

Política Agrícola y de Manejo de Recursos Naturales: Agua y Suelo

LAS AUTORIDADES AUTÓNOMAS DE GESTIÓN DE AGUAS¹

La propuesta sobre las autoridades autónomas de gestión de aguas se ha venido desarrollando en el Perú desde 1996. En ella, además del autor de este artículo. En Octubre 2001, participaron especialistas peruanos, entre quienes destacan: Jorge Ecurra Cabrera, ex director del Proyecto de Gestión de Recursos Hídricos del Ministerio de Agricultura y actual Director Técnico del Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño (CEREN) del Ministerio de Economía y Finanzas; Carlos Emanuel Tejada, jefe actual del Instituto Nacional de Desarrollo del Ministerio de la Presidencia; y Carlos Caruso, ingeniero de la Oficina de Ingeniería (Autoridad de Aguas) del Estado de Nuevo México, Estados Unidos, en calidad de asesor. Promovida por el interés y la colaboración de Carlos Amat y León, ministro de Agricultura, la propuesta se convirtió en un *proyecto de ley en mayo del 2001*; en la consecución de este logro participaron los miembros de la Comisión Técnica Nacional de Aguas y Suelos del Perú (CTNAS): Julio Guerra, director general de Aguas; Matías Prieto, jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); Alejandro Seminario, secretario ejecutivo de la Comisión Especial de Privatización de Tierras (CEPRI-Tierras); Carlos Emanuel, director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); Efraín Franco, director ejecutivo del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); Jorge Ecurra, director técnico del CEREN; y Milton Von Hesse, del Ministerio de Economía y Finanzas. Para ello, la CTNAS contó con la colaboración de Laureano del Castillo, doctor en leyes, del CEPES y asesor del INRENA; y de Lucía Ruiz, abogada del INRENA. En las sesiones, actuó como secretario Pedro Guerrero del INADE.

Resumen

En este artículo se describen los antecedentes y las bases conceptuales para la creación de autoridades autónomas de gestión de aguas, que serían organizaciones públicas de los residentes de un ámbito definido con base en consideraciones económicas y sociales conformando un territorio delimitado por las divisorias de cuencas hidrográficas. A estas autoridades se les otorgarían autonomía administrativa y financiera y las facultades que les permitan *conservar, proteger y desarrollar los recursos de agua y suelos en el ámbito de las cuencas de su influencia, para el beneficio público*. Utilizando como ejemplo el caso del Perú, se describe la naturaleza de los gobiernos locales de propósito específico, se justifica la necesidad de crearlos y se propone, para el caso de los

¹ Manuel Paulet Iturri, PhD, Entonces, Especialista Regional en Recursos de Agua y Suelo. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Sede Central. Ahora, 2019, Miembro del IPROGA. Correo electrónico: mpauleti@gmail.com

recursos naturales, la fundación de un tipo específico de gobierno local: las autoridades autónomas.

Summary

This article describes the background and conceptual foundations for the creation of autonomous water management authorities, which would be public organizations for residents of an area defined by economic and social considerations and covering an area framed by watershed divides. These authorities would have administrative and financial autonomy and the powers enabling them to *conserve, protect and develop water and soil resources in the watersheds in their sphere of influence for the public good*. Using the case of Peru as an example, we describe the nature of local, single-purpose governments, justify the need for creating them, and propose -for the case of natural resources- the establishment of a specific type of local government: autonomous authorities.

Introducción

La forma elegida por una sociedad para desarrollar el territorio que ocupa puede ser la clave para su crecimiento económico y social. Los gobiernos locales o municipales deben entenderse como formas legales de organización pública con atribuciones para administrar y financiar, de manera autónoma, las actividades que requieran para ejercer las facultades que le son dadas por ley. Las autoridades autónomas de gestión de aguas², las cuales se describen en este artículo, pretenden ser organizaciones locales orientadas a atender y administrar el recurso hídrico en su ámbito de influencia.

Poniendo como ejemplo el caso de la región costera del Perú, este artículo tiene la finalidad de exponer las ideas y los conceptos en que se basa la propuesta para el establecimiento de organizaciones autónomas para la gestión del agua en el ámbito de cuencas hidrográficas.

Gobiernos locales

Salvo en naciones como Estados Unidos y Canadá, el desarrollo del territorio americano ha estado sujeto a las decisiones del gobierno central de cada país. En la última década, en acompañamiento a la globalización y a la subscripción de acuerdos internacionales, los países adoptaron políticas orientadas a la reducción del aparato estatal y a la descentralización. En algunos casos, la disminución del aparato estatal se utilizó como una forma de reducir el presupuesto y las responsabilidades del gobierno central –por ejemplo, en el campo agrícola se disminuyeron o eliminaron programas de investigación y extensión–. Mediante la descentralización tradicionalmente se ha dado mayor poder a las organizaciones locales, pero el Estado siempre ha conservado el poder de decisión. *La descentralización no se ha entendido como*

² Para referirse a estas organizaciones, en adelante se utilizarán indistintamente los términos “autoridad autónoma”, “autoridad autónoma de gestión de aguas” y la abreviación “AAGA”.

un proceso en que, a través de los gobiernos y organizaciones locales y sin la intervención del gobierno central, a la sociedad civil se le dan responsabilidades ejecutivas y financieras.

En Estados Unidos el concepto de gobierno local se ha desarrollado tanto, que incluso algunos estudiosos consideran que ha sido la base del desarrollo de ese país, en el cual a los gobiernos locales se les da la autoridad y las facultades para administrar servicios en la forma de empresas privadas, logrando, de esta manera, aumentar su eficiencia y su capacidad financiera.

Enmienda a la Constitución del Estado de Texas para la formación de gobiernos locales para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales³

a. La conservación y desarrollo de todos los recursos naturales de este Estado, incluyendo el control, almacenamiento, preservación y distribución de las aguas, de sus eventos máximos y escurrimientos excesivos, las aguas de sus ríos y arroyos, para propósitos de irrigación, energía, y todos los otros usos útiles, la rehabilitación e irrigación de sus tierras áridas, semiáridas y otras tierras que necesitan riego, la recuperación y drenaje de sus tierras inundadas y otras tierras que requieren drenaje, la conservación y desarrollo de sus bosques, aguas y energía hidroeléctrica, la navegación de sus aguas continentales y costeras, y la preservación y conservación de todos los recursos naturales del Estado son aquí todos y cada uno por este medio declarados derechos y deberes públicos, y la Legislatura deberá aprobar todas las leyes relacionadas según estime apropiado.

b. Podrán ser creados dentro del Estado de Texas o el Estado podrá ser dividido en un número de distritos de conservación y rehabilitación, tantos como se determine que sea esencial para el cumplimiento de los propósitos de esta reforma a la Constitución, cuyos distritos serán agencias de gobierno y cuerpos políticos y corporativos con tales poderes de gobierno y con autoridad para ejercer tales derechos, privilegios y funciones concernientes al asunto al que se refiere esta enmienda como puedan ser cubiertos por ley.

c. La Legislatura deberá autorizar todos aquellos endeudamientos que sean necesarios para proveer todas las mejoras y el mantenimiento requerido para el cumplimiento de los propósitos de esta enmienda. Todos aquellos endeudamientos pueden ser respaldados por bonos de los distritos de conservación y mejoramiento, a ser emitidos bajo tales regulaciones como puedan ser prescritos por ley y la Legislatura también autorizará el levantamiento y cobranza dentro de tales distritos de todos tales impuestos, equitativamente distribuidos, como pueda ser necesario para el pago de los intereses y la creación de un fondo para el pago de tales bonos y también para el mantenimiento y mejora de tales distritos. Aquellos endeudamientos deberán ser garantizados con embargo preventivo de la propiedad tasada para el pago referido. La Legislatura no autorizará la emisión de ningún bono o proveerá ningún endeudamiento sobre ningún distrito, a menos que dicha proposición sea primero presentada a los contribuyentes votantes de tal distrito y que la proposición sea adoptada.

Existen múltiples formas de gobiernos locales para la gestión, el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, específicamente para el manejo y la conservación de los recursos hídricos, tales como: las autoridades de ríos, de cuencas y de distritos de irrigación y las organizaciones

³ Parte de la enmienda a la Constitución del Estado de Texas, Artículo XVI, Sección 59.

multiusuarios (llamadas distritos de *conservancia*), que están facultadas para ejecutar planes de manejo de las aguas subterráneas y para controlar el drenaje y las inundaciones. Estas organizaciones son “*distritos de propósito especial*”, de los cuales en Estados Unidos existen aproximadamente 85,000, un buen número de ellos involucrados en el manejo del agua⁴. Los distritos de propósito especial son gobiernos locales que, a diferencia de los municipios, se originan para atender la petición de los interesados en la solución de algún problema específico que concierne a los ciudadanos de su ámbito territorial.

Dado que los distritos o gobiernos locales de *propósito especial* son subdivisiones políticas con características y atribuciones administrativas y financieras similares a los municipios, ha sido preciso hacer cambios en la constitución de los estados, a fin de habilitar al Congreso para la creación de leyes generales y ad hoc para cada uno. Esto es así, porque es preciso establecer la complementariedad de estas subdivisiones políticas con los municipios, las provincias u otras subdivisiones de tipo tradicional, de manera que no ocurra la superposición de poderes o haya un conflicto de funciones.

Justificación de la descentralización: el caso del Perú

El Perú es un país rico en agua, pero el 98% del agua que cae sobre su superficie en forma de lluvia escurre por la Amazonía hacia el Océano Atlántico. El resto del Perú vive con el 2% del agua, la cual no es disponible fácilmente. El 87% de la población peruana dispone de la lluvia que cae sobre la región de la sierra –1200 mm promedio anuales en el norte, y hasta 400 mm en el sur–. Esa lluvia es la única fuente de agua para los 52 valles costeros en que habita el 52% de los peruanos. No es una gran cantidad de agua, pero su concentración en los meses de octubre a marzo, sobre un territorio accidentado en que hay grandes diferencias de nivel (más de 4000 msnm), produce escurrimientos que, aun en años *normales*, ocasionan flujos torrenciales, “huaycos” e inundaciones que causan daños considerables.

En los últimos 40 años, el gobierno ha invertido más de US\$6000 millones para incrementar los recursos hídricos y mejorar su aprovechamiento, principalmente para la agricultura en la región de la costa. Existen *unas 200 000 ha de tierras eriazas por incorporar a la producción agrícola con nuevos proyectos hidráulicos en diversas fases de terminación*. Además, contrario a los diseños originales, los costos actuales de muchos proyectos pasan de los US\$20 000 por hectárea de riego. Por otra parte, hay ejemplos de nuevos proyectos en operación de dudoso éxito, pues los beneficios derivados de la incorporación de nuevas áreas a la agricultura se ven apocados por las pérdidas de tierras en producción, así como por los daños causados a centros poblados por el anegamiento y la salinización ocasionados por la falta de control de los nuevos aportes de agua.

El gobierno recientemente ha adoptado la política de transferir al sector privado, mediante subasta pública, las nuevas áreas de riego, para lo cual se paga un precio base y luego se cumple una serie de compromisos, establecidos según lo que resta por invertir para poner las tierras a producir. En la

⁴ Neil S. Grigg, Jefe del Departamento de Ingeniería Civil y Profesor en Planeamiento y Manejo de Recursos de Agua. Colorado State University, Fort Collins, Colorado, EE.UU. Carta del 5 de marzo, 2001.

actualidad se han transferido aproximadamente unas 8000 ha, las cuales están dedicadas al cultivo de espárragos con el uso de tecnología de punta. La transferencia ha puesto en relieve los problemas que existen desde tiempo atrás en el manejo del agua, lo cual ha sido, en cierto modo, un factor de presión para el cambio hacia un sistema de gestión más moderno.

Los inversionistas deben recibir seguridad sobre la disponibilidad del agua. De hecho, se les garantiza un volumen anual mínimo, por el cual pagan *tarifas* que suelen ser más altas que las de los agricultores ubicados en valles antiguos. Sin embargo, la mayoría de los propietarios de estos valles –que son el resultado de un proceso de reforma agraria iniciado en 1968 y que, por tanto, están conformados por pequeñas propiedades– carece de *derechos legalmente establecidos* sobre el agua. En la práctica, ello estaría generando un problema no contemplado en la legislación, pues habría propietarios más antiguos que los inversionistas sobre nuevas irrigaciones que, si bien pagan tarifas inferiores, no tienen clara garantía sobre el agua. En caso de un problema de escasez, cabe preguntarse: ¿quién tendría prioridad sobre el agua?

El hecho de que el Ministerio de Agricultura sea el organismo encargado de administrar el agua crea una limitación adicional. Tradicionalmente, la mayor preocupación de las autoridades ha girado en torno al riego y los agricultores. Muchos de los problemas, sin embargo, están vinculados a la *organización para el desarrollo y manejo de las fuentes de agua*. Hay cuidado en el uso del agua, pero no lo hay en el control de la cantidad ni de la calidad de las fuentes de agua. En general, las cuencas son de vocación minera. Las plantas de tratamiento de minerales, las ciudades y otras industrias desaguan directamente en las fuentes. En algunos lugares se riega con agua altamente contaminada de sedimentos muy finos y residuos de metales. La disentería es común en las poblaciones rurales, dado el excesivo contenido de coliformes fecales provenientes de los desagües urbanos que contaminan el agua.

Aunque aparentemente los grandes proyectos hidráulicos han dejado de ser apoyados por el gobierno central, nada garantiza que así sea en el futuro. Actualmente persiste la presión por continuar la ejecución de obras inconclusas o segundas etapas de grandes proyectos, tales como los de Olmos, Majes y CHAVIMOCHIC. La práctica usual ha sido financiarlos mediante el endeudamiento externo del gobierno central, dada la presión de los políticos locales, que consideran que seguir con esas obras o grandes proyectos es una forma natural de conseguir la aprobación ciudadana. Aparte de las restricciones a la economía que significa ajustar los gastos corrientes para poder cumplir con el pago de la deuda, el problema es que obras como éstas las pagan los ciudadanos, independientemente de las áreas geográficas en que habitan. En los últimos 30 años, el 70% de las inversiones públicas se ha destinado a la región de la costa; cabe preguntarse, entonces: ¿por qué la gente de otras regiones debe pagar por estos proyectos? *Lo peor es que se trata de obras que se justificaron económicamente ante los bancos que otorgaron los créditos, pero no ante todos los ciudadanos, que son los que eventualmente tendrán que pagarlas.*

Un aspecto de gran importancia que generalmente no se tiene en cuenta es la *vulnerabilidad de las tierras a los desastres naturales*. En el Perú los desastres más importantes suelen suceder por eventos hidrológicos extremos y movimientos de la tierra. También todos los años se presentan desastres (*huaycos* e *inundaciones*) causados por eventos hidrológicos de menor

magnitud, cuya ocurrencia, cabe aclarar, no se asocia al “fenómeno de El Niño”, sino que se debe a la gran diferencia de nivel entre la cordillera de los Andes y la región de la Costa. El país cuenta con un sistema de defensa civil para responder a los desastres; sin embargo, los problemas que estos causarían serían de menor impacto y su atención sería mucho más efectiva y contaría con más cantidad de recursos, si para ello existieran mecanismos locales permanentes. Así se evitarían las expectativas, a veces no satisfechas, de las poblaciones afectadas sobre la ayuda del gobierno central, *la cual siempre llega tarde.*

El remedio principal para solucionar estos problemas es la descentralización verdadera, de modo que el gobierno central asuma un papel distinto del que ha tenido hasta hoy. Además de legislar y regular el cumplimiento de las leyes, debe dar asistencia técnica y financiera para promover la formación y el fortalecimiento de los gobiernos locales, de manera que los ciudadanos ejerzan su creatividad y responsabilidad en la elección de alternativas que optimicen el desarrollo de su ámbito.

El proceso de descentralización en el Perú

Las inconsistencias en la legislación actual de aguas en el Perú no han podido ser corregidas mediante enmiendas. Desde 1990 en este país existen varios proyectos de Ley de Aguas.

Aparte de buscar solución para los problemas inmediatos, las naciones deben atender los relacionados con la sostenibilidad de los recursos naturales y la calidad del ambiente, los cuales trascienden sus fronteras e implican preocupaciones de largo plazo. Los países han suscrito compromisos sobre esos problemas, los que desde la aparición de la Agenda 21 (1992, Río de Janeiro) con frecuencia se nos recuerdan en diálogos y congresos internacionales. Todas las propuestas ahora incluyen la *descentralización, la defensa del ambiente, el manejo integrado y la participación.*

En el Perú se han realizado, aunque tímidos, algunos esfuerzos orientados a la descentralización. Mediante el Decreto Ley 653 de 1991, sobre la promoción de inversiones para el sector agropecuario, entre otros aspectos, se facultó al Poder Ejecutivo para crear autoridades autónomas de cuencas hidrográficas, pero adscritas al Ministerio de Agricultura y, por lo tanto, de limitada autonomía. Hasta 1994 se habían creado cinco autoridades autónomas.

Preocupado por la condición de seguridad jurídica de los nuevos inversionistas de tierras irrigadas, el organismo encargado de las subastas de nuevas tierras, la Comisión Especial de Privatización de Tierras (CEPRI-Tierras), dependiente del Ministerio de la Presidencia, para tratar el problema constituyó en 1996 el Grupo de Aguas, conformado por miembros destacados de los *diversos sectores* de usuarios.

En enero de 2001, se realizó la reunión número 29 del citado grupo, en la que se trató, entre otros temas, la propuesta de la comisión respectiva sobre la reorganización de la Autoridad de Gestión de Aguas del Río Santa. Esta AAGA, que es una de las cinco autoridades autónomas creadas en 1994 y que es dependiente del Ministerio de Agricultura, abarca la margen izquierda del río

Santa y coexiste con el Distrito de Riego de igual cobertura territorial y con la organización que lo administra, según la ley vigente.

En enero de 2001, el gobierno constituyó, por Resolución Suprema, la Comisión Técnica Nacional de Aguas y Suelos (CTNAS), compuesta por ocho miembros, a la cual se le encargó proponer el marco legal para las autoridades autónomas de gestión de aguas y actualizar una propuesta de Ley General de Aguas. Se procedería con la creación del marco legal para las autoridades autónomas de cuencas; se crearían, previa discusión con la comunidad y a manera de proyectos piloto, algunas de éstas; y se discutiría el proyecto de una nueva Ley General de Aguas con la comunidad y los diversos sectores de usuarios, con el fin de procurar un proyecto que pudiese ser aprobado por la legislatura, posteriormente a la instalación del nuevo gobierno el 28 de julio del 2001.

En abril del 2001, se terminó de preparar una propuesta de marco legal para las organizaciones autónomas de gestión de aguas, la cual fue materia de discusión en el Taller Internacional sobre Gestión del Agua celebrado en mayo del 2001 en Lima. A continuación, se presentan las principales características de ese marco legal propuesto; *los pasajes en letras itálicas forman parte de la propuesta del marco legal mencionado.*

Ley Marco para la Creación de Autoridades Autónomas de Gestión de Aguas en el Perú

Estatuto o código que autoriza la creación de AAGAs

Mediante legislación especial, el Congreso podría habilitar la creación de gobiernos locales similares a los municipios para propósitos específicos relativos al manejo, conservación y protección de los recursos naturales. Las autoridades autónomas de gestión de aguas serían un tipo de organización que se podría crear en el marco de esa legislación. Tal como se indicó en la sección anterior, ello podría demandar una enmienda a la Constitución del Estado, o tal vez, como en el caso del Perú, podría ser suficiente una enmienda a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales N.º 26821 de 1997.

La propuesta actual en el Perú, referida solamente al agua y suelo, es la formulación de una Ley de Autoridades Autónomas de Gestión de Aguas. Esta Ley sería el marco dentro del cual se podrían crear Autoridades Autónomas en ámbitos específicos y se aplicaría sólo en los casos de creación de dichas organizaciones específicas. Se mantendría la legislación vigente donde no se creen dichas organizaciones locales –como está en la Ley de Promoción de Inversiones del Sector Agropecuario, DL653 de 1991–.

Propósito

La razón de ser o el propósito de una organización autónoma es fundamental. Da respuesta a la pregunta: ¿para qué se crea esta organización? En el Perú existe la tendencia a pensar que estas organizaciones se crean para

ser la instancia superior u órgano máximo en su ámbito para resolver los problemas que se presenten. De hecho, las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas creadas mediante el DL653 de 1991 tienen esa finalidad, *la que constituye una razón más de su dificultad para funcionar.*

Una autoridad autónoma de gestión de aguas se crea para que se encargue de *conservar, proteger y desarrollar los recursos de agua y suelos en el ámbito de las cuencas de su influencia, para el beneficio público.* Es decir, la propuesta reconoce que hay mucho que hacer en relación con las fuentes de agua y los recursos de la tierra vinculados a ellas. La AAGA creada puede ser parte de una primera instancia para la solución de conflictos, pero no puede reemplazar a la Autoridad Nacional de Aguas, la cual representa al Estado en esta función.

Los poderes o las facultades que tendría una autoridad de gestión de aguas serían:

(1) preparar y mantener un plan maestro para toda el área de influencia; (2) realizar el control de inundaciones; (3) almacenar y conservar el agua; (4) abastecimiento y venta de agua; (5) proveer agua para el comercio y la industria; (6) construir reservorios, presas, diques para abastecimiento de agua, e infraestructura para bombeo y purificación del agua; (7) importar agua; (8) desarrollar infraestructura para la recreación; (9) preservar la pesca y la vida silvestre; (10) proveer servicios de desagüe; (11) conservar los suelos y otros recursos superficiales; (12) generar energía hidroeléctrica; (13) proveer servicios de manejo de la calidad del agua; (14) proveer planes de cobertura total del territorio para el manejo del control de la calidad del agua y para la reducción de la contaminación; (15) proveer servicios de financiamiento para proyectos de control de la contaminación del agua y del aire; (16) supervisar los servicios de deposición de desechos sólidos.

Debe entenderse que la AAGA es un organismo encargado de ejecutar las diversas acciones relacionadas con las fuentes de agua, las cuales anteriormente nadie ejecutaba o se realizaban en forma dispersa o solo en situaciones de emergencia, cada sector por su lado, sin un organismo responsable. Por ejemplo, las defensas ribereñas, en las cuales todos los años se gastan excesivos recursos económicos, son responsabilidad de esas autoridades, y no de la Dirección General de Aguas del gobierno central, pero deberán ejecutarse de acuerdo con un plan maestro para la cuenca, el cual debe contemplar acciones y obras de corto, mediano y largo plazos. *La AAGA es el brazo ejecutivo de la Autoridad Nacional de Aguas y puede actuar, por delegación de ésta, en todo lo relativo a la administración de los derechos sobre el agua y al control de la distribución y uso de esta.* La AAGA debe actuar en el marco de la legislación vigente que, para el ejercicio de sus facultades, puede trascender las atribuciones normativas de la Autoridad de Aguas del país.

Conservación de los suelos

La función de una AAGA respecto del agua exige la ejecución de políticas de conservación de suelos en la cuenca de captación, a fin de aumentar el

almacenamiento y la infiltración del agua en los suelos, incrementar la cantidad de agua durante periodos de estiaje y reducir al mínimo el riesgo de erosión. En el Perú, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) promueve la conservación de suelos como estrategia básica y factor motivador de la organización campesina y de otras actividades conexas en el ámbito de las micro-cuencas. Por esta razón, sería relativamente fácil para una AAGA justificar, en su presupuesto, gastos para motivar la conservación de suelos y recursos naturales, los que pueden ser complementados con recursos provistos por el gobierno central, deseoso de promover políticas de conservación, sobre todo en áreas deprimidas.

Ámbito territorial

La definición del ámbito de una autoridad de gestión de aguas se basa en criterios económicos. Se debe tomar en cuenta la necesidad de resolver problemas de conjunto para todos los residentes en el ámbito de la AAGA. También se debe procurar un equilibrio entre la cantidad y la complejidad de los problemas por resolver y la disponibilidad de recursos financieros para solucionarlos, los cuales se deben derivar de las rentas de los propios residentes. Ello permitirá realizar las acciones requeridas para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los residentes, manejar apropiadamente el agua (cantidad y calidad) y protegerla contra impactos futuros que podrían deteriorarla. Así, el ámbito de una AAGA se define de manera general como:

Conjunto de cuencas vinculadas entre sí y cuyos límites se han definido utilizando como criterios los trabajos y actividades que se deben realizar para resolver los problemas de agua y recursos naturales vinculados. Son criterios también quiénes son los beneficiarios, cuáles los costos y cuáles las fuentes de donde se pueden obtener recursos económicos para financiar los trabajos.

Por ejemplo, en el Perú, la cuenca del río Santa se vincula con otras cuencas (Chao, Virú, Moche, Chicama, Casma, Nepeña y Sechín) mediante los canales CHAVIMOCHIC y CHINECAS. En estas cuencas están ubicadas las importantes ciudades de Chimbote, Trujillo y Huaraz –en donde habitan más de un millón de personas– y existen grandes industrias y minas. Los residentes de estas cuencas podrían, en conjunto, costear la instalación de equipos técnicos de alto nivel para un buen manejo. Una cuenca como la de Chao o la de Virú no podría, por sí sola, sufragar el costo de dichos equipos; además, sería más eficiente disponer de técnicos, quienes, mejor equipados, pueden atender varias cuencas. En el departamento de Arequipa, la Autoridad de Gestión debería incluir la cuenca del río Chili, pues la ciudad de Arequipa, que está a sus orillas y que es la principal beneficiaria, podría contribuir a financiar gran parte de los costos.

Jurisdicción y coexistencia de otras organizaciones en el ámbito de una AAGA

Es importante destacar la naturaleza de la AAGA en relación con otras organizaciones.

En el ámbito de la Autoridad Autónoma podrán existir otras organizaciones también autónomas con atribuciones específicas relativas al uso y manejo del agua y otros recursos, tales como: organizaciones de regantes; organizaciones de agricultores, industriales, mineras, de empresas hidro energéticas; organizaciones municipales para uso de agua, organizaciones de conservación de recursos naturales y entidades de propósitos múltiples (como riego, drenaje, control de inundaciones, recreación, servicios de abastecimiento de agua potable y de tratamiento de aguas residuales), entre otras.

Como cualquier otro usuario, la AAGA, para poder embalsar agua, generar energía y vender agua y energía, tendrá que haber recibido los derechos y permisos de acuerdo con la legislación vigente. Por tanto, la jurisdicción de una autoridad autónoma sobre su ámbito territorial incluye los recursos originados por la ejecución de los planes y proyectos a su cargo, realizados con recursos generados de las aportaciones de todos los usuarios y por las actividades de autofinanciamiento que ejercen por mandato legal. También la autoridad autónoma, previo acuerdo con las entidades responsables, podrá tener facultades administrativas sobre obras hidráulicas u otras pertenecientes al Estado.

En lo que se refiere a la administración de los derechos de agua, esta es una responsabilidad de la Autoridad Nacional de Aguas. Sin embargo, como una AAGA se crea para *conservar, proteger y desarrollar* las fuentes de agua, tiene condiciones técnicas y recursos que le podrían permitir ejecutar esta responsabilidad, si se la encarga la Autoridad Nacional. Esa responsabilidad conlleva mantener los registros de los derechos, instalar y operar la red de información necesaria para evaluar la disponibilidad del agua y repartirla, de acuerdo con las prioridades y los derechos establecidos.

Organización

Una autoridad autónoma se compone de un directorio y una gerencia técnica.

El directorio estará constituido hasta por nueve miembros que representen de manera equitativa a los usuarios de agua del ámbito de la cuenca. En la constitución de cada Autoridad Autónoma se establecerá el número de miembros del directorio. Los miembros del directorio servirán por períodos de seis años y serán renovados por tercios. Sus integrantes deben ser electores hábiles, personas de reconocida moral, con 10 años de experiencia profesional en actividades vinculadas a la gestión de recursos naturales, con vocación de servicio a la comunidad y tener más de cinco años de residencia dentro de la jurisdicción de la autoridad. Los miembros del directorio eligen entre ellos un presidente, un vicepresidente y un secretario/tesorero. El primer directorio será nombrado por resolución suprema a propuesta de la Dirección General de Aguas y Suelos. Los

candidatos deben cumplir con los requisitos de elegibilidad. Durante el primer período el directorio tendrá como responsabilidad adicional desarrollar las condiciones que permitan la participación más equitativa y adecuada en el gobierno de la organización para los intereses de todos los usuarios. A las sesiones del directorio pueden asistir en calidad de invitados asesores y representantes de los organismos públicos vinculados.

La estructura de comando y gerencia de la AAGA constituye, junto con la administración financiera, la base de la autonomía y del carácter de gobierno local de este tipo de organización. Existe discusión sobre la composición del directorio y sobre los procedimientos para nombrarlo. Una posición es que el nombramiento de los directores se realice mediante elecciones generales, celebradas junto con las elecciones municipales u otro mecanismo de elección democrática, caso en el cual deben definirse los requisitos que deben cumplir los candidatos. Como opción, los directores podrían ser nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, a propuesta de las cuencas y siempre que cumplan con los requisitos de elegibilidad. Otra posibilidad es que el nombramiento se realice en forma mixta.

Si el Perú realmente desea romper con la tradición ya agudizada de centralización de poderes del gobierno, debe permitir que los residentes y agricultores de las cuencas decidan por voto libre si quieren o no una autoridad de aguas y suelos y, si la respuesta es afirmativa, deben ser ellos quienes elijan los miembros del directorio cada cierto tiempo (tal vez, para cambiar a todos, pero intercalados, cada 3 años). La Autoridad Nacional les ofrece asesoría técnica, pero sin poder de veto a las decisiones de la autoridad de cuenca, ni en segunda instancia. Ahora bien, si el directorio de la cuenca insiste en no respetar las normas nacionales debidamente aprobadas, hay que tener un mecanismo para tomar la administración de la cuenca en fideicomiso para los propósitos limitados de subsanar decisiones contra las normas nacionales y de lograr la elección de un nuevo directorio⁵.

Un punto a favor de nombrar el directorio mediante elecciones generales es que habría representatividad de todos los usuarios en la verdadera proporción. Al argumento de que los sectores usuarios deben estar representados, se opone el argumento de que si todos los residentes votan, en realidad todos los sectores están representados en la debida proporción y de manera equitativa. Por otra parte, un punto a favor del nombramiento por el Ejecutivo con ratificación del Congreso es la posibilidad de seleccionar personas idóneas, aunque esto puede ser resuelto mediante el establecimiento de requisitos para poder ser candidato.

La opción tomada en la propuesta es la selección de un directorio que cumple los requisitos, nombrado por el gobierno para un primer período, con el encargo adicional de crear las condiciones para una selección democrática del siguiente directorio.

La participación del sector público (Estado) en el directorio

Este es otro tema que genera discusión. Una vez que se concluye que la autonomía es, efectivamente, una condición para el éxito, siempre surge la

⁵ Fredd Mann, Profesor Emérito de la Iowa State University, Ames, Iowa, EE.UU. Comunicación de febrero del 2001, relativa a la propuesta para la creación de Autoridades Autónomas de Gestión de Aguas en el Perú.

pregunta “¿y bueno, de quién dependerá la autoridad autónoma?”. La propuesta es consistente en las ideas planteadas. Si se desea que haya autonomía, el sector público-gobierno central sólo puede participar mediante la provisión de asesoría y apoyo, y no debe formar parte del directorio. De lo contrario, se presentarán situaciones en que se esperará la ayuda del gobierno, soslayándose la responsabilidad de los residentes. Por otro lado, los representantes del gobierno siempre son dependientes de alguna autoridad de su sector y, por tanto, no son independientes en sus decisiones, lo que restaría autonomía a la organización.

La gerencia técnica

La gerencia técnica se organizará en cada Autoridad Autónoma específica según sea necesario para la mejor administración de los asuntos de la Autoridad Autónoma, de acuerdo a las particularidades y condiciones de su ámbito y también para atender aquellos asuntos que asuman por delegación o encargo. La gerencia técnica está a cargo de un gerente técnico nombrado por el directorio. Entre otras, la gerencia técnica deberá realizar las siguientes funciones:

Realizar los estudios, elaborar y ejecutar los planes necesarios para incrementar la disponibilidad del recurso hídrico, para mejorar la eficiencia y para realizar la protección de las fuentes y las áreas servidas por éstas por eventos hidrológicos extremos; establecer las ofertas de agua a través de pronósticos de las disponibilidades; implementar el sistema de manejo de información de los recursos hídricos de la cuenca; definir y operar la instrumentación para obtener la información hidrológica requerida, para la administración del agua según derechos otorgados y para el control de la calidad; operar y mantener la infraestructura a su cargo y realizar el control de las entregas de agua hasta el nivel de la administración a su cargo; monitorear el comportamiento del agua que distribuye en sus distintos usos para detectar impactos negativos del mal uso que pudieran afectar propiedades y fuentes de agua para tomar las medidas pertinentes dentro de las normas vigentes; establecer el régimen del uso del agua subterránea para fines de mantener el equilibrio con el uso del agua superficial; capacitar y dar asistencia técnica a los usuarios para facilitar el buen manejo del recurso en todo su ámbito y colaborar con otras organizaciones fuera del mismo; otras que le encargue el directorio de la autoridad.

El Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) del Ministerio de la Presidencia del Perú es el encargado de los grandes proyectos hidráulicos. En los ámbitos territoriales de las posibles autoridades autónomas de gestión de aguas, existen nueve proyectos especiales del INADE, que participan del proceso de privatización mencionado anteriormente. Para el inicio de las actividades de una AAGA, se ha sugerido que se establezca un mecanismo que permita al INADE, dada su experiencia y capacidad técnica, ocupar, en los ámbitos territoriales en donde tenga un proyecto especial, la gerencia técnica de la AAGA.

Financiamiento

A fin de que una autoridad autónoma pueda ser efectiva en el cumplimiento de sus tareas, es imprescindible lograr el financiamiento adecuado para sus operaciones. En el pasado, la consecución de recursos financieros se ha centralizado en un pequeño grupo de usuarios, con intereses predominantemente agrícolas. Dado que ello ha imposibilitado el logro de un nivel apropiado de financiamiento, las autoridades de cuencas se han fijado un muy estrecho rango de objetivos y sus preocupaciones han girado en torno al *valor de las tarifas por el uso del agua*. Este escaso financiamiento también ha conducido a una sobre-dependencia de la organización local *del gobierno central* para la obtención de dinero, lo que es contraproducente con el papel autónomo de una AAGA.

Para poder ser efectivamente autónoma en su operación, la AAGA debe ser autosuficiente en sus recursos financieros, que deben *originarse de ingresos generados en su propio territorio*.

En la actualidad, en el Perú los recursos para el cuidado de las fuentes de agua provienen principalmente de tarifas pagadas por usuarios no agrarios. A los que usan agua directamente de las fuentes –no todos los residentes– se les cobra una tarifa por unidad de volumen utilizado. Los usuarios que pagan por el producto son las empresas hidro energéticas (KWH producidos). El 90% de los ingresos por usos no agrarios proviene de este subsector. En los últimos tres años, los ingresos por este concepto fueron aproximadamente de tres millones de dólares por año para todo el país, que se han distribuido de la siguiente manera: 60% para los administradores técnicos de distritos de riego (ATDR)⁶, 35% para el Programa de Conservación de Suelos de las Cuencas Altoandinas y 5% para la administración central.

Debido a que la base de clientes de una autoridad de cuencas sería ampliada para incluir a *todos* los residentes de su territorio, todo el que allí reside se beneficiará de los *servicios* de la AAGA. Si *todos se benefician* de estos servicios, *cada cual en la cuenca debería participar en su financiamiento*.

El concepto principal en este punto es que el pago por los servicios que brinda una AAGA mediante el manejo de las fuentes de agua debe estar en proporción al beneficio que se obtiene por el agua. Por ejemplo, el costo de la protección de una ciudad contra las inundaciones debe establecerse según el valor de las propiedades que se protegen. El servicio de entregar agua de calidad adecuada a una industria tiene un valor por la importancia de la calidad del agua para el producto de dicha industria. En general, el agua destinada a los usos industriales, mineros y municipales tiene mayor valor que la orientada al uso agrícola, a pesar de que sea éste el que más consume. Si las tarifas se cobrasen por unidad de volumen, una mina que produce oro pagaría, por igual cantidad de agua, lo mismo que un pequeño agricultor.

⁶ Los ATDR son empleados del gobierno y representan a la Autoridad Nacional de Aguas.

La manera más fácil de proveer el adecuado financiamiento a una AAGA es, por lo tanto, valorar cada hectárea (o unidad de superficie) de la cuenca a un porcentaje dado del valor tasado de dicha unidad de superficie. Este es el mismo proceso usado actualmente en las áreas urbanas para cobrar el impuesto a la propiedad. *Para otros usos se utilizaría el valor tasado de acuerdo con la práctica vigente.*

En general, la forma de generar los ingresos tendría que establecerse según las formas más viables para el medio. Por tanto, es importante dar poder a la AAGA para generar estos ingresos en la forma que sea viable. Las tarifas continuarían orientadas al pago de los costos directos de la operación de los sistemas de provisión de agua.

Debido a que la base de contribuyentes de la AAGA sería ampliada, el porcentaje del valor tasado que se requiere para proporcionar el financiamiento adecuado puede ser un porcentaje muy pequeño del valor de la propiedad –o de otra medida del valor de las empresas, en el caso de industrias, minas y otras–. Debe recordarse que la base impositiva de la AAGA ahora incluye no sólo intereses agrícolas y municipales, sino también industrias de recursos naturales, tales como minería, tala forestal y producción eléctrica.

Por ejemplo, la autoridad autónoma de las cuencas Mochica-Chavín colecta sus ingresos provenientes de la ciudad de Trujillo de la siguiente forma. En esa ciudad, hay 500 000 propietarios de casas, con un valor promedio de la propiedad de US\$10 000, y existen 5000 negocios, con un valor promedio de US\$100 000. La tasa para las residencias es de US\$0,216 por cada US\$1000 de valor de la propiedad, y la tasa para negocios es de US\$0,430 por cada US\$1000 de valor de la propiedad. Así, la recaudación anual es: (a) residencial: $10 \times 0,216 = \text{US\$}2,16$ por propietario; $500\,000 \text{ propietarios} \times \text{US\$}2,16 = \text{US\$}1\,080\,000$; (b) negocios: $100 \times 0,430 = \text{US\$}43,00$ por propietario; $5000 \text{ propietarios} \times \text{US\$}43,00 = \text{US\$}215\,000$. En total por estos conceptos la ciudad de Trujillo contribuiría anualmente con US\$1 295 000,00. Faltarían las contribuciones de las demás tierras, ciudades e industrias de todo el ámbito territorial de esa AAGA.

La cobranza de las contribuciones con base en las tasas sobre la propiedad –o en el valor de la empresa– a todos los propietarios en el territorio de la cuenca sería implementada, mediante el establecimiento de acuerdos con las autoridades existentes para la cobranza de impuestos. Por ejemplo, si una municipalidad ya tiene establecido un sistema de cobranza de impuestos en el territorio de la cuenca, en el recibo anual en que los cobra a sus clientes, también podría cobrar la contribución de éstos por el servicio de agua. Posteriormente la AAGA recibiría de la municipalidad el monto que le corresponde por esas contribuciones. Por otra parte, los *distritos de riego* también podrían actuar como agentes de la AAGA en la cobranza de esa contribución a la base de sus clientes. En el caso de industrias y operaciones que no están sujetos a alguna agencia de cobranza de impuestos, la AAGA recaudará las contribuciones directamente.

Pasos intermedios

La propuesta sobre las autoridades autónomas de gestión de aguas se ha venido desarrollando en el Perú desde 1996. En ella, además del autor de este artículo, participaron especialistas peruanos, entre quienes destacan: Jorge Ecurra Cabrera, ex director del Proyecto de Gestión de Recursos Hídricos del Ministerio de Agricultura y actual Director Técnico del Comité Ejecutivo de Reconstrucción de El Niño (CEREN) del Ministerio de Economía y Finanzas; Carlos Emanuel Tejada, jefe actual del Instituto Nacional de Desarrollo del Ministerio de la Presidencia; y Carlos Caruso, ingeniero de la Oficina de Ingeniería (Autoridad de Aguas) del Estado de Nuevo México, Estados Unidos, en calidad de asesor.

Promovida por el interés y la colaboración de Carlos Amat y León, ministro de Agricultura, la propuesta se convirtió en un proyecto de ley en mayo del 2001; en la consecución de este logro participaron los miembros de la Comisión Técnica Nacional de Aguas y Suelos del Perú (CTNAS): Julio Guerra, director general de Aguas; Matias Prieto, jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); Alejandro Seminario, secretario ejecutivo de la Comisión Especial de Privatización de Tierras (CEPRI-Tierras); Carlos Emanuel, director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE); Efraín Franco, director ejecutivo del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); Jorge Ecurra, director técnico del CEREN; y Milton Von Hesse, del Ministerio de Economía y Finanzas. Para ello, la CTNAS contó con la colaboración de Laureano del Castillo, doctor en leyes, del CEPES y asesor del INRENA; y de Lucía Ruiz, abogada del INRENA. En las sesiones, actuó como secretario Pedro Guerrero del INADE.