

Sector 6 Introducción

Gestión del Agua

La política sectorial

El marco institucional para la gestión de recursos hídricos en Perú se establece con la Ley General de Recursos Hídricos, Ley N°29338 (2009), que crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) la máxima autoridad técnico-normativa del agua en el Perú, que al estar aún adscrita al Ministerio de Agricultura (MINAG) dificulta su actuación integrada. La ANA es una entidad ejecutiva en la gestión del agua, la cual inicia un cambio de paradigma que va de una gestión sectorial a un manejo más integrado que considera a la cuenca como unidad territorial.

Esta Ley también crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos del Perú, estableciendo la creación de Las Autoridades Administrativas del Agua (AAA), de ámbito macrorregional. Las Autoridades Locales del Agua (ALA), unidades orgánicas de las autoridades precedentes y los Consejos de Cuenca, conformados por los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua en el ámbito de una o más ALA aunque los pocos Consejo de Recursos Hídricos constituidos por cuencas aún no cuentan con recursos ni facultades suficientes. Estos consejos son presididos por los Gobiernos Regionales e integrados por múltiples actores, entre ellos las ciudades, buscando integrar el manejo de los recursos hídricos.

El Ministerio del Ambiente está a cargo de la protección y manejo sostenible de los ecosistemas relacionados a la conservación de las fuentes de agua y determina los estándares de calidad del agua en el Perú, el Ministerio de Vivienda está a cargo de la provisión de agua, saneamiento a la población y el Ministerio de Defensa está a cargo de la Gestión de Riesgos de Desastres, aunque la rectoría del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres se mantiene en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Así, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Decreto Legislativo N° 1280 (2016) que aprueba la modificación de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, mantiene el manejo de los servicios de agua y saneamiento, a través de entidades prestadoras de servicios, tanto a zonas urbanas como rurales, administradas por los Gobiernos Locales Provinciales (ciudades) o las Juntas Administradoras de Agua (mayormente rurales). De estas, Vivienda mantiene el control de la más grande, SEDAPAL, que provee de agua potable y saneamiento a la ciudad metropolitana de Lima. Vivienda recientemente ya está integrando el tratamiento y reusó de los residuos líquidos en su gestión

Los derechos de agua para usuarios industriales, mineros, agrarios y otros los otorga la ANA y pagan retribuciones normadas por decreto supremo aprobados por el MINAG, mientras que los usuarios de agua urbanos o rurales pagan tarifas de agua y saneamiento con la Superintendencia Nacional de Agua y saneamiento (SUNASS) como ente regulador.

Vale resaltar que la Ley de mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos, Ley 30215, promovida por el MINAM, se ha operativizado a través del DL 1280 y su Reglamento que permiten adicionar el 1% de la tarifa de agua potable urbana (aunque ANA no lo aplica a usuarios de agua como mineras o industrias) para garantizar los servicios ecosistémicos relacionados a la generación hídrica con cuyos fondos se fomentan proyectos de infraestructura natural en la zona alta de las cuencas del país.

La política de reducción de riesgo de desastres se ha fortalecido en los últimos años, muestra de ello es que el Acuerdo Nacional aprobó la Política de Estado 32 sobre Gestión del Riesgo de Desastres, convirtiéndola en vinculante a todos los instrumentos de planificación e inversión pública. Esta Política se propone que el estado: a) Fortalecerá la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de un Sistema Nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y conducido por un Ente Rector; [...] Priorizará y orientará las políticas de estimación y reducción del riesgo de desastres en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional contemplados en los planes, políticas y proyectos de desarrollo de todos los niveles de gobierno; [...].

Siendo más del 70% de desastres de origen climático en el Perú, el país busca que la gestión del riesgo de desastres esté cada vez más vinculada a la gestión integrada de los recursos hídricos, así como al diseño de los proyectos de inversión pública y la evaluación de impacto ambiental de los mismos.

Instrumentos regulatorios

La ANA cuenta con una Política y Estrategia nacional de recursos hídricos¹ (2015), que concentra muchos esfuerzos en su implementación, pero se ha complicado por problemas institucionales relacionados a la fragmentación y sectorialización del estado, la falta de coordinación a nivel sectorial y territorial sigue siendo recurrente.

Se cuenta también con una Estrategia Nacional de Lucha contra la desertificación y sequías y un Plan multisectorial frente a sequías. Por su parte, el Viceministerio de Saneamiento del Ministerio de Vivienda el 2016 aprobó el Plan Nacional de agua y saneamiento que propone el 100% de la población del Perú al 2021 cuente con acceso al agua y saneamiento las 24 horas.

Los ministerios, desde el punto de vista sectorial, y los gobiernos regionales y locales (provinciales y distritales), cuentan con la competencia de elaborar e implementar los Planes de Gestión Integrada de recursos hídricos para cada cuenca, que son sólo competencia de los gobiernos regionales y la gestión del agua potable y saneamiento al nivel provincial a través de las empresas prestadoras de servicios de propiedad municipal (con la excepción de SEDAPAL en Lima).

Vivienda estableció el Programa Nacional Agua para Todos el 2006, que ha invertido 228 millones de dólares al 2016. Se ha incrementado el número de conexiones de agua potable y saneamiento, así como se está poniendo especial énfasis en ampliar la infraestructura de tratamiento de aguas residuales en las ciudades del país. Siendo la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales de Taboada y La Chira al norte y sur de Lima las más grandes inversiones, bajo la

¹ http://aplicaciones.ana.gob.pe/formulario/Documento%5Cpolitica_final_web.pdf (visitado 05.11.2018)

modalidad de asociaciones público-privadas concesionadas por Vivienda y la agencia PROINVERSIÓN del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aunque aún está por verse si el programa de Grandes Ciudades promovido por el Ministerio de Vivienda con apoyo de KFW incorporará tecnología de tratamiento y reúso de las plantas de tratamientos cuyos estudios de factibilidad están en elaboración.

Estado del arte del sector: mejores prácticas

Una serie de organizaciones del gobierno central mantienen injerencia y decisiones sobre los recursos hídricos. Esto dificulta la actuación del estado y debilita su capacidad de respuesta para proveer de agua y saneamiento a la población y sus actividades económicas, y en especial, para estar preparado ante escenarios climáticos de sequía, lluvia intensa, así como heladas, desglaciación, subida del nivel del mar, entre otros, asociados al Fenómeno de El Niño² que amenazan al país.

Se avanza lentamente en implementar esta gestión integrada, aunque existen también algunos logros significativos.

Indicadores

Según el INEI en base a la encuesta de Hogares ENAHO³ del año móvil 2017-2018, el 89,4% (28 millones 374 mil) de la población del país accede a agua para consumo humano proveniente de red pública, (dentro de la vivienda, fuera de la vivienda, pero dentro del edificio o pilón de uso público). Con el 94,4% de la población del área urbana que accede a este servicio, en tanto en el área rural solo el 71,9%. El 5,6% de su población urbana, consumen agua de camión cisterna, el 1,3%, de pozo el 1,2% y de río, acequia o manantial u otro suman el 3,2%. Esto se reduce al 83,7%, la población que consume agua proveniente de red pública *todos los días*, casi 7% menos, y se reduce al 55,0% la población que cuenta con agua las 24 horas del día. Es decir, las zonas urbanas siguen estando mejor provistas de infraestructura de agua, pero poco menos de la mitad sufre de algún nivel de racionamiento. Contar con una conexión no garantiza que saldrá agua por ella, o cuánta agua y por cuánto tiempo. En esa línea, a pesar de las inversiones de Vivienda, cerca de un millón de personas en Lima que cuentan con conexión de agua, sufren de racionamiento y cerca de otro millón, no cuentan con conexión⁴.

Según el INEI, el 68,9% de la población del país accede al sistema de alcantarillado por red pública dentro de la vivienda y solo 8,4% no tiene ningún tipo de servicio de eliminación de excretas.

² Estas amenazas incrementarán la frecuencia, intensidad, duración y cambiarían el calendario de eventos climáticos extremos asociados (a sequías e inundaciones) al fenómeno de El Niño (y La Niña), como se constató el 2017. Sus principales efectos resultan del incremento de temperatura de aguas superficiales del mar de la costa norte que causa una abundante evaporación, que al extenderse por los Andes peruanos, origina persistentes lluvias, que causan inundaciones, huaycos, aludes y aluviones. Desde 1911 se registran eventos con importantes impactos sociales, económicos y en infraestructura de actividades vitales como la agricultura, vías de comunicación, servicios, vivienda y PBI nacional.

³ <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/formas-de-acceso-al-agua-y-saneamiento-basico-9343/1/> (visitado 23.09.18)

⁴ Miranda Sara, L., Pfeffer, K., & Baud, I. S. A. (2016). Unfolding urban geographies of water-related vulnerability and inequalities; recognizing risks in knowledge building in Lima, Peru. In A. Allen, S. Bell, P. Hofman, & T. The (Eds.), *Urban water trajectories*. Springer

Aunque existe una diferencia sustantiva entre las áreas urbanas y rurales, el 82,5% de la población del área rural no accede a este servicio, en tanto en el área urbana es 11,3%⁵. (ENAHO 2017-2018). Estos residuos acaban en los cursos de agua y ecosistemas. Sin mencionar que, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Vivienda, aún son claramente insuficientes los sistemas de tratamiento de desagües y aún peor de su reúso, tanto en zonas urbanas como rurales.

Existe una desigual distribución del agua en las ciudades, particularmente en Lima, donde algunos reciben más de 460 litros persona día mientras que otros, no pocos, reciben menos de 50 litros persona día, cuando la organización Mundial de la Salud indica que el mínimo debería ser 50 y además de evidenciar los montos desiguales que se paga por el agua donde las mineras e industrias pagan retribuciones de 0,009 soles/m³, mientras un poblador urbano conectado a la red de SEDAPAL paga en promedio 2,65 soles/m³ y uno no conectado paga más de 12 soles/m³ (Miranda y otros 2016)⁶.

Lecciones aprendidas y desafíos

Manejar el nivel de articulación e integración de la gestión integrada del recurso hídrico en el Perú, incorporando un enfoque de sostenibilidad y resiliencia, requiere un esfuerzo especial en adecuar la institucionalidad del Perú, donde la fragmentación y mirada sectorial deberán ser reemplazadas por otra de coordinación, concertación, seguridad, equidad y sostenibilidad ambiental.

Así, por ejemplo, el costo del diseño, construcción, operación, mantenimiento y reposición de la infraestructura natural y gris tales como drenes, canales, defensas ribereñas, cosecha de agua, así como de la protección de fuentes de agua, tendría que priorizarse para otorgar a la ANA los recursos que se requieren, así la infraestructura de prevención de inundaciones y sequías que amenazan al país podría contar con fuentes permanentes para financiarse y mantenerse.

Si no se tiene en cuenta el cambio climático, este hará retroceder los logros alcanzados en los últimos decenios en materia de desarrollo e impedirá realizar nuevos avances. Y a la inversa, las iniciativas climáticas impulsarán el desarrollo sostenible, pero estos cambios deberán priorizar la reducción de las desigualdades y de las poblaciones más vulnerables.

⁵ <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/formas-de-acceso-al-agua-y-saneamiento-basico-9343/1/> (visitado 23.09.18)

⁶ ibid