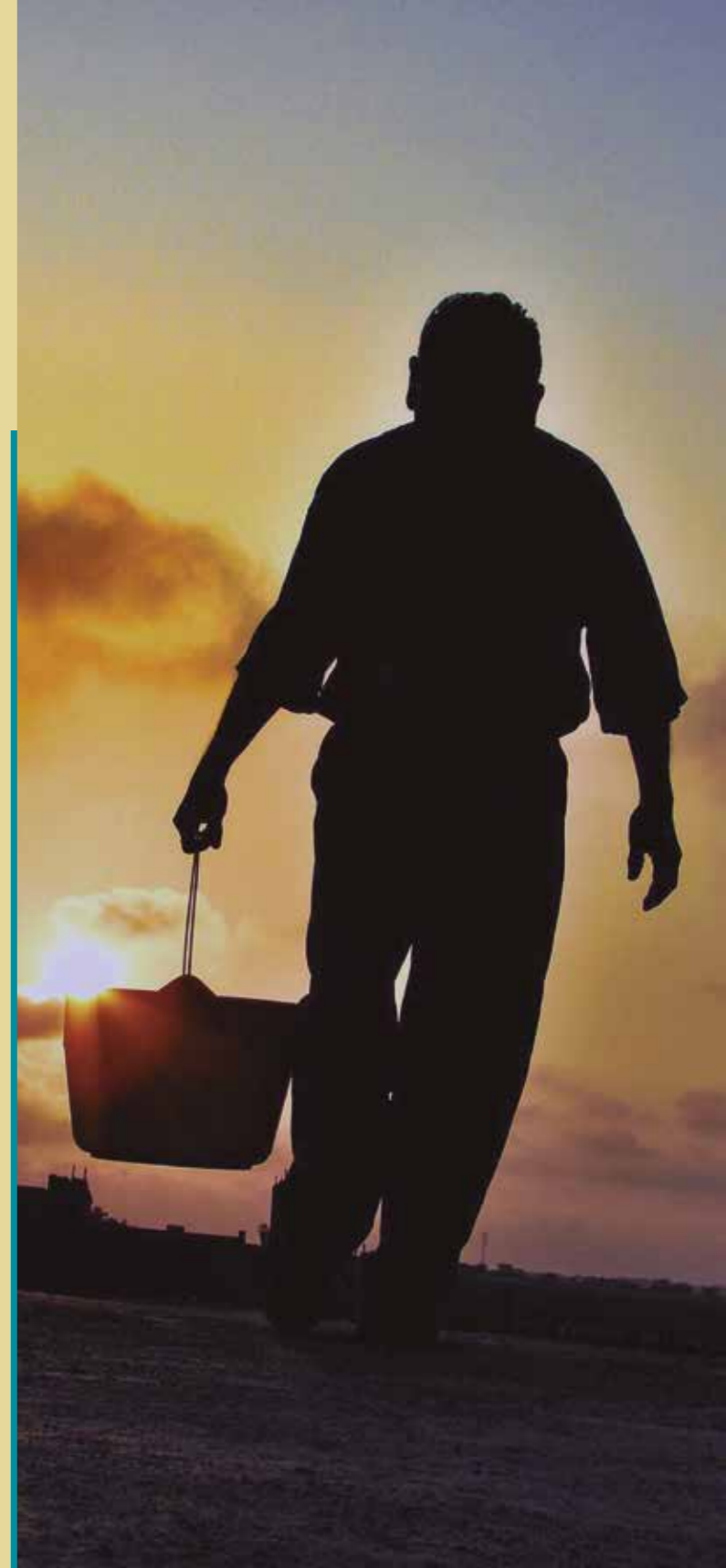
Otra característica importante de la gestión del agua bajo el marco de la Ley General de Aguas fue la gestión sectorial, pues la Dirección General de Aguas y Suelos —convertida posteriormente en la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA—, adscrita al Ministerio de Agricultura, se encargaba de la gestión de la cantidad del agua, mientras que la gestión de la calidad del agua estaba a cargo de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. Asimismo, la gestión de las aguas minero-medicinales estaba a cargo del Ministerio de Industria, Turismo e Integración.

En marzo de 2009, se promulga la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), que ratifica la propiedad y dominio del agua de parte del Estado. En su contenido, se incluye una serie de aspectos trascendentales como el principio de participación de la población organizada en la toma de decisiones, el principio de descentralización de la gestión pública del agua y de la autoridad única, y el principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica. Asimismo, plantea un mecanismo trascendental para la gestión multisectorial del agua creando el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH) y reconociendo a la ANA como ente rector y máxima autoridad técnico-administrativa.

En marzo de 2010, se promulga el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos (Decreto Supremo 01-2010-AG), que precisa detalles de la finalidad, objetivos, integrantes, roles y mecanismos de articulación del SNGRH.

## EL RETO DE ARTICULAR LA GESTIÓN MULTISECTORIAL DEL AGUA

El Perú, en las dos últimas décadas, ha emprendido un proceso de crecimiento sostenible en el cual la gestión del agua cumple un papel trascendental. Es así que la ANA ha aprobado proyectos por más 19 mil millones de soles en 2012, por más 14 mil millones de soles en 2013 y por más de 17 mil millones de soles en el año 2014. Esta gestión del agua es muy compleja porque involucra tanto a los entes normativos, sectores productivos y entidades reguladoras, cuanto a las organizaciones que cumplen el rol de operadores y a los propios usuarios con derechos y deberes con el agua.



Este complejo conjunto de entidades que intervienen en la gestión multisectorial del agua desarrolla un rol particularmente difícil por la marcada tradición sectorial en la gestión gubernamental, que opera unilateralmente ceñida a sus funciones y atribuciones ocasionando un proceso lento y engorroso. Por ello, significa un reto implementar la gestión integrada de recursos hídricos en el país.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) considera que, cuando las actividades de la administración pública requieren ser realizadas por varias entidades del Estado, se debe crear un sistema con la finalidad de asegurar el cumplimiento de políticas públicas y deben estar lideradas por un ente rector.

En este marco, la Ley de Recursos Hídricos crea con acierto el SNGRH con el objeto de articular el accionar del Estado en la conducción de los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas; así como también para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en la gestión. A la fecha, se han evidenciado necesidades de estrechar la coordinación interinstitucional que conduzcan al logro de objetivos comunes.

Para enfrentar la situación descrita, la ANA, en su calidad de ente rector del Sistema, ha puesto en marcha la articulación de acciones con los diversos actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos. De esta forma, se pretende alcanzar la visión compartida de futuro expresada en la recientemente aprobada Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos y los alcances del Plan Nacional de Recursos Hídricos, los mismos que contribuirán con el bienestar de la población.

El reto de implementar el SNGRH contempla la necesidad de identificar a los actores clave, compuestos por instituciones públicas o privadas en el nivel nacional, regional y local, cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Recursos Hídricos. Se deberá realizar un análisis exhaustivo de los roles y competencias de cada uno de los actores clave identificados con el propósito de determinar la duplicidad de funciones, vacíos legales e incoherencias que puedan generar incompatibilidades en la articulación y armonización de la gestión de los recursos hídricos.



Otro aspecto importante es la definición de objetivos nacionales, lo que contribuirá a integrar y armonizar el accionar del Estado en el proceso de programación y administración de la inversión pública y privada. Se considera importante institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación, a saber: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica. Estas funciones o tareas permitirán definir una visión de futuro compartida, facilitarán la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales y sectoriales, y apoyarán la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de metas de los proyectos y programas. El respaldo con una mayor participación tanto pública como privada —de manera desconcentrada, descentralizada y efectiva— es importante para el desarrollo de estas funciones.

Otra tarea importante para la ANA es compatibilizar los TUPA (textos únicos de procedimientos administrativos) sectoriales, de manera tal que se facilite la interrelación de las entidades vinculadas a la gestión del agua entre sí y de estas con el usuario con el fin de establecer una ventanilla única de atención.

Los funcionarios de las diferentes áreas de la administración, tanto en el sector público como privado, que conforman el SNGRH constantemente tienen que tomar decisiones en un ambiente altamente dinámico. El desafío necesita contar con información hídrica oportuna, completa y confiable que reduzca el nivel de incertidumbre y contribuya a una toma de decisiones acertadas. Es aquí donde el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos (SNGRH) juega un rol trascendental.

Somos conscientes de que la implementación de la gestión multisectorial del agua es un proceso de, por lo menos, mediano plazo. Sin embargo, teniendo trazada una ruta clara, iremos construyéndola paso a paso, contribuyendo así al ansiado desarrollo sostenible del Perú.