



n°99

CONTENIDO

■ Editorial

En serio, los niños son primero

■ P.L. 604: Propone Nueva Ley General del Agua

Propone un nuevo marco legal para el manejo del agua en nuestro país

■ Dictamen del Proyecto de Ley que propone la promoción del patrimonio cultural

Promueve el desarrollo del capital turístico.

**INFORMATIVO  
REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA**

**Director**

Diego Isasi Ruiz-Eldredge

**Editor**

Michel Seiner Pellny

**Equipo de análisis**

Sandra Campos Calderón

Freddy Sequeiros Hilares

### En serio, los niños son primero

El debate de la Ley de la carrera pública magisterial debería ser un intercambio de ideas sobre cómo asegurarles a los niños el cumplimiento de su derecho a recibir una buena educación. Aquí no debe importar qué partido presentó el proyecto de reforma, ni si un sindicato quiere imponer sus condiciones de trabajo para fortalecerse como gremio. Lo primordial son los niños y, por lo tanto, la ley de la carrera pública magisterial debe plantear aquellas normas que les aseguren una mejor educación. Para conseguir este objetivo debemos asegurarnos de que las escuelas tengan buenos profesores y eso, aunque sea políticamente complicado, significa cesar a los profesores que no tienen la capacitación adecuada para la labor.

El dictamen recientemente aprobado por la comisión de educación limita esta posibilidad. No solo porque los profesores no son cesados del todo ya que pueden mantenerse como auxiliares, sino principalmente porque la evaluación de profesores sería una auto evaluación. En efecto, en el Comité de Evaluación están representados directores, subdirectores, coordinadores de área, representantes de los profesores y los padres de familia. Y estos últimos, precisamente los más interesados en asegurar una buena educación, sin voto. Mas aun, se limita el ingreso como profesores de los profesionales altamente capacitados al obligar a que se ingrese al servicio desde el nivel más bajo y además reservar la enseñanza exclusivamente para profesores de carrera. Es decir, se privilegian los intereses gremiales antes que la calidad de la educación.

La propuesta de esperar a que los profesores jalen tres veces sus evaluaciones antes de cesarlos ya era extremadamente “generosa” o permisiva-, pero permitirles regresar como auxiliares y establecer un sistema que no asegura evaluaciones objetivas es realmente un paso atrás. No solo no resuelve el problema actual, sino que hará más difícil que luego se revierta el error. Esperemos que nuestros Congresistas, antes de votar en el Pleno recuerden que los niños no van al colegio para que los profesores ganen un sueldo, los profesores van al colegio para que los niños aprendan. Sin importar que tan difícil sea políticamente su decisión, esta vez, en serio, los niños son primero.

**Diego Isasi**  
**Director Ejecutivo**  
**Reflexión Democrática**

## Resumen

La propuesta reforma en su integridad la regulación del agua vigente desde 1969.

### Análisis Económico-legal

I.- Los usos del agua

- **El agua en la Constitución**

La Constitución Política del país señala en su artículo 66º que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En consecuencia, de acuerdo a este marco constitucional, el agua, como recurso natural, es de propiedad del Estado y este es quien debe disponer las condiciones para su uso.

- **Los usos del agua**

La Ley de aguas vigente contempla expresamente los siguientes usos: (i) para las necesidades primarias y abastecimiento poblacional, (ii) para la cría y explotación de animales, (iii) para la agricultura, (iv) para uso energético, industrial y minero y (v) otros usos.

El proyecto de ley bajo análisis, reconoce solo tres clases de usos: primario, poblacional y productivo.

1. **Primario:** Consiste en el uso directo del agua de las fuentes naturales de agua para cubrir necesidades humanas básicas, no requerirá autorización de la administración ni será retribuido.
2. **Poblacional:** Consiste en la utilización del agua de una fuente o red pública para satisfacer necesidades de consumo, preparación de alimentos y aseo personal. Se ejerce mediante derechos de uso de agua que serán otorgados por el respectivo Consejo de Cuenca.
3. **Productivo:** Consiste en la utilización del agua con carácter exclusivo y con fines determinados en procesos de producción o previos a los mismos, incluye los siguientes: acuícola y pesquero, agrario, energético, industrial, medicinal, minero, recreativo turístico, y de transporte. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la autoridad competente.

La propuesta bajo análisis ha separado el uso primario y el poblacional y, al mismo tiempo, ha concentrado todos los usos productivos en uno solo, estos últimos en la anterior legislación configuraban un uso independiente o caían dentro de la categoría de otros.

- **Las prioridades en los usos del agua**

En cuanto a las prioridades, la regulación propuesta en el proyecto bajo análisis también marca una diferencia con la ley vigente. Esta última establece que el uso primario y el poblacional están a un mismo nivel y tienen preferencia sobre los demás usos; dentro de estos últimos, le otorga prioridad al uso ganadero sobre el agrícola y a ambos sobre el energético, industrial y minero que tienen el mismo nivel de prioridad, correspondiéndole la última prioridad a cualquier uso distinto a los mencionados. Dispone, finalmente, que el Poder Ejecutivo podría variar la prioridad de los usos distintos al primario, poblacional y ganadero.

En contraste, la propuesta bajo análisis señala que el uso primario tendrá preferencia sobre el poblacional y ambos la tendrán sobre los diferentes usos productivos, disponiendo, además que en estos últimos la preferencia sea determinada por el respectivo Consejo de Cuenca en coordinación con el Consejo Nacional del Agua.

Si bien con la nueva propuesta los distintos usos productivos no tienen una prioridad preestablecida por ley, sería mejor que esta esté en función de los beneficios que la actividad reporta al Estado en términos de generación de empleo, inversión y divisas, la misma que se determina de mejor forma siguiendo criterios de mercado.

#### *Garantía de suministro de agua potable*

Un punto negativo en la regulación de los usos del agua es la disposición que ordena a las entidades prestadoras del servicio de agua potable (uso poblacional) a garantizar cierta cantidad de suministro de agua cuando los usuarios no cumplan con el pago de la tarifa. Una disposición como esta, además de incentivar la cultura del no pago entre los usuarios del servicio, desalienta la inversión privada en ese sector de la economía y pone en peligro a las inversiones ya realizadas debido a que la rentabilidad de una empresa de este tipo depende en gran medida por tener usuarios que sean buenos pagadores. Más grave aún, es el perjuicio que podrían sufrir estos últimos, ya sea por una disminución en la calidad del servicio o, por un incremento tarifario en la medida en que la empresa prestadora incluiría dentro de sus costos la alta morosidad que podría producirse.

#### • **Conclusiones**

- La modificación propuesta simplifica la regulación sobre los usos del agua y establece un nuevo marco para la determinación de las prioridades para el uso del recurso hídrico.
- El cambio propuesto no crea el marco adecuado para que el agua sea destinada a los usos que reportan mayores beneficios al Estado en la medida en que la prioridad en los usos productivos se deja al arbitrio de los Consejos de Cuenca y el Consejo Nacional del Agua.

#### **II.- Los derechos sobre el agua**

Como se indicó en la sección I, el uso poblacional y el uso productivo del agua se ejercen previa obtención de derechos sobre el agua; estos, según el proyecto bajo análisis serían:

- 1. Licencia de Uso de Agua:** Es el más importante de los derechos mencionados en la medida en que otorga a su titular la facultad de utilizar, disfrutar y registrar, entre otras, de una dotación anual de aguas a plazo indeterminado mientras subsista la actividad para la cual fue otorgada.
- 2. Permiso de Uso de Agua:** Este derecho es de carácter permanente y permite que sus titulares utilicen una determinada cantidad de agua en épocas de superávit del recurso, o las que provengan de las filtraciones resultantes del ejercicio del derecho de los titulares de Licencias de Uso.
- 3. Autorización de Uso de Agua:** Es un derecho de plazo determinado y se otorga para la ejecución de estudios, obras o lavado de suelos.

Los derechos mencionados son los mismos que contempla la ley vigente, siendo su regulación casi idéntica, inclusive en no permitir la disposición o transferencia de los mismos, lo cual impide que se desarrolle un mercado de aguas.

En la actualidad, con los derechos mencionados no se han obtenido buenos resultados para un uso eficiente del agua. Por el contrario, se tiene una mala administración en el otorgamiento de los derechos, las tarifas por el uso no reflejan el verdadero valor de un recurso escaso como el agua y no hay incentivos para fiscalizar que quienes usen las aguas sean quienes realmente hayan obtenido el derecho para hacerlo.

#### • **Mala administración del uso del agua**

Actualmente, el sector que utiliza una mayor cantidad de agua (80%) y el que presenta mayores problemas en la determinación de los derechos sobre la misma es la agricultura. El principal problema se da a nivel de cuencas.

Uso del Agua a Nivel Nacional (2000/2001)-en MMC/año										
Vertiente	Población		Uso Consuntivo						Total no consuntivo	
			Agrícola		Industrial		Minero			Total
Pacífico	2086	12%	14051	80%	1103	6%	302	2%	17542	4245
Atlántico	345	14%	1946	80%	49	2%	97	4%	2437	6881
Titicaca	27	30%	61	66%	3	3%	2	3%	93	13
<b>Total</b>	<b>2458</b>	<b>12%</b>	<b>16058</b>	<b>80%</b>	<b>1155</b>	<b>6%</b>	<b>401</b>	<b>2%</b>	<b>20072</b>	<b>11139</b>

Fuente: Los Recursos Hídricos en el Perú: Situación Actual y Perspectivas, presentación del Ing. Enrique Salazar (INRENA, marzo 2005)

Se estima, actualmente, que no más del 5% de los agricultores de la costa tienen licencias de agua debidamente formalizadas, mientras el grueso de los agricultores del país no tiene formalmente este derecho administrativo<sup>1</sup>. Esta situación dificulta el cobro por el uso del agua a los usuarios que no tienen los derechos de uso.

- **Retribución por el uso del agua**

En la fijación de las tarifas por el uso de agua se deberían considerar criterios económicos, sociales y ambientales que hagan posible su sostenibilidad.

En el Perú, mediante el Decreto Supremo N° 003-90-AG se aprobó el Reglamento de Tarifas y Cuotas por el Uso de Agua, tanto para fines agrarios como para fines no agrarios. En dicho reglamento se estableció que en el uso de agua superficial con fines agrícolas *“la tarifa es la contribución económica que deben abonar los usuarios por metro cúbico de agua utilizada en su actividad, cualquiera que sea la forma de otorgamiento: por licencia, permiso o autorización”*.

Asimismo, se estableció que la tarifa de agua es el resultado de la suma de tres componentes: ingreso junta de usuarios<sup>2</sup>, canon<sup>3</sup> y amortización<sup>4</sup>. El Estado recibe ingreso por canon y por amortización, no obstante, en caso de no existir obras de regulación ejecutadas por el Estado, este sólo recibe ingreso por canon. El valor del canon es igual al 10% del componente ingresos junta de usuarios, igual valor se fija para el caso del componente amortización en caso que dicho valor no sea fijado por el Proyecto Especial Hidráulico correspondiente.

No obstante, las tarifas de agua deben considerar el pago por el servicio prestado, la escasez del recurso y el pago por la amortización de la infraestructura. Según lo señalado en el párrafo anterior, el valorar el agua como un bien escaso no ha sido considerado ni normado. Esta omisión ocasiona que las tarifas del agua no reflejen el valor real de dicho recurso.

El proyecto bajo análisis no regula cómo es que se fijarán las tarifas y retribuciones, solo menciona, que se deben hacer los estudios respectivos y que el Consejo Nacional del Agua será quien las fije.

Establecer una retribución económica adecuada por el uso del agua posibilitaría la reasignación del agua a las actividades que mayor valor le dan a dicho recurso, asimismo contribuiría a mejorar los problemas de eficiencia, equidad y sostenibilidad de la agricultura, actividad que utiliza cerca del 80% del agua disponible y en la cual el pago por su uso no refleja adecuadamente los costos sociales y privados de la asignación y gestión de este escaso recurso.

<sup>1</sup> ZEGARRA, Eduardo. Mercado de Aguas: viabilidad y potencialidades de un instrumento para la reforma de la gestión hídrica en el Perú, 2004.

<sup>2</sup> Es la parte de la tarifa que se destina a cubrir los costos de la operación, conservación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas de riego de uso común, así como de la distribución del agua de regadío y de los trabajos de protección de cuencas, asimismo cubre los costos de aplicación del sistema de tarifas.

<sup>3</sup> Es la parte de la tarifa que se paga al Estado por el uso de agua, por ser patrimonio de la Nación; constituye ingreso del Fondo de Desarrollo Agrario (FONDEAGRO) o de los Proyectos Especiales Hidráulicos.

<sup>4</sup> Es la parte de la tarifa que se abona al Estado por concepto de reembolso de las inversiones de fondos públicos en obras de regulación de riego; constituye ingresos propios del Fondo de Desarrollo Agrario (FONDEAGRO) o de los Proyectos Especiales Hidráulicos.

### Tarifas de Agua en las Juntas de Usuarios de la Costa

	Tarifas de agua (soles/m3)		
	2004	2005	Var (%)
Centro	0.016750	0.016750	0
Norte	0.012603	0.013257	5.2
Norte Chico	0.012556	0.012489	-0.5
Sur	0.006456	0.007102	10
Sur Chico	0.015925	0.016987	6.7
Total general	0.010997	0.011521	4.8

Fuente: Proyecto Subsectorial de Irrigación, Ministerio de Agricultura

Elaboración: GRADE

En el cuadro anterior se puede observar que en el año 2005 la tarifa promedio de agua cobrada a los regantes en la costa (en donde el agua es escasa) fue de 0.011521 soles por metro cúbico. Un informe de GRADE<sup>5</sup> determinó que el nivel de atraso existente en las tarifas requeriría triplicar las tarifas actuales.

Los impactos del atraso de las tarifas de agua de uso agrario se reflejan en las crecientes ineficiencias en los sistemas de regulación y distribución del agua, los mismos que ocasionan su uso deficiente, limitando la competitividad de los agricultores.

Por otro lado, cabe destacar que el problema no solo se da por las bajas tarifas, sino también por la forma de cobro de la misma. A pesar de que la ley indica que la tarifa por el uso de agua se cobra por metro cúbico utilizado, la mayoría de juntas de regantes cobra el agua por hectárea de sembrío. Debido a la ausencia de medidores o de un sistema de medición de agua consumida, las tarifas se basan más en criterios de superficie y de tipo de cosechas que en el volumen de agua utilizada<sup>6</sup>. Con este sistema de cobro de agua por hectárea, se produce un uso indiscriminado de la misma puesto que no se cobra conforme más se utiliza, lo que alienta este uso indiscriminado y el cultivo de productos intensivos en agua en zonas en donde este recurso es escaso.

Un ejemplo de lo señalado en párrafos anteriores es el caso de la siembra de arroz en la costa. Cerca del 47%<sup>7</sup> de la producción de arroz cáscara se da en esa zona del Perú; a pesar de que, en esa zona resulta ser más escasa la disponibilidad del agua y el arroz es un cultivo intensivo en agua (ver cuadro). Este tipo de situaciones explican en parte que la eficiencia en el uso del agua para el sector agrícola en la Costa sea de 35%<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Informe de Consultoría "Nuevo Enfoque de Fijación de Tarifas por el Uso de Agua Superficial con fines Agrarios". Eduardo Zegarra (GRADE) y Boris Quesada, marzo 2006.

<sup>6</sup> Recursos Hídricos. Douglas Olson. Banco Mundial, 2004.

<sup>7</sup> Ministerio de Agricultura

<sup>8</sup> Los Recursos Hídricos en el Perú Situación Actual y Perspectivas. Ministerio de Agricultura, INRENA.

Población y Disponibilidad Hídrica						
Vertiente	Cuenca Hidrográfica	Población		Recursos de Agua		m3/hab
		Miles	%	(MMC)	%	
Pacífico	53	18430	70	37363	1.8	2,027
Atlántico	44	6852	26	1998752	97.7	292,000
Lago Titicaca	9	1047	4	10172	0.5	9,715
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>26329</b>	<b>100</b>	<b>2046287</b>	<b>100</b>	<b>303742</b>

Fuente: Los Recursos Hídricos en el Perú: Situación Actual y Perspectivas, presentación del Ing. Enrique Salazar (INRENA, marzo 2005)

- **Incentivos para la fiscalización**

El reconocimiento de la titularidad sobre el uso del agua, la cual se establece a través de derechos, permitiría definir las condiciones que se deben tener en cuenta para extraer el agua de su entorno natural, para el uso del agua de una fuente natural y para gestionar los flujos de agua.

Los derechos que se asignan adecuadamente facilitan e incentivan la fiscalización dado que el usuario que tiene derechos sobre el uso del agua no permitirá que otros usurpen este derecho, asimismo se podrá identificar al responsable. Por el contrario, si los derechos no se dan o no se asignan correctamente, cualquier persona puede hacer uso de estos derechos sin autorización, lo que dificulta la fiscalización.

- **Pertinencia de la concesión**

La Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales –Ley 26821–, ley que desarrolla el capítulo de la Constitución sobre recursos naturales, contempla a la concesión como uno de los derechos a otorgarse para la explotación de los mencionados recursos, no obstante, el mismo no se ha incluido en el proyecto bajo análisis.

La concesión, según la ley mencionada en el párrafo anterior, otorga a su titular el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión no otorga a su titular la propiedad sobre el recurso natural, pero sí el derecho de uso y disfrute del mismo y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son, además, irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que la ley le exija para mantener su vigencia. Finalmente, el derecho de concesión puede ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales.

La concesión del agua a empresas privadas es una alternativa que mejoraría la eficiencia de su uso. Por ejemplo, la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento permitiría la expansión del servicio<sup>9</sup> y la atracción de mayores inversiones. La expansión del servicio disminuiría los problemas de mortalidad infantil en los distritos más pobres, si se considera que la mala calidad del agua está directamente relacionada con enfermedades parasitarias infecciosas.

Por otro lado, los opositores a la concesión señalan que la concesión elevaría el precio del agua, sin embargo se debe considerar que debido a la falta de infraestructura (la brecha en el sector saneamiento asciende a US\$ 4,619 millones), actualmente los hogares más pobres son los que pagan más por el agua, entre 10 y 15 veces más, asimismo reciben agua a través de camiones cisterna que no garantizan la buena calidad.

Para el caso del agua para uso agrícola, como se señala más adelante, la concesión de cuencas podría realizarse de manera progresiva, ya que los problemas estructurales y políticos que existen en este sector complican la realización de estas concesiones.

<sup>9</sup> En Lima hay más de un millón de personas que no tiene acceso a agua potable

- **Mercado de aguas**

La creación de un mercado de aguas se da a través de la designación de derechos de uso y la posibilidad de intercambiar (vender y/o transferir) dichos derechos. Países como Chile utilizan el mercado de aguas para mejorar la eficiencia en el uso de este recurso. Con el establecimiento de un mercado de aguas los usuarios empiezan a valorar el agua como un bien económico, es decir, le asignan un precio.

En el Perú, es complicado crear un mercado de aguas básicamente por factores económicos, políticos e institucionales, sobre todo para el sector agrícola, los agricultores se muestran reacios porque consideran que un mercado de aguas podría perjudicar sus intereses<sup>10</sup>. Sin embargo, la creación del mercado de aguas se puede realizar de manera progresiva, por ejemplo, empezando con un mercado de aguas al interior de cada sector (intrasectorial).

Por otro lado, se debe considerar que la existencia del mercado de aguas podría limitar el acceso a los que menos recursos poseen, es en esos casos donde debería intervenir el Estado a través de subsidios.

- **El registro de derechos**

La propuesta crea el Registro Administrativo de Derechos de Agua que será llevado por el Consejo Nacional del Agua. Es necesario poseer un eficiente sistema de catastro y registro para el otorgamiento de derechos de agua, de tal forma que se le dé seguridad jurídica al usuario. La autoridad encargada de dar los derechos del agua debe evitar situaciones de inestabilidad de los derechos adquiridos<sup>11</sup>. El derecho garantizado de acceso al agua permite asegurar un mejor uso e inversión en este recurso. Por el contrario, de no existir un derecho garantizado sobre este recurso no se pueden establecer condiciones para un uso eficiente del mismo.

- **Conclusiones**

- Para que se pueda dar un uso eficiente del agua, esta se debe valorar bajo la consideración de que es un bien escaso.
- Asimismo, se debe cobrar las tarifas que reflejen el valor real del agua. Existe una sobre-explotación del agua porque la tarifa para su uso está muy por debajo de su valor real (subvaluación).
- La mejora en la fiscalización evitará que se produzcan desperdicios en el uso del agua. Finalmente, para el cumplimiento de los ítems anteriores y para una mayor eficiencia en el uso del agua, la concesión y el intercambio de derechos de uso de este recurso se muestran como una buena opción. El éxito dependerá de que se realicen buenos contratos de concesión, que se definan bien los derechos sobre el agua y que el Estado ejercite eficazmente su función reguladora y dé los subsidios a los usuarios que lo necesiten.

### III.- Gestión del Agua

- **Sistema Nacional de Gestión del Agua**

Se crea este sistema de gestión ante la necesidad de ordenar el caótico y disperso sistema de gestión que actualmente tiene el agua. Así, por ejemplo, una de las entidades creadas para este nuevo sistema, el Consejo Nacional del Agua, se conformará a partir de la fusión de ocho entidades entre órganos, organismos y proyectos del Poder Ejecutivo<sup>12</sup>. El objetivo perseguido es positivo en la medida en que: (i) se busca ordenar las funciones, evitando la duplicidad, (b) se evita el gasto innecesario de recursos materiales y humanos, y (c) se otorga a los administrados interlocutores definidos.

Al nuevo sistema pertenecen las siguientes entidades<sup>13</sup>:

<sup>10</sup> ZEGARRA, Eduardo. Op. cit.

<sup>10</sup> Ibíd.

<sup>11</sup> ZEGARRA, Eduardo. Op. cit.

<sup>12</sup> El Consejo Nacional del Agua reemplazará a: 1) La intendencia de Recursos Hídricos del INRENA, 2) el Programa Subsectorial de Irrigación 3) el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), 4) el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), 5) el órgano de línea respectivo dentro de DIGESA, 6) el órgano de línea respectivo dentro del SENAMHI, 7) las Administraciones Técnicas de Distrito de Riego de las Direcciones Regionales Agrarias y 8) las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica existentes.

<sup>13</sup> El proyecto menciona, además, a los gremios empresariales y a las comunidades campesinas y nativas, no obstante, estas solo forman parte del sistema por su participación como integrantes en las cuatro entidades que se mencionan.



### a) El Consejo Nacional del Agua

Se crea como OPD de la Presidencia del Consejo de Ministros y será la máxima autoridad del Sistema Nacional de Gestión del Agua y su organismo rector. Ejercerá la jurisdicción administrativa exclusiva en aspectos técnico-normativos. El mencionado consejo estará compuesto por:

1. Consejo Directivo: órgano deliberativo y decisorio compuesto por 9 miembros: Un representante del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), quien asumirá la Presidencia del Consejo Directivo; un representante de los sectores públicos productivos; un representante de los sectores públicos de salud y de saneamiento; un representante de los Gobiernos Regionales; un representante de las Organizaciones de Usuarios de Agua con fin agrario; un representante de las Organizaciones de Usuarios de Agua y gremios empresariales con fin no agrario; un representante de los gremios empresariales vinculados al uso del agua; un representante de las Comunidades Campesinas; y un representante de las Comunidades Nativas.
2. Secretaría Ejecutiva: órgano ejecutivo a cargo de un Secretario Ejecutivo elegido por el Consejo Directivo.
3. Tribunal Nacional del Agua: órgano con competencia nacional que conocerá en última instancia administrativa las reclamaciones y recursos contra las resoluciones emitidas a nivel de los consejos de cuenca. los vocales que lo integrarán serán elegidos mediante concurso público, mientras que su organización y composición serán determinadas mediante reglamento.

La presencia en el Consejo Nacional del Agua de los representante de las Organizaciones de Usuarios de Agua con fin agrario, de las Organizaciones de Usuarios de Agua y gremios empresariales con fin no agrario, de los gremios empresariales vinculados al uso del aguas y de las Comunidades Campesinas y de las Comunidades Nativas; podría generar que las retribuciones y tarifas por los derechos sobre el agua no se fijen técnicamente, sino por el interés de los mencionados grupos en la medida que la fijación de aquellas es competencia del Consejo Nacional del Agua. Por ello, debería precisarse que dichos miembros no deberían tener injerencia en la fijación de las tarifas y en lugar de ser parte del Consejo Nacional del Agua formen un Consejo Consultivo.

### b) Los Consejos de Cuenca

Se crearán como OPD's y serán la máxima autoridad del agua en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, los mismos que se conformarán en base a la agrupación de una o más unidades hidrográficas indivisas, las mismas que serán demarcadas por el Consejo Nacional del Agua. Ejercerán la jurisdicción administrativa exclusiva en aspectos técnico-normativos en todas las fuentes de agua y sus bienes asociados dentro de su ámbito.

Estos órganos serán de dos tipos: intraregionales, cuando las unidades hidrográficas que integren su ámbito se localicen dentro de una región, en este caso estarán adscritas al Gobierno Regional respectivo, e interregionales, cuando las unidades hidrográficas que integren su ámbito se localicen en más de una región, en este caso estarán adscritas al Consejo Nacional del Agua. En ambos casos se establecerán a solicitud de los gobiernos regionales involucrados con opinión favorable del Consejo Nacional del Agua. Los consejos de cuenca estarán conformados por un Consejo Directivo y un Gerente de Cuenca, el primero será el órgano deliberativo y decisorio<sup>14</sup>, mientras que el segundo será el órgano ejecutivo.

#### Comentarios

Que los consejos de cuenca se formen a partir de una solicitud de los gobiernos regionales podría ocasionar que cuando en una cuenca se vean involucradas más de una región estas puedan bloquear su conformación por falta de acuerdo entre las mismas, impidiendo así que el agua se gestione a nivel de cuencas. La conformación de los consejos de cuenca debería responder a un criterio eminentemente técnico y estratégico, en consecuencia, el Consejo Nacional del Agua es el que debería tener la iniciativa en este punto.

<sup>14</sup> Se compondrá por una cantidad que va de ocho a quince miembros dependiendo si se trata de un consejo de cuenca intraregional o interregional.

**c) Los gobiernos regionales**

Los gobiernos regionales, además de las atribuciones específicas de acuerdo a su ley orgánica, el proyecto bajo análisis les encarga determinadas funciones. En materia agraria deben vigilar, por ejemplo, que el agua se use de acuerdo a los derechos otorgados y llevar el registro de los volúmenes de agua usados mensual y anualmente en el agro. En materia ambiental debe supervisar que se cumplan las normas ambientales sobre el agua dentro de su ámbito. En materia de infraestructura debe, por ejemplo, responsabilizarse de la operación de la infraestructura hidráulica mayor a su cargo.

*Autoridades Regionales del Agua*

Serán órganos del Sistema Nacional del Agua pertenecientes a la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, cuya dependencia técnica, administrativa y funcional será determinada en el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional respectivo. Ejercerán sus funciones en el ámbito de los Distritos Hidráulicos aprobados por el Consejo Nacional del Agua a propuesta del Gobierno Regional.

**d) Los gobiernos locales**

Los gobiernos municipales provinciales poseen atribuciones en materia de saneamiento y salubridad, educación y recreación, y en promoción de la participación ciudadana. Dentro de estas funciones destacan la regulación y fiscalización de vertimiento de desechos en el ámbito de la provincia y el registro de las organizaciones de usuarios.

Los gobiernos municipales distritales poseen atribuciones en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, y en materia de educación y recreación.

**e) Las organizaciones de usuarios**

Los usuarios del agua se deben organizar en Comités, Comisiones y Juntas. Los primeros son el nivel mínimo de organización y se forman a nivel de canal menor, de pozo o de zona de afloramiento de agua, estos deben integrar Comisiones que se forman a nivel de Sector Hidráulico y, a su vez, estos últimos deben integrar las Juntas que se forman a nivel de Distrito Hidráulico. En todos los casos serán asociaciones civiles sin fines de lucro y tendrán la finalidad de lograr una participación organizada de los usuarios en la gestión y uso sostenible del agua.

**• Procedimiento administrativo**

La propuesta crea un procedimiento administrativo único y especial bajo la jurisdicción administrativa del Consejo Nacional del Agua para resolver asuntos sobre derechos del agua, otros derechos previstos en la ley, servidumbres, conflictos administrativos, medidas de protección, aspectos económicos, infracciones y sanciones, y cualquier otro relacionado en la ley y el reglamento. La implantación de este procedimiento es positiva en la medida en que un solo procedimiento facilita la actuación de los administrados frente a la administración, así, el trámite de las solicitudes y reclamaciones podría ser más rápido.

**• Conclusiones**

- El proyecto bajo análisis simplifica el actual sistema de gestión administrativa del agua, lo cual es beneficioso para una gestión eficiente del recurso hídrico.
- No obstante lo anterior, se presentan indefiniciones sobre las funciones de los gobiernos regionales, en especial con respecto a las Autoridades Regionales del Agua, ya que los Consejos de Cuenca no tendrán injerencia alguna para determinar la creación de aquellas ni tampoco para determinar sus funciones y sí los gobiernos regionales; en consecuencia, se podrían generar conflictos entre las mencionadas autoridades y los Consejos de Cuenca.

## Resumen de la propuesta

La propuesta crea un procedimiento para que hoteles con un mínimo de cuatro estrellas y restaurantes con la calificación de cuatro tenedores o más puedan establecerse, previo derecho de concesión otorgado por el Estado, dentro de la extensión de los inmuebles que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación que sean propiedad del Estado. La iniciativa propone, asimismo, que lo obtenido por el otorgamiento del derecho de concesión deberá ser destinado a la puesta en valor, restauración, recuperación, conservación y desarrollo sostenible del Patrimonio Cultural y de la mejora de su entorno.

## Análisis Económico-legal

### I. Análisis legal

#### **A. Marco Constitucional**

El artículo 21 de la Constitución señala que los bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación se encuentran protegidos por el Estado y que este fomenta la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo.

De acuerdo con el marco constitucional, la protección estatal a los bienes pertenecientes al patrimonio estatal no impide la participación privada, por el contrario, se prescribe el fomento de la misma siempre que se dirija a alcanzar los objetivos mencionados en el párrafo anterior.

#### **B. Bienes involucrados**

De acuerdo con el dictamen bajo análisis, los bienes donde se promovería la inversión privada serían todos los inmuebles prehispánicos pertenecientes al Patrimonio Cultural y, además, los posteriores a dicho periodo (coloniales y republicanos) que sean propiedad del Estado<sup>15</sup>.

De acuerdo con la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación –Ley 28296– y su Reglamento –DS N° 011-2006-ED–, los mencionados en primer término tienen la condición de intangibles, inalienables e imprescriptibles, siendo administrados por el INC; los segundos no tienen dicha condición, sin embargo, al igual como ocurre con los primeros, el INC debe autorizar cualquier obra pública o privada que involucre a los mencionados bienes.

Las mencionadas normas disponen, además, que la protección de los inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural alcanzan al suelo, subsuelo, aires y el marco circundante en la extensión técnicamente necesaria.

#### **C. Viabilidad legal en los inmuebles prehispánicos**

De acuerdo con el Reglamento de Investigaciones Arqueológicas, aprobado por Resolución Suprema 004-2000-ED, dentro de los inmuebles prehispánicos pueden existir distintas zonas: el monumento en sí mismo y áreas de uso restringido constituidas por sectores ubicados alrededor o en zonas de influencia del monumento arqueológico. Tanto el monumento en sí, como las áreas de uso restringido, son intangibles lo que, conforme a la última norma citada, significa que su uso es exclusivo para fines de proyectos o programas de investigación, evaluación y emergencia; así como para proyectos de conservación de sitios arqueológicos. Sin embargo, por lo general, dichos inmuebles abarcan una extensión que excede al monumento en sí y a las áreas de uso restringido

Tomando en cuenta lo anterior, es viable el funcionamiento de restaurantes y hoteles dentro de los inmuebles prehispánicos integrantes del Patrimonio cultural, siempre que los mismos no se instalen en el monumento en sí y tampoco en las áreas de uso restringido. Asimismo, las actuales áreas de uso restringido también podrían utilizarse en la medida en que no comprometan la integridad del monumento arqueológico, no obstante, para ello

<sup>15</sup> Los inmuebles coloniales y republicanos pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación pueden ser propiedad de privados.

se debe modificar el carácter intangible de aquellas áreas o, en su defecto, modificar la definición de intangible contenida en el artículo 3 del Reglamento de Investigaciones Arqueológicas.

Más aún, su uso para esta finalidad es recomendable en la medida en que dichos espacios constituirían bienes con un gran valor económico que se estarían desaprovechando.

### **D. Viabilidad legal en los inmuebles coloniales y republicanos**

El área e infraestructura de los inmuebles coloniales y republicanos pertenecientes al Patrimonio Cultural sí puede utilizarse para la instalación de hoteles y restaurantes, no obstante, según la Resolución Directoral 061-INC, el uso que se dé debe ser: *“decoroso y compatible con el respeto que merecen las obras por su categoría de Monumentos, asegurándose la conservación en todas sus partes, estructura, forma, motivos ornamentales y demás elementos tales como mobiliario y otros que forman parte integrante de su arquitectura”*.

### **E. Derecho de concesión**

La propuesta, dentro de las diferentes autorizaciones administrativas que podrían ser utilizadas, opta por el derecho de concesión. La utilización de este es conveniente en la medida en que permitirá elegir entre diferentes proyectos de inversión que se presenten, así se incentiva la competencia entre los interesados en realizar inversiones y el Estado tiene la oportunidad de escoger a la propuesta de inversión que satisfaga en mayor medida a sus intereses.

## **II. Análisis Económico**

En la actualidad, no existe un procedimiento específico que permita que se den proyectos de inversión dentro de los inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural. Esto ha limitado el desarrollo económico sobre la base de tan importante recurso. Por lo tanto, una iniciativa que esclarezca estos procedimientos sin duda tendrá un impacto positivo en el mejor aprovechamiento del patrimonio cultural. Para ello es necesario asignar las competencias de otorgamiento de licencias y permisos de manera clara dentro del Estado. Eso permitirá que los inversionistas puedan desarrollar sus proyectos con mayor agilidad y asegurando que los permisos obtenidos sean confiables.

### **A. Comité de evaluación**

Según la propuesta, los proyectos que presenten los inversionistas serán sometidas a un Comité de Evaluación integrado por un representante del INC, un representante del MINCETUR, un representante del Gobierno Regional y otro del municipio donde se ubique el monumento. Dicho comité, dará el visto bueno para llevar a cabo el proyecto de inversión y será el INC quien otorgue la concesión respectiva.

Ante la falta de claridad acerca del procedimiento que debe seguirse para realizar este tipo de inversiones, este comité ofrecería un procedimiento claro, facilitando las inversiones. Por otro lado, así como es necesario incluir al INC para asegurar que no se dañe el patrimonio cultural, es importante la participación del MINCETUR y las Municipalidades para que se consideren también criterios de promoción del turismo y desarrollo de las localidades.

### **B. Importancia de la puesta en valor de bienes inmuebles**

La iniciativa plantea revertir el problema de aquellos bienes inmuebles del patrimonio cultural que tienen valor económico pero que no son aprovechados ni puestos en valor, por lo que se mantienen con potencial explotable inerte. Actualmente, se produce una subutilización de los recursos turísticos, lo que representa una pérdida en el bienestar social y económico al desaprovechar una fuente de generación de puestos de trabajo y oportunidades de crecimiento económico. Es preciso aplicar políticas de animación cultural que conviertan los conjuntos históricos en polos turísticos y culturales que contribuyan con el desarrollo sostenible de sus áreas de influencia.

## Dictamen del P.L. 394 que promueve la inversión privada y el desarrollo sostenible del Patrimonio Cultural de la nación

Como se muestra en el gráfico adjunto, los arribos y pernотaciones se concentran en algunas regiones, dejando de lado otras que también cuentan con atractivos turísticos importantes, como la fortaleza de Kuélap en Amazonas y el templo de las manos cruzadas – Kotosh en Huánuco. Se le ha dado énfasis a la difusión de una parte limitada de circuitos arqueológicos (la ciudadela de Machu Pichu, el parque arqueológico de Choquequirao, la Huaca Pucllana), donde se han ido concentrando las inversiones.

Si bien según cifras de PromPerú, el flujo de visitas a las ciudades del país se ha incrementado, la participación sigue siendo la misma. Lima lidera con un 87% de participación, seguida de Cuzco, Puno y Arequipa con un 42%, 21% y 20%, respectivamente. La falta de inversión en zonas alejadas impide que se genere un desarrollo sostenible en las mismas, que promueva el patrimonio cultural y se muestre atractiva tanto para el turista extranjero como nacional.

Lo rescatable de los datos, es que demuestran los beneficios generados gracias al aprovechamiento de los recursos arqueológicos en las ciudades de Lima y Cuzco, que cuentan con una afluencia turística considerable, concentrando más del 60% del total para el año 2005. Pero este aprovechamiento se dificulta debido a que los recursos que se destinan a la conservación y restauración de los monumentos, así como a la construcción y mantenimiento de las vías de acceso y conexión son muy limitados.

Es indispensable incentivar la inversión privada tanto en infraestructura como en puesta en valor de los monumentos arqueológicos, para así incrementar el flujo turístico. El turismo es un sector generador de empleo de manera descentralizada y un mecanismo importante para una adecuada distribución de la riqueza; donde el patrimonio cultural se muestra como el eje básico para el desarrollo. En este sentido, las inversiones que desean promover el proyecto devendrían en mejoras concretas en el patrimonio cultural: edificios y bienes culturales restaurados y espacios públicos recuperados.

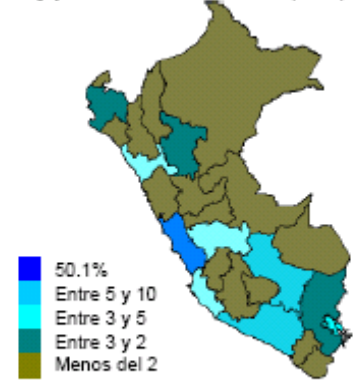
### C. Derechos de propiedad y manejo de licencias

La propuesta bajo análisis se muestra favorable para el desarrollo del país, dado que brinda un marco regulatorio claro y simple, para impulsar la inversión privada. No es sorprendente que según el reporte Mundial de Competitividad del World Economic Forum del 2005-2006, el Perú se encuentre por debajo del promedio mundial. En cuanto al manejo de licencias, de acuerdo al informe del Doing Business 2006, nos ubicamos en el puesto 121 de las 175 economías que estudiaron. Para la obtención de una licencia se requieren 19 procedimientos, lo cual demora 201 días. Así el costo representa alrededor del 338% del ingreso per cápita. Ello pone en evidencia la lentitud de nuestro sistema regulatorio y la falta de incentivos para invertir en zonas alejadas y descuidadas. A lo complicado que es el proceso para la explotación turística, se suma toda la complejidad que conlleva las inversiones relacionadas a la explotación del patrimonio cultural, más aún al no saber con exactitud cuáles y dónde se deben realizar los trámites.

### D. Calificación mínima

La propuesta solo permite que se establezcan restaurantes de cuatro o más tenedores u hoteles de cuatro o más estrellas, no obstante, se estarían restringiendo los servicios que se pueden brindar dentro de los inmuebles del patrimonio cultural a personas con alto poder adquisitivo, situación que es discriminatoria. Adicionalmente, este caso de discriminación puede llevar a la explotación ineficiente de recursos turísticos de alto valor al excluir estrategias empresariales de consumo masivo.

Flujo Turístico en términos de arribos y pernотaciones – 2005 (en %)



Fuente: MINCETUR.  
Elaboración: Reflexión Democrática