



ADMINISTRANDO LOS RECURSOS HÍDRICOS

Ing. Alberto Alva Tiravanti

RESUMEN

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) — ente rector de la gestión de los recursos hídricos— cuenta en su estructura orgánica con cinco direcciones de línea, como también con órganos de apoyo y asesoramiento y órganos desconcentrados a nivel nacional, para cumplir con las responsabilidades establecidas en su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por D.S. 001-2010-AG. Una de las direcciones de línea es la Dirección de Administración de Recursos Hídricos (DAHR), que tiene como funciones elaborar, proponer y supervisar la implementación de normas en materia de otorgamiento de derechos de uso de agua, administración y distribución multisectorial del agua, régimen económico y establecimiento de parámetros de eficiencia.

De acuerdo a ello, en el presente artículo se describe de manera sucinta las actividades y normas emitidas en su oportunidad para administrar los recursos hídricos, lo cual comprende el otorgamiento de derechos, el ejercicio del derecho otorgado y los pagos económicos por el uso del agua para los diversos fines. Este es un proceso continuo de adecuación de todos los actores a la nueva concepción de gestión integrada de los recursos hídricos —que se construye con la participación de las entidades del Estado y particulares involucrados en la gestión— y que tiene como finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de estos recursos hídricos.

OTORGAMIENTO DE DERECHOS DE USO DE AGUA

La Dirección de Administración de Recursos Hídricos tiene la responsabilidad de normar el otorgamiento y la formalización de derechos de usos de agua estableciendo los procedimientos y requisitos que orienten, tanto a los funcionarios como a los administrados, en el debido proceso para obtener, por parte del Estado, la seguridad jurídica sobre el empleo del agua que garantice su uso continuo tanto para los fines poblacionales como productivos en concordancia con el desarrollo productivo e inclusivo que se viene dando en el país.

En lo que respecta al otorgamiento de derechos de usos de agua, se debe aseverar que se trata de un proceso dinámico que contiene metas que demandan grandes esfuerzos debido a la informalidad existente en la gestión del recurso hídrico. El proceso de formalización adquiere mayores dimensiones en los usos agrario y poblacional debido a la dispersión y cantidad de usuarios en los diversos sistemas hidráulicos, lo que agrava la situación y la lleva a convertirse en la formalización para el nuevo milenio. Nos encontramos ante un aspecto relevante para el accionar de la Autoridad Nacional del Agua en su búsqueda de corregir el actual estado existente.

Se trata de un proceso gradual y paulatino que se encuentra considerado en la Política del Estado sobre los Recursos Hídricos (Política 33) del Acuerdo Nacional, la cual establece que el Estado garantizará la formalización de los derechos de uso del agua y fortalecerá los mecanismos de planificación, gestión y financiamiento a fin de cubrir los costos de la gestión del agua, la recuperación de calidad de agua, la protección y ordenamiento de las cuencas, el control de riesgos de desastres, la fiscalización de usos y vertimientos, así como la construcción de infraestructura hidráulica, su operación y mantenimiento.

El proceso de formalización se inició por la parte baja de las cuencas de la vertiente hidrográfica del Pacífico. Continuó ascendiendo en sentido contrario al discurrir del flujo de los ríos por la parte intermedia y alta de cada cuenca, para proseguir posteriormente con la formalización en la vertiente hidrográfica del Amazonas y Titicaca. Se empezó por dichas áreas por contarse con mayor información sobre ellas, como también porque tienen más sectores bajo riego con mayores demandas de agua y cuya producción se orienta al mercado nacional y externo. Luego, se continuó desarrollando con la inclusión de los usuarios con menores áreas que básicamente orientan su producción al mercado interno, situación que amerita su atención teniendo en cuenta que cada vez es mayor la demanda de recurso hídrico para las diversas actividades

productivas existentes y otras que se inician. Este proceso cobra mayor significancia para quienes vienen haciendo uso del agua informalmente ya que se garantiza su uso y con ello la paz social que requiere el país.

De un total de 2 576 100 hectáreas bajo riego según el último censo agrario, la formalización de derechos de usos de agua inscritos en el Registro Administrativo de Usos de Agua (RADA) a cargo de esta Dirección es de 700 217 hectáreas, que constituye el 28% del área bajo riego, con el volumen de agua por año de hasta 18 174 226 024 m³ (18 174 226 hm³). Queda por delante un gran reto que, además, cuenta con otros factores adversos, como son: la orografía diversa, los usuarios aún no organizados y, en algunos casos, la intervención interesada de personas para tergiversar los objetivos de la formalización creando la desconfianza en los usuarios, que trae como consecuencia el retraso de los procesos con la consiguiente afectación de sus propios derechos o intereses.



Con la finalidad de lograr mayores avances en la formalización de derechos de uso de agua agrario y poblacional, la DARH ha desarrollado una metodología expeditiva —aprobada por Resolución Jefatural 484-2012-ANA— que tiene como objetivo formalizar, en el menor tiempo posible, a la mayor parte de los usuarios que a la fecha no tienen el derecho otorgado. Para lograrlo, se emplea el otorgamiento en bloques de riego para aquellos usuarios cuyos predios reciben el suministro de agua de una misma infraestructura y fuente de agua. De esta manera, se salva, en gran parte, las dificultades debidas a la dispersión de predios en niveles altitudinales mayores —los cuales no tienen fáciles medios de comunicación entre sí—, a la presencia débil del Estado y al escaso nivel organizacional, situación que no ha permitido su desarrollo orgánico, pero que se ha tomado como una oportunidad para fomentar la asociatividad de los usuarios agrarios y facilitar su inclusión social. Esto les permitirá, a futuro, obtener del Estado otros mecanismos orientados a su desarrollo técnico para la mejora del actual nivel socioeconómico, como lo son acceder y participar en diversas opciones de mercadeo.

Por otro lado, en la formalización de usos de agua con fines poblacionales, de un universo de 24 419 centros poblados con 6 746 845 habitantes, se ha logrado formalizar los derechos de usos de agua con fines poblacionales en 1 105 centros poblados, lo que beneficia a 332 814 personas. Se evidencia así el gran reto que se tiene por delante para lograr la inclusión social de esta población, lo que amerita replantear metas y estrategias para lograr avances significativos.

La metodología referida, que se caracteriza por ser masiva y gratuita, se viene desarrollando en los sectores rurales del país con el objetivo de formalizar los derechos de uso de agua en bloque de las organizaciones de usuarios reconocidos, comunidades campesinas y nativas que emplean el agua con fines poblacionales y agrarios, de manera pública, pacífica y continua. La metodología está orientada a:

- Inscribir los derechos de usos de agua que se otorguen en el Registro Administrativo de Derechos de Uso de Agua (RADA).
- Acreditar la disponibilidad hídrica para el desarrollo de pequeños proyectos de mejoramiento de sistemas de saneamiento y agrícolas.
- Promover el uso eficiente y sostenible del agua en el marco del modelo de gestión integrada de recursos hídricos contemplada en la Ley de Recursos Hídricos.
- Brindar seguridad jurídica a los usuarios de agua del sector agrario y poblacional —en su acceso al uso del recurso hídrico— en concordancia con el desarrollo productivo e inclusivo.

Adicionalmente, se debe precisar que, también con el fin de lograr mayores avances en la formalización de derechos de usos de agua, la ANA —a través de esta Dirección— mantiene vigente un convenio con el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) para llevar a cabo la formalización en determinados escenarios preestablecidos con metas instituidas por ella misma y que son incorporadas a los avances en el registro de derechos de usos de agua.

Como etapa posterior al otorgamiento de derechos en bloque de riego, se procederá a la entrega de los certificados nominativos que constituyen o representan la asignación proporcional de volúmenes de agua por predio del total asignado al bloque del cual forman parte.

Simultáneamente, la DARH viene actualizando el Registro Administrativo de Derechos de Usos de Agua (RADA) a nivel nacional, en base a la Directiva 011-2013-ANA-J-DARH, que establece las características del mismo, resaltando que forma parte del registro la copia escaneada de la resolución de otorgamiento de todos los usos emitidos por las catorce Autoridades Administrativas de Agua.



Se debe precisar que se está en la etapa de implementación del D.S. 023-2014-MINAGRI; de la R.J. 007-2015-ANA, que aprueba el Reglamento de Otorgamiento de Derechos de Usos de Agua; y del D.S. 007-2015-MINAGRI, que norma sobre la regularización y formalización de derechos de usos de agua. Este decreto supremo está orientado a cambiar el estado actual de informalidad existente en los distintos usos de agua, donde los mayores consumidores resultan ser los agrarios de agua superficial y subterránea, y los poblacionales. Esta normatividad demanda una estrategia que involucre a todos los actores de manera que se logren los objetivos establecidos, garantizando la seguridad jurídica de los usuarios formalmente constituidos.

EJERCICIO DEL DERECHO DE USO DE AGUA OTORGADO

Luego del otorgamiento de derechos de usos de agua, esta Dirección tiene como función normar sobre el ejercicio del derecho concedido tanto para los usuarios que cuentan con sistemas de abastecimiento de agua propios, cuanto para los usuarios que comparten una fuente de agua superficial o subterránea y un sistema hidráulico común, para lo cual se organizan en comités, comisiones y juntas de usuarios. En este segundo grupo, la responsabilidad de operar la infraestructura hidráulica menor la tienen las juntas de usuarios, mientras que corresponde a los proyectos especiales ser operadores de la infraestructura hidráulica mayor. Para regular este accionar de los usuarios y del Estado, se ha elaborado distintas normas para la administración de los recursos hídricos que comprenden desde la planificación del uso del agua hasta la ejecución del derecho otorgado, considerando el comportamiento hidrológico de las fuentes hídricas y el suministro de agua a todos los usuarios en cantidad y oportunidad. Entre las resoluciones jefaturales más relevantes, tenemos:

R.J. 892-2011-ANA: aprueba el Reglamento de Operadores de Infraestructura hidráulica, que norma la prestación de los servicios de suministro de agua y de monitoreo y gestión de agua subterránea, regulando la actuación del operador de infraestructura hidráulica y del usuario.

R.J. 111-2012-ANA: designa a la Dirección de Administración de Recursos Hídricos como responsable de implementar y actualizar el Registro Nacional de infracciones a la Ley de Recursos Hídricos.

R.J. 030-2013-ANA: aprueba el reglamento para elaborar y actualizar el inventario de infraestructura hidráulica, instrumento técnico-administrativo elemental para elaborar el Plan multianual de inversiones como los planes de operación, mantenimiento y desarrollo de infraestructura hidráulica.

Directiva General 012-2013-ANA-J-DARH: aprueba la directiva para la elaboración y actualización del Registro de Organizaciones de Usuarios de Agua, que tiene como finalidad registrar y actualizar la información de las organizaciones de usuarios.

Directiva General 002-2014-ANA-J-DARH: aprueba la directiva para la elaboración y actualización del Registro de Operadores de Infraestructura Hidráulica, que tiene como propósito registrar y actualizar la información de los operadores de infraestructura hidráulica mayor y menor

R.J. 333-2014-ANA: aprueba la directiva 007-2014-ANA-J-DARH (para el cálculo de sanciones administrativas por infracción a la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento) y tiene como finalidad uniformizar criterios para la mejor aplicación del procedimiento administrativo sancionador.

R.J. 154-2014-ANA: regula el procedimiento para delimitar sectores y subsectores hidráulicos en los sistemas hidráulicos comunes.

R.J. 315-2014-ANA: aprueba el Reglamento del Plan de Aprovechamiento de las Disponibilidades Hídricas, que establece la participación y responsabilidades de las entidades públicas y privadas, así como de los usuarios, en la planificación anual y ejecución del uso multisectorial y conjunto, considerando el comportamiento hidrológico y las demandas de los derechos otorgados.

R.J. 118-2015-ANA: aprueba los lineamientos para la supervisión de las juntas de usuarios en el rol de operadores de infraestructura hidráulica, en cumplimiento de lo que dispone la Ley de Organizaciones de Usuarios y su Reglamento aprobado por D.S. 005-2015-MINAGRI.

R.J. 892-2011-ANA, R. J. 030-2013-ANA, R. J. 154-2014-ANA y R. J. 315-2014-ANA: aprueban reglamentos y directivas que regulan la planificación y operación de los sistemas hidráulicos comunes, donde intervienen entidades, organizaciones, operadores de infraestructura hidráulica y usuarios.

Directiva General 012-2013-ANA-J-DARH y Directiva General 002-2014-ANA-J-DARH: regulan la elaboración y actualización de los registros de organizaciones de usuarios y operadores de infraestructura hidráulica.

R.J. 333-2014-ANA y R.J. 118-2015-ANA: aprueban la directiva y los lineamientos para la implementación de procedimientos administrativos sancionadores por infracción a la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, como también para la supervisión de las organizaciones de usuarios en el rol de operadores de infraestructura hidráulica.

En la DARH, además de emitirse normas para la administración del recurso hídrico, se sistematiza y evalúa la información obtenida desde los órganos desconcentrados y operadores de sistemas hidráulicos comunes, como también la información proveniente de los usuarios con sistemas de abastecimiento de agua propio. Hasta que se logre la automatización de estructuras de medición, estos usuarios seguirán reportando sobre el ejercicio del derecho mediante declaraciones juradas. Con el propósito de alcanzar la automatización, se viene realizando actividades preliminares, como las iniciadas con el Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos en las áreas piloto. Este programa está encaminado a llevar a cabo, en corto tiempo, la implementación mayoritaria en los diversos sistemas a fin de disponer de información confiable y de un reflejo del escenario natural que faciliten la determinación de metas orientadas a la mejora de los actuales niveles de eficiencia o de la gestión de la demanda. De esta forma, se espera lograr el uso sostenible e incremento del recurso agua sin necesidad de recurrir, en muchos de estos casos, a inversiones en obras de afianzamiento hídrico para el mismo objetivo, logrando así menores costos.



También es oportuno precisar que la DARH, que tiene competencia en la administración del recurso hídrico, es responsable de la implementación de la Ley de Organizaciones de Usuarios (Ley 30157) y su Reglamento, aprobado por D.S. 005-2015-MINAGRI, que tiene sustanciales diferencias con reglamentos anteriores. Una de ellas se refiere al proceso de elección de los dirigentes de las juntas, quienes no podrán ser, al mismo tiempo, integrantes de las comisiones de usuarios. Además, los dirigentes de las juntas deberán ser elegidos por el voto universal de todos los usuarios, a diferencia de normas anteriores, en las que eran elegidos a través de los representantes de las comisiones de usuarios que las conformaban.

Otro aspecto singular del D.S. 005-2015-MINAGRI es que la infraestructura hidráulica pública es del Estado. Esta titularidad la ejerce a través de la Autoridad Nacional del Agua, quien es, a la vez, el ente responsable de la supervisión y fiscalización de los operadores de infraestructura hidráulica y de la recaudación y manejo de la tarifa para los fines exclusivos aprobados en los respectivos planes multianuales de inversión (quinquenal), operación, mantenimiento y desarrollo de infraestructura hidráulica (anual).

De igual modo, la citada norma establece desarrollar un plan de fortalecimiento organizacional orientado a la adecuación de la estructura orgánica de las juntas de usuarios a la responsabilidad que le asigna la norma específica antes referida mediante la implementación de un equipo técnico y de instrumentos técnico-administrativos que hagan posible mejorar el suministro de agua y las condiciones operativas de la infraestructura hidráulica. Esto beneficiaría a los usuarios que representarían y, por ende, al país al superar los actuales niveles de eficiencia y traer consigo mayores disponibilidades de agua y mejores niveles de rendimiento en sus actividades productivas.

RÉGIMEN ECONÓMICO

Finalmente, cabe señalar que también corresponde a la Dirección de Administración de Recursos Hídricos (DAHR) normar sobre los pagos económicos que ejecutan los usuarios de agua, es decir, la retribución económica (*) que se abona al Estado por el empleo del agua y las tarifas. Estas últimas constituyen el pago que los usuarios realizan a la organización de quien reciben el suministro de agua, ya sea por la utilización de la infraestructura hidráulica mayor y menor o por el monitoreo y gestión del agua subterránea.

(*) Sobre esta función, véase el artículo de Carlos Fiestas "Determinando el valor del agua. Retribuciones económicas por el uso del agua y por vertimientos de agua residual tratada", aparecido en el primer número (abril, 2015) de la revista Agua y más. En el artículo, se presenta la metodología, los procedimientos y los instrumentos necesarios para el cálculo y aplicación de las referidas retribuciones.