

Asegurando una efectiva inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca

Carol Mora Paniagua
con la asistencia de Fátima Contreras Tellez

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

PROYECTO INFRAESTRUCTURA NATURAL PARA LA SEGURIDAD HÍDRICA

El Proyecto Infraestructura Natural para la Seguridad Hídrica busca escalar la conservación, restauración, recuperación de técnicas ancestrales y el uso sostenible de los ecosistemas con la finalidad de reducir riesgos hídricos como la sequía, las inundaciones y la contaminación del agua. Una de las fuentes de financiamiento que se busca agilizar son los proyectos financiados con recursos de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

La ejecución está a cargo de un grupo de organizaciones entre las que se encuentran Condesan, SPDA, EcoDecisión, Imperial College London, y Forest Trends como líder del equipo. Trabajando en un periodo de 5 años, se han priorizado como zonas de intervención las cuencas hidrográficas Chira-Piura, Chillón-Rímac-Lurín-Alto Mantaro, Quilca-Chili, Tambo - Moquegua, Vilcanota-Urubamba y Mayo. El Proyecto es ejecutado gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Gobierno de Canadá.

Los objetivos sobre los que se rige el proyecto son:

- La mejora del entorno y las condiciones habilitantes para adopción de la infraestructura natural.
- La mejora de la gestión de la información para la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura natural.
- El diseño, financiamiento e implementación de proyectos de infraestructura natural en cuencas prioritarias vulnerables.

Esta publicación está **impresa en papel ecológico**: cubierta blanda en Cyclus y páginas en Royal Sundance. Papeles hechos con fibra libre de cloro (PCF) y reciclada post consumidor (PCW). Cuenta con certificación FSC y por Green Seal, que promueven el manejo medioambiental apropiado con responsabilidad social y económicamente viable de los recursos forestales del mundo. Además, es fabricado con energía eólica no contaminante. Green-e verifica las compras de Certificados de Energía Renovable (RECs) y certifica que estos cumplan estrictos estándares medioambientales y de protección al consumidor.



Fuente: www.arjowiggingsgraphic.com www.neenahpaper.com



Asegurando una efectiva inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca

Carol Mora Paniagua
con la asistencia de Fátima Contreras Tellez

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



Asegurando una efectiva inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca

Programa de Política y Gobernanza Ambiental - SPDA

El Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú con la finalidad de asegurar el desarrollo de inversiones sostenibles.

Para ello, el programa trabaja con un enfoque descentralizado, transectorial y basado en derechos humanos a través de la implementación de herramientas legales e institucionales que promuevan lo siguiente:

- Una planificación y gestión integral y sostenible del territorio nacional
- El desarrollo de políticas públicas que promuevan acciones de mitigación y adaptación al cambio climático
- La mejora de los procesos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión en infraestructura e industrias extractivas
- La implementación de estándares para un efectivo monitoreo y fiscalización ambiental de actividades económicas en sectores estratégicos
- El diseño y funcionamiento de ciudades más sostenibles que aseguren adecuadas condiciones de vida para todos
- La aplicación de la evaluación ambiental estratégica en los procesos de planificación nacional
- La gestión integrada de los recursos hídricos a través de la promoción de infraestructura natural
- La mejora del marco institucional y normativo para la adopción de mecanismos adecuados de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y justicia ambiental, así como de mecanismos que aseguren el desarrollo adecuado de procesos de consulta previa a pueblos indígenas en procesos de evaluación de impacto ambiental
- El diseño e implementación de incentivos y mecanismos financieros y/o tributarios para la promoción de buenas prácticas ambientales y eficiencia

Agradecimientos:

A Isabel Calle de la SPDA por la confianza en mi trabajo y al equipo de Política y Gobernanza Ambiental por su compañerismo.

A Gena Gammie de Forest Trends por sus valiosos aportes al proceso de reflexión para la elaboración del presente documento.

Autora: Carol Mora Paniagua

Asistente de investigación: Fátima Contreras Tellez

Corrección de estilo: Roxana Villalba Garcés

Portada: iStock. by Getty Images

Diseño e impresión: NEGRAPATA S.A.C

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01

Cita sugerida:

MORA, Carol (2018). *Asegurando una efectiva inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca*. Lima: SPDA.

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Presidente: Jorge Caillaux

Director ejecutivo: Pedro Solano

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

www.actualidadambiental.pe

Primera edición, agosto de 2018

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-12518

ISBN N° 978-612-4261-33-6

Impreso en Perú, setiembre 2018

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Gobierno de Canadá. Las opiniones expresadas en este producto son las de la autora y no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni el Gobierno de Canadá.

CONTENIDO

Siglas y acrónimos	4
1. Introducción	5
2. Propuesta de reforma normativa ante el escenario legal actual	6
3. Argumentos para una reforma normativa	9
3.1 El reconocimiento constitucional expreso del derecho de acceso al agua potable	9
3.2 El reconocimiento legal del usuario poblacional como uso prioritario en relación con otros usos de agua	10
3.3 El rol estratégico de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) en la gestión integrada de las cuencas	12
3.4. Un enfoque participativo en la gestión del agua	14
3.5. La participación del usuario poblacional al interior de los CRHC en otros países de América Latina	16
4. Bibliografía	19
Anexo 1: Base legal que sustenta la inclusión y participación del usuario poblacional en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca	20

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
CRHC	Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca
EPS	Empresas prestadoras de servicios de saneamiento
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Información
JAC	Juntas de Acción Comunal
MRSE	Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PGRHC	Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TC	Tribunal Constitucional

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe legal explora y sustenta la necesidad de formular y aprobar una reforma normativa para asegurar la representatividad del usuario poblacional en la conformación actual de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC). Conforme a la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento, los CRHC son órganos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), creados con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos geográficos.

A la fecha, los CRHC se encuentran integrados por una serie de actores relevantes en las cuencas hidrográficas respectivas tales como el gobierno regional, la ANA, gobiernos locales, colegios profesionales, universidades, usuarios agrarios, comunidades, usuarios no agrarios, entre otros. Así, la representatividad del usuario poblacional se encuentra subsumida dentro del grupo de “usuario no agrario”, lo que en diversos escenarios limita una representación efectiva del usuario poblacional, ya que la designación de representantes de este bloque está condicionada a su elección entre los titulares de derechos de uso de agua vigentes en la cuenca que pueden ser titulares con fines acuícola, pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico y de transporte.

Esta limitación en la representatividad en el seno de los CRHC deriva muchas veces en la imposibilidad de los usuarios poblacionales de manifestar y llevar a discusión de los Consejos aspectos vinculados a sus prioridades, intereses, necesidades y preocupaciones directamente relacionadas a su titularidad y a la referencia de estos aspectos en los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca.

Esta limitación que afrontan los usuarios poblacionales, en términos de representatividad y participación, requiere ser superada debido a lo siguiente: (i) el reconocimiento expreso del derecho de acceso al agua potable a partir de la reciente reforma constitucional poblacional, (ii) el orden prioritario que se encuentra legalmente previsto para el usuario poblacional, (iii) el rol estratégico de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) en la gestión integrada de las cuencas y (iv) la necesidad de asegurar una gestión participativa del recurso hídrico que pasa por lograr adecuados canales de participación pública por la propia naturaleza del uso poblacional y su vinculación a derechos fundamentales tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, la salud, etc.

En este sentido, la propuesta de reforma normativa contenida en el presente documento tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad de los CRHC para la adecuada gestión de los recursos hídricos y el fomento de un nuevo enfoque de la cultura del agua que “no es otra cosa que la gestión humanística del agua, que recoge la larga historia dialéctica entre el ser humano y el agua dulce expresada a través de un rico mundo de simbolismos, percepciones, sentimientos, artes y expresiones culturales, unas veces universales y otras locales.(...) Reconoce los derechos de las generaciones venideras, y reivindica que los usuarios de los ríos somos todos” (Martínez 2004: 308).

La necesidad de formular y viabilizar la propuesta de reforma normativa detallada en el presente documento ha sido identificada como medular para contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad de los CRHC, y ha sido un aspecto resaltante durante el diálogo desarrollado en el marco de la Primera Jornada con las Secretarías Técnicas de los CRHC, organizada por la ANA, en mayo del 2018. El presente documento ha sido trabajado en el marco del proyecto “Infraestructura Natural para la Seguridad Hídrica”, que ejecuta la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) con Forest Trends en su calidad de líder del equipo, Condesan, EcoDecisión y el Imperial College London.

2. PROPUESTA DE REFORMA NORMATIVA ANTE EL ESCENARIO LEGAL ACTUAL

Conforme a lo establecido en el Artículo 24° de la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, los CRHC son órganos de naturaleza permanente integrantes de la ANA, creados mediante decreto supremo a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos; se establece en el reglamento de la referida Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2010-AG, que la ANA promueve la creación de los CRHC. En relación con la composición de los CRHC estos se encuentran integrados conforme a lo siguiente:

- a) Un representante de la ANA
- b) Un representante de cada gobierno regional
- c) Un representante de los gobiernos locales por cada ámbito de gobierno regional
- d) Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios por cada ámbito de gobierno regional
- e) Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios por cada ámbito de gobierno regional
- f) Un representante de los colegios profesionales por cada ámbito de gobierno regional
- g) Un representante de las universidades por cada ámbito de gobierno regional

Para el caso de CRHC que comprendan cuencas transfronterizas, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; asimismo, cuando en los ámbitos de los CRHC existan comunidades campesinas y/o nativas, se incluirá un representante de las referidas comunidades.

Cuando en los ámbitos de CRHC existan proyectos especiales que operan infraestructura hidráulica pública, se incluirá un representante de los referidos proyectos.

El representante de los usuarios agrarios es designado entre los presidentes de las juntas de usuarios comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca y reconocidas por la Autoridad Nacional del Agua; mientras que, el representante de los usuarios no agrarios es designado entre los titulares de derechos de uso de agua con fines poblacional, acuícola, pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico y de transporte, comprendidos dentro del ámbito del CRHC reconocidos por la ANA.

Al respecto, conforme a lo establecido en el Artículo 39° de la Ley de Recursos Hídricos, el uso poblacional consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas tales como preparación de alimentos y hábitos de aseo personal; mientras que el uso productivo consiste en la utilización del agua en procesos de producción o previos a él; tipos de uso de agua son el agrario (pecuario y agrícola), acuícola y pesquero, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo, turístico, y de transporte.

Asimismo, en tanto criterio de interpretación y orientación para comprender el sentido de la Ley de Recursos Hídricos, es necesario precisar que, conforme al principio de prioridad en el acceso al agua, el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez, por lo que encaja dentro de esta previsión el uso primario y el uso poblacional, sin lugar a duda. Este principio se concretiza en el Artículo 35° de la Ley de Recursos Hídricos mediante el cual se establece que la prioridad para el otorgamiento y ejercicio de los usos de agua es, en orden jerárquico, el uso primario, uso poblacional y uso productivo; en este sentido, esta jerarquía alcanza la prioridad para el otorgamiento y el ejercicio de los usos.

De lo anterior podemos adelantar las siguientes reflexiones:

- Aunque la Ley de Recursos Hídricos reconoce de manera acertada las diferencias entre el uso poblacional del agua y su uso productivo, y le atribuye al primer tipo de utilización su relación con la satisfacción de necesidades humanas básicas, dicha segmentación no se ve reflejada en la asignación de cuotas de representación en los CRHC, ya que la participación de los usuarios poblacionales se encuentra subsumida dentro del grupo de los “no agrarios”. Al establecer una prelación en el consumo lo que se busca es gestionar de forma anticipada conflictos de superposición de derechos, lo cual debe verse reflejado entonces en asegurar canales de participación pública adecuados en la instancia regional más importante para la gestión del recurso hídrico.
- Esta restricción a la participación del usuario poblacional no solo limita su intervención en los CRHC a nivel formal, sino que condiciona la inclusión de aspectos clave en los planes de gestión de recursos hídricos, instrumento de naturaleza vinculante para la gestión del agua en la cuenca. La figura actual condiciona la participación del usuario poblacional a un proceso de selección *ad hoc* que no necesariamente observa los intereses prioritarios del usuario poblacional con relación a otros intereses.

Por lo anterior sugerimos la modificación normativa del Artículo 26° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos conforme a lo siguiente:

Artículo 26.- Composición del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca

26.1 El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca tendrá la composición siguiente:

- a. Un representante de la Autoridad Nacional del Agua
- b. Un representante de cada gobierno regional
- c. Un representante de los gobiernos locales por cada ámbito de gobierno regional
- d. Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios por cada ámbito de gobierno regional
- e. Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines poblacionales por cada ámbito de gobierno regional**
- f. Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios, **sin incluir al usuario poblacional**, por cada ámbito de gobierno regional
- g. Un representante de los colegios profesionales por cada ámbito de gobierno regional
- h. Un representante de las universidades por cada ámbito de gobierno regional

26.2 Cuando se trate de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que comprendan cuencas transfronterizas, se incluirá un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- 26.3 Cuando en los ámbitos de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, existan comunidades campesinas, se incluirá un representante de las referidas comunidades.
- 26.4 Cuando en los ámbitos de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca, existan comunidades nativas, se incluirá un representante de las referidas comunidades.
- 26.5 Cuando en los ámbitos de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca existan proyectos especiales que operan infraestructura hidráulica pública, se incluirá un representante de los referidos proyectos.
- 26.6 El cargo de integrante del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca es honorario y no inhabilita para el desempeño de función pública. Se designan por un periodo de dos años y deben estar premunidos de facultades suficientes para asumir compromisos en relación a los acuerdos que tome el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, en cuyas sesiones tendrán derecho a voz y voto.
- 26.7 La conformación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Interregional estará sujeta necesariamente a la caracterización geográfica y disponibilidades hídricas del ámbito de actuación. Los criterios y condiciones especiales para la conformación y el ejercicio rotativo en la presidencia del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Interregional serán regulados por la Autoridad Nacional del Agua mediante Resolución Jefatural

Por lo anterior, en la siguiente sección desarrollaremos los argumentos que justifican ampliamente la necesidad de aprobar la propuesta de reforma normativa señalada en el párrafo anterior.

3. ARGUMENTOS PARA UNA REFORMA NORMATIVA

3.1. El reconocimiento constitucional expreso del derecho de acceso al agua potable

Incluir la obligatoriedad de representación de un representante de los titulares de uso poblacional encuentra su primordial sustento en la reciente reforma constitucional mediante la cual se establece como derecho fundamental el derecho humano de acceder al agua potable, el cual se encuentra expresamente reconocido en el Artículo 7º- A de la Constitución Política.

Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.

El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.

Al respecto, la Comisión de Constitución y Reglamento que sustentara en su momento la necesidad de un reconocimiento expreso del derecho al agua, pese a su reconocimiento jurisprudencial como derecho fundamental por el Tribunal Constitucional, señaló que:

ese reconocimiento prevé una protección sujeta a una serie de límites y amenazas. Uno de ellos, por ejemplo, que el propio Tribunal Constitucional modifique su línea jurisprudencial, introduciendo estándares de protección menores a los ya existentes; otro, que el Congreso derogue las normas que reconocen el derecho al agua. La constitucionalización de este derecho eliminaría estos riesgos a impedir que el TC desconozca su ius fundamentalidad y, en esa medida, modifique su línea jurisprudencial en relación al derecho al agua, y al impedir, al mismo tiempo, que el Congreso apruebe una reforma constitucional para derogar este derecho, en el entendido que un límite al poder de reforma son precisamente los derechos fundamentales.¹

“El reconocimiento expreso del derecho no es de tipo declarativo, sino que importa una serie de deberes y acciones prestacionales por parte del Estado”.

Efectivamente, este tipo de reconocimiento, “supone la vinculación de todos los poderes del Estado al respeto y garantía del contenido de los derechos” (García 2008: 185).

En relación con este derecho y antes del reconocimiento supra, el propio Tribunal Constitucional (TC) había señalado que “[el] derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito supone primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización al Estado fundamentalmente corresponde promover”. Asimismo, señala el TC que “el agua en cuanto recurso natural no sólo contribuye directamente a la consolidación de los derechos fundamentales en mención, sino que desde una perspectiva

¹ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 100/2016-CR, 19212016- CR, 262/2016-CR, 27212016-CR y 42412016-CR, que proponen una ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional

extra personal incide sobre el desarrollo social y económico del país a través de las políticas que el Estado emprende en una serie de sectores”. Como vemos, el reconocimiento expreso del derecho no es de tipo declarativo, sino que importa una serie de deberes y acciones prestacionales por parte del Estado; de manera que, por ejemplo, la institucionalidad y procesos de toma de decisión pública vinculados que se encuentran relacionados con el ejercicio del derecho deben representar dicho reconocimiento de orden constitucional, obviar una participación explícita del usuario poblacional en este contexto, resulta abiertamente incompatible con los objetivos de la reforma constitucional, el contenido esencial del derecho y la línea interpretativa del Tribunal Constitucional.

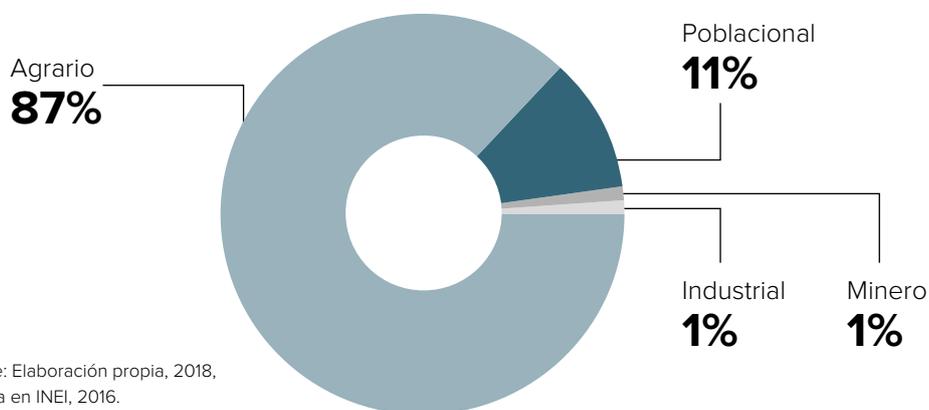
En el contexto de consenso político, en la Política de Estado 33 del Acuerdo Nacional sobre recursos hídricos se establece lo siguiente:

nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones” y “se dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria (...).

En el ámbito internacional es importante destacar la resolución adoptada el 26 de julio del 2010 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la cual se declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Asimismo, la resolución exhortó a los Estados intensificar los esfuerzos y proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

3.2. El reconocimiento legal del usuario poblacional como uso prioritario en relación con otros usos de agua

Históricamente, el uso del agua en el Perú ha sido mayormente de tipo productivo agrícola, seguido del uso del agua de tipo poblacional (INEI 2016: 363). Según el Anuario de Estadísticas Ambientales elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) correspondiente al 2016, el 86,64% del total del uso de agua superficial a nivel nacional corresponde al uso productivo agrario, mientras que el uso poblacional corresponde al 11,43% del total. Sin embargo, a pesar de las estadísticas, el Estado prioriza la satisfacción de las demandas del recurso hídrico de tipo poblacional en aplicación del enfoque de derechos humanos en la gestión del agua y bajo los fundamentos desarrollados ampliamente en el punto precedente.



Fuente: Elaboración propia, 2018, basada en INEI, 2016.

La aplicación de este enfoque ha sido reflejada en el marco normativo y de políticas públicas nacionales, así como en los compromisos internacionales que tiene el Perú para el cumplimiento de objetivos mundiales de desarrollo sostenible². De esta manera, la priorización de la satisfacción de las demandas del recurso hídrico de tipo poblacional sobre otros usos está desarrollado reiteradamente en principios, metas y objetivos que pretenden orientar la gestión integral de los recursos hídricos.

A nivel nacional, la Ley de Recursos Hídricos establece tres clases de uso del agua: primario, poblacional y productivo. En ese mismo orden, se ha establecido la prelación para el otorgamiento del recurso hídrico³. El uso primario corresponde al uso del agua de manera directa y efectiva en las fuentes naturales y cauces públicos, que se encuentran a disposición, de manera libre, ya que no requiere de autorización administrativa. El uso poblacional consiste en el proceso de captación y distribución del agua, con el fin de satisfacer necesidades humanas de la población, mientras que el uso productivo del agua corresponde al uso del recurso hídrico para procesos de producción o previos al mismo.

Respecto al uso poblacional del recurso hídrico, la Ley de Recursos Hídricos establece entre los principios que rigen el uso y la gestión integral de los recursos hídricos, el principio de prioridad en el acceso al agua, en el cual se señala que el acceso del agua de la persona humana para la satisfacción de sus necesidades primarias es prioritario por ser fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez⁴.

El reglamento de dicha ley reitera dicho criterio de prelación⁵ y señala, además, que debe ser tomado en cuenta en la planificación de la gestión de los recursos hídricos por cuenca, ya que deben considerar estrategias que garanticen dotaciones de agua suficientes para la satisfacción del uso poblacional.

En esa línea, en agosto del 2012, producto del foro del Acuerdo Nacional realizada en la sesión 101 del Palacio de Gobierno, se aprobó la Política de Estado sobre los Recursos Hídricos en donde se señala como primer objetivo, “dar prioridad al abastecimiento de agua en calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria” (Acuerdo Nacional, 2012).

Específicamente, este objetivo compromete al Estado garantizar el acceso de todos los habitantes del país al agua en condiciones propicias para satisfacer sus necesidades básicas. Por ello, reitera la priorización del uso de agua para satisfacer las necesidades humanas sobre las demandas de agua para otros usos.

Particularmente, el Plan Nacional de los Recursos Hídricos y la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos⁶ han desarrollado lineamientos de acción orientados a una mejor gestión de la cantidad del agua teniendo en consideración el desafío que implica la distribución de los recursos hídricos a las demandas de distintos usos del agua, prioritariamente el uso poblacional.

En el ámbito internacional, el Perú como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas, emplea esfuerzos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con meta al año 2030. El objetivo 6 de desarrollo sostenible está orientado a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Para ello, el Perú se ha establecido como objetivo la satisfacción de las necesidades de la población principalmente.

2 Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: agua limpia y saneamiento. Organización de las Naciones Unidas

3 Artículo 35°.- Clases de uso de agua y orden de prioridad, Ley N° 29338

4 Artículo III, Ley N° 29338

5 Artículo 55°.- Prioridad del uso primario y poblacional. Decreto Supremo N° 001-2010-AG

6 Aprobado por Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI

Por lo expuesto, resulta fundamental contar con la representación de los usuarios poblacionales en los procesos y espacios de planificación y gestión de los recursos hídricos, en tanto constituyen el público objetivo principal para destinar prioritariamente el uso del agua, lo cual responde a la importancia de la satisfacción de las necesidades básicas humanas.

Efectivamente, en la línea de lo que señalan Enríquez y Magnani,

la creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus valores sociales, económicos y ambientales en el contexto de una planificación integrada que establezca las prioridades en orden al interés público y no sólo en atención al beneficio para un sector o usuario en particular (Enríquez y Magnani 2005: 148).

En este sentido, aunque la prelación en cuanto al acceso al recurso y la asignación de derechos de uso de agua se encuentra claramente prevista en la legislación nacional, otros componentes que habilitan un ejercicio pleno del derecho están relacionados con las capacidades de participar efectivamente en la toma de decisión, condición que actualmente no se encuentra garantizada. La prelación del derecho del usuario poblacional debe alcanzar el ejercicio de la participación ciudadana y la intervención al interior de los CRHC, en tanto espacios de concertación, coordinación y articulación descentralizados.

“La prelación del derecho del usuario poblacional debe alcanzar el ejercicio de la participación ciudadana y la intervención al interior de los CRHC, en tanto espacios de concertación, coordinación y articulación descentralizados”.

3.3. El rol estratégico de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) en la gestión integrada de las cuencas

Un aspecto clave que sostiene la importante necesidad de incluir una participación efectiva y permanente del usuario poblacional en la organización de los CRHC está relacionado al carácter estratégico y funcional de su participación e intervención en el proceso de toma de decisiones de los CRHC. Podemos afirmar que, los CRHC son la instancia de colaboración interinstitucional y descentralizada más importante para la gestión de las cuencas, su creación obedece a la aplicación del principio de subsidiariedad en la atribución de competencias y por ello las decisiones que en este espacio se adopten son reales y cruciales para la gobernabilidad de las cuencas y para garantizar un acceso equitativo al recurso.

Las organizaciones de cuenca resultan efectivas en la coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende el importante rol de estas organizaciones como instancia colectiva de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria de los conflictos que pudieran emerger (Enríquez 2005: 151).

Aunque es cierto que existe un importante camino hacia el fortalecimiento institucional de los Consejos, lo cierto es que actualmente representan un espacio importante de coordinación y concertación de los actores relevantes de la cuenca, quienes de forma conjunta, con las Autoridades Administrativas del Agua, tienen a su cargo el diseño y ejecución de los PGRHC, instrumento de gestión clave para garantizar intervenciones coordinadas en las cuencas, especialmente aquellas orientadas a la administración equitativa y aprovechamiento sostenible del recurso agua.

Así, el instrumento de gestión que orienta el trabajo de los CRHC es el PGRHC y conforme a lo establecido en la Ley de Recursos Hídricos es un instrumento público, vinculante, de actualización periódica y revisión justificada. En relación con los PGRH, los CRHC asumen las siguientes funciones⁷:

- a) Promover la participación de los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil y de los usuarios de agua de la cuenca en la formulación, aprobación, implementación, seguimiento, actualización y evaluación del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca
- b) Elaborar juntamente con la Autoridad Administrativa del Agua el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca, en armonía con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos y la Política Nacional del Ambiente
- c) Implementar acciones para conseguir los consensos y establecer compromisos, entre sus integrantes, que aseguren la conformidad del proyecto de Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca
- d) Establecer compromisos entre sus integrantes que aseguren la implementación del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca

Sin embargo, uno de los mayores desafíos institucionales de los CRHC para la implementación de sus objetivos, proyectos e iniciativas contenidas en los PGRH está relacionado con el financiamiento y sostenibilidad de sus actividades, escenario ante el cual las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) aparecen como un actor importante en términos de oportunidades de articulación de intervenciones y gestión colaborativa de recursos financieros.

Efectivamente, desde el 2013, con la Ley de Modernización de Servicios de Saneamiento, modificada posteriormente mediante la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1280, se establece que las EPS deben promover acuerdos para implementar mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MRSE) y que la Sunass debe incluir en la tarifa el monto de la retribución por servicios ecosistémicos que le corresponde abonar a cada uno de los usuarios, destinados a asegurar la permanencia de los beneficios generados por los ecosistemas que proveen de agua. Articuladamente, en el Artículo 27° del Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM, Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, se establece que las EPS pueden ser retribuyentes por los servicios ecosistémicos que provea la cuenca hidrográfica de su ámbito u otros ecosistemas de los que se benefician.

Los montos recaudados por este concepto son administrados en cuentas del sistema financiero diferenciadas de los otros recursos recaudados por las EPS, lo que permite destinar fondos *ad hoc* a acciones de conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de agua que permiten brindar el servicio de agua potable. Por ello, consideramos que, el Plan de Intervenciones⁸ objeto de financiamiento guarda abierta compatibilidad con los objetivos primarios de los PGRHC; por lo que, de forma directa e indirecta, las acciones que se ejecuten en el marco de los fondos disponibles dentro de la aplicación de MRSE bien pueden contribuir y soportar la implementación de los PGRHC y viceversa.

7 Artículo 31° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338

8 El Plan de Intervenciones está conformados por uno o más proyectos identificados en el Diagnóstico Hídrico Rápido (DHR), herramienta metodológica que busca entender mejor los procesos hidrológicos en las cuencas con el fin de caracterizar los servicios ecosistémicos hídricos y los beneficios que estos brindan; además de explicar cualitativamente y/o cuantitativamente la efectividad y los impactos de las acciones de conservación que se decidan aplicar para el manejo integrado de las cuencas.

De hecho, en la actual Directiva de MRSE Hídrico de la Sunass, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2017-SUNASS-CD, se establece que las EPS procuran articular el Plan de Intervenciones con otras intervenciones que incluyan MRSE Hídricos y que se estén ejecutando en la misma zona de interés hídrico. Efectivamente, ello guarda directa relación con la compatibilidad que advertimos con los propios PGRHC, cuya articulación no solo es convenientemente necesaria sino legalmente exigible⁹. A mayo del 2018, tenemos 23 resoluciones tarifarias de EPS que incluyen MRSE y se ha establecido que las EPS están obligadas a promover acuerdos de MRSE hídricos, por lo que definitivamente existen valiosas oportunidades a ser exploradas en este trabajo conjunto.

3.4. Un enfoque participativo en la gestión del agua

La participación de la población en la toma de decisiones de las autoridades es sustancial para dotar de legitimidad al proceso de elaboración y construcción de medidas y disposiciones finales, especialmente en aquellos que versan sobre la gestión de los recursos naturales. Así, el derecho a la participación ciudadana constituye un derecho constitucional reconocido en la Carta Política, donde se establece que es derecho fundamental de la persona, participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación¹⁰.

La participación ciudadana, además, contribuye eficazmente en la construcción de la gobernanza hídrica, ya que aporta en la gestión democrática del agua, la cual permite incluir las perspectivas ciudadanas para establecer metas, objetivos, acciones y estrategias que incorporan una visión integral de las necesidades a satisfacer en la gestión del agua.

En aplicación del derecho a la participación ciudadana y atendiendo a las dificultades de demarcación política y geográfica que presenta la gestión del agua por cuenca, la ley ha creado los CRHC, los cuales son órganos de naturaleza permanente integrantes de la ANA, que tienen el objetivo de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos¹¹. En ese sentido, se desprende que dichos órganos son espacios participativos en donde se toman decisiones de manera coordinada e integrada con las perspectivas de los actores presentes en las cuencas, incluyendo prioritariamente a los usuarios de tipo poblacional.

La propia Ley de Recursos Hídricos ha establecido dos principios que alientan la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos, desde el ámbito de los usuarios de tipo poblacional. Expresamente, el principio 3 y 10 de la ley señalan la obligación del Estado de crear mecanismos que favorezcan la participación de la población en los procesos de toma de decisión para la gestión del agua en las cuencas hidrográficas.

Así, el principio de participación de la población y cultura del agua, establece que:

[e]l Estado deberá crear mecanismos para la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el agua en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del recurso. Fomenta el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua.

9 La vinculatoriedad de los PGRHC se encuentra reconocida en el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

10 Artículo 2º, numeral 17. Constitución Política del Perú

11 Artículo 24º, Ley de Recursos Hídricos

De igual manera, el principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica hace referencia a la participación cuando establece que “[e]l uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada (...)”.

Por su parte, la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos¹² establece, como eje de política 3, la gestión de la oportunidad, donde se plantea como estrategia de intervención la “implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca”. Para el cumplimiento de dicho eje y estrategia, se han establecido una serie de lineamientos de acción, entre los cuales destacan las acciones para formular, implementar y evaluar de manera participativa el Plan Nacional de Recursos Hídricos y los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas.

Asimismo, el Plan Nacional de Recursos Hídricos establece en su Programa 24, denominado Participación y Consulta¹³, que “los principios básicos de una gobernabilidad eficaz son la educación, equidad y ética, e integración” y que la gestión eficaz del agua “debe incorporar principio de participación, transparencia y responsabilidad”. En ese sentido, en el marco del objetivo de dicho programa, se ha establecido como acción, la creación de espacios para la sensibilización, participación y consulta ciudadana a través de la generación de espacios de participación y consulta de actores. Sin duda, esta medida conseguiría resultados positivos continuos si los espacios que promueven la participación de la población y consulta ciudadana se vuelven permanentes.

En el ámbito internacional, el Perú está suscrito a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1992, donde establece en el Principio 10, que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”¹⁴. En marzo de este año, el Gobierno peruano participó de la novena reunión de negociación de un Acuerdo Regional para América Latina y el Caribe, que tiene por objetivo garantizar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia en asuntos ambientales. En dicha reunión se culminó la redacción de dicho instrumento regional, el cual espera ser suscrito por el gobierno peruano y el de los otros 33 países de la región, en setiembre del presente año.

“Mientras se garantice la participación de más actores presentes en el ámbito de gestión de las cuencas hidrográficas, se obtendrán resultados consensuados, validados e integrales sobre cómo atender sus necesidades”.

Finalmente, por todo lo expuesto se ha demostrado que la participación en procesos o instancias de toma de decisiones constituye un aporte valioso para alcanzar medidas fortalecidas, legitimadas y completas. Mientras se garantice la participación de más actores presentes en el ámbito de gestión de las cuencas hidrográficas, se obtendrán resultados consensuados, validados e integrales sobre cómo atender sus necesidades. Por ello, es esencial fortalecer la naturaleza participativa de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuencas, en tanto son instancias que mantienen cercanía con las realidades de su ámbito y por ello, cuentan con información y conocimientos reales.

12 Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI

13 Anexo III del Plan Nacional de los Recursos Hídricos

14 Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

3.5. La participación del usuario poblacional al interior de los CRHC en otros países de América Latina

i. Ecuador

En Ecuador se ha regulado el Consejo de Cuenca como un órgano colegiado de carácter consultivo, liderado por la Autoridad Única del Agua e integrado por los representantes electos de las organizaciones de usuarios con la finalidad de participar en la formulación, planificación, evaluación y control de los recursos hídricos en la respectiva cuenca. Es preciso indicar que, en estos Consejos también participarán las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en el tema de su responsabilidad.

Asimismo, estos Consejos de Cuenca son de dos clases: Consejos de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local y Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica.

El Consejo de Cuenca con ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local estará compuesto de la siguiente manera:

- a) Un representante por las organizaciones de usuarios de los sectores productivos existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local
- b) Un representante por la organización de Juntas de Agua Potable existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local**
- c) Un representante por la organización de Juntas de Riego existentes en la Unidad de Planificación Hidrográfica Local
- d) Representantes de los gobiernos autónomos descentralizados existentes en la unidad de planificación hidrográfica local: un representante de los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales un representante de los Gobiernos autónomos descentralizados municipales y un representante de los gobiernos parroquiales, en caso de que a estos últimos se les haya delegado competencia de agua
- e) Un representante de las universidades y escuelas politécnicas existentes en la Unidad de Planificación Hidrológica Local

Parte de sus funciones son participar en la formulación de directrices y orientaciones así como en el seguimiento del Plan de Gestión Integral por Cuenca Hidrográfica; generar propuestas de políticas públicas sectoriales relacionadas con los recursos hídricos, que serán presentadas al Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica, a través de sus representantes; pronunciarse ante la Secretaría del Agua en todos los temas que sean de su interés (se entiende como tales a todos los vinculados a la planificación y gestión del agua en su ámbito territorial y aquellos que se les solicite); y participar en los procesos de consulta que realice la Secretaría del Agua y proponer temas prioritarios para la gestión de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local.

El Consejo de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica estará compuesto de la siguiente manera:

- a) Un representante del sector productivo electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica

- b) **Un representante por las organizaciones de Juntas de Abastecimiento de Agua Potable electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica**
- c) Un representante por las organizaciones de Juntas de Riego electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica
- d) Representantes de los gobiernos autónomos descentralizados electos entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrográfica Local que conforman la Demarcación Hidrográfica: un representante de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales un representante de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y un representante de los gobiernos parroquiales en caso de que a estos últimos se les haya delegado competencia de agua
- e) **Un representante de las universidades o escuelas politécnicas electo entre los Consejos de la Unidad de Planificación Hidrológica Local que conforman la Demarcación Hidrológica**
- f) Un delegado de la Secretaría de Riesgos
- g) Un delegado de la Autoridad Ambiental Nacional
- h) Un representante de la Secretaría del Agua

Parte de sus funciones es la de participar en la formulación de directrices y orientaciones así como el seguimiento del Plan Nacional de Recursos Hídricos; generar propuestas de políticas públicas sectoriales relacionadas con los recursos hídricos, que serán presentadas al Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua a través de sus representantes; pronunciarse ante la Secretaría del Agua, en todos los temas que sean de su interés (se entiende como tales a todos los vinculados a la planificación y gestión del agua en su ámbito territorial y aquellos que les solicite); y participar en los procesos de consulta que realice la Secretaría del Agua y proponer temas prioritarios para la gestión de la Demarcación Hidrográfica.

ii. Colombia

En Colombia se cuenta con el Consejo de Cuenca, la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica. Está formada por cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso.

De acuerdo con la Resolución 0509 del 21 de mayo de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo estará integrado por los siguientes actores:

- a) Comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca
- b) Comunidades negras asentadas en la cuenca que estén ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y hayan conformado su consejo comunitario de conformidad con la Ley 70 de 1993.
- c) Organizaciones que asocien o agremien campesinos
- d) Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos

e) Personas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado

- f) Organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables
- g) Las Juntas de Acción Comunal (JAC)
- h) Instituciones de educación superior
- i) Municipios con jurisdicción en la cuenca
- j) Departamentos con jurisdicción en la cuenca
- k) Los demás que resulten del análisis de actores

Este Consejo aporta información disponible sobre la situación general de la cuenca. Sirve de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva; y, de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, entre otras funciones más.

Las personas naturales, jurídicas, públicas y privadas, asentadas en la cuenca hidrográfica declarada en ordenación por la autoridad ambiental competente, podrán participar en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica, presentando sus recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca, sin perjuicio de las demás instancias de participación que la autoridad ambiental competente considere pertinente implementar en estos procesos.

Por las razones expresadas anteriormente, promovemos la modificación normativa que asegure la efectiva y permanente representatividad del usuario al interior de los CRHC, no solamente en mérito al vasto reconocimiento constitucional y legal que justifica esta actualización del marco normativo en compatibilidad con las normas de prelación de derechos; sino en atención al carácter funcional y estratégico que actualmente asumen las EPS, especialmente en relación con su rol de gestión de recursos financieros *ad hoc* para acciones de promoción y conservación de las fuentes naturales de agua y los servicios ecosistémicos que proveen.

4. BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL

2012 *Política de Estado sobre los recursos hídricos*. Lima: Acuerdo Nacional.

ENRIQUEZ, Ignacio y Raúl MAGNANI

2005 “Hacia una política hídrica para la República Argentina”. En: Universidad Externado de Colombia. *Incorporación de los principios de la gestión integrada de recursos hídricos en los marcos legales en América Latina: experiencias aprendidas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA [INEI]

2016 *Perú Anuario de Estadísticas Ambientales*. Lima: INEI.

GARCÍA, Aniza

2008 *El derecho humano al agua*. Madrid: Editorial Trotta.

MARTÍNEZ, Gil

2004 “La nueva cultura del agua”. En: *El agua en España*. El Madrid: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

ANEXO 1: BASE LEGAL QUE SUSTENTA LA INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL USUARIO POBLACIONAL EN LOS CONSEJOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE CUENCA

Norma	Base Legal	Aspectos clave
1993 (vigente) Constitución Política del Perú	<p>“Artículo 7-A.- (...) el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.</p> <p>El Estado promueve el manejo sostenible del agua, (...)”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reconocimiento expreso del derecho de acceso al agua potable
2009 (vigente) Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338	<p>“Artículo III.- Principios (...)</p> <p>2. Principio de prioridad en el acceso al agua El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez.</p> <p>3. Principio de participación de la población y cultura del agua El Estado crea mecanismos para la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el agua en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del recurso. Fomenta el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua.</p> <p>10. Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico (...)”</p> <p>“Artículo 24.- Naturaleza de los Consejos de Cuenca Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales (...)”</p> <p>“Artículo 39.- Uso poblacional del agua El uso poblacional consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas (...)”</p> <p>“Artículo 35.- Clases de usos de agua y orden de prioridad (...) La Ley reconoce las siguientes clases de uso de agua:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uso primario. 2. Uso poblacional. 3. Uso productivo. (...)”	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reconoce a los CRHC como órganos de naturaleza permanente integrantes de la ANA. ■ Define el alcance del “uso poblacional”. ■ Establece la jerarquización y prelación del uso del agua, que es la siguiente: el uso primario, uso poblacional y uso productivo. ■ Se regula el principio de prioridad en el acceso al agua de la persona humana para la satisfacción de sus necesidades primarias. ■ Establece la naturaleza de los PGRHC constituyéndolos como un instrumento público, vinculante, de actualización periódica y revisión justificada. ■ Se establece la obligación del Estado de crear mecanismos que favorezcan la participación de la población en procesos de toma de decisión en la gestión de agua en las cuencas hidrográficas.

Norma	Base Legal	Aspectos clave
<p>2010 (vigente) Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos - Decreto Supremo N° 001-2010-AG</p>	<p>“Artículo 26.- Composición del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca</p> <p>26.1 El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca tendrá la composición siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Un representante de la Autoridad Nacional del Agua. b. Un representante de cada gobierno regional. c. Un representante de los gobiernos locales por cada ámbito de gobierno regional. d. Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios por cada ámbito de gobierno regional. e. Un representante de las organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios por cada ámbito de gobierno regional. f. Un representante de los colegios profesionales por cada ámbito de gobierno regional. g. Un representante de las universidades por cada ámbito de gobierno regional.” <p>“Artículo 31.- Funciones de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca</p> <p>El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca participa en la gestión integrada y multisectorial de los recursos hídricos, de acuerdo con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos y los lineamientos de la Autoridad Nacional del Agua ejerciendo las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Promover la participación de los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil y de los usuarios de agua de la cuenca en la formulación, aprobación, implementación, seguimiento, actualización y evaluación del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca. b. Elaborar conjuntamente con la Autoridad Administrativa del Agua el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca, en armonía con la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos y la Política Nacional del Ambiente. (...)” 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establece la relación de la composición de los CRHC. ■ Reitera el criterio de prelación sobre el uso del agua y señala que se debe tener en consideración la planificación de la gestión de los recursos hídricos por cuenca. ■ Desarrolla las funciones de los CRHC, respecto a los PGRHC.
<p>2015 (vigente) Plan Nacional de los Recursos Hídricos - Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI</p>	<p>“ 20.2. Programa 24. Participación y Consulta</p> <p>20.2.1 Objetivos específicos</p> <p>(...)</p> <p>Este enfoque de la GIRH está impregnado de participación y consulta, y esta se ve comprometida cuando no existe gobernabilidad. (...) Por su parte, la gestión eficaz del agua debe incorporar principios de: participación, transparencia y responsabilidad.</p> <p>(...)”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrolla lineamientos de acción orientados a una mejor gestión de la cantidad del agua para una adecuada distribución de los recursos hídricos a las demandas de distintos usos del agua, prioritariamente el uso poblacional. ■ Establece en su Programa 24, que la gestión eficaz del agua debe incorporar el principio de participación, transparencia y responsabilidad.

Norma	Base Legal	Aspectos clave
<p>2015 (vigente) Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos - Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI.</p>	<p>“5.3. Eje de Política 3: Gestión de la oportunidad</p> <p>Atender de manera oportuna la demanda de los recursos hídricos, respetando el principio de seguridad jurídica, mejorando su distribución inclusiva, temporal y espacial; promoviendo el acceso universal al agua potable”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Establece dentro de sus políticas, la gestión de la oportunidad, donde se plantea como estrategia de intervención la “implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca”. ■ Genera lineamientos de acción para cumplir las políticas establecidas.
<p>2016 (vigente) Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento - Decreto Legislativo N° 1280</p>	<p>“Artículo 27° Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos</p> <p>27.1 Las empresas prestadoras deben promover acuerdos para implementar mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. La Sunass debe incluir en la tarifa el monto de la retribución por servicios ecosistémicos que le corresponde abonar a cada uno de los usuarios, destinados a asegurar la permanencia de los beneficios generados por los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios de saneamiento”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se establece que las EPS deben promover acuerdos para implementar MRSE. ■ Establece que Sunass debe incluir en la tarifa el monto de la retribución por servicios ecosistémicos que le corresponde abonar a cada uno de los usuarios.
<p>2016 (vigente) Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos - MRSE - Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM</p>	<p>“Artículo 27° Participación de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento</p> <p>27.3 Los recursos recaudados por concepto de retribución por servicios ecosistémicos son administrados contablemente en forma separada a los otros recursos recaudados por las EPS. Mediante resolución tarifaria, aprobada por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) (...)”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se establece que los fondos recaudados por RSE deben ser destinados para los fines exclusivos que sustentaron su recaudación.
<p>2017 (vigente) Directiva de MRSE Hídrico de la Sunass - Resolución de Consejo Directivo N° 045-2017-SUNASS-CD</p>	<p>“Artículo 20°- Tarifa incremental por MRSE hídricos o cambios al plan de intervenciones en cualquier momento del periodo regulatorio (...)</p> <p>20.2 Las Empresas Prestadoras, con el debido sustento, pueden solicitar cambios al Plan de Intervenciones para incluir nuevos proyectos o cambios en los montos o en los componentes de proyectos considerados en el Estudio Tarifario, siempre que no implique un incremento en la tarifa. La Gerencia de Regulación Tarifaria, previa evaluación, emitirá la respectiva aprobación, de corresponder.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Genera la articulación del Plan de Intervenciones de las EPS con otras intervenciones que incluyan MRSE Hídricos y que se estén ejecutando en la misma zona de interés hídrico.

Fuente: Elaboración propia.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Somos una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en el año 1986, ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las organizaciones latinoamericanas, con fines educativos y científicos en materia ambiental, más reconocidas.

Promovemos y facilitamos la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, proponemos el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invertimos en programas de educación y capacitación, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz, en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económica y social.

Creemos en el proceso de descentralización y en el importante papel que tienen los gobiernos regionales y municipales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por ello, además de sus oficinas en Lima, la SPDA cuenta con dos oficinas descentralizadas en las regiones Loreto y Madre de Dios.

La SPDA forma parte de La Iniciativa de Acceso (The Access Initiative - TAI por sus siglas en inglés), coalición global de organizaciones de interés público que colaboran para incentivar a nivel nacional, la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales.

Carol Mora Paniagua

Es asesora legal del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho (SPDA). Abogada graduada con los máximos honores de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Cuenta con una segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por dicha universidad.

Fátima Contreras Tellez

Es asistente legal del Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho (SPDA). Abogada por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Cuenta con una segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

ISBN: 978-612-4261-33-6



9 786124 261336

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Prolongación Arenales 437 Lima 27, Perú
Teléfono: (511) 612 4700
www.spda.org.pe