

# EL CONOCIMIENTO HEGEMÓNICO Y EL DERECHO HUMANO AL AGUA: EL CASO PERUANO

**Oscar PASTOR PAREDES**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
oscar.pastor1@unmsm.edu.pe / opastorp@gmail.com

## RESUMEN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde inicios del siglo XXI, ha desplegado una intensa actividad intelectual y diplomática para incidir en las políticas nacionales de los países miembros, orientadas a alcanzar coberturas universales en agua y saneamiento, aprobados para el periodo 2005 – 2015, en los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se actualizan y amplían en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) vigentes después del año 2015.

El conocimiento internacional afirma la necesidad de “contar con agua en cantidad y calidad suficiente para asegurar la salud y mejorar el bienestar de las personas”; el enfoque de acceso al agua invisibiliza el alcantarillado y posterga la necesidad de mejorar y sostener la gestión de los prestadores. El conocimiento hegemónico nacional, que se desarrolla con aportes del conocimiento global, es determinante para elaborar diagnósticos y aprobar políticas nacionales.

## PALABRAS CLAVE

Conocimiento, política pública, gestión del agua, operadores urbanos, cobertura.

## HEGEMONIC KNOWLEDGE AND THE HUMAN RIGHT TO WATER: THE PERUVIAN CASE

## ABSTRACT

The United Nations (UN), since the beginning of the 21st century, has carried out intense intellectual and diplomatic activity to influence the national policies of member countries, aimed at achieving universal coverage in water and sanitation, approved for the period 2005 - 2015, in the so-called Millennium Development Goals (MDGs), that are updated and expanded in the Sustainable Development Goals (SDGs) in force after 2015.

International knowledge affirms the need to “have sufficient quantity and quality of water to ensure the health and improve the well-being of people”; the approach to access to water makes sewage invisible and postpones the need to improve and sustain the management of providers. National hegemonic knowledge, which is developed with contributions from global knowledge, is decisive for the elaboration of diagnoses and the approval of national policies

## KEYWORDS

Knowledge, Knowledge, public policy, water management, urban operators, coverage.

Recibido: 09/06/2021

Aprobado: 02/08/2021

## INTRODUCCIÓN

**S**i bien es cierto que las Políticas Públicas resuelven un problema que la sociedad y el Estado consideran prioritario en un determinado momento y por tanto debe ser atendido; es también cierto que el mayor foco de atención académica se ha orientado a los impactos y el proceso de elaboración de las políticas, dejando para otro momento la importancia del conocimiento con el cual se observa y construye una realidad particular, en la cual tienen lugar los problemas. En la tesis se afirma que:

*“El conocimiento condiciona nuestra forma de entender e interpretar la historia y la realidad, cuando se hace hegemónico producto del consenso o dominante producto de la imposición, afirma modelos de pensamiento y estructuras de comunicación homogéneas, que adquieren la condición de naturales” (PASTOR, 2020, pág. 47)*

Desde hace más de 25 años, un grupo de profesionales, relacionados a los Organismos Internacionales (OI), desarrollan estudios sobre el sector saneamiento, el conocimiento especializado resultante ha puesto al descubierto, con exclusividad, el problema de acceso al agua. La solución del problema ha impulsado acuerdos globales y nacionales, diseños de políticas, rediseño del aparato estatal, nuevos enfoques presupuestales y metodologías de evaluación de indicadores. El presente estudio forma parte de la Tesis doctoral “El conocimiento como determinante en el diseño y ejecución de políticas y gestión públicas en la gestión del agua urbana”, analiza como el discurso hegemónico global del acceso al agua ha sido determinante en el diseño, ejecución e impacto de las políticas del sector saneamiento.

Uno de los objetivos de los OI en materia de servicios, es garantizar el acceso al agua a todos los habitantes del mundo. Un repaso a los acuerdos globales confirma el interés primigenio y exclusivo de los OI para aprobar acuerdos conducentes a asegurar su objetivo, visión de desarrollo que impulsó a los Estados a destinar recursos públicos y postergar otros de igual importancia, como: El alcantarillado, calidad del producto y los servicios, tratamiento de aguas residuales, cuidado del medio ambiente, gestión de riesgos, sostenibilidad de los prestadores y la transversalidad con todas las actividades humanas; temas que con el tiempo se han ido incorporando y generando demandas sociales, atendidas con diferentes niveles de éxito y reconocimiento de la población.

La presente investigación pretende demostrar la innegable influencia del conocimiento global en las decisiones de Estado, que además sustenta la oferta de Asistencia Técnica y Financiera de los organismos multilaterales y cooperantes. El estudio se sustenta en el análisis bibliográfico crítico de documentos disponibles en el repositorio de la ONU y el sector público peruano también se ha consultado las páginas web de instituciones especializadas, documentos de investigación sectorial y notas periodísticas, todas de acceso público. Los que tienen mayor relevancia son los relacionados a los ODM, ODS y el Derecho Humano al Agua.

## LOS AÑOS PREVIOS

El año 1972 la CEPAL convocó en la ciudad de Santiago de Chile a los Ministros de Salud de las Américas, el Acta de Acuerdos que es tal vez el primer intento regional que incluye el acceso a los servicios de saneamiento en la agenda internacional. Los gobiernos se comprometieron a incrementar la cobertura o reducir las brechas de servicios con conexiones domiciliarias. Las metas propuestas alcanzar al año 1980<sup>1</sup> son las siguientes:

**Cuadro 1:** Metas de acceso en la reunión del Mar del Plata

Servicio	Urbano		Rural	
	Agua Potable	Alcantarillado	Agua Potable	Alcantarillado
<b>Cobertura mínima</b>	80%	70%	50%	50%
<b>Reducir la brecha</b>	50%	30%	30%	30%

El año 1977, los países miembros de la ONU suscribieron la Declaración de Mar de Plata, donde se afirma que *“todos los pueblos, cualquiera sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas”*<sup>ii</sup>. La preocupación exclusiva por el agua potable, o el olvido de los servicios de saneamiento se corrige en su Plan de Acción, que proyecta *“para el año 1990, [que] todas las personas tuvieran acceso a agua segura<sup>1</sup> y suficiente y a los servicios básicos de saneamiento”*.

La Declaración de Dublín del año 1992 ratificó el sueño del acceso universal al agua, a la que definió como recurso finito y vulnerable. El Principio 4 de la citada declaración propuso reconocer al agua como un Bien Económico precisando que *“el acceso al agua y saneamiento debe ser a precio accesible, que además desincentive el derroche y mal uso del recurso”*<sup>iii</sup>, declaración que impulsó al sector privado a interesarse en los servicios de saneamiento.

El mismo año, en la Cumbre de la Tierra realizada en Brasil, se suscribió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde se aprobó *“el derecho soberano de los Estados de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, protegiendo el medio ambiente”*<sup>iv</sup>, que va en contrasentido con el concepto del agua como bien económico, manteniéndose hasta la fecha la ambigüedad en su calificación.

El contexto mundial a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI ha sido de alta conflictividad social, más del 25% de la población mundial no tenía acceso al agua y más del 50% no contaba con servicios de alcantarillado, además de la cuestionable calidad de los servicios, que recibía un considerable proporción de la población; el Perú daba cuenta, a inicios de los 90, los altos niveles de contaminación de las fuentes de agua, los bajos niveles de acceso al agua potable y alcantarillado, así como de la distorsión de los indicadores promedios, que ocultan las grandes inequidades entre los ámbitos urbano y rural (UNICEF, Hacia el cumplimiento de los ODM en el Perú, 2004, pág. 99).

1 Agua que carece de sustancias que puedan afectar la vida humana

Bajo el amparo de las alarmantes cifras de carencia, los OI ejercen incidencia en el diseño y ejecución de políticas públicas de acceso universal al agua, creándose así un escenario favorable para ofrecer asistencia técnica y recursos presupuestales a los países miembros.

## LA RUTA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Las declaraciones y acuerdos internacionales para incrementar el acceso a los servicios de saneamiento aprobados previos al periodo de conflictividad social son insuficientes, no producen los resultados esperados, en este nuevo contexto los OI impulsan una nueva estrategia para lograr acuerdos de mayor nivel. El año 2000 la ONU convoca en la ciudad de Washington al mayor número de líderes mundiales jamás reunido, los que aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), contenidos en la Declaración del Milenio.

La Meta 10, del Objetivo 7, corresponden al agua y saneamiento, se acuerda *“reducir a la mitad el porcentaje de la población mundial sin acceso seguro al agua potable”*, meta que invisibilizó nuevamente el saneamiento; dos años después, en la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, de Johannesburgo se aprobó ampliar la Meta 10, *“aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada.”*<sup>v</sup>.

El acuerdo de mayor significancia en este largo proceso de universalizar el acceso al agua, es aprobado el año 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, contenido en la Observación General N°15, que *“reconoce el derecho al agua como un derecho humano fundamental e inalienable”*, derecho de cada persona de *“disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”*<sup>vi</sup>, acuerdo que impulsó a los diferentes grupos políticos y sociedad civil a utilizar un nuevo argumento validado por la comunidad internacional y asumido por cada país, para poner en la agenda pública y como prioridad del Estado el acceso al agua, invisibilizando nuevamente el acceso al alcantarillado y otros temas de importancia en la prestación de servicios.

Cabe destacar que los Derechos Humanos se otorgan sin discriminación alguna, su adhesión obliga a los estados a adoptar decisiones que aseguren la dignidad y el desarrollo personal, familiar y social de la población en armonía con el ambiente. Los Derechos Humanos al Agua (DHA) no surgen *“para poner freno a los avances del Estado sobre el individuo, sino para fijar pisos regulatorios mínimos al mercado y fortalecer la capacidad del Estado de velar por su observancia”*, (Bautista, 2013, pág. 14), es decir el acceso no es cuestión de mercado, es una responsabilidad del Estado.

Alineados a la Meta 10 de los ODM, y bajo el amparo de la declaración del agua como Derecho Humano, cada país propuso metas de acceso a los servicios de saneamiento; el compromiso del Perú en relación con las coberturas en agua potable y alcantarillado proyectado para el año 2015 (ver Cuadro 2), incorpora en

la agenda pública el problema de acceso, convirtiéndose así en prioridad política, incorporando significativos presupuestos para atender las demandas sociales.

### **Cuadro 2:** Compromisos asumidos por el Perú (ODM)

#### **Cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento**

Meta 10: reducir a la mitad, al año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento

	1990	2001	Meta 2015
<b>Agua potable</b>	63%	75%	88%
<b>Servicios básicos saneamiento</b>	54%	56%	78%

El II Foro Alternativo Mundial del Agua, realizado en Suiza el 19 de marzo del 2005, calificó al agua como Bien Común, dejando sin efecto el acuerdo de Dublín, que 13 años antes la consideró Bien Económico. Unas semanas más tarde, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU, informó de la alarmante escasez de presupuestos para cumplir con los ODM, recomendando *“aumentar considerablemente los recursos de todas las fuentes, incluidos los recursos internos, la asistencia oficial para el desarrollo y otros recursos, para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio”<sup>vii</sup>*, recomendación que impulsa a los estados a orientar recursos públicos o cuando estos resultan insuficientes gestionar otras fuentes de financiamiento para cumplir con los ODM.

Para mantener vigentes y acelerar las decisiones políticas, la ONU despliega estrategias de recordación, como la Resolución A/RES/61/192, que declara al año 2008 como el Año Internacional del Saneamiento, a la vez exhorta *“a los Estados, las organizaciones subregionales, regionales e internacionales y otras partes interesadas pertinentes, incluido el sector privado y la sociedad civil, a que hagan contribuciones voluntarias”<sup>viii</sup>*; como se muestra en el Anexo I, a lo largo del tiempo la ONU escogido diversos motivos para denominar o conmemorar a los quinquenios, años o días. El día del agua es el de mayor recordación.

Otra estrategia es ampliar la incidencia en los países miembros, para incorporar en las decisiones políticas otros temas complementarios y de importancia para asegurar el acceso, como se detalla en la Resolución A/RES/64/198 aprobada el 21 de diciembre año 2009, denominada “Examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El agua fuente de vida, 2005 - 2015”<sup>ix</sup>”, que reconoce la importancia del agua y la necesidad de ampliar los estudios especializados a temas relacionados con: Aguas transfronterizas, cambio climático, desastres naturales, entre otros, incrementando el campo de acción y las oportunidades de Asistencia Técnica y Financiera de los OI.

También se observa el despliegue de la estrategia del control, casi en exclusividad, de los indicadores que los países miembros producen e informan

periódicamente, que sustentan la actualización del conocimiento, que utiliza el análisis de la información agregada, que sin ser precisa y continua, evidencia la gravedad del problema mundial: Miles de millones de personas en el mundo sin acceso al agua potable y al alcantarillado. Las cifras cambian con el tiempo, el problema y la solución se mantiene, dinámica que impulsa mayores inversiones en infraestructura y se amplía la asistencia técnica y financiera a los países.

La última estrategia global instrumentalizada por la ONU es liderar las acciones que garanticen los acuerdos políticos e inversiones para alcanzar las metas de los ODM, para lo cual crea *"la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento, para que asesore e impulse la actividad mundial y cree conciencia sobre las cuestiones relativas al agua y el saneamiento, [además] contribuyera a movilizar fondos para proyectos en esos ámbitos"*, anuncio realizado por el Secretario General Kofi Annan, que designó como presidente al príncipe Guillermo de Orange de los Países Bajos en el 2006.

El año 2009, la Junta Asesora se reunió en la ciudad de Estocolmo para aprobar la metodología que evalúa un conjunto de indicadores cuantificables que garantizarán el seguimiento al sector hídrico y el análisis riguroso a nivel mundial de los ODM. Después de 10 años de aprobados los ODM, se formaliza la metodología para recolectar información global y evaluar el cumplimiento de las metas de cada país miembro.

El interés único por el acceso universal al agua empieza a ceder espacio y compartir importancia con otros temas complementarios, el 21 de junio del 2010. La Declaración de Dushanbé recoge las preocupaciones por los impactos del cambio climático, afirma que *"es indispensable fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad a los fenómenos extremos, como las inundaciones, las sequías y otros peligros hidro climáticos"*<sup>x</sup>, decisión que incentiva el interés por nuevos conocimientos, nuevos diagnósticos, nuevos sueños y nuevas políticas que demandan más recursos; en esa línea recomiendan que *"los países en desarrollo deben recibir asistencia financiera sostenida y predecible y transferencias de tecnología en condiciones justas y equitativas"*. Se traza una vez más la ruta para alcanzar los sueños universales que se inicia con el conocimiento global que sustenta acuerdos, que cambia políticas, que demanda recursos, que promete nuevas y mejores condiciones de vida, que endeuda al país a cambio de mejores condiciones de vida. Con las nuevas dimensiones que se incorporan a las políticas, el acceso a los servicios pierde cada vez más su rol protagónico en la agenda pública y en las decisiones de Estado.

Los resultados esperados siguen siendo esquivos, el 25 de septiembre de 2013 el Secretario General de la Asamblea General de la ONU, Ban Ki-moon en el informe titulado *"Una vida digna para todos"*, se dirige a la Asamblea en los siguientes términos: *"no debemos escatimar esfuerzos para cumplir nuestros compromisos normativos y financieros"*<sup>xi</sup>, a la vez confirma que no se alcanzaran las metas de los ODM, razón que lleva a la ONU a estudiar una Agenda de Desarrollo después del 2015. Unos años más tarde, el 30 de marzo del 2015 en la ciudad de New York, el señor Ban Ki-moon, reitera el discurso relacionado a los ODM, *"a pesar de los*

*notables logros, estoy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual*<sup>xii</sup>.

La responsabilidad de la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento, de registrar información y producir nuevo conocimiento, toma relevancia en los foros internacionales, donde se informa y valida simultáneamente los indicadores, la información y el conocimiento. La comunidad internacional conoce de primera fuente el número de habitantes que accedió a los servicios y las brechas pendientes en agua y saneamiento.

Los informes de la Junta evitan informar el monto de las inversiones realizadas para alcanzar los sueños; al respecto, la CAF informó que en los años 2010 y 2015 ha aprobado más de US\$ 700 millones de dólares anuales, destinados a crear infraestructura para agua a nivel regional, monto aún insuficiente para cumplir el sueño de todos.

El presidente de United Nations Secretary-Generals' Advisory Board on Water and Sanitation -UNSGAB- Uschi Eid, informó en noviembre del 2015, los avances desiguales en el acceso al agua y saneamiento, entre otras razones por el *"desajuste entre la visión incorporada y ambiciosa para el 2030 sobre el agua dulce y la gestión de servicios sanitarios y las estructuras políticas internacionales disponibles para contribuir a su puesta en práctica"*<sup>xiii</sup>, de acuerdo al diagnóstico, las ideas, planes y compromisos no pueden hacerse realidad por las estructuras políticas de los países, que están desalineadas a las propuestas internacionales, esta visión es relevante en tanto incorpora una nueva causa que explica la lentitud para alcanzar las metas propuestas y abre nuevas posibilidades de asistencia técnica y financiera.

Los 10 años de vigencia de los ODM no fueron suficientes para cumplir con los sueños globales. En septiembre del año 2016, el presidente de la Asamblea General de la ONU hizo *"un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad"*<sup>xiv</sup>, anunciando nuevos compromisos que los países miembros deben asumir para superar las deficiencias detectadas. El nuevo diseño incluye temas sobre los cuales la comunidad internacional ha hecho incidencia, como: Cambio climático, gestión de riesgos, fortalecimiento de la organización comunitaria y participación de la sociedad en el proceso político.

A los nuevos objetivos impulsados por la ONU se les denominó Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluyen metas transversales para alcanzar el bienestar de la sociedad, el acceso al agua requiere otros componentes, que evidentemente podrán ser alcanzados con nuevos presupuestos. En su meta 6 se señala que *"con el fin de garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible para todos en 2030, es necesario realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene"*<sup>xv</sup>. Como en todos los casos, los informes y resoluciones fortalecen el liderazgo de las ONU en el proceso de alcanzar coberturas universales afirman que *"es hora de considerar más sistemáticamente el "cómo" de la integración a nivel de país [para] aprovechar las ventajas comparativas de las diversas áreas de especialización del sistema de las Naciones Unidas"*<sup>xvi</sup>.

Los ODS se inician en un contexto mundial totalmente diferente al que auspiciaron los ODM, surgen al final del gran ciclo del precio de los metales, ralentización de la economía mundial, con tasas de crecimiento mundiales a la baja, reacomodo de los mercados, y nuevos espacios de negociación comercial. La hegemonía económica de los Estados Unidos pierde espacio como consecuencia del surgimiento de nuevas grandes economías.

La disminución de los ingresos fiscales provocó el desfinanciamiento de las políticas sociales, produciendo un relativo freno en la reducción de la pobreza, mayor exclusión social e incremento de las brechas de desigualdad, situación que incrementó las tensiones entre activistas y el Estados. En las confrontaciones surgen otros temas de interés creciente, como el calentamiento global y la adaptación al cambio climático, que se superponen a las agendas de acceso al agua y mejora de la calidad de los servicios, que diluyen la agenda pública.

El temor por el impacto de las carencias, es una estrategia frecuente, un alto porcentaje de documentos inicia reconociendo la falta de acceso y cuestionable calidad de los servicios en la que viven miles de millones de personas en el mundo, el portal de la ONU reconoce que *“en todo el mundo 3 de cada 10 personas carecen de acceso a servicios de agua potable seguros y 6 de cada 10 carecen de acceso a instalaciones de saneamiento gestionadas de forma segura”<sup>xvii</sup>*, escenario mundial permanente que se presenta como nuevo.

La Declaración de Cancún suscrita el año 2017, es una respuesta al nuevo escenario mundial, la ONU pide a los países miembros *“promover la generación y aplicación de conocimiento e información... para apoyar la adopción de decisiones en todos los niveles [de gobierno]”<sup>xviii</sup>*, exige a los formuladores de políticas públicas, donantes, científicos, consultores, profesionales, y la sociedad civil involucrados en el cumplimiento de los ODS unir la ciencia y la política para mejorar el análisis y los resultados (diagnósticos y políticas). En realidad, la Declaración recoge los conceptos de Popper, Fukuyama, Harari o Quijano, entre otros, en relación al interés recíproco del conocimiento y el poder en la gestión pública.

Dos décadas de políticas impulsadas desde la tecnocracia y diplomacia internacional, desarrolladas en los países para incidir en la aprobación de políticas y normas, (re) ordenar las instituciones, ampliar presupuestos, construir nueva infraestructura, mejorar la gestión del recurso hídrico, adecuarse el cambio climático, entre otros, continúan siendo insuficientes. El 18 de junio del 2019, la UNICEF informa en su portal web, que *“Alrededor de 2.200 millones de personas en todo el mundo no cuentan con servicios de agua potable y 4.200 millones de personas no cuentan con servicios de saneamiento gestionados de manera segura y 3.000 millones carecen de instalaciones básicas para el lavado de manos”<sup>xix</sup>*, información que se amplifica con el informe del Programa Conjunto de Monitoreo: Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: Atención especial a las desigualdades, 2000-2017, donde se reconoce que, *“si bien se han realizado progresos considerables en el logro del acceso universal al agua básica, en el saneamiento y la higiene, existen enormes lagunas en la calidad de los servicios prestados.”* (UNICEF, 2019), tal vez el discurso sea un reconocimiento a la impaciencia para ejecutar inversiones en cobertura y

sus efectos negativos en la calidad, reconocimiento tardío, el problema no es solo de acceso, es también de calidad.

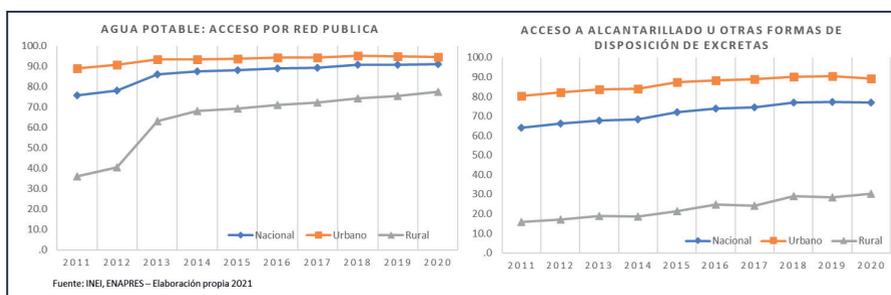
La semana de Estocolmo realizada el año 2019, trae al presente conclusiones pasadas, que se mantienen vigentes;

*Los “débiles sistemas institucionales, la insuficiencia de recursos humanos y en particular las serias deficiencias en el financiamiento ponen en peligro el acceso universal y la calidad a los servicios de agua potable saneamiento e higiene en los países más pobres del mundo... deficiencias que limitan en general las acciones de planificación, tomas de decisiones en la asignación de recursos públicos, y el seguimiento y monitoreo de un financiamiento adecuado a las necesidades del sector, menoscabando seriamente las metas a alcanzar en la perspectiva de los ODS”<sup>xx</sup>.*

## EL IMPACTO DE LAS INVERSIONES

El Estado peruano suscribió acuerdos para alcanzar metas de acceso alineadas a los ODM y ODS respectivamente, que se formalizan en normas aprobadas por el gobierno; sin duda la decisión política, relacionada al acceso a los servicios, de mayor impacto en el Perú fue anunciada por el presidente Pedro Pablo Kuczynski, en el discurso de asunción de mando, se comprometió a que *“todos los peruanos deberán disponer de agua potable durante las 24 horas del día y de estar conectados a la red de alcantarillado”*, el conocimiento del Estado lo obligó a sincerar el ofrecimiento, *“tengo que ser realista, los programas de inversión pública llevan tiempo. Si lo logramos hacer en siete años, de todas formas sería un gran logro”<sup>xxi</sup>*, se debe recordar que el ex presidente ha sido fundador de la ONG “Agua Limpia” y ha participado en diversos foros especializados de agua, espacios en los cuales ha compartido la visión global del problema del acceso al agua y sus alternativas de solución.

Como se ha dado cuenta, los informes de los OI responsabilizan a los países miembros por los bajos índices de cobertura y mejora de la calidad de los servicios públicos de saneamiento. En el caso peruano, los indicadores de cobertura muestran en los últimos años un ligero incremento, como consecuencia de las inversiones, pero también, aunque no se reconozca, por la eficiencia en la prestación.



**Figura 1:** Coberturas nacionales de agua potable y alcantarillado (2011–2020)

Los números son fríos, no muestran los esfuerzos personales e institucionales que están detrás, pero sin duda reflejan la disposición de los gobernantes para atender un problema puntual, aún más allá de ello descubren el conocimiento sobre el cual se toman decisiones, y se puede especular de donde proviene el conocimiento, como se ha adquirido y aceptado dicho, ninguna decisión de Estado y gobierno se toma sin un conocimiento previo, cuando las decisiones tienen la aceptación, porque los problemas y soluciones se han naturalizado, estas se mantendrán invariables en el tiempo.

Para evaluar el impacto de las decisiones sectoriales en el país, se analiza los indicadores de acceso a los servicios de saneamiento, información validada por el INEI (censos y coberturas), las inversiones sectoriales validas por el MEF (presupuestos y ejecución), y las intervenciones del MVCS, (transferencias y estado). Ver Cuadro 3, en un horizonte temporal que abarca los años 2014 al 2019.

**Cuadro 3:** Población, cobertura e inversiones por ámbito (años 2014 -2019)

Ámbito	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<b>Población</b>							
<b>Urbano</b>	23,474,069.0	23,893,654.0	24,297,520.0	24,706,622.0	25,110,267.0	25,535,050.0	79%
<b>Rural</b>	7,340,106.0	7,257,989.0	7,191,105.0	7,119,396.0	7,051,917.0	6,960,460.0	21%
<b>Total</b>	30,814,175.0	31,151,643.0	31,488,625.0	31,826,018.0	32,162,184.0	32,495,510.0	100%
<b>tasa anual</b>	1.11%	1.10%	1.08%	1.07%	1.06%	1.04%	

Fuente: INEI- Boletín 19 (Proyecciones y Tendencias)

<b>Cobertura AP</b>							
<b>Urbano</b>	93.6%	93.9%	94.5%	94.4%	95.3%	94.8%	
<b>Rural</b>	68.3%	69.5%	71.2%	72.2%	74.4%	75.7%	
<b>Total</b>	87.6%	88.2%	89.2%	89.4%	90.7%	90.8%	
<b>inequidad</b>	25.3%	24.4%	23.3%	22.2%	20.9%	19.1%	

Fuente: INEI ENAPRES: elaboración Hilde Venero

<b>Inversión</b>							
<b>Urbano</b>	768,283,256	384,039,360	231,602,311	3,188,245,178	1,185,074,494	797,030,910	6,554,275,509
<b>Rural</b>	246,122,633	480,891,432	342,981,360	837,883,539	721,124,528	553,950,822	3,182,954,314
<b>Total</b>	1,014,405,889	864,930,792	574,583,671	4,026,128,717	1,906,199,022	1,350,981,732	9,737,229,823
<b>%</b>	10.4%	8.9%	5.9%	41.3%	19.6%	13.9%	
	<b>Humala</b>		<b>2,453,920,352</b>	<b>Kuczynski</b>		<b>7,283,309,471</b>	

Fuente: MEF- Consulta amigable

Del análisis de la información, se observa:

Una tendencia decreciente de la población rural, en cinco años la proporción con respecto a la población nacional ha pasado de 24% a 21%, en términos absolutos la disminución en el periodo es de 380 mil habitantes.

Los indicadores de cobertura urbana de agua han crecido a la par del crecimiento poblacional, se mantienen grandes inequidades entre el ámbito urbano y rural.

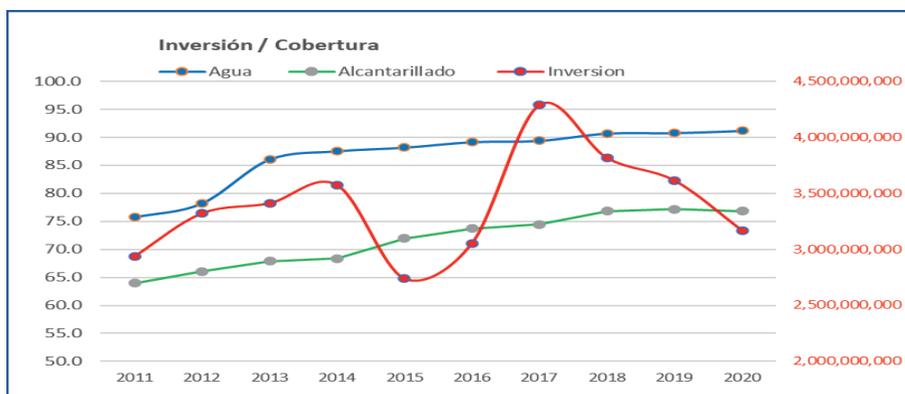
La cobertura rural de agua potable ha crecido de 68.3% a 75.5%, no se puede dejar de mencionar que una parte del crecimiento de cobertura es explicado por la disminución de la población, la inequidad (diferencia entre la cobertura urbana y rural), ha disminuido en 6 años de 25% a 20%, aún sigue siendo alta.

La inversión rural se ha incrementado con relación al total anual, de 24% a 33%.

El total de inversiones en los últimos y primeros años de los periodos de gobierno de los presidentes Humala y Kuczynski, evidencian la relativa importancia que el sector saneamiento tiene en las políticas públicas, el segundo ha asignado 3 veces más presupuesto que el primero, beneficiado por el gran impulso presupuestal del final del periodo anterior.

El promedio de ejecución presupuestal anual de la función saneamiento es 65%, se ha dejado de ejecutar un tercio del presupuesto.

A la luz de los resultados país, los análisis y conclusiones utilizados en las Resoluciones e Informes de la ONU se pueden utilizar para explicar la situación nacional actual; “a pesar de los grandes esfuerzos, no se ha logrado incrementar el acceso a los servicios a todos los peruanos, las brechas de inequidad se mantienen...”. La responsabilidad de los bajos impactos se puede explicar, entre otros aspectos, en los problemas insalvables de coordinación interna del gobierno (sistemas administrativos en colisión), como se puede observar en la relación entre los presupuestos ejecutados por los diferentes niveles de gobierno y los indicadores de coberturas en agua potable en los ámbitos urbano y rural. Las inversiones no mejoran los indicadores de cobertura.



Fuente: MEF Inversiones / ENAPRES 2020 Coberturas . Elaboración propia

**Figura 2:** Inversiones y cobertura en AP por ámbito y total (años 2011 -2020)

El problema central identificado por la comunidad internacional es la “falta de acceso”, lo que los ha llevado durante todos estos años ha invisibilizar otros problemas de igual importancia, como el acceso al alcantarillado, las condiciones cuestionables de calidad en la prestación de los servicios y la sostenibilidad de los prestadores. La solución del problema de acceso que el organismo internacional ha promovido en los últimos 20 años son inversiones en infraestructura.

Si bien es cierto que la falta de alineamiento de las políticas con los presupuestos y la capacidad de los recursos humanos, como lo reconocen los OI, pueden explicar los bajos resultados; para el autor, la naturaleza de las inversiones explica en gran medida el bajo impacto de los altos presupuestos destinados al incremento de coberturas. Como es de esperar la concepción ingenieril de los

proyectos de inversión y los procedimientos propios de su aprobación, ejecución y supervisión, también contribuyen con los bajos resultados, en tanto se sustentan en conocimientos diferentes, muchas veces opuestos en los intereses que representan.

Sin ser exhaustivo, se enumeran algunas causas que explican la ralentización del impacto de las inversiones:

La calidad de los expedientes técnicos.

Los largos periodos de ejecución de las obras no permiten observar cambios, en los tiempos previstos.

La gestión de los contratos.

El bajo promedio de ejecución de las inversiones.

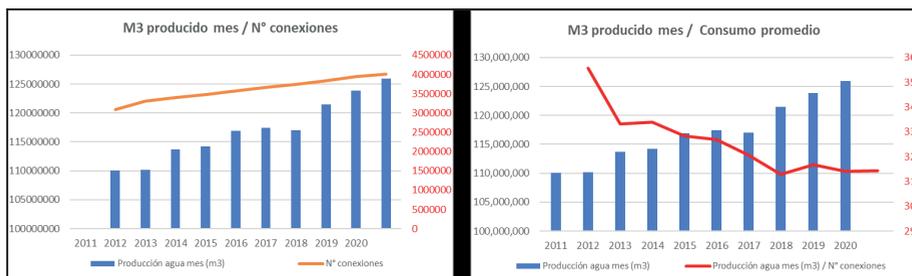
El elevado número de obras paralizadas con presupuestos asignados.

El total de conexiones o beneficiarios previstos en el proyecto, se incorporarán al sistema en un promedio de 25 años, horizonte temporal promedio de las inversiones.

## **CONSECUENCIAS DEL CONOCIMIENTO HEGEMÓNICO**

Los reducidos impactos de las políticas públicas tienen su origen en el conocimiento construido y afirmado durante años hasta alcanzar el consenso internacional y nacional, que propone en exclusividad las inversiones en infraestructura como respuesta a la falta de acceso a los servicios de saneamiento. La indiferencia a otras soluciones que contribuyen al incremento de cobertura, como las orientadas a mejorar la eficiencia operativa y comercial, no forman parte del set de soluciones que se abordan como problemática y solución global, no despiertan el interés en los países miembros, lo que se traduce en ausencia de políticas y presupuestos para mejorar los indicadores operacionales y comerciales, dejando pasar una gran oportunidad para resolver problemas que se han convertido en una barrera permanente que impide alcanzar los objetivos relacionados al acceso a los servicios, que inciden positivamente en el logro de los ODS. Las mejoras en eficiencia demandan menores inversiones que las que se destinan a financiar la infraestructura sanitaria, sus impactos son visibles en menor tiempo

De acuerdo con los reportes de la SUNASS para el ámbito urbano, en el periodo 2011 - 2020 se han incrementado 912 mil conexiones de agua y 16.9 millones de m<sup>3</sup> de agua producida, periodo en el que se observa una constante disminución del consumo promedio por conexión, eficiencia que se traduce en más agua disponible para atender más conexiones. ver Figura 3



**Figura 3:** Producción de agua m<sup>3</sup> / Número de Conexiones

## CONCLUSIONES

Los problemas sociales que demandan la atención prioritaria del Estado, previamente deben ser identificados y comprendidos para dimensionar y decidir su atención, en este proceso “el conocimiento” es el modelo mental a través del cual se estudia la realidad.

Los Organismos Internacionales han desarrollado en los últimos años conocimiento especializado en saneamiento, que utilizan para incidir en las políticas públicas de los países miembros, y comprometer el interés prioritario y casi exclusivo del Estado a financiar inversiones que garanticen el acceso al agua a todos sus habitantes, postergando la atención de otros problemas que el conocimiento hegemónico los vuelve no visibles.

El conocimiento ha naturalizado la necesidad de priorizar las inversiones públicas para ampliar la cobertura, y sin decirlo explícitamente, deja al mercado el financiamiento de la operación y prestación de los servicios, es decir la satisfacción de la totalidad de la población con la administración (pública) de los servicios.

El agua empezó a tomar protagonismo en la agenda internacional el año 1977, hasta nuestros días, los OI ha desplegado diversas estrategias para comprometer a los países miembros a actuar en concordancia con las metas suscritas internacionalmente.

Se destacan las siguientes:

Declarar que todos los seres humanos tienen igual derecho al agua.

Calificar el agua como bien común o económico, decisión que incentiva al Estado o al sector privado a intervenir:

La Declaración de Dublín del año 1992, la declaró como bien económico.

El Foro Mundial de Suiza del año 2005 la calificó como bien común.

Mantener el discurso de acceso a los servicios invariable, sin importar el contexto mundial, de bonanza y tranquilidad o de estrechez y tensión social.

Declarar el acceso al agua como Derecho Humano Fundamental para regular el mercado y garantizar las inversiones del Estado.

Ofrecer recursos financieros a los países miembros, para cumplir con los ODS y ODM, además de asistencia técnica en diversos aspectos de gobierno.

Recordar la importancia del agua, y los compromisos de los Estados y gobiernos, designando a los quinquenios, años y días con motivos alusivos a los compromisos de los países miembros; como el "día del agua"

Ampliar los estudios y el conocimiento a otros campos complementarios, que con el tiempo toman mayor importancia, como el cambio climático.

Controlar en exclusividad los indicadores mundiales, utilizados para actualizar el conocimiento hegemónico.

Liderar acciones para garantizar el cumplimiento de los acuerdos políticos y facilitar las gestiones de financiamiento de inversiones.

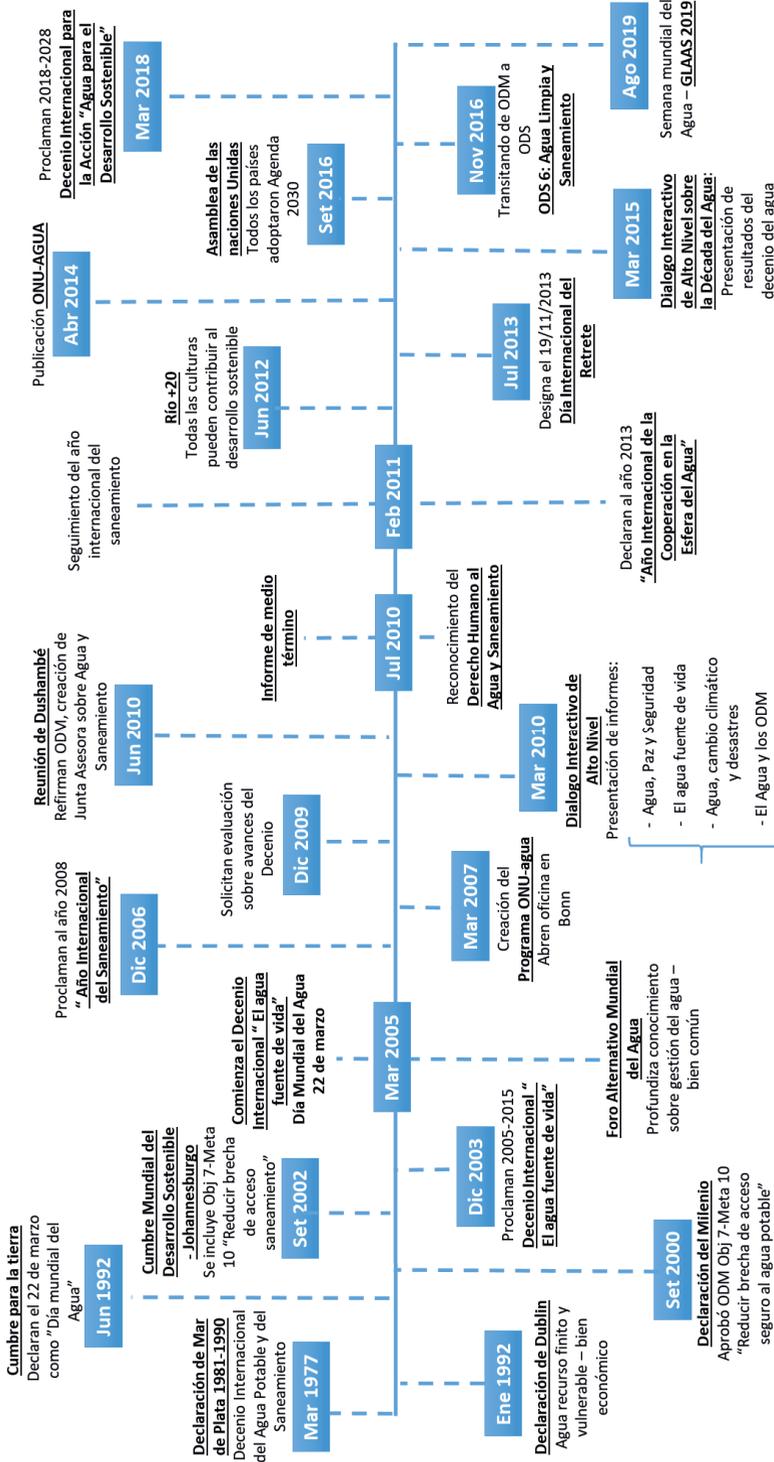
Es innegable que la aprobación de metas comunes para contextos disímiles, trae como consecuencias resultados diferentes; a pesar de los grandes esfuerzos globales "*persisten las desigualdades y el progreso ha sido desigual*". El conocimiento hegemónico es bueno para diagnosticar, aprobar políticas y presupuestos, pero no para garantizar su ejecución, que está condicionada, entre otros, por las relaciones "improductivas" entre grupos políticos (en el gobierno), sociedad y grupos burocráticos, problema que los OI denominan desajuste entre "*la visión incorporada y ambiciosa para el 2030 sobre el agua dulce y la gestión de servicios sanitarios y las estructuras políticas internacionales*", como consecuencia de los "*débiles sistemas institucionales, la insuficiencia de recursos humanos y en particular las serias deficiencias en el financiamiento*". La debilidad en el Perú se manifiesta en la baja capacidad de ejecución; en promedio 65% del presupuesto aprobado.

Los resultados globales no son alentadores, en el mundo existen miles de millones de personas sin acceso al agua o al alcantarillado, muchos más reciben agua y servicios en condiciones cuestionables, situación que se manifiesta también en el país.

A pesar de la disminución de la población rural en términos relativos, estos no han sufrido cambios significativos en los últimos 6 años; en el ámbito urbano muestra incrementos ligeramente por encima del crecimiento poblacional vegetativo. Se puede estimar una inversión pública promedio anual de mil millones de dólares en todos los niveles de gobierno, alrededor del 70% ejecutado por los gobiernos locales.

La autoimposición del gobierno de atender las demandas de acceso únicamente con inversiones en infraestructura, es una muestra que el conocimiento hegemónico reproduce aspiraciones y errores, naturaliza el diagnóstico, la respuesta y la evaluación de impacto, invisibilizando otros mecanismos de solución probado con éxito.

### Anexo I: Línea de tiempo de las actividades relevantes de las NNUU



Fuente: Elaboración propia (2020)

Figura 4: Línea de tiempo: Actividades relevantes de NNUU

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrojo, P. (2009). El reto ético de la crisis global del agua. *Relaciones internacionales GERI UNAM*, 22.
- Bautista, J. (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODM)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cáceres, V. (2013). La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: Un accionar discriminatorio del Estado. *Realidad económica* N° 274, 24.
- Cuervo, L. (1997). El agua potable como bien mayor. *Revista Regulación* No. 2, Agosto de 1997, Bogotá, p. 135-160. , 39.
- Domper, M. (2006). Privatización de las empresas sanitarias en Chile. *Libertad y Desarrollo*, 39.
- Orstrom, E. C. (2002). *El cuidado de los bienes comunes*. Lima Perú: Instituto de Estudios Económicos.
- PASTOR, s. (2020). *El conocimiento como determinante en el diseño y ejecución de políticas y gestión pública en la gestión del agua urbana*. Lima: Tesis doctoral UNMSM.
- Roca, M. (2012). Continuidades y rupturas en el servicios de agua potable y saneamiento del area metropolitana de Buenos Aires (1992-2010). *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L.Gioja Año VI, N°8*, 28.
- UNICEF. (2019). *Progresos en materia de agua para consumo, saneamiento e higiene en los hogares. 2007 - 2017*. Nueva York, USA: OMS.

## CITAS DE INTERNET

- BM&otros. (2010). *Financiamiento Local de Empresas de Agua: Retos y Oportunidades, el caso de Perú*. Washintong. <https://www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/WSP-LAC-SP-Financiamiento-Local-de-Empresas-de-Agua.pdf> : Banco Mundial.
- UNICEF. (2004). *Hacia el cumplimiento de los ODM en el Perú*. Lima, Perú: Global. [file:///C:/Users/Oscar%20Pastor/Downloads/Peru\\_MDGReport\\_2004\\_SP%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Oscar%20Pastor/Downloads/Peru_MDGReport_2004_SP%20(1).pdf).

## NOTAS

- <sup>i</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21928/S7800154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21928/S7800154_es.pdf)
- <sup>ii</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/Docu4.htm>
- <sup>iii</sup> <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>
- <sup>iv</sup> <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

- v [https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html)
- vi <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>
- vii [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- viii <https://undocs.org/es/A/RES/61/192>
- ix <https://undocs.org/A/RES/64/198>
- x [https://www.preventionweb.net/files/18066\\_a6588espn1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/18066_a6588espn1.pdf)
- xi [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/202&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/202&referer=/english/&Lang=S)
- xii <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/#:~:text=A%20pesar%20de%20los%20notables,viv%C3%ADa%20en%20solo%20cinco%20pa%C3%ADses>
- xiii <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/un-nuevo-orden-mundial-para-el-agua-y-el-saneamiento/>
- xiv <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- xv <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>
- xvi <https://news.un.org/es/story/2016/11/1368501>
- xvii <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- xviii <https://www.cbd.int/cop/cop-13/hls/cancun-declaration-final-es-1.11.2016.pdf>
- xix <https://www.who.int/es/news/item/18-06-2019-1-in-3-people-globally-do-not-have-access-to-safe-drinking-water-%E2%80%93-93-unicef-who>
- xx <https://www.who.int/es/news/item/28-08-2019-weak-systems-and-funding-gaps-jeopardize-drinking-water-and-sanitation-in-the-world-%E2%80%93-99-poorest-countries>
- xxi <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/oct/25/acabara-gran-vision-nuevo-presidente-crisis-agua-peru-kuczynski-ppk>