

## **Conclusiones del debate electrónico Decretos Legislativos sobre el SNRH (4-5 Agosto 2008)**

### **1. Antecedentes.**

Desde hace algo más de 15 años, en el Perú venimos reformando el sistema nacional para la gestión del agua, paralelo a este proceso nacional y dentro del mismo se da el de construcción de los sistemas regionales para la gestión del agua; el camino “normal” para hacerlo es mediante las instancias nacionales y regionales que formulan leyes, es decir el Congreso Nacional y los Concejos Regionales. Otro camino es el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar, que le otorga el Congreso al Poder Ejecutivo.

Un segundo aspecto a considerar en el tema normativo del agua, es que este, al igual que todos los recursos naturales, es propiedad de la nación; por tanto para legislar en un tema y recurso estratégico para la vida y el desarrollo de la nación, ésta debe de ser consultada.

Durante los seis primeros meses del presente año, el Poder Ejecutivo en el marco de la delegación legislativa otorgada por el Congreso ha promulgado diversos DL que buscan reorganizar el sistema nacional de gestión del agua, culminando a fines de Junio con los DL 1081 y 1083 que estructuran el Sistema nacional del Agua.

Ante ello el IPROGA, en su rol de fomento de la discusión y búsqueda de propuestas que contribuyan al mejoramiento de la gestión del agua en el país, abrió un debate entre sus asociados y profesionales participantes del programa de desarrollo de capacidades en gestión integrada del agua; los resultados de este debate, se presentan en este documento.

### **2. Escenarios posibles: opiniones, sus argumentos y propuestas.**

La revisión de los resultados de la discusión electrónica, nos muestra que existen hasta tres posibles escenarios en los cuales se canalicen las reacciones de los distintos actores involucrados en este tema: (i) un rechazo total que implicaría la derogatoria de estos decretos legislativos, en este escenario el Congreso Nacional es el camino en el cual se canalizarían este tipo de propuesta; (ii) una aceptación parcial de las normas que implicaría la realización de cambios en las mismas, en este escenario tanto el Ejecutivo como el Congreso podrían canalizar las propuestas; y (iii) una aceptación de que la norma es suficiente y que sus lados oscuros podrían arreglarse con un reglamento, en este ultimo escenario las sugerencias y propuestas podrían canalizarse a través de la IRH.

Es en los dos primeros escenarios en los que hemos organizado los resultados del debate promovido por el IPROGA y que presentamos a continuación.

## A. Cambiar todo

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
Existen <u>dudas sobre la eficacia del DL 1081</u> , pues no recogen las experiencias que se han venido realizando a nivel regional	Se deja sin base las plataformas inter institucionales que han trabajado propuestas de mejoramiento de la Gestión Hídrica regional.	
El DL 1081, en sus principios, establece que se funda en el enfoque de Gestión Integrada del Agua, sin embargo lo niega repetidamente en el mismo texto.	El Art. 3, remite las aguas marítimas y atmosféricas a una legislación especial fuera del SNRH, es decir desconociendo las interacciones en el ciclo hidrológico. No aparecen los principios, fundamentales para la GIRH, de equidad en el acceso, la diversidad y de subsidiariedad. La no inclusión de estos principios sumado a la escasa participación podría generar o exacerbar conflictos por el agua.	Rediseñar la norma incluyendo efectivamente los principios que hacen sostenible la gestión del agua.
No hay participación de la sociedad civil	Es un factor crítico para la gobernabilidad	Incluirla en el CD de la ANA, o crear un concejo con participación de la sociedad civil y organizaciones de usuarios con el rol de fiscalización y protección de las fuentes de agua
La institucionalidad planteada pretende impulsar la gestión integrada de los RRHH de manera vertical de ARRIBA hacia ABAJO	La participación es un factor importante de la gobernabilidad del agua	Empoderar a los Consejos de Cuenca, mediante la preeminencia en ellos de la Sociedad Civil.
No estoy de acuerdo con la adscripción al MINAG	Está orientando a que la ANA, sea una unidad administrativa dentro del MINAG. Contradice los postulados y principios de un Organismo Público Técnico Especializado con alto grado de independencia funcional	Definir a la ANA como “organismo público descentralizado dependiente de la PCM, con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.
La definición legal de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es imprecisa (art. 9)	No expresa su línea de dependencia ni sus niveles de autonomía	No debe dejarse para su Reglamento.
La ANA no debe ser entendida sólo como innovación de la estructura interna del MINAG	Se perdería la perspectiva multisectorial, capacidad de operación, eficiencia administrativa y se tendría riesgo de mayores	Considerar los niveles de autoridad nacional, descentralizado-regional y local; cada una con sus respectivas formas organizativas y sus

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
	<p>conflictos al centralizarse las funciones más importantes.</p> <p>El Sistema y la ANA se hacen totalmente dependientes de los cambios políticos.</p>	<p>correspondientes roles, funciones y atribuciones, respondiendo así al enfoque de la GIRH</p>
<p>No indica <u>quién designa al Jefe de la ANA (art.10)</u></p>	<p>Evitar posibles manejos e interferencias desde el Ejecutivo.</p> <p>El Jefe del ANA debe ser quien presida el Consejo Directivo</p>	<p>Sea elegido por el Congreso de la República a través de un concurso público</p>
<p>Dentro del Consejo Directivo de la ANA (Art 11º) no están considerados los usuarios del agua, ni la sociedad civil.</p> <p>Asigna o reservar las funciones administrativas de la gestión del agua al aparato estatal.</p>	<p>Nuevamente el principio de equidad es dejado de lado, restándole posibilidades de gobernabilidad a la norma.</p> <p>La participación es un factor importante de la gobernabilidad del agua</p>	<p>Incorporar representantes de los usuarios y sociedad civil.</p>
<p>Asigna a los Consejos de Cuenca únicamente "la función de participar en la planificación.</p>	<p>Es necesario y conveniente el involucramiento y participación de los usuarios, para mejorar la gobernabilidad del agua.</p> <p>Las decisiones ya se tornan más políticas que técnicas.</p>	<p>Se propone que los Consejos de Cuenca aprueben y evalúen los Planes de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca, en sujeción a las políticas y planes nacionales.</p>
<p>No es conveniente prever casos en donde la ANA delegue o autorice el ejercicio de sus funciones a otras personas naturales o jurídicas.</p>	<p>Los roles fundamentales como protección/ conservación del agua, fiscalización, gestión de conflictos, podrían ser entregados a empresas privadas, lo que configuraría un conflicto de intereses entre el generar ganancia y el de vigilancia de los intereses colectivos de la nación,</p>	<p>Se recomienda eliminar esta disposición</p>
<p>De los principales roles de todo sistema de gestión de RRNN, en este caso el agua, esta norma (Art.12) hace énfasis en: Normativo: 5 funciones, Asignación de derechos 3, Fiscalizador 3, Gestión de los usos 3, Protección/conservación 1 y Prevención-gestión de conflictos 0 roles.</p>	<p>Este descuido pone en riesgo la gobernabilidad del agua.</p>	<p>Debe de continuar el debate y discusión para consensuar una nueva Ley de Aguas</p>
<p>El Tribunal del Agua solo resuelve en última instancia las controversias administrativas</p>		

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
(Disposición complementaria séptima), lo que confirma el descuido por el rol de prevención de conflictos.		
El D. L. 1081 define a la Autoridad Administrativa del agua como órgano desconcentrado de la ANA	No es eficiente que todas las tareas que implican la ANA se realicen desde Lima.	En el marco de la descentralización es importante que se promueva y se defina así.
La creación del SNRH está basada en la delegación de facultades del Congreso, otorgado al Poder Ejecutivo para <i>“facilitar la implementación del TLC con Estados Unidos”</i> . La ANA y el SNRH se hacen vulnerables a una futura eventual eliminación del fundamento de la norma que los creó, es decir el TLC Perú-USA.	¿El Poder Ejecutivo no se habrá excedido en el uso de las facultades otorgadas por el Congreso? ¿Qué tan legítimo es que el Ejecutivo, y no el Congreso, promulgue un DL de suma importancia para al país? ¿Este DL puede legalmente derogar lo que establece la Ley General de Aguas? La dación del D.L. 1081 refleja la elusión de una responsabilidad primordial del Legislativo de poner en agenda y consensuar la dación de una nueva Ley de Aguas.	Que el Legislativo le de la importancia a un tema fundamental para el país como es la gestión del agua; discuta con participación de expertos y actores representativos, y apruebe por consenso en un plazo definido (por ejemplo 8 a 12 meses) una Ley de Aguas que defina la institucionalidad de las aguas en el Perú y el consiguiente Sistema de Gestión de los Recursos Hídricos

#### B. Se necesita realizar ajustes importantes a estos DL.

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
Se coloca la gestión del agua como tema fundamental de la agenda del país. La mención del principio de respeto de los usos por las Comunidades Campesinas y Nativas. El direccionamiento hacia la gestión multisectorial del agua, aunque todavía insuficiente. La vinculación entre el sistema de gestión del agua y la gestión ambiental en el país.		
El DL 1081 elimina a las autoridades autónomas de cuencas AACH.	La única disposición complementaria del DL N° 1081 habría derogado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresamente, la normativa vinculada a las Autoridades Autónomas de Cuenca</li> </ul>	Reemplazar por organización que corrija las fallas anteriores, que fue la finalidad del proyecto de la Comisión Técnica Nacional de Agua y Suelo de la primera mitad de 2001

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
	<p>Hidrográfica contenida en el DL N° 653.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tácitamente, la normativa vinculada a las A A de CH contenida el Reglamento aprobado por D S N° 048-91-AG.</li> <li>• Tácitamente los DS N° 020-92-AG, 021-92-AG, 014-92-AG, 57-94-AG y 49-94-AG que crean las AACH: Chira-Piura, Chancay-Lambayeque, Jequetepeque, Santa y Chillón-Rímac-Lurín.</li> </ul>	
Deja en suspenso las finalidades de los Consejos de Cuenca	El único objeto del Consejo de Cuenca sería "participar en el proceso de la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos" que comparado con las funciones que tenía la AACH, entre ellas la de promover la formulación de los planes maestros de aprovechamiento de los RRHH, es sumamente restringido, apartándose de los proyectos de Ley de Aguas que debaten en el Congreso.	Definirlos como instancias desconcentradas/independientes (o bajo supervisión) de la ANA. Los Consejos de Cuencas deben conformarse con un grupo multisectorial, relacionándolos con la solución de conflictos y su objetivo debe ser "manejar" y no sólo "participar".
Regresa los ATDR bajo la autoridad de ANA; aunque mantiene el concepto de "distrito de riego"	Regresan a ser autoridades de aguas locales	Bastaría que sean "administradores técnicos de aguas" para evitar el sesgo del riego.
No está clara la operativización del sistema en materia de recursos financieros para su implementación	Hay que reglamentar el que gasta más paga más.	<p>"Retribución Económica", se use exclusivamente para <u>financiar las actividades de conservación y recuperación.</u></p> <p>Una vez entregada el agua de las fuentes según los derechos, podría haber organizaciones autónomas que manejen dicha agua, bajo la supervisión de la autoridad del agua. Eso no está en ninguna Ley todavía, pero en la práctica si ocurre por las organizaciones de usuarios, sin ninguna supervisión.</p>
Este sistema caerá (como ha sucedido tantas veces), en una declaración lírica y en saco roto	La sostenibilidad financiera del sistema no está garantizada.	Acompañar de medidas contundentes para financiar los roles, políticas, planes y

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
	Una eficaz y eficiente gestión del agua no puede seguir dependiendo de los magros recursos o aportes de los usuarios.	proyectos. Se deben destinar importantes recursos públicos y financiarse de los recursos asignados anual y suficientemente por la Ley de Presupuesto Público
Es muy amplio la nominación de "Consejo de cuencas"	La cuenca implica mas que el agua, todos los recursos naturales	Especificar el rol sobre la gestión del agua del "Concejo de Cuenca". <u>La planificación y asignación</u> de los recursos financieros sea hecha <u>por los Consejos de Cuenca</u>
No se explicita el ámbito jurisdiccional de la Autoridad Administrativa del Agua.		Que se indique así en la presente norma.
El DL 1083 puede ser muy útil	Importa quien lo aplica, y cómo, el concepto de la separación del rol de la Autoridad Nacional del rol de las organizaciones que manejan el agua	Intervención de alguna organización civil que garantice su aplicación sin favoritismos. Las organizaciones de usuarios no son dependientes de la ANA
Se mantiene aunque en menor medida el sesgo agrario en la gestión del agua. La ANA será el ente rector, el mismo creado como un órgano del Ministerio de Agricultura.	Aun cuando se disminuye la sectorialidad agraria en la gestión del agua, no se elimina, condición fundamental para hacer que la gestión sea realmente multisectorial	
Otorga roles para la gestión del agua de manera exclusiva a instancias gubernamentales. Tiene un carácter centralista. Los Consejos de Cuenca podrían superar este aspecto, más en el DL se les asigna un rol absolutamente marginal (art. 14).	No estimula la participación de todos los actores, que es uno de los principios básicos de la GIRH No aplica el principio de subsidiariedad, otro principio básico de la GIRH.	
Bajo la denominación " <i>pago económicos por el uso del agua</i> " contenida la octava disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1081 se uniformiza la terminología: Retribución Económica y Tarifa de Agua.	Pero no sólo es una cuestión de forma, sino también de fondo, dado que la primera se aplica al "pago por el uso del agua" y la segunda al "pago por un servicio". Habrá que evaluar el impacto específico que tiene esta disposición sobre las siguientes normas que se detallan a continuación (ver anexo)	Debe haber dos conceptos de pago: (1) las tarifas por el costo de los servicios, puede ser por la cantidad o por hectárea, siempre que se controle y entregue hasta la cantidad asignada en el "derecho"; y (2) las alícuotas sobre el presupuesto de obras y manejo de la cuenca (o del ámbito hidráulico de que se trate) en función del beneficio de contar con el agua

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
		para una determinada persona natural o jurídica -minas, industrias, bancos, casas, etc.- que se puede medir por el monto de la inversión como se hace para el impuesto predial.

### Sobre el DL 1083:

- Es importante la iniciativa para promover el uso eficiente del agua. Al igual que el DL 1081, esta fue dada como parte de las facultades delegadas al Ejecutivo y por lo tanto requiere afirmarse con un debate de su reglamento en el Congreso Nacional.
- Constató la ausencia de promover el **incremento** de agua.
- Propongamos una certificación plus, algo como "Certificación de Aprovechamiento Eficiente con Cosecha de Agua" o "Certificación de Cosecha e Incremento de Recurso Hídrico".
- Propongo que nuevos usuarios que entran en una zona con escasez de agua, aun con presencia de usuarios sin certificado de eficiencia, tienen la obligación de hacer todo lo posible para incrementar la disponibilidad de agua a fin de no perjudicar los usos existentes; esto como parte del principio precautorio.
- Incluir en los casos elegibles para el otorgamiento de los "Certificados de Creatividad, Innovación e Implementación para la Eficiencia del Uso del Agua" (Art. 4, Inciso 4.3), la construcción y equipamiento de dispositivos de aforo y medición volumétrica del agua, que si bien directamente no incrementan la eficiencia del aprovechamiento del agua, pero contribuyen a ello.
- la principal fuente financiera prevista (Tercera Disposición Complementaria Final) provendrá de asignarle los ingresos que actualmente viene recaudando el "Fondo Nacional del Agua"- FONAGUA y lo que la ANA pueda destinar parte de su presupuesto. Esto es insuficiente.
- El Artículo 1 del DL. 1083 ya estaría contemplado en el Artículo 9° de la actual Ley General de Aguas (Julio 1969); Sin embargo, con un recurso escaso y vulnerable como el agua, es siempre bueno recordarlo e insistir sobre esa situación para generar cambios en el pensamiento de las personas.

### C. No es necesario realizar ajustes, es suficiente con reglamentarlos.

Comentarios /opiniones	Argumentos	Sugerencias/ propuestas
Los D L 1081 y 1083 están bien encaminados	ya han sido publicados y están en plena vigencia	centrarse en una propuesta de los reglamentos de estas leyes
Reconocer la participación de las organizaciones de usuarios de agua en los Consejos de Cuenca es bueno.		En su conformación considerar a representantes del Gobierno Nacional, Regional y Local así como a las organizaciones de usuarios de agua y a la sociedad civil organizada.

### **Sobre el DL 1083:**

- “... se ve interesante. Es una forma de motivar al usuario a medir su agua y relacionar las cantidades con la productividad...”
- Sería exitosa si aparecen programas con recursos para incentivar el buen manejo del agua.
- Habría que aplicarlo en todos los usos tanto en cantidad como en calidad.
- Se está dejando de lado un importante incentivo (Art. 9): la posibilidad que los usuarios de agua y operadores de infraestructura hidráulica que han logrado certificación por aprovechamiento eficiente del agua puedan alternativamente vender los volúmenes de agua excedentes.
- Ha utilizado la terminología de "Aprovechamiento", que no concuerda con la ley Orgánica para Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales que sólo se define el "Aprovechamiento Sostenible de los recursos no renovables". Sería recomendable que a nivel reglamentario se definiera "Aprovechamiento Eficiente" que para efectos prácticos será aquel que se encuentre de los parámetros de eficiencia a que se refiere el Artículo 3 del DL 1083.
- Se requiere que el reglamento defina con precisión el término “aprovechamiento eficiente”, sobre todo porque comúnmente se ha considerado al agua como un recurso renovable.
- Proponer a la Autoridad Nacional de Agua algunos lineamientos para la determinación de los parámetros de eficiencia para cada forma y tipo de uso. En el caso del uso de agua para agricultura sugiero proponer, entre otros, los vinculados al sistema de conducción del agua así como las características agrológicas del suelo; sin olvidar los otros usos: poblacional, minero, industrial, energético, piscícola. Los parámetros de eficiencia serán establecidos por la Autoridad Nacional del Agua.
- Los lineamientos para la determinar los parámetros de eficiencia, que deben aparecer en el Reglamento del DL N° 1083, deben estar en concordancia con la Política Nacional del Ambiente.

### **3. Participantes.**

1. Mario Aguirre Núñez
2. Julio Alegría Galarreta
3. Ricardo Apacla Salvarte
4. José Andrés Cachay Llontop
5. Alfons Broeks
6. Mourik Bueno de Mesquita
7. Ivan del Carpio
8. Eduardo Dios Alemán
9. Aquino Espinoza Pavel
10. Marco Ganoza
11. Carlos Gonzáles Criollo
12. José Guevara Cuba
13. Alfredo Díaz Suyón
14. Carlos Juárez Martínez
15. Jorge Llompart Coronado
16. Zoila Maguiña Castañeda
17. Raúl Matamoros Curipaco
18. José Muro Ventura
19. Wildor Olano Fernández
20. Gonzalo Pajares
21. Manuel Paulet Iturri
22. Carlos Pereyra Matsumoto
23. Boris Quezada Marquez
24. Angel Quiroz Vega
25. Juan Manuel Raunelli
26. Lorenzo Salazar Chavesta
27. Francisco Soto Hoyos
28. Rodolfo Tinoco Rodríguez
29. Humberto Tocre Tupayachi
30. Jorge Luís Vilca Juarez