



Agua que **NO** has de beber, **NO** la dejes correr

Por Estudios Económicos de COMEXPERU.

Luego de más de dos años en la Comisión Agraria del Congreso (y más de veinte debatiendo su creación), se dictaminó el pasado 13 de enero el proyecto de la Nueva Ley de Aguas, el cual contiene alarmantes cambios de último minuto que, fuera de no respetar criterio técnico alguno, sirven a intereses particulares en deterioro del desarrollo del Perú. Para lograr su aprobación definitiva en el Legislativo (fue aprobado en primera votación por el Pleno, falta la segunda), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), organización formada en los ochentas que agrupa a los usuarios de agua con fines agrícolas, viene amenazando con un irrazonable paro agrario. Simplemente increíble este tipo de chantajes. Esperemos que el gobierno no ceda ante la presión de un grupo que ni siquiera es representativo dentro del agro.

Seguimiento del proyecto de la Nueva Ley de Aguas	
Fecha	Etapas
12/10/2006	Presentación del proyecto.
19/10/2006	Decretado a Comisión Agraria.
23/10/2006	En comisión Agraria.
12/06/2008	Dictamen favorable sustitutorio agraria mayoría (en relatoría).
02/07/2008	Dictamen favorable sustitutorio agraria minoría (en relatoría)
09/09/2008	En Comisión Agraria - Ac.175-2008-2009/CONSEJO-CR.
13/01/2009	Dictamen favorable sustitutorio agraria unanimidad (en relatoría)
15/01/2009	Orden del día - Texto sustitutorio entregado en sala (relatoría).
16/01/2009	Aprobado - 1ra. votación. Pleno rechaza exoneración 2da. votación.
27/01/2009	Nuevo Texto - Comisión Agraria.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración: COMEXPERU.

Algunos antecedentes

Contrariamente a las prácticas realizadas por los antiguos pobladores del territorio peruano (basta con recordar a los nazcas o paracas), en nuestro país se desperdicia irresponsablemente el agua como consecuencia de un arcaico y pobre sistema de acceso y uso del recurso que data de 1969: Ley General de Aguas -Decreto Ley N° 17752-. Dicha normativa, basada en un modelo de propiedad estatal (el Estado administraba y asignaba de forma directa el agua), era insostenible en el tiempo (pues dependía de un agro concentrado en pocos productores y de una amplia cobertura de la administración pública), costosa para el Estado (que subsidiaba el servicio) e ineficiente (porque incentivó a un mal manejo del agua debido a que el subsidio estatal distorsionaba sus costos reales).

Los enormes costos de la administración, sumados a las crisis económicas que atravesó el país en los setentas y ochentas, hicieron imposible que el Estado continuara con dicha labor, lo que originó conflictos con los usuarios, quienes se resistían a asumir dichos costos. Así fue que a fines de los ochentas, por medio del Decreto Supremo N° 037-89-AG, se delegaron funciones de cobro de tarifas, administración y mantenimiento a las organizaciones de usuarios -principalmente, regantes-, las cuales carecían de experiencia, recursos o conocimientos técnicos. Con esto, poco o nada cambió, pues la administración del agua continuó siendo deficiente y los precios siguieron sin reflejar los verdaderos costos de la provisión del recurso.

Para tener una idea de qué tan ineficiente es el modelo actual, en el estudio *Mercado de aguas: viabilidad y potencialidades de un instrumento para la reforma de la gestión hídrica en el Perú*, de Eduardo Zegarra (2004), se calcula que la agricultura costeña, uno de los mayores usuarios, tiene un uso efectivo de apenas un 30% del agua entregada; o sea, ¡70% se pierde en el océano Pacífico o en filtraciones! Igualmente, el Ministerio de Agricultura señala que un 30% de las tierras agrícolas costeñas tienen problemas de salinización a causa del mal uso del agua en la agricultura.

Nueva Ley de Recursos Hídricos: ¿luz al final del túnel?

Lo primero que "saltaba a la vista" del proyecto de ley original es que consolidaba todos los decretos "parche" que a través de los años tuvieron que aparecer para que el sistema imperante no colapse o sea un impedimento al desarrollo del país (en materia minera o agrícola, por ejemplo). Esto sin duda era positivo, pues ponía orden y claridad a las "reglas del juego". Sin embargo, los irrazonables cambios perpetrados al proyecto (que lamentablemente se dictaminó el pasado 13 de enero) destruyeron su "espíritu", comprometiendo seriamente la eficiencia en el manejo del agua y perjudicando a sectores vitales para el desarrollo de la economía del Perú. He aquí algunas de las "perlas".

Para empezar, el artículo 2° referente al dominio y uso público del agua, menciona equivocadamente que "no hay

propiedad privada para el agua, así como para su administración", ignorando que este recurso es de todos los peruanos, por lo que su propiedad recae en el Estado. Más grave aún, encontramos que en el artículo 40° se prohíbe a las empresas de saneamiento cortar el servicio a los usuarios que no paguen. Para variar, una vez más, se incentiva la cultura del "perro muerto".

Pero quizá lo más grave lo encontramos en la ridícula jerarquización de las prioridades para el uso productivo del agua, artículo 43°, que pone a la minería -sector vital para el desarrollo económico del Perú- en sexto lugar de las nueve mencionadas. ¿Qué sentido tiene esto? Si se quiere elaborar un *ranking* de prioridades económicas se debería tomar en cuenta la productividad de cada industria, su impacto en la generación de empleo, la recaudación fiscal, entre otros criterios técnicos. Pero esta no es la única disposición que afecta a la minería, pues en el artículo 95° se crea un controversial Canon Hídrico que violenta la estabilidad en las "reglas del juego". Por otro lado, inexplicablemente, en el artículo 106° se incorpora como isocios! (sí, leyó bien, socios) a las comunidades campesinas y nativas en los proyectos de infraestructura hidráulica que se realicen en sus tierras, una vez que estos entren en etapa operativa.

Ante estas y otras atrocidades más, el pasado 27 de enero la Comisión Agraria publicó un nuevo dictamen (que tendrá que ser votado nuevamente en el Congreso), que enmienda muchas de las faltas aquí mencionadas. Este nuevo proyecto no será perfecto (ninguno lo ha sido), pero es muchísimo mejor que el que fue vergonzosamente "manoseado" para cuidar intereses (¿de la JNUDRP que se resiste a perder poder y control sobre el agua?).

Para tomar en cuenta

El proyecto (sin alteraciones) acierta al romper con la inadecuada jerarquización de prioridades para la utilización del agua, haciendo una efectiva separación entre uso primario y poblacional, y agrupando a las diversas utilidades productivas en una sola. Esto es bueno porque simplifica la clasificación vigente y, más importante aún, no impone un orden de preferencia para el uso del agua en las diferentes actividades económicas.

Ahora bien, para alcanzar un manejo eficiente del agua, es necesario que una sola entidad (autoridad) sea la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y de otorgar o quitar los derechos de uso del recurso. Esta es la función que desempeñaría la recientemente creada Autoridad Nacional del Agua (ANA). Sin embargo, para que

su margen de acción no esté condicionado o limitado, se deberá contar con un reglamento adecuado (trascendental para el éxito de cualquier ley en general) que potencie su accionar. Por otro lado, preocupa que en su junta directiva se haya sobredimensionado el peso de las comunidades campesinas y nativas, de las organizaciones de usuarios, gobiernos regionales y municipalidades rurales (cinco sitios de diez en el Directorio). Dicha composición puede resultar contraproducente en la medida que hay posiciones divergentes que han probado carecer de una opinión técnica e imparcial, y ser más "políticas". Además, se debería incluir al menos a un representante del sector empresarial.

Ante estas y otras atrocidades más, el pasado 27 de enero la Comisión Agraria publicó un nuevo dictamen, que enmienda muchas de las faltas aquí mencionadas.

Otro punto fundamental será contar con un marco jurídico idóneo para otorgar los derechos de uso, los cuales, a su vez, deben estar correctamente definidos y con sus atribuciones claras. Lamentablemente, la última versión del proyecto (y sus antecesoras) continúa con un esquema muy similar al de la legislación actual y no contempla la posibilidad de transferir los derechos de uso, en lo que sería una atractiva aproximación a un mercado de aguas que fortalecería los derechos privados sin tener que privatizar propiamente el sistema. Igualmente, se mantienen plazos indeterminados de tiempo sobre los derechos de uso, con lo que se genera una notable ineficiencia, pues los monopoliza. Definitivamente, se requiere de un horizonte de tiempo largo (entre 50 y 100 años) que genere estabilidad y atraiga inversión, pero de ninguna manera los derechos deben ser indefinidos.

De otra parte están las tarifas. Según Reflexión Democrática, en el 2005 la tasa de morosidad promedio en el pago de la tarifa agrícola fue del 13%; ratio que sería muchísimo mayor si tomara en cuenta que ni siquiera el 5% de los agricultores de la costa (el agro total consume alrededor del 85% del agua utilizada en el Perú) posee licencias o derecho alguno formalmente. En este sentido, las tarifas deben reflejar los costos de la gestión del agua y los propios de su uso; algo que hoy en día no se da y que el proyecto tampoco vislumbra. Es crucial que la nueva ley propicie los mecanismos generales para el pago de las tarifas. Vale recalcar que no entendemos por qué en la iniciativa de ley se le concede el cobro y la administración de las tarifas del agua a la Junta de Usuarios. Esta función tiene que ser de la ANA. ■