

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**Título**

**LA GESTIÓN TERRITORIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE ECOSISTEMAS  
FLUVIALES: EL CASO DE LA MANCOMUNIDAD MUNICIPAL CUENCA  
MANTARO**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DESARROLLO  
AMBIENTAL**

**AUTOR**

MAURO JAVIER JURADO SALCEDO

**ASESORA**

ZOILA MARTHA RODRIGUEZ ACHUNG

Julio, 2021

## RESUMEN

La degradación de los ecosistemas fluviales es una de las principales problemáticas ambientales del Perú. En el caso del río Mantaro, uno de las principales causas del problema es la contaminación de los ríos por parte de los efluentes y residuos vertidos al cauce. Sin embargo, detrás de ello se encuentra una problemática de ordenamiento territorial y usos de suelo que repercute en un crecimiento urbano desordenado en torno al valle, un uso inadecuado del recurso hídrico por parte de las actividades económicas y un deterioro del paisaje integral, no solo de las zonas ribereñas, sino de la cuenca en su totalidad. Es por ello que la recuperación de los ecosistemas fluviales del Mantaro trasciende la escala local y presenta un reto para la gestión territorial en el Perú, la cual requiere un enfoque sistémico y multiescalar para el planteamiento de intervenciones. En los últimos años, bajo el contexto de un proceso de descentralización, se ha propiciado la asociatividad de los territorios mediante la modalidad de mancomunidades municipales, en la búsqueda de una escala intermedia de intervención para la solución de problemas conjuntos. Sin embargo, las mancomunidades conviven con un conjunto de componentes y entidades dentro de una intrincada institucionalidad ambiental peruana. La investigación tiene como objetivo analizar de qué manera la gestión territorial que lleva a cabo una mancomunidad de la cuenca del Mantaro (que comprenden la planificación del desarrollo, la articulación de planes y la inversión en proyectos ambientales), se encuentra orientando la recuperación de los ecosistemas fluviales en el territorio.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN .....	2
Siglas y acrónimos .....	8
<b>CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Problema socioambiental .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Justificación .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3. Preguntas y objetivos de investigación .....</b>	<b>16</b>
1.3.1. Pregunta general .....	16
1.3.2. Preguntas específicas .....	17
1.3.3. Objetivo general de la investigación .....	17
1.3.4. Objetivos específicos .....	17
<b>CAPÍTULO 2: DISEÑO METODOLÓGICO .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Enfoque y método .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2. Delimitación del caso de estudio y criterios de elección .....</b>	<b>20</b>
<b>2.3. Variables e indicadores .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4. Técnicas e Instrumentos de recojo de información .....</b>	<b>23</b>
<b>2.5. Fuentes e informantes .....</b>	<b>24</b>
<b>2.6. Principios éticos y consentimiento informado .....</b>	<b>26</b>
<b>2.7. Aplicación de instrumentos, procesamiento y análisis .....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO 3: ESTADO DEL ARTE .....</b>	<b>29</b>
<b>3.1. La problemática ecológica de la cuenca del Mantaro .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2. Estudios sobre recuperación de ecosistemas fluviales .....</b>	<b>30</b>
<b>3.3. Estudios sobre gestión y planificación territorial .....</b>	<b>32</b>
<b>3.4. Estudios sobre gestión y planificación territorial aplicados a ecosistemas fluviales .....</b>	<b>34</b>
<b>3.5. Estudios en el contexto peruano .....</b>	<b>34</b>
<b>3.6. Conclusión: Los vacíos en la literatura .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 4: MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1. Enfoques y conceptos de desarrollo territorial-ambiental para la recuperación de ecosistemas fluviales .....</b>	<b>38</b>
4.1.1. El desarrollo territorial .....	39
4.1.1.1. <i>El territorio</i> .....	39
4.1.1.2. <i>El enfoque territorial</i> .....	40
4.1.2. El enfoque paisajístico: la concatenación de ecosistemas .....	43

4.1.3. El enfoque de cuencas .....	46
4.1.4. Conceptos de ecosistemas fluviales .....	49
4.1.4.1. <i>La delimitación de un ecosistema fluvial</i> .....	49
4.1.4.2. <i>La degradación de los ecosistemas fluviales</i> .....	51
4.1.4.3. <i>La restauración ecológica de los ecosistemas fluviales</i> .....	53
<b>4.2. Enfoques que orientan la gestión pública del territorio</b> .....	<b>54</b>
4.2.1. La gobernanza del territorio .....	55
4.2.2. El ordenamiento territorial.....	59
4.2.3. Descentralización y gestión descentralizada.....	60
4.2.3.1. <i>La descentralización política</i> .....	61
4.2.3.2. <i>La descentralización administrativa</i> .....	61
4.2.3.3. <i>La descentralización económica</i> .....	62
4.2.3.4. <i>Gestión descentralizada</i> .....	62
4.2.4. Procesos de gestión del territorio .....	63
4.2.4.1. <i>El ciclo de la gestión del territorio</i> .....	64
4.2.4.2. <i>El concepto de planificación territorial</i> .....	66
4.2.4.3. <i>La articulación de intervenciones en el territorio</i> .....	70
4.2.4.4. <i>La articulación horizontal y vertical</i> .....	71
4.2.4.5. <i>La articulación del proceso de planificación</i> .....	72
4.2.4.6. <i>La mancomunidad</i> .....	74
<b>CAPÍTULO 5: MARCO CONTEXTUAL.....</b>	<b>76</b>
<b>5.1. Contexto político, normativo e institucional del objeto de estudio</b> .....	<b>76</b>
5.1.1. Políticas y Regulaciones Nacionales que enmarcan el objeto de estudio... 76	
5.1.1.1. <i>Política Nacional del Ambiente</i> .....	77
5.1.1.2. <i>Política para el Ordenamiento Territorial</i> .....	78
5.1.1.3. <i>Ley de Recursos Hídricos</i> .....	79
5.1.2. Políticas transversales para la planificación de los órganos públicos .....	81
5.1.2.1. <i>El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)</i> .....	81
5.1.2.2. <i>El Sistema de Presupuesto Público</i> .....	84
5.1.2.3. <i>Sistema de Inversión Pública</i> .....	86
5.1.3. Políticas que regulan la intervención territorial de Gobiernos locales y Mancomunidades .....	87
5.1.3.1. <i>Ley de Bases de la Descentralización</i> .....	87
5.1.3.2. <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i> .....	88
5.1.3.3. <i>Ley de Mancomunidades</i> .....	89

<b>5.2. Descentralización y desigualdades territoriales en el Perú</b> .....	92
5.2.1. Desigualdades socioambientales en el contexto de los andes peruanos ...	92
5.2.2. Centralismo y descentralización en el Perú.....	94
5.2.3. Las mancomunidades en el contexto de la descentralización .....	96
<b>CAPÍTULO 6: ESTUDIO DE CASO</b> .....	<b>98</b>
<b>6.1. Presentación del caso: La Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro</b> .....	98
6.1.1. El ámbito geográfico de la mancomunidad.....	98
<b>6.2. La planificación de la recuperación ecosistemas fluviales en el ámbito de la mancomunidad</b> .....	100
6.2.1. Identificación de problemáticas .....	101
6.2.1.1. <i>Las problemáticas priorizadas</i> .....	101
6.2.1.2. <i>Enfoques subyacentes en la identificación de problemáticas</i> .....	106
6.2.2. El diseño estratégico de la mancomunidad.....	111
6.2.2.1. <i>Visiones de desarrollo compartidas</i> .....	112
6.2.2.2. <i>Objetivos estratégicos territoriales e institucionales</i> .....	113
6.2.2.3. <i>Enfoques subyacentes en el planteamiento de objetivos</i> .....	119
<b>6.3. La articulación de los procesos de planificación y gestión</b> .....	123
6.3.1. Reconocimiento entre actores .....	124
6.3.2. Alineamiento en los instrumentos de gestión.....	125
6.3.2.1. <i>Consenso sobre la problemática</i> .....	125
6.3.2.2. <i>Alineamiento de objetivos</i> .....	129
6.3.3. Coordinación entre mancomunidad y otros actores.....	133
6.3.4. Recursos invertidos de manera mancomunada.....	136
6.3.5. Análisis de redes de articulación territorial.....	137
<b>6.4. La inversión en proyectos de recuperación</b> .....	139
6.4.1. Los proyectos de recuperación.....	139
6.4.1.1. <i>Características de los proyectos</i> .....	140
6.4.1.2. <i>Dimensión y alcance de los proyectos</i> .....	142
6.4.2. Dificultades en la implementación y ejecución de proyectos de recuperación.....	143
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>146</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>151</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>162</b>

## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Contaminación por relaves mineros / residuos sólidos (Ríos del Planeta, 2019) .....	10
Imagen 2. Ámbito de la cuenca del río Mantaro (Autoridad Nacional del Agua, 2018) .....	10
Imagen 3. La pregunta de investigación: La gestión territorial y sus componentes (Elaboración propia) .....	17
Imagen 4. Mancomunidad Municipal Mantaro – Mantaro (Elaboración propia).....	21
Imagen 5. Estado del arte (Elaboración propia).....	36
Imagen 6. Enfoques para la gestión ambiental del territorio (Elaboración propia) .....	38
Imagen 7. Modelo de Formación de la Política Pública (Elaboración propia, basado de Molina, 2002) .....	64
Imagen 8. Articulación de procesos/ciclos de gestión (Elaboración propia, basado de Molina, 2002) .....	65
Imagen 9. Políticas y Regulaciones del Gobierno Peruano que enmarcan el objeto de estudio (Elaboración propia).....	76
Imagen 10. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2017, p. 7) .....	81
Imagen 11. Distribución del Presupuesto (PIA) según nivel de gobierno, 2010–2020. Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (Llanos, 2019) .....	85
Imagen 12. Variación porcentual en la asignación presupuestal según nivel de gobierno Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (Llanos, 2019) .....	86
Imagen 13. Contexto político, normativo e institucional del objeto de estudio (Elaboración propia) .....	91
Imagen 14. Cuenca del Mantaro (Elaboración propia) .....	98
Imagen 15. Mancomunidades provinciales de la cuenca del Mantaro (Elaboración propia).....	99
Imagen 16. Instrumentos de planificación de la Mancomunidad de Mantaro (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, 2019b) .....	100
Imagen 17. Enfoques para el análisis de problemáticas. (Elaboración propia) .....	106
Imagen 18. Relación de la Mancomunidad con los territorios de la Cuenca del Mantaro y el VRAEM (Elaboración propia).....	110
Imagen 19. Enfoques para el análisis de objetivos estratégicos. (Elaboración propia) .....	119
Imagen 20. Sociograma de análisis de redes territoriales. (Elaboración propia).....	138
Imagen 21. Ámbito de la Mancomunidad (Elaboración propia) .....	142

## ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro 1. Variables e indicadores.....	22
Cuadro 2. Fuentes documentales de información.....	25
Cuadro 3. Actores entrevistados.....	26
Cuadro 4. Ejes y estrategias de interés en la Política Nacional de Ambiente.....	78
Cuadro 5. Objetivos y lineamientos de OT de interés para el objeto de estudio.....	79
Cuadro 6. Aspectos de la Ley Orgánica de Municipalidades.....	88
Cuadro 7. Problemáticas identificadas en el ámbito de la mancomunidad.....	102
Cuadro 8. Problemáticas identificadas por las políticas sectoriales nacionales.....	105
Cuadro 9. Características de los enfoques presentes en las problemáticas planteados por la MMCM.....	111
Cuadro 10. Visiones de desarrollo territorial según PDC de Huanta y Churcampa (extractos relacionados a problemáticas socioambientales).....	112
Cuadro 11. Tipos de objetivos según POA 2019 de la MMCM.....	114
Cuadro 12. Objetivos estratégicos en el ámbito de la mancomunidad.....	115
Cuadro 13. Objetivos estratégicos ambientales en las políticas sectoriales nacionales.....	117
Cuadro 14. Características de los enfoques presentes en el diseño estratégico de la MMCM.....	122
Cuadro 15. Consenso en las problemáticas sobre degradación de ecosistemas fluviales y cambio climático.....	125
Cuadro 16. Consenso en las problemáticas sobre la hidroeléctrica.....	127
Cuadro 17. Consenso en las problemáticas sobre contaminación.....	127
Cuadro 18. Consenso en las problemáticas sobre la gestión ambiental.....	128
Cuadro 19. Alineamiento de objetivos sobre los ecosistemas fluviales y de cuenca.....	129
Cuadro 20. Alineamiento de objetivos sobre manejo de la contaminación ambiental.....	130
Cuadro 21. Alineamiento de objetivos sobre la actividad hidroeléctrica.....	131
Cuadro 22. Alineamiento de objetivos sobre cambio climático.....	131
Cuadro 23. Alineamiento de objetivos sobre planificación y gestión.....	132
Cuadro 24. Alineamiento de objetivos sobre desarrollo económico sostenible.....	132

## Siglas y acrónimos

<b>AAA</b>	Autoridad Administrativa del Agua
<b>AAA-M</b>	Autoridad Administrativa del Agua del Mantaro
<b>ANA</b>	Autoridad Nacional del Agua
<b>ALA</b>	Autoridad Local del Agua
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CONDESAN</b>	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina
<b>CND</b>	Consejo Nacional de Descentralización
<b>CRHC</b>	Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca
<b>CRHC-M</b>	Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Mantaro
<b>IEP</b>	Instituto de Estudios Peruanos
<b>MMCM</b>	Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro
<b>MPCh</b>	Municipalidad Provincial de Churcampa
<b>MPH</b>	Municipalidad Provincial de Huanta
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MIDAGRI</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
<b>GIRH</b>	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
<b>GRH</b>	Gobierno Regional de Huancavelica
<b>GRA</b>	Gobierno Regional de Ayacucho
<b>GTP</b>	Geosistema, Territorio, Paisaje
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>POA</b>	Plan Operativo de la Mancomunidad 2019
<b>PP</b>	Presupuesto Público
<b>PPI</b>	Perfil de Proyecto de Inversión
<b>PDC-C</b>	Plan de Desarrollo Concertado de Churcampa
<b>PDC-H</b>	Plan de Desarrollo Concertado de Huanta
<b>PDRC-A</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Ayacucho
<b>PDRC-H</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado de Huancavelica
<b>PESEM</b>	Plan Estratégico Sectorial Multianual
<b>PRCM</b>	Plan de Recuperación de la Cuenca del Mantaro
<b>PG-CRH</b>	Plan de Gestión del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Mantaro
<b>PEDN</b>	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
<b>PNA</b>	Política Nacional de Ambiente
<b>SdD</b>	Secretaría de Descentralización
<b>SINAPLAN</b>	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>LPOT</b>	Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial
<b>LRH</b>	Ley de Recursos Hídricos
<b>LOM</b>	Ley Orgánica de Municipalidades
<b>LBD</b>	Ley de Bases de la Descentralización
<b>LMM</b>	Ley de la Mancomunidad Municipal
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OT</b>	Ordenamiento Territorial
<b>TdR</b>	Términos de Referencia



# CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

## 1.1. Problema socioambiental

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible reconoce que la gestión sostenible de los recursos naturales es relevante para los fines de la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, por consiguiente, es fundamental el papel de la diversidad biológica y de los servicios eco sistémicos para el bienestar tanto de la gente como del planeta (ONU, 2015). El objetivo 6 de esta agenda se propuso como meta al 2020, “proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos” (ONU, 2015).

Por tanto, los ecosistemas fluviales (ecosistemas acuáticos y terrestres relacionados a la presencia de un río o cuerpo de agua) son de vital importancia para el soporte, la regulación y el suministro de todos aquellos procesos que sostienen la vida y provee de servicios ecosistémicos fundamentales para la población (Camacho Valdez & Ruiz Luna, 2012).

En el Perú, la contaminación de los ríos, por parte de residuos y efluentes provenientes de la actividad humana, es una de los principales problemas ambientales. Según datos del Ministerio del Ambiente, numerosos ríos y lagunas de la sierra peruana poseen un alto grado de contaminación. A finales del 2015, en base al monitoreo de 125 cuencas o unidades geográficas, la ANA (Autoridad Nacional del Agua) ha logrado identificar 41 unidades hidrográficas cuyos parámetros exceden los estándares de calidad ambiental, mostrando evidencia de la afectación de los cuerpos de agua del país y sus causas que se relacionan con el vertimiento de aguas residuales domésticas y municipales propias de la influencia de las actividades humanas en las ciudades, lo cual limita su uso agrícola, producción de agua potable y afecta la conservación del ambiente acuático (Autoridad Nacional del Agua, 2016a).

Un ámbito de especial interés para la presente investigación es la unidad geográfica del río Mantaro, ubicada en la sierra central del Perú y forma parte de la macrocuenca amazónica (vertiente del atlántico) (Ver Imagen 2). En agosto del 2019 el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Interregional visitó la cuenca baja del río Mantaro verificando la situación del río, y el daño producido a causa de los derrames de relave de la mina Cobriza (de la empresa Doe Run), ubicada en la provincia de Churcampa (Huancavelica), entre otros puntos críticos de la cuenca (ANA, 2019). Dichos eventos no solo afectan la calidad del agua, sino a los ambientes ribereños y los suelos aledaños (SERVINDI, 2019), constituyéndose un daño integral a los ecosistemas de la cuenca.

El problema de contaminación y degradación ambiental en la cuenca del Mantaro (Ver Imagen 1), data del siglo pasado, siendo el caso más emblemático la contaminación con plomo a causa de la fundición de La Oroya (Empresa Doe Run) que ha operado por más de 90 años en la parte alta de la cuenca y cuyos pasivos ambientales han persistido por décadas después de concluir su operación en el 2009 (Arce & Calderón, 2018).



Imagen 1. Contaminación por relaves mineros / residuos sólidos (Ríos del Planeta, 2019)

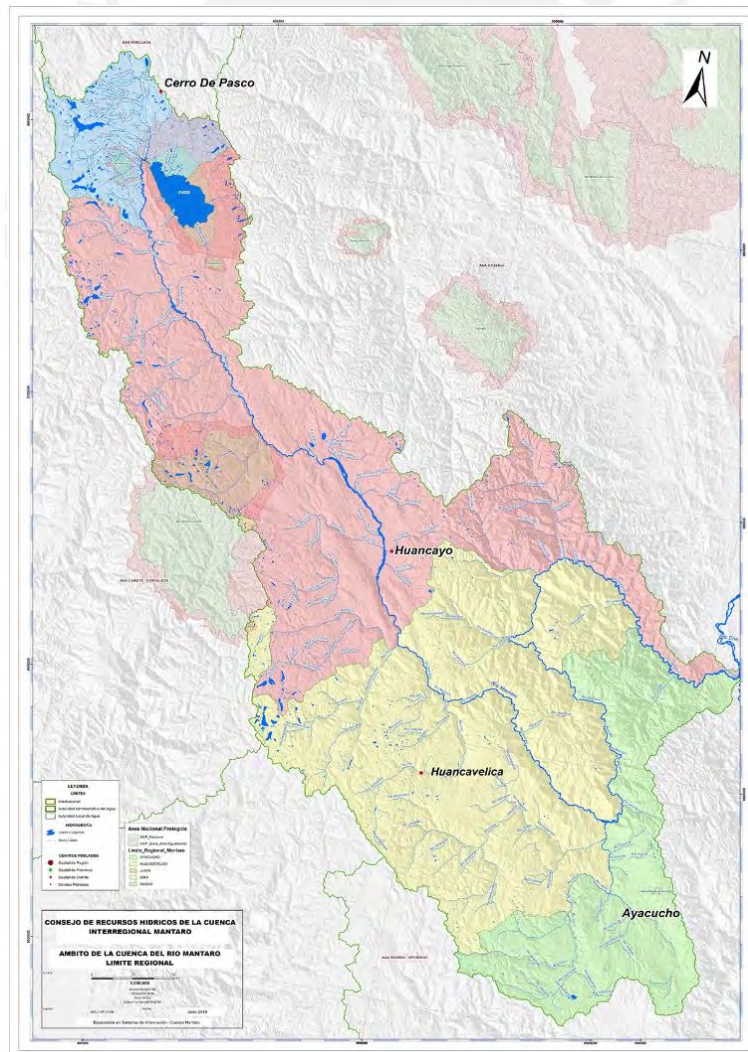


Imagen 2. Ámbito de la cuenca del río Mantaro (Autoridad Nacional del Agua, 2018)

A ello se suman otros impactos de la acción antrópica, desde las aguas residuales domiciliarias hasta el vertimiento de residuos en distintos puntos de la cuenca (Córdova, 2012), impactos directamente relacionados a la influencia de los asentamientos urbanos aledaños al río (Ver Imagen 1). Las ciudades que crecen de manera acelerada en torno al valle, tienen entonces un efecto en el aumento de contaminación hídrica de origen urbano, tanto por los sistemas de desagüe clandestinos como por la aparición de vertederos de residuos sólidos (Arana Velarde, 2018). Dicha situación complejiza la problemática, que no se limita a un asunto de falta de control y regulación en los puntos de generación de contaminación, sino que se trata de un problema de gestión integral del territorio y de los usos del suelo.

Desde el punto de vista de la gestión territorial, la recuperación de los ecosistemas fluviales constituye un proceso complejo que consiste, en un primer momento, en devolverle a los ecosistemas su capacidad de regeneración y asimilación de afectaciones y perturbaciones, y en segundo lugar, en asegurar la adecuación de flujos, interacciones e intercambios con ecosistemas contiguos, los cuales pueden ser naturales, agrícolas o urbanos (Guevara et al., 2008). Es así que, para poder intervenir en la recuperación de los ecosistemas fluviales, en el caso de la cuenca del Mantaro, se requiere de información y conocimiento científico sobre el nivel de afectación de los ecosistemas fluviales, y de diversas intervenciones técnicas que permitan la conservación y uso sostenible de sus servicios ecosistémicos, así como prestar atención al conjunto espacios interconectados dentro del sistema de paisajes y que ejercen presión sobre el ecosistema. Dichas intervenciones deben ser incorporadas desde los sistemas de gestión de los territorios, a cargo de los diversos actores sociales competentes e involucrados, para hacer posible la inversión y los proyectos requeridos.

La planificación para el desarrollo sostenible, elemento de la gestión, en los territorios locales, según la legislación peruana está a cargo de los gobiernos locales. Según la Ley de Bases de la Descentralización («N° 27783», 2001) y Ley Orgánica de Municipalidades («N° 27972», 2012), los gobiernos locales tienen la competencia compartida para planificar el desarrollo sostenible de sus territorios. Esta planificación se inscribe en el marco del Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN) regulada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y orientada desde el enfoque de territorio.

El territorio es el punto de encuentro y elemento integrador de todas las dimensiones del desarrollo sostenible y marca una diferencia: permite desagregar, identificar patrones de distribución, reconocer situaciones de inequidad, diferenciar y ajustar las soluciones a un mismo problema en contextos geográficos distintos. En consecuencia,

los datos referidos al territorio llegan a ser un insumo fundamental para orientar las decisiones y políticas públicas (CEPAL, 2018, pp. 158-159).

Desde CEPLAN se promueve que las municipalidades diseñen estrategias de desarrollo concertado del territorio para el logro de la Visión y los objetivos establecidos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Recientemente CEPLAN ha promovido la construcción de una VISION de desarrollo al 2050 que se orienta, entre otros aspectos a:

La gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas que compromete a todos los actores de cada territorio del país, asegurando un desarrollo social y económico armónico, libre de contaminación y saludable para todas las personas en el tiempo, en un contexto de cambio climático. Ello implica gestionar de manera sostenible el territorio y sus servicios eco sistémicos; proteger la diversidad geográfica marina, costera, andina -incluyendo los glaciares- y amazónica, y la implementación de mecanismos de adaptación al cambio climático (CEPLAN, 2019).

En este contexto, las Municipalidades al tener competencias de desarrollo ambiental, pueden incorporar en su visión de desarrollo y en los planes de desarrollo concertado local objetivos orientados a la recuperación de ecosistemas.

Sin embargo, se ha constatado que la degradación de los ecosistemas fluviales, es un problema que difícilmente podrá ser abordado solamente desde las municipalidades y desde la escala local, dado que los cauces del río y las áreas aledañas son elementos completamente interdependientes del paisaje, conformando un sistema dinámico y complejo (Guevara et al., 2008), en el que intervienen distintos factores como el uso inapropiado del suelo y del agua por parte de las actividades humanas, la mancha urbana creciente, la contaminación por afluentes de la actividad minera, del uso de agroquímicos y desechos de las urbanizaciones, entre otros procesos (Sabogal, 2009). Estos factores se encuentran distribuidos a lo largo del río Mantaro y sus afluentes, alcanzando a cuatro regiones distintas del país (Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho: Ver Imagen 1) de la zona central de la cordillera de los Andes. De otro lado, la situación de degradación de los ecosistemas fluviales se ve agravada por la insuficiente capacidad de los mismos para asimilar las perturbaciones de factores que condicionan el caudal del río, como los bosques andinos aledaños y la escasez de agua afectada por procesos globales de cambio climático, proceso que pone en peligro las partes altas del valle por el deshielo de los glaciares (Sánchez Chuquimantari, 2013).

La remediación del problema de la degradación ambiental de los ecosistemas fluviales del Mantaro es un ejemplo más de lo que Brown y Purcell denominan una trampa local, ya que

cualquier intervención a escala local se restringiría a una remediación empírica pero ecológicamente insustentable (Brown & Purcell, 2005).

Frente a dificultades de escala de intervención para este y otros fines, la legislación peruana desde el año 2007 ofrece posibilidades de planificación operativa e inversión desde las mancomunidades municipales (Ley N° 29029), modalidad de asociativismo municipal creada para articular esfuerzos en la prestación de los servicios públicos y la generación de proyectos que trascienden la jurisdicción municipal. Según registro de la presidencia del Consejo de Ministros (2019), existen 204 mancomunidades municipales registradas (Secretaría de Descentralización, 2019b), y aunque no todas están activas, este indicador de asociación municipal, revela diversas problemáticas: la existencia de agendas y problemas que trascienden a las jurisdicciones político-territoriales; problemas de demarcación territorial que al año 2015 alcanzaban al 76.8% de los distritos y el 89% de las provincias (Congreso de la República, 2015); necesidades de inversión de mayor escala territorial; la posibilidad de convertirse en pliego presupuestal, sujeto a financiación por proyectos, situación que busca modificar en algo las históricas dificultades de administración y distribución presupuestal centralista, que mantiene una alta concentración de recursos en el gobierno nacional.

Las mancomunidades municipales no tienen competencia para planificar estratégicamente ese territorio de mayor escala en donde intervienen. Su función es gestionar operativamente las inversiones de escala interdistrital o interprovincial, planificada desde los municipios que la conforman; no obstante, cumplen un rol articulador fundamental de gran potencial debido a que la fragmentación jurisdiccional es un problema para el abordaje de diversas problemáticas territoriales y medioambientales.

Existen 196 provincias, y 1874 distritos, que a su vez son unidades de gobierno local y tienen competencia para planificar sus territorios. La mancomunidad aparece como un espacio propicio para la intervención en procesos de recuperación de ecosistemas, intervenciones que demandan una perspectiva paisajística y multiescalar.

En la cuenca del Mantaro, unidad territorial, de interés para este estudio, se han identificado cinco mancomunidades municipales con potencial de intervención en procesos de recuperación fluvial. Uno de los casos se ubica en la parte baja de la cuenca, en las provincias de Churcampa y Huanta (pertenecientes a las regiones de Huancavelica y Ayacucho, respectivamente). Esta mancomunidad se ha constituido con objetivos de remediación de los ecosistemas del río Mantaro, aludiendo a la contaminación generada por las empresas mineras (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019b). Es importante hacer énfasis,

desde un enfoque de cuenca, que no resulta gratuito que una mancomunidad de la parte más baja del río Mantaro sea la que se presente como un actor interesado en la recuperación de los atributos ambientales del paisaje, siendo que, los pasivos ambientales del resto de la cuenca recaen sobre esta zona.

Más allá de la acción de las mancomunidades, la planificación e inversión en restauración de los ecosistemas fluviales, en los territorios locales, también esta mediada por otros sistemas de planificación, no siempre articulados al SINAPLAN. En este caso se refiere al Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos - SNGRH, plataforma conformada por todas las instituciones del sector público y usuarios que tienen competencias y funciones relacionadas a la gestión del agua, de responsabilidad de una autoridad única y desconcentrada que es la ANA (Autoridad Nacional del Agua). Este sistema integra al Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como con los gobiernos regionales y gobiernos locales, dentro del marco de la política y estrategia nacional de recursos hídricos (Autoridad Nacional del Agua, 2016b).

Este Sistema define como espacios territoriales de planificación las cuencas, y como instrumentos de planificación, en estos espacios locales multiescala, los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas que se realizan en espacios de concertación, a los que denomina Consejos de Cuenca (Autoridad Nacional del Agua, 2016b).

Este modelo de gestión, se consolida en el año 2009 con la Ley de Recursos Hídricos (*Ley de Recursos Hídricos N° 29338*, 2009), es impulsado por el Banco Mundial y el BID, y en ocasiones es criticado por “recentralizar la gestión del agua” (French, 2016). Sin embargo, para otros autores la organización territorial basada en la delimitación de las cuencas es un elemento adecuado como organizador de la intervención sistémica en el territorio, y debiera involucrar a la organización política (Sabogal, 2009).

Se reconocen entonces como parte del problema y a la vez como oportunidades de intervención a tres aproximaciones de gestión territorial local, que coexisten en el territorio no siempre con visiones coincidentes y articuladas, de responsabilidad de actores diversos, y que operan a distintas escalas territoriales, no siempre alineadas a la organización política y administrativa del país. Ello representa un reto para el abordaje de problemáticas ecológicas que se inscriben en procesos socio-ambientales sistémicos, como, por ejemplo, la degradación de los ecosistemas fluviales.

Recuperar los ecosistemas fluviales del río Mantaro, en territorios multiescalares que ahora actúan mancomunadamente, parece ser una intervención altamente compleja que requiere ser concebida, desarrollada e integrada en la visión, planificación y programación de la inversión, desde –al menos- tres procesos de planificación territorial (Ver Imagen 3. La presente investigación, se propone generar nuevos conocimientos que nos permitan describir y analizar de qué manera los procesos de planificación territorial local (a través del estudio de caso de un territorio mancomunado), están orientando la recuperación de los ecosistemas fluviales de la cuenca del Mantaro.

La respuesta a esta pregunta, además de contribuir al reconocimiento de la complejidad de la problemática de la recuperación del paisaje fluvial, en una zonas crítica del valle del Mantaro, intenta trascender de las variables estrictamente ecológicas y profundizar en la dimensión de la planificación y gestión de los territorios (menos explorada), donde se ponen de manifiesto conflictos político administrativos, relaciones de poder y desigualdad como limitaciones para avanzar en procesos de restauración de los ecosistemas.

Tres aspectos que esta investigación se propone revisar y analizar son: 1) De qué manera se planifica la recuperación de los ecosistemas en el territorio de la mancomunidad; 2) Cómo se articulan los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas; 3) Cuáles son las dificultades que enfrenta la mancomunidad para gestión la recuperación de los ecosistemas desde proyectos de inversión mancomunados.

## **1.2. Justificación**

Para poder señalar la importancia de esta investigación, es necesario situarnos en el contexto político peruano en el que se inscriben los procesos de gestión y planificación. Es por tanto importante señalar el proceso de descentralización (*Ley de Bases de La Descentralización N° 27783, 2001*), el cual ha tenido una implementación irregular en el Perú. Como parte de este proceso, se impulsó un proyecto de regionalización, que pudiese dar origen a territorios estratégicos desde los cuales realizar intervenciones de mayor escala en las regiones del país, el cuál padece de una historia de centralismo capitalino que se remonta al periodo colonial (Gonzales De Olarte et al., 1994). Sin éxito en esta estrategia, nuevos modos de llevar a cabo la descentralización surgieron. Dentro de ellos, la creación de mancomunidades (*Ley de La Mancomunidad Municipal N° 29029, 2009*), desde las cuales se han venido implementando una serie de proyectos en los que múltiples jurisdicciones locales participan, y en donde problemáticas que requieren de escalas intermedias de intervención, como las ambientales, puedan ser abordadas.

La importancia de la investigación radica en revisar el estado de la institucionalidad territorial del país, y la manera cómo está dando respuesta a los problemas ambientales. Se escoge la cuenca del Mantaro por la gran afectación ambiental que ha sufrido a lo largo de décadas, pero también es importante señalar que el tratamiento de este caso es de carácter instrumental (Stake, 1998), pues nos permite vislumbrar las problemáticas de la gestión y planificación territorial en el país.

Existe además a un problema de desigualdad territorial pues tres de las cuatro regiones que componen la cuenca del Mantaro presentan altos niveles de pobreza monetaria, siendo la región de Huancavelica una de las más pobres del país (Campana Ocampo, 2017). No todas las ciudades, asentamientos y territorios se encuentran en la misma condición de afectación por los problemas ambientales producto de la degradación del Mantaro, pues existen diferencias en cuanto a los niveles de resiliencia y la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales. La presente investigación busca abordar estas desigualdades al comprender el territorio como una concatenación de espacios interdependientes, bajo una lógica sistémica. Teniendo en cuenta estas condiciones, será posible interpelar el mismo concepto de desarrollo territorial y cómo afecta las desigualdades (sociales, ambientales, territoriales) en aumento (Remy, 2015), y así aportar a la discusión vigente. La elección de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (Churcampa-Huanta), responde a esta problemática, pues se ubica en un punto crítico (la parte baja) de la cuenca del Mantaro y comprende territorios pertenecientes a regiones que experimentan situaciones de pobreza.

Por último, esta investigación es importante para impulsar un diálogo interdisciplinario necesario para el abordaje de los problemas del territorio. Si bien el problema descrito páginas atrás parte de un origen que puede ser entendido desde las ciencias naturales, y cuya remediación directa supone una restauración ecológica, es importante establecer los puentes con las disciplinas sociales, políticas y de la gestión.

Más adelante, en el estado del arte, se hará revisión de los principales aportes de la literatura proveniente de distintas vertientes del conocimiento y que confluyen en la planificación territorial. Ello permitirá además puntualizar otros elementos que expliquen la relevancia de la investigación, en relación a los vacíos del conocimiento.

### **1.3. Preguntas y objetivos de investigación**

#### **1.3.1. Pregunta general**

¿De qué manera las mancomunidades llevan a cabo la **gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales**, en el marco de la institucionalidad ambiental peruana?





Imagen 3. La pregunta de investigación: La gestión territorial y sus componentes (Elaboración propia)

### 1.3.2. Preguntas específicas

- **Pregunta específica 1:** ¿Cómo se planifica la recuperación de los ecosistemas en el territorio de la Mancomunidad Municipalidad Cuenca Mantaro?
- **Pregunta específica 2:** ¿Cómo se articulan los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas fluviales en el ámbito de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro?
- **Pregunta específica 3:** ¿Cuáles son las dificultades que enfrenta la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro para gestionar la recuperación de los ecosistemas fluviales desde los proyectos de inversión mancomunados?

### 1.3.3. Objetivo general de la investigación

Analizar las posibilidades y dificultades que tiene la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro para planificar y gestionar la recuperación de los ecosistemas fluviales en el marco de la institucionalidad ambiental peruana.

### 1.3.4. Objetivos específicos

- Analizar cómo se realiza la planificación ambiental para la recuperación de ecosistemas fluviales en el territorio de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro.

- Describir cómo se articulan los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas fluviales en el ámbito de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro.
- Identificar las dificultades que enfrenta la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro para gestionar la recuperación de los ecosistemas fluviales desde los proyectos de inversión mancomunados.



## **CAPÍTULO 2: DISEÑO METODOLÓGICO**

El presente capítulo, desarrolla la propuesta metodológica asumida para esta investigación. En primer lugar, se describe el enfoque y método utilizado, seguido por la presentación del caso de estudio y sus criterios de elección, las variables e indicadores aplicados, así como las fuentes e informantes que han aportado información relevante para la construcción de los hallazgos. Se detalla también las técnicas e instrumentos de recojo de información aplicados, los principios éticos que orientaron el proceso de conocimiento y el consentimiento informado. Finalmente se describen los procesos y técnicas aplicadas para el procesamiento de la información, y los criterios aplicados para asegurar una mayor fiabilidad a los datos y validez de las conclusiones del estudio.

### **2.1. Enfoque y método**

De acuerdo a las características del objeto de estudio (planificación territorial en un espacio mancomunado), la investigación se asumió desde el enfoque cualitativo, modalidad de estudio que busca entender, describir y en ocasiones explicar diversos fenómenos sociales (Flick, 2015). La investigación cualitativa permite lograr la comprensión de procesos reales desde un análisis interno y a profundidad, involucrando la subjetividad e intersubjetividad de los actores, cuyas percepciones pueden interactuar con otras fuentes de información de carácter documental, contribuyendo a la construcción de significados reveladores para entender una situación problema, y explicarla.

La planificación territorial de la mancomunidad del Mantaro, como otras experiencias de gestión pública, encierran procesos complejos e involucran a diversos actores y diversas regulaciones, fuentes necesarias de ser recuperadas y comprendidas a profundidad. El enfoque cualitativo adoptado, ha permitido recuperar la experiencia en su contexto natural, desde una rigurosa revisión documental, y su contrastación con la mirada de actores claves, que ha aportado en la recuperación de significados, dándole sentido a los fenómenos e interpretándolos (Denzin & Lincoln, 2005).

El método asumido es el estudio de caso, que permite explorar y comprender a profundidad una situación problema. El caso elegido es de tipo instrumental, denominación propuesta por Stake (1998) para señalar una cuestión o problema que puede ser investigada para lograr una cierta comprensión general de otras cuestiones o problemas similares. Por tanto, se puede acudir al método de caso como instrumento para develar dicha situación.

En el caso concreto de estudio, interesa comprender como se realiza la gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales, para ello se ha considerado posible “entender la cuestión mediante el estudio de un caso instrumental particular” (Stake, 1998, p. 14).

El estudio de caso elegido trata de una investigación empírica que estudia una situación real y vigente en el marco de su contexto real. De acuerdo a Yin (1994) el caso puede prescindir de absoluta claridad entre el fenómeno estudiado y su contexto. Esto sucede porque tiene como característica se cumple, una línea tenue de diferenciación entre la situación de los actores y los procesos que se describen, con los propios marcos político institucionales con los que interactúan.

Una característica destacada, del método de caso, que interesa aprovechar mediante este caso instrumental es la expuesta por Yin (1994), quien refuta el prejuicio sobre el limitado alcance del estudio de caso (Jiménez Chaves & Comet Weiler, 2016).

Para los autores, un caso puede examinarse con la finalidad de profundizar en un tema o afinar una teoría, de este modo la situación objeto de estudio, cumple un rol secundario, y puede ser usada solo para obtener evidencias o validar hipótesis sobre el tema en cuestión. Asimismo, basado en Yin (1994), la investigación ha asumido que si bien el caso instrumental no le permite ningún tipo de generalización estadística, si ofrece algún nivel inicial de ampliación y generalización de proposiciones teóricas, que más adelante pueda profundizar mediante otros casos de estudio (Jiménez Chaves & Comet Weiler, 2016). Muchas investigaciones se han valido de este método, para iniciar una construcción teórica que va validándose progresivamente. De este modo el estudio de la planificación territorial en la mancomunidad del Mantaro, puede aportar evidencia sobre las dificultades y limitaciones de los procesos de interacción y articulación con el sistema de planificación territorial peruano, situación que puede ayudar hipotéticamente a la comprensión de los mismos procesos en otros territorios mancomunados.

## **2.2. Delimitación del caso de estudio y criterios de elección**

Según lo expresa los objetivos propuestos por la investigación, el objeto de conocimiento es la gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales en territorios mancomunados, proceso que comprende a su vez como dimensiones de análisis: la planificación de desarrollo territorial, la articulación de los sistemas planificación la inversión mancomunada. El caso de estudio (la mancomunidad) fue elegido al interior de la cuenca del río Mantaro, por tener un rol estratégico en el abastecimiento de recursos hídricos, alimentos y otros recursos asociados, para el interno de su territorio como para la totalidad del país.

De manera específica, el caso de estudio se delimitó teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Que la mancomunidad integre territorios de distintas jurisdicciones regionales, criterio que permite observar el caso de estudio en su interrelación con un contexto de mayor complejidad, al incorporar una mayor diversidad de actores.
2. Que la planificación territorial de la mancomunidad se oriente hacia la recuperación o conservación ecológica de cuencas, a través de sus objetivos, planes operativos o proyectos, o alguna intervención relacionada.
3. Que exista interés y disponibilidad por parte de los actores claves en participar del estudio.

La mancomunidad escogida, conforme a estos criterios, es la denominada Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM), la cual se encuentra en la parte baja de la cuenca, conformada por las provincias de Churcampa (Huancavelica) y Huanta (Ayacucho). Las principales actividades económicas de este territorio mancomunado, son la agricultura y ganadería, y por otra parte, la minería. La mayor parte de centros poblados y localidades son de carácter rural, siendo pocos y de reducido tamaño los asentamientos urbanos.

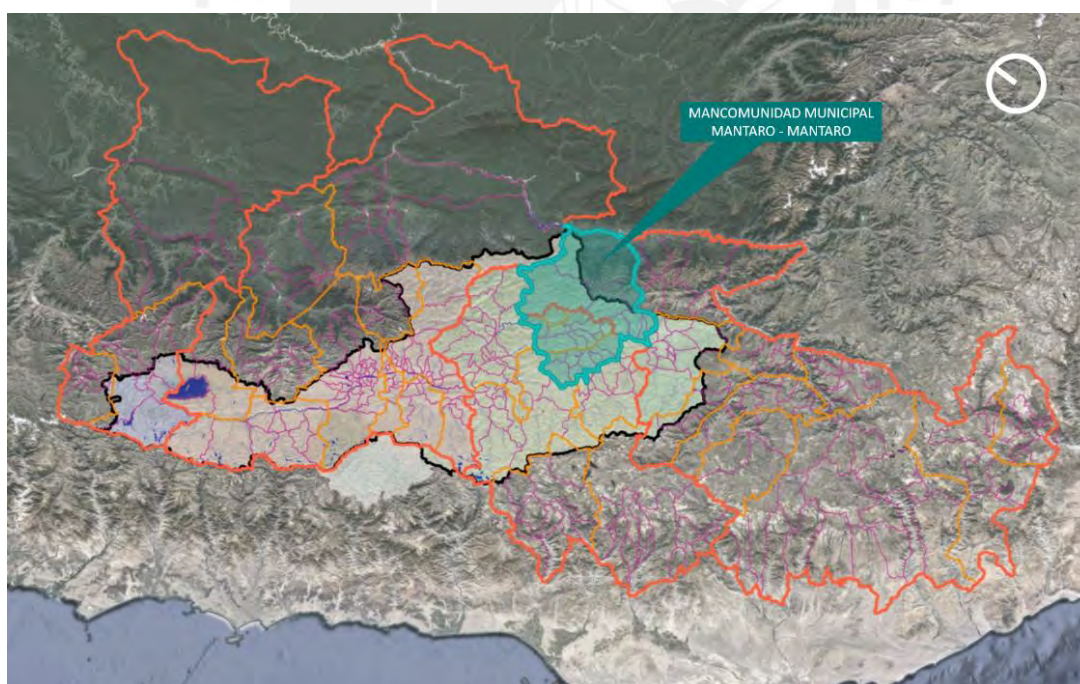


Imagen 4. Mancomunidad Municipal Mantaro – Mantaro (Elaboración propia, en base a ANA)

Luego de una revisión inicial de los procesos de planificación en curso en esta mancomunidad, se delimitó analizar el periodo comprendido entre el año 2011, año de creación de la mancomunidad, y el año 2020.

Siendo la articulación interinstitucional una dimensión de análisis comprendida en el objeto de estudio, se identificó que el caso debería alcanzar a otros actores institucionales gubernamentales que forman parte del sistema de planeamiento del desarrollo territorial. Por esta razón, como se detalla más adelante, el estudio integró al proceso de recojo de información a gobiernos locales y regionales, Secretaría de Descentralización, CEPLAN, ANA y el Ministerio del Ambiente.

### 2.3. Variables e indicadores

El estudio de caso ha definido tres variables de análisis y 29 indicadores cualitativos, tal como lo detalla la tabla siguiente:

Cuadro 1. Variables e indicadores

Preguntas específicas	Variable	Dimensiones de la variable		Indicadores	
<b>Pregunta 1</b> ¿Cómo se planifica la recuperación de los ecosistemas en el territorio de la MMCM?	Planificación ambiental orientada a la recuperación de los ecosistemas fluviales de la cuenca	Identificación de la problemática relacionada a los ecosistemas fluviales	Problemas priorizados	Problemas identificados en el diagnóstico	
				Importancia o priorización de los problemas identificados	
				Evolución en la priorización de problemas	
				Correspondencia con políticas ambientales nacionales	
				Elementos del enfoque de desarrollo territorial identificados	
		Elementos del enfoque de cuenca identificados			
		Elementos del enfoque de paisaje identificados			
		Planteamiento de soluciones para la recuperación de ecosistemas fluviales	Visión de desarrollo compartida	Objetivos estratégicos (territoriales e institucionales)	Elementos en común en las visiones de desarrollo ambiental
					Objetivos ambientales de la mancomunidad
					Objetivos ambientales de los gobiernos locales que conforman la mancomunidad
Objetivos de recuperación de ecosistemas fluviales en el plan operativo					
Elementos del enfoque de ordenamiento territorial identificados					
Elementos del enfoque de gobernanza identificados					

				Elementos del enfoque de descentralización identificados
<b>Pregunta 2</b> ¿Cómo se articulan los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas fluviales en el ámbito de la MMCM?	Articulación de los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas fluviales	Reconocimiento de los actores	Reconoci- miento mutuo	Conocimiento de la existencia y la labor del otro actor
		Alineamiento en los instrumentos de gestión y planificación	Consenso sobre la problemática	Similitud entre las percepciones de la problemática
		Coordinación entre mancomunidad y otros actores	Alineamiento de objetivos	Similitud entre los objetivos estratégicos
		Recursos mancomunados	Espacios de coordinación	Descripción de espacios de coordinación
			Tipo de coordinación	Rol de los actores en los espacios de coordinación
			Inversión monetaria	Recursos monetarios mancomunadamente
			Equipos de trabajo	Recursos humanos compartidos
	Información compartida	Información socio-ambiental y espacial compartida		
<b>Pregunta 3</b> ¿Cuáles son las limitaciones y dificultades que enfrenta la MMCM para gestionar la recuperación de los ecosistemas fluviales desde los proyectos de inversión mancomunados?	Limitaciones y dificultades de la a MMCM para gestionar la recuperación de los ecosistemas desde los proyectos de inversión	Proyectos de recuperación de ecosistemas y otros proyectos de la mancomunidad	Descripción de proyectos	Tipo de proyectos en cartera
		Orientación de los proyectos	Dimensión y alcance de los proyectos	Tipo de proyectos ejecutados
		Dificultades en el financiamiento de los proyectos	Alineamiento de proyecto con objetivos	Variables que interviene el proyecto
			Dificultades en la formulación de proyectos	Escala del proyecto
			Dificultades en la ejecución de los proyectos	Proyectos responden a objetivos de la mancomunidad
				Percepción de las dificultades para la formulación
		Percepción de las dificultades para la ejecución		

#### 2.4. Técnicas e Instrumentos de recojo de información

El método de estudio de caso puede utilizar distintas fuentes de información para lograr su comprensión y representación de forma clara. En esta oportunidad las técnicas que se utilizaron fueron: el análisis documental, y la entrevista semiestructurada. Adicionalmente el estudio aplico la herramienta de análisis de redes de política y el apoyo grafico de mapas territoriales.

La Revisión y análisis documental: Se utilizó como técnica principal para la recuperación de toda fuente escrita o visual que pudiera dar cuenta del proceso y productos de la planificación

de la mancomunidad Mantaro Mantaro y sus articulaciones. Esta información permitió explorar y analizar diversos instrumentos de gestión territorial que definen las visiones de desarrollo, la identificación de problemáticas, el diseño estratégico y los enfoques que subyacen a los procesos de gestión y planificación.

La Entrevistas semi-estructurada: Se aplicó con el objetivo de triangular datos con la información documental, profundizar en su comprensión, y recoger la percepción de los actores de la mancomunidad sobre el grado de articulación de la planificación territorial, así como y las dificultades que enfrentan en la recuperación de los ecosistemas fluviales.

Se sostuvieron entrevistas con representantes de las entidades de planificación de los gobiernos locales. Según Taylor y Bogdan, una entrevista semi-estructurada contiene una serie de preguntas guía para el entrevistador, pero también brinda el espacio para que el entrevistado exprese su punto de vista con cierta libertad (Taylor & Bogdan, 1987).

Análisis de redes territoriales: El análisis de redes de política social, es una herramienta utilizada para la comprensión de las relaciones y tipo de vínculos entre actores clave comprendidos en una política pública. La herramienta permite observar el grado en que la estructura y la composición de las relaciones entre los nodos, en este caso institucionales, intercambian recursos, colaboran o se articulan en comunidades de política o conjuntos de acción. Concretamente el estudio de caso utiliza la herramienta “sociograma” (Martín Gutiérrez, 1999) y el concepto de “conjuntos de acción” para delimitar los entramados sociales (Villasante, 2015) que articulan a varios actores de un mapa social o de política pública, con fines concretos. En otras palabras, son herramientas que permiten develar de manera gráfica y analizar las llamadas articulaciones intergubernamentales.

Elaboración de mapas: Al igual que el análisis de redes, este método servirá para sistematizar la información producto de la revisión documental y las entrevistas, y plasmarlas gráficamente, de modo de poder identificar superposición de lógicas y procesos territoriales.

## **2.5. Fuentes e informantes**

El estudio de caso se sustentó en dos tipos de fuentes de información: Fuentes documentales e Informantes claves que contribuyeron a la complementación y validación de la data revisada.

Las fuentes documentales fueron identificadas y seleccionadas desde la fase inicial del estudio. El criterio fue contar con todos los instrumentos reguladores (legislación) y de gestión



de la planificación territorial de la mancomunidad y el de todas las instituciones que gestionan aspectos de la dimensión ambiental territorial, desde una lógica sectorial.

En el cuadro siguiente, se precisan las dimensiones analizadas en cada tipo de documento:

Cuadro 2. Fuentes documentales de información

<b>Fuente de Información</b>	<b>Siglas</b>	<b>Dimensiones analizadas</b>
Plan Operativo de la Mancomunidad 2019	POA	Todas.
Perfil de Proyecto de Inversión	PPI	Proyectos de recuperación, orientación de proyectos.
Plan de Desarrollo Concertado de Churcampa	PDC-C	Problemáticas priorizadas, objetivos, complementariedad en instrumentos, coordinación entre actores, recursos mancomunados.
Plan de Desarrollo Concertado de Huanta	PDC-H	
Plan de Desarrollo Regional Concertado de Ayacucho	PDRC-A	Complementariedad en instrumentos, coordinación entre actores, recursos mancomunados.
Plan de Desarrollo Regional Concertado de Huancavelica	PDRC-H	
Plan de Recuperación de la Cuenca del Mantaro	PRCM	
Plan de Gestión del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Mantaro	PG-CRH	
Política Nacional de Ambiente	PNA	
Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial	LPOT	Problemáticas priorizadas, objetivos estratégicos.
Ley de Recursos Hídricos	LRH	
Ley Orgánica de Municipalidades	LOM	
Ley de Bases de la Descentralización	LBD	Todas.
Ley de la Mancomunidad Municipal	LMM	

Las fuentes documentales constituyeron la base principal para el análisis del caso de estudio, no obstante, en algunos casos se requirió de información primaria complementaria, por lo cual se recurrió a cinco informantes claves que cumplieran los siguientes criterios.

- Dos informantes representantes de la mancomunidad (objeto de estudio), con participación directa en los procesos de gestión ambiental (de la Mancomunidad y de un gobierno local).
- Un informante de cada una de las instituciones vinculadas a la problemática analizada (gobierno regional, Consejo de Recursos Hídricos -ANA- y Secretaría de descentralización). No se logró contar con el apoyo de un representante de CEPLAN.

A continuación, se describe los cinco informantes participantes del estudio, y se indica las dimensiones que fueron analizadas con cada uno.

Cuadro 3. Actores entrevistados

<b>Actor entrevistado</b>	<b>Dimensiones analizadas</b>
Representante de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (Entrevista a profundidad)	Todas las variables del estudio.
Representante de la Municipalidad Provincial de Churcampa	Complementariedad en instrumentos, coordinación entre actores, recursos mancomunados, proyectos de recuperación, orientación de proyectos, dificultades en la implementación de proyectos.
Representante de la dirección ambiental del Gobierno Regional de Huancavelica	
Representante de la Autoridad Administrativa del Agua Mantaro, miembro del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Mantaro	
Representante de la Secretaría de Descentralización	

## 2.6. Principios éticos y consentimiento informado

De acuerdo al Reglamento del Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se han establecido un conjunto de principios éticos de la investigación, como parte de su comportamiento profesional como investigador.

El estudio de caso considero aplicables los principios de respeto por las personas implicadas en el objeto de estudio, la responsabilidad e integridad científica, que se ha tratado de evidenciar en el recojo de la data y su tratamiento, y la confidencialidad en el tratamiento de la información no publica obtenida para el estudio. Se ha cuidado mucho la protección de datos e identidad de los entrevistados.

Durante la fase de aplicación de entrevistas cada informante fue convocado a participar del estudio, alcanzándole a su vez información clara y completa del proyecto de investigación por vía electrónica. Asimismo, antes de iniciar cada entrevista, que en su mayoría fueron grabadas, se solicitó el consentimiento explícito y el permiso de grabación reiterando el uso confidencial de la data solo con fines de la investigación. En todos los casos se logró una participación libre y voluntaria. En el tratamiento de la información, se ha hecho uso de una codificación que protege la confidencialidad de los informantes.

## 2.7. Aplicación de instrumentos, procesamiento y análisis

La idea de describir brevemente los procesos seguidos en la aplicación de instrumentos, su procesamiento y análisis, este asociado a la necesidad de dar cuenta de los criterios de validez y confiabilidad aplicados por el investigador

En un sentido amplio se puede afirmar que la validez de un estudio se refleja en la medida en que sus resultados muestran una imagen lo más completa posible, clara y representativa de la realidad (Martínez Miguélez, 2006). De otro lado la preocupación por la confiabilidad de la data, exige la reducción del margen de subjetividad o sesgo del investigador, logrando que varios

observadores, puedan opinar sobre la misma situación problema, si es necesario en tiempos diferentes, a fin de obtener una mirada de consenso o concordancia con los mismos resultados.

En la búsqueda de validez y confiabilidad del conocimiento hay muchos problemas que encuentra el investigador cualitativo, por lo que la investigación ha considerado oportuno explicar en estas líneas algunos criterios adoptados durante el proceso de conocimiento para lograr una producción suficientemente válida y confiable.

El proceso de toma de información se realizó en aproximadamente ocho meses, periodo en el cual ha sido posible recoger y cotejar información en varios momentos.

Conscientes de que la información cualitativa es compleja y difícil de capturar en un solo momento, además puede sufrir cambios en el proceso, y claros en que la información documental tiene límites para comunicar procesos, la opción de aplicar entrevistas a actores claves fue una decisión acertada. Más aun es importante señalar, que la entrevista realizada al informante principal de la mancomunidad, realmente ha significado tres entrevistas realizadas en momentos diferentes del proceso, lo que ha permitido al investigador, procesos de ida y vuelta entre la revisión documental y el recojo de percepciones del sujeto entrevistado. Ello ha permitido, discutir la documentación, validar orientaciones y cotejar y ampliar respuestas

La toma de información empírica de otros informantes claves, ha sido otra forma de cotejo de datos, buscando contrastar posiciones y roles de diferentes actores que interactúan con la mancomunidad, aunque no en todos los casos los informantes son igualmente creíbles<sup>1</sup>. La credibilidad de la información es clave y puede tener muchas variaciones, es por ello que también intento acercarse a informantes que cumpliendo los criterios de representatividad institucional manifiesten algún interés en la investigación, y dispongan de las capacidades para participar del proceso de conocimiento; todo ello con el fin de reducir el riesgo de recoger datos poco relevantes y más fidedignos. Este nivel de contrastación con actores de varias instituciones ha permitido un valor agregado a la calidad de la data recogida.

Una dificultad advertida en este largo periodo de recojo de información, es que durante el proceso se ha producido nuevas políticas vinculadas al tema, lo que ha exigido actualización constante.

En cuanto al procesamiento y análisis de información, el investigador ha producido grandes matrices de procesamiento de datos documentales, ordenadas bajo categorías que han

---

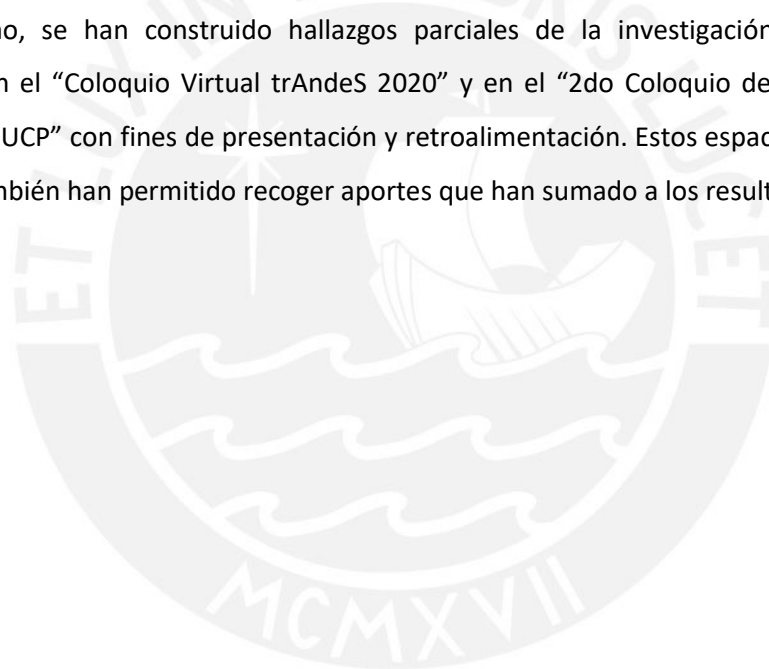
<sup>1</sup> Se afirma esto, porque no en todos los casos los informantes han estado en condiciones de ofrecer información clara y directa. Alguno de ellos prefirió protegerse en repetir "lo que dice la norma" y omitir su propia postura personal

sido revisadas en varias oportunidades buscando mayor claridad. Las matrices así construidas le han permitido la mirada completa del universo de datos y la contrastación de información de diversas fuentes, proceso que ha sustentado luego la construcción de cuadros resúmenes que alimentan los hallazgos.

En la mayor parte de variables e indicadores se ha logrado triangular información, contrastando fuentes de información documental y empírica, contrastando percepciones de los actores consultados, y cotejando resultados de otras investigaciones consultadas.

Finalmente, se asume de que el mejor aval para lograr la confiabilidad interna de los resultados cualitativos, es contar con la mirada experta de otros investigadores, ha considerado que los talleres de presentación parcial de resultados, realizados en el marco del Seminario de Tesis, cumplieron un rol fundamental para reforzar o modificar las rutas de interpretación.

Asimismo, se han construido hallazgos parciales de la investigación que han sido socializados en el “Coloquio Virtual trAndeS 2020” y en el “2do Coloquio de Estudiantes de Arquitectura PUCP” con fines de presentación y retroalimentación. Estos espacios de discusión académica también han permitido recoger aportes que han sumado a los resultados



## **CAPÍTULO 3: ESTADO DEL ARTE**

De modo de poder situar la presente investigación en el contexto general del conocimiento científico, es preciso hacer una revisión exhaustiva de los textos producidos en las últimas décadas acerca de los distintos tópicos transversales al tema de estudio. Según el “modelo de deficiencia” de Creswell, el vínculo de la investigación con el cuerpo actual del conocimiento, es clave para sustentar la delimitación del problema (Creswell, 2014). Se empezará por señalar aquellos que se centran en la problemática ambiental de la cuenca del Mantaro. Luego se revisarán los textos que problematizan de manera teórica y aplicada en torno a la concepción de los ecosistemas fluviales. Posteriormente será importante revisar aquellos trabajos acerca de los enfoques de planificación territorial y como vienen incorporando o entrecruzándose con otros enfoques ambientales y ecológicos, como el enfoque sistémico, el enfoque paisajístico y el enfoque multiescalar.

Todos los conceptos revisados deberán converger en una revisión de literatura acerca de la planificación territorial aplicada a ecosistemas fluviales. Finalmente, se revisará literatura acerca del contexto peruano y sus sistemas de planificación territorial, en los cuales se enmarca el problema de la recuperación de los ecosistemas de la cuenca del Mantaro.

### **3.1. La problemática ecológica de la cuenca del Mantaro**

Antes de poder profundizar en la revisión de literatura científica relacionada al tema de estudio, es necesario mencionar los documentos, de carácter operativo, que sirvieron como detonantes de la problemática a estudiar: Los diagnósticos y planes efectuados por la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Mantaro para la recuperación de los ecosistemas fluviales de la cuenca baja (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, 2019b). En ellos se puede encontrar una descripción concreta del problema a tratar desde la perspectiva de los actores gubernamentales locales. Siguiendo la misma línea de lo reportado por las mancomunidades, Arce y Calderón analizan el impacto de la contaminación por plomo en las aguas del Río Mantaro, en el contexto del emblemático caso de la fundición de La Oroya (Arce & Calderón, 2018).

En la cuenca del Mantaro se han realizado varios otros trabajos con un enfoque ambiental. Zamudio se aproxima al tema de la gestión ambiental del Mantaro desde un enfoque del desarrollo turístico (Zamudio Santiváñez, 2013). Desde un enfoque de desarrollo agroecológico, se puede mencionar el estudio de Rojas Mestre en la micro cuenca de Paca (Rojas Mestre, 1997). Un enfoque importante es también el de la restauración ecológica, el cual es abordado por Agosto en su diagnóstico de degradación ambiental del Valle del Mantaro (Agosto, 2016) y por

Cusiche en su tesis sobre ecodiseño ante la contaminación del Lago de Junín (Cusiche Pérez, 2017). Zanabria y Cuellar realizan una evaluación de cinco sub-cuencas del Mantaro en función a su capacidad de almacenamiento de carbono (Zanabria & Cuéllar, 2015). Asimismo, Cuellar también escribe, esta vez junto a Medina, acerca de cambio climático y agrobiodiversidad en el valle, bajo un enfoque de género (Cuellar & Medina, 2009). Chanca también realiza una reflexión sobre los impactos del cambio climático, centrándose en el nevado Huaytapallana, una de las principales fuentes del río Mantaro (Chanca Flores, 2018). Por otra parte, Baltazar se centra en la diversidad de la comunidad de insectos en el valle, también en un contexto de cambio climático (Baltazar Castañeda, 2015).

Desde un enfoque paisajístico, el cual se revisará con más detenimiento más adelante al recopilar literatura internacional, se puede mencionar la tesis de Gutarra quien realiza una valorización del paisaje de la zona ribereña del Mantaro (Gutarra Balbín, 2015). Bajo el mismo enfoque trabaja Bonilla, centrándose en la ciudad de Huancayo y su proceso de urbanización en relación con la ribera del Mantaro (Bonilla Di Tolla, 2010). Este texto cobra especial importancia en tanto el crecimiento urbano ha sido identificado como una de las principales causales del deterioro de los ecosistemas fluviales en la descripción del problema. Otro artículo sobre el impacto de la urbanización, esta vez centrándose en la actividad agrícola, es el de Sánchez (Sánchez Chuquimantari, 2013), mientras que la tesis de Arana analiza el efecto del crecimiento urbano en los cambios de usos del valle (Arana Velarde, 2018).

Varias instituciones han realizado estudios y diagnósticos en la cuenca del Mantaro. Cabe mencionar un estudio conducido por el SENAMHI en el año 2007 acerca de los escenarios que presenta la cuenca del Mantaro, con proyecciones estadísticas hasta el año 2100, en el contexto del cambio climático (SENAMHI, 2011). Un texto con una similar entrada (cambio climático) elabora el IGP, aunque no realizando un análisis prospectivo sino a manera de diagnóstico, tomando en cuenta factores como la vulnerabilidad (“Diagnóstico de La Cuenca Del Mantaro Bajo La Visión Del Cambio Climático: Volumen II,” 2005; “Vulnerabilidad Actual y Futura Ante El Cambio Climático y Medidas de Adaptación En La Cuenca Del Río Mantaro,” 2005). USAID realizó una caracterización, incluyendo variables físicas y socioeconómicas en la sub-cuenca del río Shullcas, efluente del Mantaro (USAID, 2016).

### **3.2. Estudios sobre recuperación de ecosistemas fluviales**

Los ecosistemas son una construcción compleja y muchas veces subjetiva. Cuando se habla de territorios fluviales, los cuales por definición son espacios con un gran dinamismo longitudinal, es usual no referirse a un ecosistema sino a una concatenación de varios

ecosistemas, lo cual para muchos autores constituye un paisaje. Es por ello que desde la ecología del paisaje se ha abordado de manera vasta el estudio de ambientes fluviales. Un primer texto a citar es el de Aguirre, López, Bolaños, González y Buitrago, quienes hacen un estudio de la percepción de paisajes del agua en el Valle del Cauca en Colombia (Aguirre et al., 2017). Un trabajo similar es realizado para el caso de las comunidades Mapuches chilenas en su relación con los paisajes hídricos (Skewes et al., 2012).

Otro trabajo destacable es el de Molina Paredes, quien en su tesis hace un análisis de las perturbaciones de un paisaje fluvial, en el río Limari en Chile (Molina Paredes, 2013). Por otro lado, Palmer et al., exploran los estándares para una restauración ecológica exitosa de ríos (Palmer et al., 2005), mientras que Ceccon trabaja la restauración de cuencas desde el componente de los bosques ribereños (Ceccon, 2003). La contaminación del agua es otro factor de perturbación que es analizado por Bravo y por Villalba et al. en el caso de cuencas de México (Bravo Inclán, 2003; Villalba Atondo et al., 2012). Viers et al., se centran en la restauración de la diversidad vegetal en una cuenca de California (Viers et al., 2012).

La ecología política también ofrece un entendimiento de los ecosistemas hídricos, integrando conceptos como justicia ambiental, bienes comunes, desigualdades territoriales y de poder, conflictos socio-ambientales, entre otros. Ello se ve reflejado en los textos de Vélez, Ávila-García y Merlinsky (Ávila-García, 2016; Merlinsky, 2017; Vélez, 2005)

Uno de los textos de mayor relevancia para entender los ecosistemas fluviales es el de Godoy, quien elabora una construcción compleja de cómo se relaciona un ecosistema como los distintos sistemas antrópicos (territoriales, de actividades del hombre, de valores), a través del caso de una microcuenca en Jujuy, Argentina (Godoy, 2005). Una aproximación sistemática, aunque con un enfoque más naturalista, la hace Blanco, al relacionar los sistemas hídricos con los bosques y los suelos aledaños, explorando sus interacciones (Blanco, 2017). Similar es la aproximación de Guevara et al., quienes se restringen al ámbito de las riberas fluviales, pero haciendo un análisis complejo de las interacciones entre el suelo y el flujo hídrico (Guevara et al., 2008). Ojeda, Ibasate y Huarte, así como Suárez y Rosario, problematizan alrededor de la complejidad de definir un territorio fluvial en tanto es una confluencia de muchos procesos naturales y sociales, ejemplificando en el caso de España (Luisa Suárez Alonso & Rosario Vidal-Abarca, 2012; Ollero Ojeda et al., 2009).

Otro texto de gran relevancia para el presente trabajo es el de Marina Frolova, quien elabora una propuesta metodológica para el análisis de los paisajes fluviales, basada en los conceptos trabajados previamente por Bertrand acerca del paisaje-territorio (Bertrand, 2008;

García Martínez, 2008). En esta propuesta combina una serie de subsistemas interdependientes, utilizando un triple enfoque: sistémico, paisajístico y territorial (Frolova Ignateva, 2006, 2008) y aplicado en una cuenca de Andalucía, España. Este mismo triple enfoque es desarrollado por Souza a un nivel más teórico (Souza, 2009). Se encuentran ciertas similitudes de estos enfoques con el de Godoy, previamente revisado.

Finalmente, algunos autores proponen marcos conceptuales para la comprensión de los ecosistemas fluviales con un enfoque multiescalar. Aquí destacan Richter, Mathews, Harrison y Wigington, quienes proponen un marco para la investigación ecogeomorfológica integrada de sistemas hídricos (Richter et al., 2003); y Madrid, Cabello y Giampietro proponen un abordaje multiescalar desde el concepto de Sistema Socioecológico (SSE) (Madrid et al., 2013).

### **3.3. Estudios sobre gestión y planificación territorial**

Una primera referencia teórica a tomar en cuenta cuando se habla de gestión y planificación sería el enfoque territorial, el cual ha sido trabajado por numerosos autores en las décadas pasadas, en los cuales destaca Sergio Boisier. En el texto del 2014 publicado por CEPAL, se puede encontrar una recopilación de metodologías para trabajar este enfoque, aplicadas a casos latinoamericanos (Sandoval Escudero, 2014). Asimismo, otros textos elaboran una posición crítica con respecto a los enfoques de planificación territorial. Tal es el caso Manzanal quien realiza una revisión de las instituciones y políticas de gestión rural-local en dos provincias de Argentina (Manzanal, 2005).

Siguiendo la revisión de aportes a la gestión y planificación desde el campo de las ciencias sociales, se debe tomar en cuenta el enfoque de gobernanza territorial, pues ayudará a delinear los conceptos necesarios para analizar la articulación intergubernamental en el territorio estudiado. Una autora importante es Fleury, quien define niveles de interrelación en una red territorial (Fleury, 2014). Klijn y Koppenjan, trabajan el concepto de complejidad en las interacciones de la sociedad y los tipifican (Klijn & Koppenjan, 2015). Por otra parte Fernández et al. analizan el concepto de cohesión territorial y sus distintas escalas de aplicación y medición (Fernández Tabales et al., 2009). Estos textos servirán en la construcción de indicadores para la articulación de las instituciones de planificación a múltiples escalas.

Desde el enfoque de la ecología política, Brown y Purcell abren una discusión sobre la importancia de la cuestión de la escala en el planteamiento de políticas, no como simplemente una herramienta metodológica, sino como un objeto de estudio en sí mismo. Los autores argumentan acerca de las limitaciones de trabajar temas ecológicos a una escala local y ejemplifican su propuesta en la Amazonía brasilera (Brown & Purcell, 2005). Otro texto que



reflexiona en torno a la escala es el de Agnew y Oslender, que analizan la superposición de territorios por parte de distintas autoridades estatales (Agnew & Oslender, 2010)

Otras vertientes de la ecología han abordado el territorio como un conjunto de componentes naturales y sociales. Una de estas vertientes es la ecología del paisaje, desde la cual se han realizado numerosos estudios alrededor del mundo. Por esta razón se rescata en esta revisión algunos centrados en la región andina, que puedan servir como referentes cercanos al caso de estudio. Uno de ellos es el realizado por De la Fuente, Atauri y Lucio, quienes desde una perspectiva de conservación del paisaje, rescatan los valores escénicos del territorio como herramienta para la gestión y planificación en Chile (de la Fuente de Val et al., 2004).

Otros buenos ejemplos que hacen una revisión exhaustiva del concepto (bastante complejo y ambivalente) de paisaje aplicado a la gestión y planificación son, para el caso Argentino: Matteucci (Matteucci, 2014) y Mazzoni (Mazzoni, 2014); para el caso de España: García y Sanchiz (García García & Sanchiz, 2012), Santos y Ganges (Santos y Ganges, 2009), Mata Olmo (Mata Olmo, 2019), Agudo (Agudo González, 2007), Cuenca (Cuenca Lozano, 2009) y Herrera (Herrera Calvo, 2009); para el caso de México: Meli, Hernández, Castro y Carabias (Meli et al., 2014).

La geografía también es una disciplina que ha aportado en la construcción de enfoques de gestión y planificación territorial ambiental. Cavallaro, Nicosia y Fontaneto hacen un análisis del rol de la cartografía ambiental en la planificación ecológica para el caso de Buenos Aires (Cavallaro et al., 2010).

Sobre el enfoque sistémico aplicado a la planificación de territorios también existe una literatura importante. Un ejemplo de ello es el texto de González González, quien aborda la complejidad de los sistemas abiertos y los procesos cíclicos como marco instrumental para los procesos de planificación (González González, 2002).

Finalmente, la discusión sobre la multiescalaridad en los procesos de la planificación, son abordados desde el punto de vista de la crítica a la institucionalidad estatal y sus grandes limitaciones. Un primer texto es el de Sanabria, quien hace una revisión de las herramientas e instrumentos de Ordenamiento Territorial en el caso bogotano (Sanabria Artunduaga, 2016). Esquerria también trabaja en su tesis con un caso de Colombia, en el cual emplea un enfoque de competitividad territorial y propone un modelo de integración regional (Esguerra Espinosa, 2018). Otro texto es el Días, quien se centra en los Sistemas de Información Geográfica (SIG) utilizados en Galicia, España (Días Varela, 2005). Por último, Williner retoma los conceptos de

CEPAL acerca de gobernanza territorial, direccionándolos hacia la construcción de un enfoque de planificación multiescalar desde el Estado, para el caso de América Latina (Williner, 2015).

### **3.4. Estudios sobre gestión y planificación territorial aplicados a ecosistemas**

#### **fluviales**

Para esta sección será importante rescatar aquellos trabajos que logren integrar desde la gestión y planificación los conceptos antes expuestos y aplicarlos concretamente a casos de ecosistemas fluviales. Es posible citar a Balanta, quien realiza un análisis del Ordenamiento Territorial (OT) de las cuencas hidrográficas de Colombia desde una perspectiva de desarrollo sostenible (Balanta Martínez, 2015). Chamocho, por otro lado, construye una serie de criterios que debe seguir el OT para poder aplicarse al manejo y gestión de cuencas (Chamocho, 2010).

Asimismo, es especialmente relevante rescatar aquellos textos que logran hacer un vínculo concreto entre el paisaje y la planificación, siendo el primero una herramienta para el segundo, y ayudando a construir un enfoque integrador de la planificación. Tal es el caso del artículo de Rotger sobre el caso del paisaje fluvial de la región metropolitana de Buenos Aires (Rotger, 2017). Lo propio hacen Durán, Serrano-Martínez y Pons para el caso de la recuperación de los ríos de Arévalo en España (Durán Vian et al., 2018), y asimismo Pinilla, Barrera y McCall para la gestión de la cuenca del río Huámito en México (Pinilla Herrera et al., 2011).

Como se había revisado antes para el caso del Mantaro, algunos autores abordan la problemática de la urbanización como una perturbación al paisaje y de los sistemas ecológicos fluviales, sirviendo como herramientas para la planificación y el ordenamiento. Tal es el caso de Romero y Vásquez quienes realizan dicho análisis para el caso de una cuenca andina de Santiago de Chile (Romero & Vásquez, 2005). Siguiendo con un enfoque de cuencas, Maass realiza una investigación de los procesos ecológicos y el problema de la escala en el manejo integrado de cuencas en México (Maass, 2004).

### **3.5. Estudios en el contexto peruano**

Para entender el contexto peruano, es necesario poder inscribir los procesos de gestión y planificación territorial dentro de un proceso mayor de descentralización, en el cual la discusión sobre la escala cobra gran relevancia. Un primer texto de contexto, es el de Campana Ocampo, quien ofrece un panorama general del desarrollo territorial en el marco de la descentralización del Estado peruano (Campana Ocampo, 2017). Otro texto de contexto, centrado en la desigualdad territorial, es el de Remy (Remy, 2015).

Desde el punto de vista de los servicios ecosistémicos, el IEP y CONDESAN hacen un recopilatorio de textos abordando el estado del conocimiento acerca de los servicios hidrológicos andinos. Dicho texto ofrece un panorama bastante completo acerca del contexto de la institucionalidad ambiental para la gestión de los ecosistemas fluviales (Quintero, 2010).

Como ya se había revisado anteriormente, la ecología de paisajes ha brindado un aporte importante al entendimiento holístico y sistemático de los problemas territoriales ambientales. En el caso peruano, se han hecho pocos trabajos empíricos siguiendo este enfoque, sin embargo, es posible rescatar algunos textos. Mallqui y Lau hacen énfasis en la dimensión cultural del paisaje desde la perspectiva de Riva-Agüero. Este texto es un ejemplo del tránsito entre el enfoque naturalista y el enfoque sociocultural del paisaje (Mallqui Caballero & Lau Luis, 2012).

Es importante rescatar dos trabajos sobre el enfoque de cuencas en el Perú. Uno es el de Adam French, quien hace una revisión crítica al modelo de la GIRH, argumentando una recentralización y tecnocratización de la gestión de los recursos hídricos a partir de la nueva institucionalidad creada con la introducción y consolidación de dicho modelo en el marco de las políticas peruanas (French, 2016). Otro trabajo es el de Ana Sabogal, quien por otro lado resalta la importancia de un enfoque de cuenca en la organización política del país, considerando un conjunto de procesos ecológicos y geográficos alrededor del agua, que condicionan un adecuado manejo de los recursos (Sabogal, 2009). Sabogal además ejemplifica su texto con cuencas de todo el país, incluyendo a la cuenca del Mantaro, la cual es objeto del presente estudio.

### **3.6. Conclusión: Los vacíos en la literatura**

Habiendo revisado de manera detallada la literatura acerca de los diversos temas que confluyen en la problemática (Ver Imagen 5), se pueden sacar una serie de conclusiones. En primer lugar, existe una vasta literatura en lo que concierne al estudio de los ecosistemas fluviales, algunos textos con énfasis ecológico y biológico, y otros textos con un enfoque más integral, en los que variables sociales, socio-ambientales, territoriales y paisajísticas son también tomadas en cuenta dentro de la construcción teórica de ecosistema. Si bien se han señalado un par de textos como los de mayor relevancia para este estudio (Frolova Ignateva, 2008; Godoy, 2005), es importante tener en cuenta los múltiples enfoques y posturas de los autores, pues se enmarcan en un debate teórico de varias décadas. Se podría decir que este es uno de los temas en los que se cuenta con mayor literatura, aunque aún muy poca aplicada a contextos similares al caso de estudio (a cuencas andinas), por lo que desde el punto de vista geográfico se podría señalar un vacío.

En cuanto a los enfoques de gestión y planificación territorial, también existe una cantidad importante de literatura aplicada a temas ecológicos y ambientales. El enfoque territorial desde su concepción ha sido interpelado y complementado por múltiples disciplinas, dando origen a diversas variantes. En el presente trabajo se presta un énfasis especial a la revisión del concepto de escala. En esta discusión, la ecología política ha tenido un rol importante a través de diversos autores (Brown & Purcell, 2005; Frothingham et al., 2002; Madrid et al., 2013; Williner, 2015), la mayoría anglosajones. Aún existe un déficit de este tema aplicado a la realidad particular de Latinoamérica y más concretamente de la región andina.

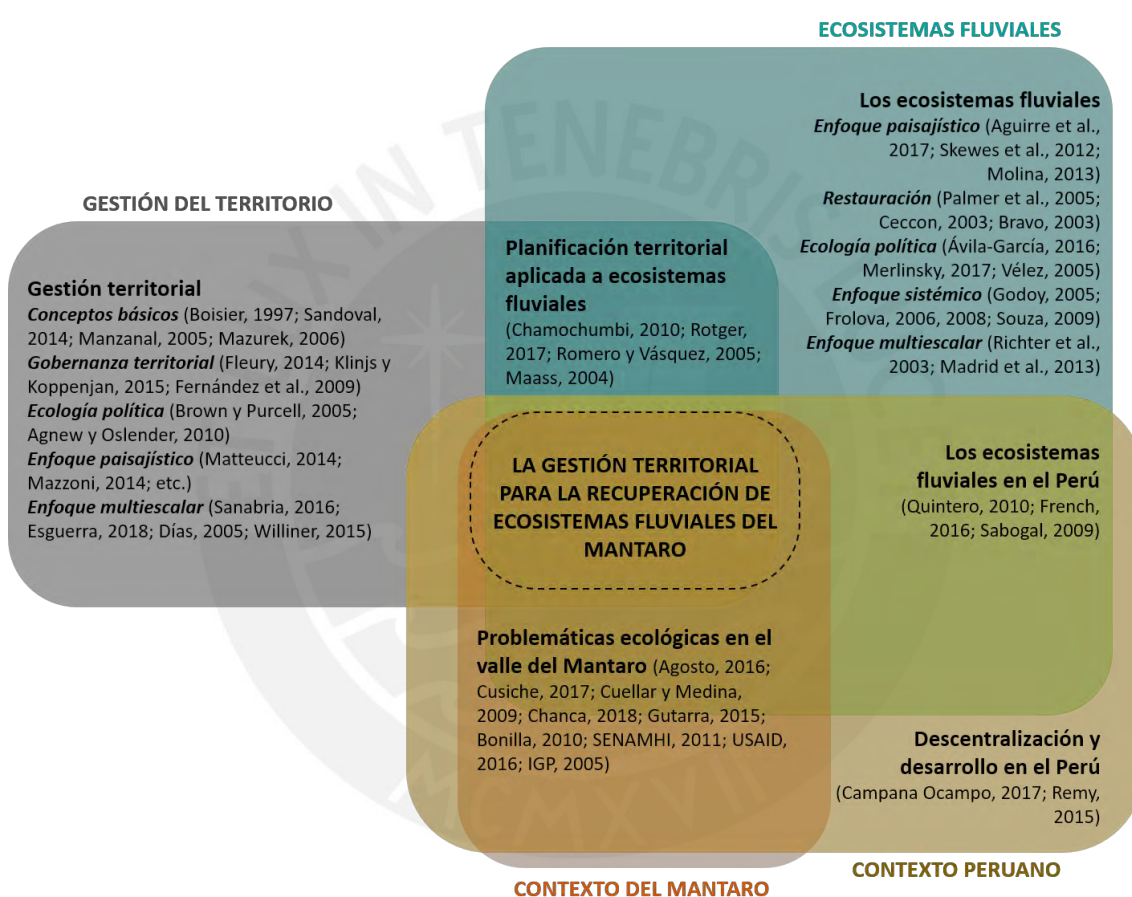


Imagen 5. Estado del arte (Elaboración propia)

En aquellos textos que aplican los enfoques de planificación a ecosistemas fluviales, la literatura se reduce grandemente. Gran parte de los aportes en gestión territorial de ambientes hídricos viene del paradigma de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), el cual ha venido desarrollándose e implementándose, pese a las críticas, dentro de la mayoría de Estados. Para esta investigación es importante poder revisar ese modelo, en tanto forma parte del contexto político e institucional del Perú.

El tema que se propone es novedoso en el contexto peruano, pues la literatura científica nacional no ha abordado las problemáticas ambientales de los ecosistemas hídricos desde un

punto de vista de la planificación territorial. El tema es tocado, como parte de muchos otros, solo desde textos de carácter político y gestor. La acción mancomunada de los gobiernos locales y regionales en relación a estas problemáticas tampoco ha sido objeto de estudio en la literatura peruana, ni tampoco en la literatura latinoamericana. Es así que se considera que el presente trabajo puede representar un aporte y una nueva entrada que alimente el diálogo, siempre constante, sobre planificación territorial en el Perú.



## CAPÍTULO 4: MARCO TEÓRICO

Para una mejor comprensión de la “gestión”, como se denominará al conjunto de procesos que ejecutan u operan las decisiones de política pública ambiental en los territorios mancomunados, se combinara dos tipos enfoques: aquellos que facilitan la idea de territorio y del ambiente desde una lógica integral y sistémica, y que contribuyen a describir el objeto de análisis de esta investigación; y los enfoques de gobierno y de gestión pública, con los cuales se intenta orientar el análisis de los procesos de gestión que ocurren en el territorio mancomunado.

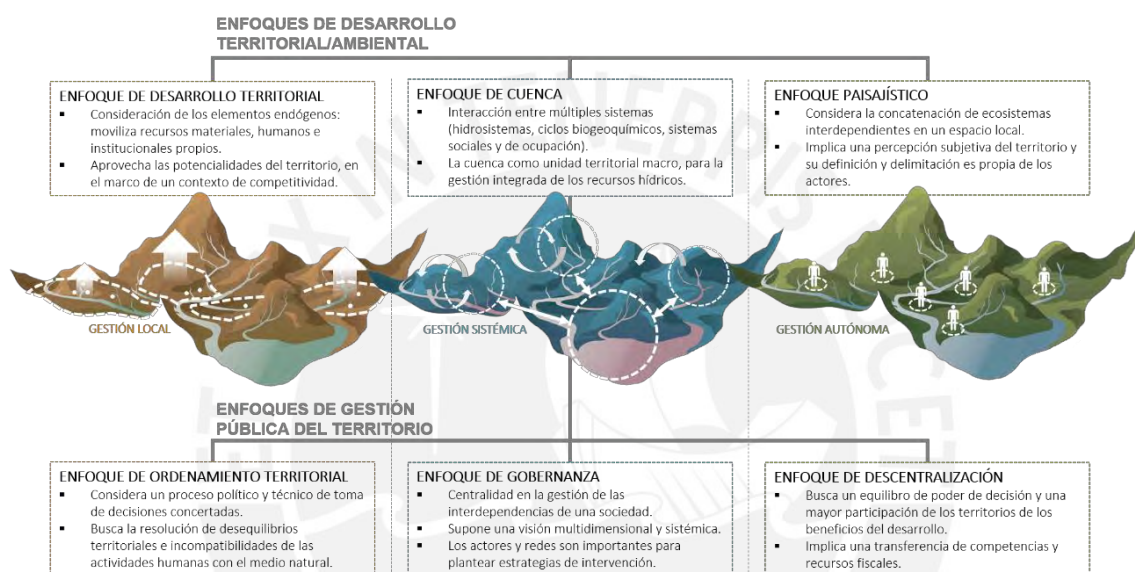


Imagen 6. Enfoques para la gestión ambiental del territorio (Elaboración propia)

El capítulo se ha organizado en dos subcapítulos. En el primero se describen los enfoques y conceptos de desarrollo del territorio y ambiente, y el segundo capítulo recupera las orientaciones teórico- referenciales para gestionar el territorio y el ambiente.

### 4.1. Enfoques y conceptos de desarrollo territorial-ambiental para la recuperación de ecosistemas fluviales

Para describir los ecosistemas fluviales y sus problemáticas se necesita de un enfoque integrador, sistémico y multidisciplinario. Ello supone trascender la escala del ecosistema y analizar sus interdependencias a nivel del territorio, con espacios conexos y con otros niveles de análisis, que involucren los aspectos sociales y culturales. Por ello se hará un repaso de algunos de los enfoques (enfoque territorial, paisajístico y de cuencas) que puedan servir para el estudio de caso elegido.

Los enfoques elegidos no son excluyentes entre sí, permiten aproximaciones complementarias a la complejidad del objeto de estudio y representan distintas escalas espaciales de análisis que parten desde la localidad hasta la macrocuenca. En la medida que se amplía la escala, los aspectos a observarse tienden a simplificarse.

#### 4.1.1. El desarrollo territorial

Para orientar la gestión del territorio, la literatura ofrece diversas perspectivas, algunas más centradas en la dimensión geofísica espacial, otras sustentadas en el reconocimiento de su dimensión política-administrativa. Algunas más recientes revaloran la dimensión socio-económica cultural y política. Aunque la comunidad científica, desde hace algunos años ya ha superado estas miradas fragmentadas del territorio, y se ha aproximado a definiciones multidimensionales que incorporan en su dinámica la gestión del suelo y de la tierra, la gestión de los recursos naturales, la gobernanza, la infraestructura gris y productiva, la infraestructura verde, la historia, la cultura, la identidad, los actores sociales, entre otros factores; todavía son pocos los aportes teórico-metodológicos en cuanto a modelos de análisis, metodologías e instrumentos que permitan guiar con certeza los estudios empíricos en materia de planificación ambiental, con esta visión multidisciplinar, derivada de los aportes de Albuquerque y Pérez Rozzi (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013), Berdegue et al. (Berdegue et al., 2015), Mazurek (Mazurek, 2006) y Pérez Yruela et al. (Pérez Yruela et al., 2016); aproximándonos a una lectura del territorio y el desarrollo territorial, funcional al objetivo de análisis de la planificación territorial ambiental y su gobernanza.

##### 4.1.1.1. *El territorio*

Para acercarse a la comprensión del paradigma de desarrollo del territorio, se partirá de la revisión del concepto de territorio, base del paradigma de desarrollo territorial que inicialmente constituyó un concepto disciplinario de la geografía y que en las últimas décadas ha pasado a constituir una categoría teórica y un objeto empírico que puede ser analizado desde la perspectiva interdisciplinaria. La noción de región o espacio físico es ahora insuficiente para conocer e interpretar la nueva realidad de los seres humanos y la naturaleza (Llanos Hernández, 2010). Es por ello que el concepto territorio aparece como una noción más flexible, aproximándose a la representación geopolítica de los estados nacionales, e incorporando además otros elementos del espacio social y las interacciones de los actores territoriales con los recursos y la naturaleza.

La comprensión del territorio, refiere una construcción social localizada, en un espacio histórico, físico y natural, que se sustenta en una identidad, dinámica propia y movilización de

actores, capacidades y recursos, así como en la articulación de diversos procesos orientados a un desarrollo sostenible. Coincidiendo con Albuquerque y Pérez se destaca en esta idea el valor de los “actores y agentes que lo habitan, su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente” (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013, p. 2), pero también se alude a las características señaladas por Mazurek (2006), que definen su localización, las características naturales específicas, el proceso de apropiación y construcción de una identidad propia; su carácter de transformación del espacio a partir de la actividad humana, su dinamismo y su historia. Esta construcción social puede ser el resultado de una diversidad de factores, incluyendo su historia distintiva, etnicidad, cultura, estructura económica, condiciones biofísicas (clima, ecosistemas), infraestructura que determina la conectividad y los flujos de transporte, las grandes inversiones privadas, los conflictos sociales y la influencia de fronteras político-administrativas entre otros (Berdegué et al., 2015).

Hay entonces una clara distancia entre el concepto de territorio y la de espacio físico, geográfico, o unidad administrativa, que debe ser entendida solo como una dimensión más del territorio, como un escenario sobre la base del cual se construye el desarrollo territorial.

El territorio puede ser entendido como una unidad de planificación y gestión, sin embargo, es importante revisar el alcance y contradicciones que encierra el paradigma de desarrollo sustentado en el territorio.

#### *4.1.1.2. El enfoque territorial*

El desarrollo territorial como enfoque o paradigma surge entre los años 80 y 90. Algunos autores señalan que fue una respuesta a los deficientes resultados de las estrategias desplegadas para superar la pobreza rural, en un contexto de agudización de las medidas de ajuste estructural impulsadas en la era neoliberal (Fernández et al., 2019). Otros autores destacan la idea de que el enfoque surge de los debates académicos desde la perspectiva económica del desarrollo endógeno, la economía regional, el desarrollo local; y desde la perspectiva socio política, del neo institucionalismo, los actores sociales y sus relaciones (Pérez Yruela et al., 2016).

Desde otras perspectivas consensuadas el desarrollo territorial, se entiende como un proceso integral que se pone en marcha en un espacio geográfico determinado, que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales, para estructurar un proceso más sistémico de aprovechamiento de las potencialidades y características del territorio. También el desarrollo territorial se entiende como un proceso principalmente endógeno que genera un dinamismo económico para lograr mejores



condiciones de vida para la población, que moviliza recursos humanos, materiales, institucionales y políticos propios, que demanda de una instancia de gobierno con autonomía política-administrativa, y que integra a todos sus actores sociales e institucionales en el proceso de planificación y gestión del desarrollo.

Vásquez Barquero comparte un enfoque del desarrollo territorial basado en los aspectos endógenos, es decir, en la capacidad de un lugar de utilizar su potencial local de manera autónoma, articulando los intereses de los actores de la comunidad (Vásquez Barquero, 2007). El potencial local de un territorio fluvial se centraría entonces en el recurso hídrico los servicios ecosistémicos asociados a él. Chamochumbi, por su parte, define el territorio como una porción del espacio, cuyos límites están establecidos por el grupo humano que habita en él. Este autor considera distintas dimensiones de análisis: geográfica, política, administrativa y cultural (Chamochumbi, 2010). Bajo esta perspectiva, el proceso de planificación debiera no solo proyectar el uso de los recursos locales, sino que plantear formas de organización social que permitan este uso.

Albuquerque y Pérez Rozzi coinciden con este último enfoque, pues diferencia el enfoque territorial del enfoque sectorial, y sustentan que el primero se dota de una visión sistémica que integra las distintas dimensiones del desarrollo (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013). Los autores ponen los aspectos geográficos y físicos, como los recursos naturales, en la base, sin embargo, definen al territorio como el conjunto de actores y agentes que lo habitan. Un proceso de planificación desde este enfoque, debiera ser una estrategia impulsada desde un gobierno local o desde las organizaciones de base (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013). Para el caso de los territorios fluviales, las comunidades de usuarios de los recursos vinculados al ecosistema hídrico o las autoridades de las localidades emplazadas en torno a los cuerpos de agua, serían los actores protagónicos de un proceso de planificación. Dicho proceso, debiera involucrar la potenciación de sistemas productivos locales que nutran un mercado también local, promoviendo redes endógenas (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013). Estos sistemas se convierten en un capital social, un tipo potencial local, al cual se refería antes Vásquez Barquero (2007).

Si bien estos autores no se refieren en sus textos específicamente a territorios fluviales, es posible extrapolar los conceptos y aplicarlos al contexto que es motivo de este estudio. Por su lado, Ollero Ojeda et al. sí se centran en dichos territorios para argumentar la dificultad de su definición, la cual recoge y resume conceptos como los de “sistema fluvial”, “hidrosistema”, “continuo geomorfológico fluvial”, “corredor fluvial”, entre otros (Ollero Ojeda et al., 2009). Frolova indica que los territorios fluviales se definen en torno al intercambio y las

interrelaciones, debido a que el agua es un vector de diversas materias y recursos, y estructura un espacio dinámico (Frolova Ignateva, 2008).

Los problemas para delimitar un territorio fluvial tienen entonces implicancias en los procesos de planificación. Siendo un territorio con límites que deben ser revisados periódicamente debido a la evolución fluvial, existe un conflicto con los sistemas de propiedad y designación de uso de los espacios aledaños a un río (Ollero Ojeda et al., 2009). Otro problema es la incompatibilidad entre la preservación de la dinámica natural de un ecosistema fluvial y la antropización del sistema (uso y aprovechamiento de los recursos por parte de una comunidad y transformación social del territorio), lo cual es señalado por Ollero Ojeda et al. Por ello, la principal estrategia planteada por los autores se centra en la obtención de un corredor ribereño intangible (que incluya el cauce y la llanura de inundación), que permita conservar o recuperar las funciones ecológicas, bioclimáticas y paisajísticas del territorio fluvial (Ollero Ojeda et al., 2009). González Rojas también plantea estrategias de protección para los territorios fluviales, proponiendo dos posibles soluciones: 1) su restricción total de usos e intangibilidad; o 2) su incorporación dentro de un sistema de espacios públicos. Del mismo modo, el autor señala la importancia de acompañar estas estrategias de ordenamiento con actuaciones de restauración o conservación mediante alternativas blandas (González Rojas, 2016). Estas alternativas, según Meli et al., deben por un lado recuperar la vegetación de las zonas ribereñas (aumentar la cobertura arbórea, mejorar las condiciones ecológicas de los suelos, recuperar sitios de anidamiento de peces, atraer dispersores de semillas), y por otro lado, deben controlar los factores limitantes de la restauración (la competencia con la vegetación presente, la degradación del suelo, la erosión y la inundación) (Meli et al., 2014).

El enfoque territorial local, caracterizado por actuar a una escala micro-regional y con una perspectiva endógena, tiene ciertas limitaciones. Las características geográficas e hidrográficas particulares de cada lugar, sobre todo en territorios heterogéneos como el territorio peruano, son una base para la reproducción de algunas desigualdades entre localidades, principalmente en cuanto al acceso y disponibilidad de los recursos. El enfoque territorial endógeno reduce la posibilidad de actuación conjunta y privilegia el sentido de competitividad entre territorios. Según González Rojas, a las relaciones originarias de desigualdad entre localidades se sumarán desiguales intervenciones realizadas (González Rojas, 2016). Ello da pie a pensar en una escala superior de análisis, para lo cual muchas disciplinas relacionadas a la planificación se han volcado al estudio del paisaje.

No obstante, es preciso destacar algunos límites del alcance del enfoque y algunas discusiones existentes, que pueden contribuir al análisis del caso de estudio.

Uno de ellos, indica que la figura de desarrollo territorial puede producir diversos desequilibrios territoriales que pueden afectar las condiciones sociales de sus poblaciones, por ejemplo, cuando se produce un desarrollo en determinadas zonas que puede estimular la migración y el abandono del campo y la producción (Pérez Yruela et al., 2016). El autor también menciona contradicciones de tipo cultural, cuando señala que el territorio “se nutre de la importancia de la cultura y los valores en el desarrollo” (Pérez Yruela et al., 2016, p. 11) pero que esto puede tener expresiones contrapuestas: por un lado, puede ser un estímulo para la adopción de los valores de la modernidad y a la vez puede ser una barrera que impida desplegar los procesos necesarios para alcanzarlo.

Un factor que esencialmente interesa desatacar en esta discusión, es que, no todos los territorios reúnen los requisitos para que se pueda desencadenar dentro de ellos un proceso de desarrollo territorial. Boisier incluso indica que muchas veces son los factores exógenos los que tienen una incidencia mayor en el desarrollo de un territorio (2004). Ello está referido a la existencia de condiciones económico-productivas, recursos naturales, capacidad tecnológica, mercado, acceso, capital humano, capital social, capacidad institucional, entre otros factores. No siempre será igualmente posible el desarrollo de los territorios, y estas características visibles expresan grandes desigualdades entre localidades, afectando a su población. Estos desequilibrios no siempre son advertidos desde el enfoque.

#### 4.1.2. El enfoque paisajístico: la concatenación de ecosistemas

La definición de paisaje tiene muchas acepciones, dependiendo de la disciplina desde la cual se le estudia. Según Molina Paredes, un paisaje es una unidad compleja de sistemas interactuando (Molina Paredes, 2013). Esta definición se ajusta a como se entiende el paisaje desde la ecología: como una concatenación de ecosistemas conexos, gobernados por relaciones horizontales (entre unidades de paisaje) y relaciones verticales (capas de análisis dentro de una misma unidad) (Carl Troll, 1950, 1968, 1971, citado por Irastorza Vaca, 2006). Vernadski también rescata la idea de continuidad medioambiental y la interacción entre diversos fenómenos biológicos en la definición de un paisaje (Frolova Ignateva, 2006). Bajo estos conceptos, aún existe poca claridad de cómo un paisaje es delimitado.

El paisaje y el territorio no son mutuamente excluyentes, y dependiendo del enfoque con el cual se trabaje, podrían incluso significar lo mismo. Según Bertrand, el territorio es una materialización del paisaje, este último siendo una representación subjetiva del espacio (Bertrand, 2008). Para el caso del presente trabajo, la diferencia entre ambos enfoques estará también centrada en la escala.

En el caso específico de los paisajes fluviales, el análisis supone encontrar elementos en común y elementos interrelacionados con los territorios fluviales y cuerpos de agua. Sin embargo, dado que ello demarca un territorio de una sección angosta y de una longitud amplia, el paisaje fluvial puede atravesar múltiples condiciones geográficas, climáticas y ecológicas, convirtiéndose en una escala compleja de analizar y delimitar.

Si bien existen múltiples concepciones de paisaje, todas tienen en común la búsqueda de un enfoque integrados. Por tanto, en el caso de los paisajes fluviales, es importante poder incorporar otros territorios, más allá del territorio fluvial antes definido (cauce y zona de influencia directa). Frolova Ignateva señala que un paisaje del agua debe contemplar elementos visibles e invisibles, aquellos que aseguren su estructura y funcionamiento (Frolova Ignateva, 2008). Asimismo, señala que asociar los paisajes de agua estrictamente a los territorios de regadío y los medios fluviales, limita el análisis a los aspectos ecológicos y de ordenación (Frolova Ignateva, 2008). Bertrand (2008) aclara la importancia de distinguir entre paisaje y naturaleza (generalmente confundidas), pues es precisamente en la antropización (impacto de la sociedad en el medio natural) y en la socialización (representación cultural del medio natural) que nace la noción de paisaje.

Una primera sistematización de lo que engloba el paisaje y que puede servir como herramienta para la planificación es lo propuesto por Matteucci. La autora propone un conjunto de características que diferencian a un paisaje de otro: 1) Debe provenir de un evento geológico único; 2) Están compuestos por elementos característicos, formando un patrón repetitivo; 3) Está sometido al mismo tipo de perturbaciones; 4) tiene condiciones climáticas similares en toda su extensión; 5) Está ocupado por determinados usos de la tierra similares (Matteucci, 2014). Este enfoque bio-ecológico, supone una discrepancia con la primera definición, pues hace énfasis en la homogeneidad de condiciones y no en la interacción de ecosistemas diversos. Aquí surge un elemento clave que da pie a la acepción más coloquial que tiene el paisaje, que es la de territorio percibido y subjetivo. Para que un individuo reconozca un paisaje como un todo, es necesario que encuentre elementos similares en toda su extensión.

Mata Olmo enfatiza en el aspecto de la percepción sensorial: el paisaje no sólo consiste en su configuración material, sino que surge de la relación sensible entre el territorio y su observador. En este sentido, es una construcción social y cultural, relacionada a la experiencia estética y la contemplación reflexiva (Mata Olmo, 2019). Siendo la valoración subjetiva, un modo de apropiación simbólica del espacio, el paisaje no puede, según este autor, ser entendido como natural, sino que es característico de los entornos de ocupación humana.

Otras definiciones de paisaje, integran tanto su dimensión biofísica como su dimensión sociocultural. Según Aguirre et al. los paisajes pueden ser analizados como unidades físico-geográficas (lo cual involucra los eventos y accidentes del entorno abiótico), como unidades geoecológicas (lo cual involucra la relación del entorno con los seres vivos), y como unidades sociales (lo cual involucra modos de ocupación) (Aguirre et al., 2017). Este enfoque, si bien es integrador, supone un reto metodológico, pues abarca la totalidad de las dimensiones de un territorio y dificulta una delimitación clara.

Ante ello, Rotger propone un conjunto de líneas de aplicación (en el marco de los estudios de planificación), de modo de entender la utilidad de un concepto tan difuso. En primer lugar, propone una línea normativa del paisaje, en la cual se establezcan parámetros y criterios para la protección del valor social, cultural y estético del entorno, a través de medidas restrictivas o de políticas de ordenamiento territorial. En segundo lugar, propone una línea valorativa, la cual sirva para el diagnóstico y el estudio del paisaje, estableciendo criterios de análisis de sus componentes y describiendo la manera como estos componentes interactúan. En tercer lugar, propone una línea propositiva, que considera al paisaje como un recurso a ser puesto en valor a través de la intervención (Rotger, 2017). En el esquema de Rotger se distinguen tres etapas o componentes del proceso de planificación territorial: el diagnóstico, el ordenamiento territorial y el planeamiento de proyectos de recuperación o conservación. Dentro de estos últimos, disciplinas como el paisajismo han desarrollado técnicas de diseño de espacios, generalmente ligados a la naturaleza y la restauración ecológica.

Autores como Frolova, Matteucci, Mata Olmo, Aguirre y Bertrand reflexionan sobre el concepto de paisaje y paisaje fluvial, cómo entenderlo y delimitarlo, mientras que la propuesta de Rotger ofrece un marco sólido para la acción desde la planificación. Bertrand a su vez menciona que en el estudio de los paisajes fluviales deben necesariamente existir dos componentes: uno sistémico y organizado, en donde contribuya el análisis espacial y ecológico, y otro descriptivo y explicativo, alimentado por la idea subjetiva del paisaje (Bertrand, 2008). Este último aspecto, se relaciona estrechamente con la gobernanza ambiental y la producción social (Ruiz de Oña Plaza & Morales Barragán, 2015), de la cual se habló anteriormente: A través de la intervención de los actores se deben establecer acuerdos y consensos que definan reglas de juego. Estos consensos sociales son los que definirían lo que forma o no forma parte de la unidad paisajística, objeto de la planificación territorial.

Berg (1913), brinda, desde los estudios ecológicos, una serie de criterios para la definición de una unidad paisajística que están asociados a la homogeneidad y a encontrar patrones de composición repetitivos en el territorio (Frolova Ignateva, 2006). Sin embargo, este criterio,

observado generalmente en representaciones cartográficas, no corresponde necesariamente con la articulación de visiones que requiere una planificación con gobernanza, sino a una visión técnica y vertical. La solución del problema de la delimitación de un paisaje para su planificación dependerá principalmente de la voluntad de articulación de los actores del territorio.

#### 4.1.3. El enfoque de cuencas

El enfoque sistémico, hidrosistémico o enfoque de cuencas tiene similitudes con el enfoque paisajístico, sobre todo en sus acepciones trabajadas desde la ecología. Frolova sostiene que una cuenca está compuesta de un sistema de paisajes, siendo los paisajes sistemas en sí mismos también. Estos espacios se encuentran unidos por una relación de dependencia (Frolova Ignateva, 2008). Maas, por su parte, argumenta en torno a la importancia del factor de escala, tanto espacial como temporal, para definir el espacio de una cuenca. La cuenca es la unidad ecológica que potencialmente alberga procesos locales, micro-regionales y macroregionales, así como ciclos de biogeoquímicos de diversas temporalidades (Maass, 2004).

Las cuencas son espacios definidos por las vertientes de un cuerpo de agua y delimitados por las crestas o divisorias de agua. El enfoque de cuencas, es decir, la organización del espacio en base al sistema hídrico, es una estrategia para la planificación territorial ambiental que postula que los fenómenos no pueden ser tratados de manera aislada (Guevara et al., 2008). La delimitación de una cuenca no está exenta de controversias. El ámbito de una cuenca comprende desde el nacimiento de un río hasta su desembocadura (Frolova Ignateva, 2008). Sin embargo, el sistema hídrico posee diversas ramificaciones, lo que da lugar a diversas escalas de cuenca, desde microcuencas hasta macrocuencas.

Este enfoque ha cobrado importancia en las últimas décadas, acompañado de una preocupación por el abastecimiento y la seguridad hídrica en un contexto de cambio climático y de degradación ambiental global. El agua es en la actualidad un tema central en la discusión sobre desarrollo, lo cual se refleja en su inclusión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible como tema eje (ONU, 2015). A partir de esta preocupación, se han impulsado numerosas directivas a nivel internacional y de los países con el objetivo de plantear estrategias para la preservación del agua como recurso (González Rojas, 2016). La importancia del agua radica además en su función como vector (agente transportador) en procesos de degradación ambiental. El enfoque de cuenca, por tanto, también presta atención a reducir la contaminación desde los puntos de origen y evitar que entren al sistema hídrico en que los impactos se difuminan y son más difíciles de controlar (Ceccon, 2003). La gestión territorial, a partir de este enfoque, ha sufrido una “reconversión hídrica”, siendo el agua el centro de las políticas de ordenamiento, agrícolas y

forestales (Luisa Suárez Alonso & Rosario Vidal-Abarca, 2012). Según Sabogal, el manejo de una cuenca y del recurso hídrico constituye una herramienta de poder, y la gestión de cuencas debe apuntar a potenciar cada región y a distribuir los recursos y oportunidades de manera equitativa (Sabogal, 2009).

Desde el punto de vista de la planificación, el enfoque de cuencas es de gran complejidad, pues no solo contempla un territorio extenso para el análisis y manejo, sino que también contempla múltiples dimensiones. En concordancia con el paradigma de desarrollo sostenible, la gestión de cuencas plantea un triple enfoque (ambiental, económico y social), privilegiando, al igual que los enfoques anteriores, la participación de las comunidades rurales como actores decisivos para la planificación, ejecución, control y evaluación de todos los procesos (Balanta Martínez, 2015). A diferencia de enfoques previos (territorial, paisajístico), se contempla la participación de la comunidad, pero no se precisa que necesariamente la iniciativa del proceso de planificación del desarrollo parte de ella. Ello evidenciaría que el enfoque de cuencas parte de un criterio primordialmente técnico.

Otros autores tienen otras maneras de categorizar las dimensiones de análisis de una cuenca. Ramakrishna (1997) y Cotler (2004), se refieren a la cuenca como la interconexión de aspectos biofísicos, socioeconómicos y culturales, estando este último referido a las valoraciones culturales y tradiciones de la comunidad en torno al agua y a los ecosistemas hídricos, con las cuales el conocimiento científico debe dialogar (Guevara et al., 2008). Por su parte, Godoy pone énfasis en el carácter multisistémico del enfoque de cuencas y plantea este ámbito como la interacción de cuatro tipos de sistemas: 1) El ecosistema, conformado por aspectos geomorfológicos, hidrográficos, climáticos y biológicos; 2) El sistema de espacios adaptados, conformado por los tipos de emplazamiento, las vías de comunicación y la infraestructura; 3) El sistema de actividades económicas, conformado por los usos productivos del suelo; y 4) El sistema de valores del hombre, conformado por el mundo cultural de las comunidades y su racionalidad ambiental (Godoy, 2005).

Chamochumbi aborda la problemática de la planificación de las cuencas teniendo en consideración los horizontes temporales. El autor señala que las cuencas son los escenarios ideales para ensayar modelaciones territoriales y un ordenamiento gradual (Chamochumbi, 2010). Basado en el trabajo de Dourojeanni (1994) y CEPAL (1994), plantea que existen tres fases para el planeamiento de una cuenca: una fase previa, compuesta de estudios de diagnóstico, planes y proyectos; una fase intermedia, compuesta de la inversión, y una fase permanente, compuesta del mantenimiento, manejo y conservación. Perpendicular a dichas fases se encuentran distintas estrategias: territoriales, multisectoriales y sectoriales. La gestión de

cuencas combina tanto estrategias territoriales como estrategias multisectoriales (Chamochumbi, 2010). Esta multiplicidad de horizontes temporales, así como de tipos de estrategias, le otorga al enfoque de cuencas una gran complejidad.

En el Perú, así como en Latinoamérica, la gestión de cuencas ha cobrado gran relevancia a partir de la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos (Nº 29338) en el año 2009, que institucionalizó un enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), estrategia que es promovida a nivel internacional por organizaciones para el desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (French, 2016). El enfoque de cuencas, en un país con una topografía escarpada y con la presencia protagónica de la cordillera andina, posee un gran potencial para el abordaje de las desigualdades territoriales. Según Sabogal, actividades como la minería, que son centrales para la economía del país, se concentran por lo general en las partes altas de las cuencas, y ante un mal manejo, los impactos ambientales podrían perjudicar ecosistemas, especies, medios de vida y condiciones de salud de los territorios que se encuentran ubicados aguas abajo (Sabogal, 2009).

Sin embargo, este enfoque también posee críticas, principalmente centradas en la manera como se ha implementado en los países en que la GIRH ha cobrado peso. Según French, este modelo ha recentralizado el poder sobre los recursos hídricos en el Estado central, aumentando la burocracia estatal y favoreciendo una cultura tecnocrática en la gestión del territorio, basada en la ingeniería y la misión hidráulica (French, 2016). Ello se podría en parte sustentar en el hecho de que, a diferencia de los enfoques anteriormente revisados, la subdivisión del territorio en cuencas parte de criterios técnicos y no de un entendimiento subjetivo del espacio.

\* \* \*

Habiendo revisado tres enfoques principales de la planificación territorial aplicada a los ecosistemas fluviales (enfoque territorial, enfoque paisajístico, enfoque sistémico o de cuencas; se debe hacer énfasis en los elementos comunes que comparten todos los enfoques. Todos buscan, de alguna manera, integrar múltiples dimensiones del desarrollo, no simplemente la dimensión ambiental, aunque lo hacen a distintas escalas. Algunos autores proponen métodos de estudio y análisis que combinan todos los enfoques y escalas. Las propuestas de Geosistema, Territorio, Paisaje (GTP) de Bertrand (2000, 2006), la cual combina múltiples dimensiones, así como escalas espacio-temporales (Frolova Ignateva, 2006), es un ejemplo de enfoque multiescalar. Sin embargo, para efectos de la planificación territorial, dichas propuestas metodológicas de gran complejidad teórico, fallan en aterrizar en componentes prácticos de un proceso de gestión.



El enfoque paisajístico para la recuperación de ecosistemas fluviales posee una escala definida por la propia comunidad y prioriza la visión subjetiva del territorio. Además, contempla la interdependencia ecológica de los territorios fluviales con los territorios conexos. Es importante tener en cuenta el estudio del paisaje en el marco de la cuenca, la cual aporta una comprensión técnica de los procesos ambientales a gran escala. El paisaje, según Frolova, podrá ser estudiado entonces desde tres perspectivas: 1) como subsistema de una cuenca, 2) como resultado de un proceso de ocupación territorial por parte de las comunidades locales, y 3) como dimensión socio-cultural de la relación entre el hombre y los ecosistemas fluviales (Frolova Ignateva, 2006). Es importante ahora profundizar en algunos conceptos relacionados a los ecosistemas fluviales, los cuales son objeto de estudio de este trabajo

#### 4.1.4. Conceptos de ecosistemas fluviales

Un ecosistema es un conjunto de elementos bióticos y abióticos que interactúan en un mismo espacio. Las sociedades dependen de los ecosistemas y de los servicios (directos e indirectos) que estos proporcionan, como alimentos, agua, regulación del clima, placer estético, servicios culturales, energía, bienestar, entre otros (ONU, 2005). Además forman parte de la identidad cultural de los territorios (Luisa Suárez Alonso & Rosario Vidal-Abarca, 2012). Para efectos del presente trabajo, será importante definir un tipo específico de ecosistema: el ecosistema fluvial, el cual se encuentra definido por el transcurso de un cuerpo de agua dulce y las áreas aledañas. Sin embargo, la delimitación de un ecosistema fluvial y sus componentes supone un ejercicio complejo, en tanto se trata de una construcción académica más que de un fenómeno natural. En el presente capítulo se revisarán los principales criterios y procesos que definen a este ecosistema, en la búsqueda de una escala adecuada de análisis.

##### 4.1.4.1. *La delimitación de un ecosistema fluvial*

Un primer criterio para la delimitación de un ecosistema es fluvial es el criterio geomorfológico y ecológico, que toma en cuenta la evolución del fenómeno en el tiempo. Aun siendo este un criterio estrictamente físico, la variable temporal nos indica que los límites de un territorio fluvial no son permanentes sino que tienen que ser revisados periódicamente (Ollero Ojeda et al., 2009). Los procesos de erosión que el curso de agua ocasiona en el suelo aledaño, así como los cambios naturales de caudal, debido a cambios estacionales o a procesos climáticos de largo alcance, van variando la forma de los ríos y el tipo de interacción con el terreno en el que se encuentran.

Wiens (2002) propone tres maneras de entender un ecosistema fluvial de acuerdo a criterios físicos. Estas tres maneras corresponden a tres niveles de complejidad distintos. Una

primera manera, es entender al río como un sistema homogéneo y acompañada de una superficie estática de ribera. Una segunda manera, es entender al río como un sistema homogéneo en constante interacción (intercambio de materia y energía) con su ribera. Y una tercera manera es entendiendo al río como un sistema heterogéneo en sí mismo, con múltiples interacciones internas, que a la vez interactúan con las del terreno en el que se asienta (Molina Paredes, 2013).

Existe un gran énfasis en la ribera en el estudio de los ecosistemas fluviales. Puth y Wilson (2001) señalan que la ribera comprende la zona de transición, o ecotono, entre los componentes acuáticos y terrestres del paisaje (entiéndase paisaje por el conjunto de ecosistemas interdependientes) (Guevara et al., 2008). Está claro entonces que la ribera comprende el área de influencia directa de un sistema acuático, zonas de gran riqueza y biodiversidad, pues se encuentran en contacto con los nutrientes que arrastra el río desde aguas arriba. La composición biótica, geomorfológica, hidrológica y química de la zona ribereña, va a cambiando a medida que la cota va bajando (Guevara et al., 2008), por tanto la gradiente altitudinal tiene un efecto importante en la biodiversidad de un territorio fluvial (Sabogal, 2009). Este factor cobra una especial relevancia en el contexto andino, que se caracteriza por una gradiente empinada.

Dentro de esta área, es importante mencionar el rol de los bosques ribereños en la resiliencia de los ecosistemas fluviales, pues ayudan en la estabilización del suelo y en protegerlo de la erosión. Además actúan como filtranter de los agentes contaminantes externos, protegiendo las aguas subterráneas, que también forman parte del hidrosistema de un territorio fluvial (Blanco, 2017). La protección de la vegetación ribereña está estrechamente relacionada con los usos del suelo de los asentamientos en torno a un río. Por tanto, es posible establecer un primer vínculo entre los ecosistemas fluviales y la planificación territorial, lo cual será profundizado más adelante.

Este vínculo viene dado por la importancia que tienen los ecosistemas fluviales como organizadores del resto del territorio. Al transportar sedimentos y nutrientes que sirven para hacer funcionar múltiples ciclos biogeoquímicos necesarios para la vida del ser humano y otras especies (Luisa Suárez Alonso & Rosario Vidal-Abarca, 2012), es natural que muchas de las sociedades se hayan organizado en torno a los ríos y que muchos centros urbanos se encuentren atravesados por ellos. La presión que estos asentamientos generan sobre estos ecosistemas, será trabajada más adelante.

Los ciclos biogeoquímicos mencionados (ciclos hídricos, ciclos de carbono, ciclos de fósforo, entre otros), trascienden la escala del río y de la ribera adyacente. Es por ello que, para

poder analizar las interdependencias del territorio, es necesaria una escala mayor. La escala de cuenca, permite no solo analizar los ecosistemas ribereños en sí mismos, sino también los ríos tributarios, y todo el sistema de territorios (físicos y sociales) que se encuentran interactuando en este gran espacio (delimitado por las crestas, cotas de altitud más elevada que dividen las aguas) (Guevara et al., 2008). Ramas y disciplinas como la geografía humana y la ecología del paisaje ofrecen metodologías holísticas para analizar esta superposición de sistemas sociales, físicos y ecológicos (Molina Paredes, 2013). En el transcurso del presente trabajo se podrá hacer una revisión a estas formas de entender los ecosistemas fluviales.

#### *4.1.4.2. La degradación de los ecosistemas fluviales*

Un primer concepto para entender el fenómeno de degradación de los ecosistemas fluviales es el de “contaminación del agua”. Este se refiere a un exceso de materia o energía que altera la composición de los elementos abióticos y por ende provoca daños a los organismos vivos, afectando las actividades que normalmente se realizan en un cuerpo de agua (Bravo Inclán, 2003).

Uno de los primeros aspectos que resulta afectado con esta alteración (por causas diversas), es la presencia de microflora y microfauna, la cual tiene un rol en el reciclaje de nutrientes y la descomposición de los desechos (Sabogal, 2009). Los ecosistemas fluviales, como sistemas complejos y biodiversos que son, tienen la capacidad para poder regenerarse ante las perturbaciones del medio ambiente. A esta capacidad se le denomina resiliencia. Cuando los ecosistemas se ven afectados en esta capacidad, se puede hablar de un proceso de degradación.

Según Dix (1981), los efectos de la contaminación de los cuerpos de agua se pueden analizar en seis niveles: 1) Efectos físicos (partículas suspendidas que causan turbidez, cambios en la temperatura, restricciones en la oxigenación del agua); 2) Disminución de oxígeno disuelto (causada por un exceso de demanda biológica); 3) Efectos químicos tóxicos (cambios fisiológicos y acumulativos en la red trófica); 4) Efectos químicos de los nutrientes (altas concentraciones de fósforo y nitrógeno); 5) Efectos patogénicos (bacterias y virus presentes en el agua); y 6) Efectos radiactivos (causados por sustancias radioactivas con efectos a nivel genético y fisiológico) (Bravo Inclán, 2003).

La degradación ambiental, si bien puede tener un origen natural, hoy en día el carácter antrópico de este proceso hace prestar atención a aquellas actividades o usos del suelo que tienen mayor impacto en los ecosistemas fluviales. Las actividades antrópicas, además, son un proceso altamente acelerado, en relación a las alteraciones naturales (Holdren et al., 2001, citado por Bravo Inclán, 2003). El tiempo es un factor importante para determinar la capacidad

de respuesta y adaptabilidad de un ecosistema a nuevas condiciones. Las actividades antrópicas, ya sea por medio de desechos urbanos, productos agroquímicos o sustancias provenientes de la actividad extractiva, tienen un impacto en la salud de las personas, en la subsistencia de las especies y en la sostenibilidad de los medios de vida de la población y por tanto en la calidad de vida de la población (Molina Paredes, 2013). La degradación de los espacios fluviales demuestra la existencia de una incompatibilidad entre las dinámicas naturales y la antropización de los sistemas, lo cual debe ser abordado desde la restauración (a trabajarse más adelante), recuperando la armonía en las dinámicas y la continuidad en los procesos ecológicos (Ollero Ojeda et al., 2009).

Los efectos de la degradación de ecosistemas fluviales no tienen las mismas características en cualquier parte del río. Basado en la mirada de la cuenca, se puede distinguir una cuenca alta, una cuenca media y una cuenca baja. Cada sección tiene una diferencia en condiciones climáticas, pendiente, caudal, y por tanto son distintas las especies que pueden habitarlas. Sabogal (2009) pone el ejemplo de la minería en Perú, la cual, según ella, se desarrolla mayormente en las partes altas de una cuenca, lo cual supone un riesgo para el resto de la cuenca, si es que se encuentra mal manejada. Si bien en la cuenca alta no suelen habitar muchas especies de peces, por la elevada pendiente, los residuos de actividades antrópicas aguas arriba podrían afectarlos aguas abajo. Dado que son especies de niveles tróficos bajos, su nivel de absorción de productos tóxicos (por ejemplo el mercurio) es alto, y al ser consumidos por el ser humano, tienen efectos nocivos en la salud (Sabogal, 2009).

Por otra parte, en las zonas medias de una cuenca, los ecosistemas tienden a sufrir los efectos de los agroquímicos y fungicidas, producto de las actividades agrícolas a gran escala que tienen lugar en este territorio. Esta contaminación tiende a actuar a través del suelo y hacia los pozos y la napa freática de la cuenca, no directamente a los cuerpos de agua fluvial (Sabogal, 2009). Otro problema serio es el ocasionado por los desechos domiciliarios y desechos urbanos de las ciudades, que se asientan en torno al río y cuyas estrategias de manejo de desechos son inefectivas, convirtiendo a sus ríos en basureros (Sabogal, 2009). En las últimas décadas, la pesca fluvial se ha visto afectada por todos estos eventos de degradación, hasta prácticamente haber desaparecido en muchas localidades (Luisa Suárez Alonso & Rosario Vidal-Abarca, 2012).

La estrecha relación entre los usos del suelo y la degradación o preservación de los ecosistemas hace que el problema de la contaminación ambiental sea un factor relevante a nivel de la planificación territorial. En las últimas décadas, los estudios ecológicos han tenido un vuelco a las preocupaciones del territorio y al estudio de las dinámicas sociales, económicas y

culturales, como una nueva entrada para entender el problema y sus causas estructurales. En palabras de Rotger, ha habido un proceso de territorialización del paisaje (Rotger, 2017).

Las políticas más tradicionales de control de la degradación, basadas en la fiscalización de los puntos de emisión y vertimiento de contaminantes no resultan suficientes para abordar la problemática. Los controles legales tienden a enfocarse en reparar los daños luego de que han ocurrido (Guevara et al., 2008), o en sancionar administrativamente a los responsables. El manejo ribereño, por tanto, necesita de un nuevo enfoque. Bravo Inclán rescata que la degradación de los ecosistemas, a nivel de todo América Latina, percibe su origen en la falta de planificación y manejo de los recursos (Bravo Inclán, 2003).

#### *4.1.4.3. La restauración ecológica de los ecosistemas fluviales*

Como se mencionó anteriormente, la degradación de los ecosistemas compromete su capacidad de respuesta, adaptabilidad y resiliencia, por tanto, de poder regenerarse ante los cambios y perturbaciones externos. La restauración ecológica es un proceso que busca recuperar la integridad y sostenibilidad de los ecosistemas, luego de un evento de degradación, ya sea parcial o total (Guevara et al., 2008). Se considera que un ecosistema se ha recuperado, cuando contiene los recursos bióticos y abióticos suficientes para su desarrollo, sin necesidad de una acción activa externa de intervención restaurativa (Guevara et al., 2008). Este desarrollo implica poder recuperar la dinámica hidrogeomorfológica, que las interacciones entre el cuerpo de agua y el suelo (cauce, riberas, napa freática y territorios anexos) se den de manera natural, y que exista una continuidad en el patrón paisajístico que favorezca esta interacción (Ollero Ojeda et al., 2009).

Generalmente, los proyectos de restauración están centrados en las zonas de influencia directa, las riberas de los ríos, y no necesariamente tienen como objetivo regresar al ecosistema al estado anterior a la degradación (renaturalización), pues muchas veces las afectaciones han tenido un impacto devastador (Guevara et al., 2008).

En algunos casos, a la degradación antrópica puede sumarse la acción de eventos naturales, como incendios, inundaciones y otros fenómenos (Rheinhardt et al., 1999, citado por Guevara et al., 2008), los cuales están asociadas a una acción global e indirecta del ser humano, a través del cambio climático. En estos casos, un proceso de renaturalización resulta inviable, y se deberá plantear una nueva manera de intervenir, llevando el ecosistema a un estado nuevo, pero igualmente funcional, a través de la inserción de otro tipo de especies vegetales, de acciones de descontaminación, y de un control para la prevención de eventos futuros de degradación. La intangibilidad de las zonas ribereñas, a manera de áreas de amortiguamiento,

es una medida común entre políticas de ordenamiento con fines de prevención de la degradación. Ello incluye la prohibición de actividades extractivas y agrícolas, así como el control de la expansión urbana hacia dichas áreas (Ollero Ojeda et al., 2009).

Según Agosto, para que una restauración sea efectiva, dependerá de las características del entorno en las cuales se encuentra inscrito, y ello incluye a la sociedad, involucrada en llevar a cabo la tarea de recuperación (Agosto, 2016). He aquí la importancia de inscribir a los proyectos de restauración dentro del marco de un plan integral de desarrollo, en el cual se encuentren involucrados a todos los actores que forman parte de la unidad territorial (el paisaje, la cuenca, la unidad administrativa).

La planificación implica políticas de prevención. Los usos del suelo, tanto de las zonas de ribera como de las áreas aledañas, deben ser planificados de manera conjunta y articulada. La restauración de los ecosistemas fluviales es un punto clave en la planificación territorial, pues asegura la protección de la calidad del agua, de la biodiversidad de los humedales, aumenta la resiliencia de los territorios ante posibles amenazas y asegura un aprovechamiento sostenible de la naturaleza por parte de la población (Guevara et al., 2008). Esta restauración se puede realizar a múltiples escalas, y los distintos enfoques de las ciencias sociales y naturales de las últimas décadas, sugieren un abordaje integral, a nivel de cuenca, de paisaje, de territorio.

\*\*\*

Habiendo revisado los enfoques y conceptos para el análisis del territorio en su dimensión ambiental, con especial énfasis en el entendimiento de los ecosistemas fluviales, es importante ahora poder dar revisión a los enfoques que orientan la gestión pública del territorio, los cuales permitirán guiar el cómo intervenir.

#### **4.2. Enfoques que orientan la gestión pública del territorio**

Aguilar (2007) ha dedicado una extensa explicación para denotar que, aunque en el ambiente académico el análisis de la cuestión pública en los últimos años ha puesto el acento en las políticas públicas, y en su sentido más racional, como proceso decisional y diseño abstracto; en la realidad, la gestión u operación de la política - que se deriva de estas decisiones, sigue siendo el terreno más complejo y relevante no solo para el análisis, sino para la concreción de los resultados de desarrollo y la generación de cambios de las situaciones problema que se buscan enfrentar en el territorio. El objeto de esta investigación, se sitúa en el campo de la gestión ambiental del territorio, asunto complejo para el cual se adoptarán enfoques y conceptos alineados a dos perspectivas de gestión pública: la gobernanza y la gobernabilidad

Según Aguilar (2007) la gobernabilidad es un enfoque estrictamente gubernamental, centrado en las capacidades y comportamientos del gobierno. Dos premisas que destaca son: “la consideración de que en la sociedad no cuenta con las capacidades de auto-organización, autorregulación y autogobierno, de sus problemas” (Aguilar, 2007, p. 14) y la idea de un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir la sociedad (p. 16). La gobernanza, por su parte, según el mismo autor, asume que la capacidad directiva del Estado es necesaria pero no suficiente (dada la gravedad de los problemas que afronta la sociedad) y se requiere una nueva forma de dirigir la sociedad, sustentado en la relación del gobierno con la sociedad (p. 17). Desde este enfoque no basta la legitimidad política del gobierno ya que la acción de gobernar (la gestión) involucra la movilización de diversos recursos (técnicos, económicos sociales, etc.), algunos de los cuales no posee el gobierno, pero si otros actores políticos y sociales.

El presente sub capítulo inicia situando la gobernanza como enfoque referente esencial que luego complementa con la revisión del concepto de descentralización y gestión descentralizada; pero también aborda como enfoque alineado a la gobernabilidad el ordenamiento territorial, y un conjunto de conceptos vinculados a la gestión estratégica y operativa gubernamental: ciclo de gestión con énfasis en la planificación y la gestión de los proyectos de inversión pública.

Desde esta mirada se recuperarán orientaciones que faciliten la comprensión de la gestión territorial de la recuperación ambiental, la planificación y la asignación eficiente de los recursos públicos, incluyendo la actuación de los diferentes decisores racionales que buscan maximizar las condiciones de desarrollo.

Esta combinación de perspectivas de análisis resulta necesaria para construir un modelo referencial de análisis que permita valorar mejor la planificación ambiental que se realiza en los espacios territoriales mancomunados, como una actividad que no solo supone el concurso del gobierno, sino la articulación de diversos actores implicados en el proceso.

#### 4.2.1. La gobernanza del territorio

El concepto de gobernanza surge de manera alternativa a la idea gobernabilidad concepto que enfatiza en la capacidad directiva del gobierno, que actúa en forma autónoma y directa, asumiendo que la sociedad no es capaz de autogobernarse y dar solución eficaz a sus problemas, por lo que debe ser gobernada por un agente externo con poder y recursos suficientes para ordenarla y coordinarla (Aguilar Villanueva, 2006).

La gobernanza implica, en cambio, una forma de gobernar con centralidad en la organización y gestión de las interdependencias en una sociedad. La gobernanza implica transitar de una visión sectorial a una visión multidimensional y sistémica, y de un enfoque jerárquico a uno más horizontal de las políticas públicas, donde los actores y las redes son necesarias como estrategias de intervención. La gobernanza constituye no sólo un nuevo ámbito para la actuación política de los gobiernos democráticos, sino también un nuevo enfoque de la política. La gobernanza entiende que la relación entre los gobiernos democráticos y la sociedad, es casi un arte, propio de una sociedad red (Prats, Mayntz y Vignon, citados por Pascual, 2007).

Según Aguilar (2006) la gobernanza exhibe un modelo de gobierno diferente al control jerárquico. En su estilo de gobernar destaca la interdependencia o asociación entre los actores gubernamentales y sociales como una condición sin la cual no es posible que haya dirección en la sociedad. Desde este tipo de Gobierno sustentado en las relaciones entre el Estado, el mercado y la organización social se gesta un nuevo proceso directivo de la sociedad, que aparentemente le hace perder facultades, e instrumentos que sustentaban el poder directivo del gobierno, pero revierte en mejores relaciones con el mercado y con la sociedad civil, además de facilitar la resolución de problemas sociales, generando formas de coordinación social.

En este modelo la lógica de dirección ya no tiene como único responsable al gobierno, sino que se sustenta en un sistema de toma de decisiones e implementación de políticas públicas integrado también a diversos actores sociales extra gubernamentales.

Una gobernanza del territorio, implica entonces asumir la integración del espacio físico y de relaciones sociales como unidad de gobierno y de intervención, considerando como referentes necesarios la historia común, la cultura, la identidad, revalorando la necesidad de trabajar con multiplicidad de actores, con articulaciones y redes que favorezcan la interacción y sinergia de recursos y actores; asumiendo la independencia de las dimensiones del desarrollo (multidimensionalidad) y abandonando la sectorialidad para transitar a las intervenciones transectoriales; reconociendo las relaciones de poder en el territorio, y aportando por una redistribución y desconcentración del mismo.

Complementariamente la gobernanza, también puede entenderse como un proceso en el cual ciertos actores sociales o políticos orientan las formas de gobernar bajo determinadas reglas o procedimientos. En este concepto se revela un sentido institucional de la gobernanza, que involucra relaciones de poder y un juego político de decisiones y estrategias que los actores deberán asumir para gestionar los procesos directivos del territorio. En estos procesos se juegan



intereses, objetivos, lo que asigna al proceso una mayor complejidad que en ocasiones desencadenara en conflictos que deberán ser manejados para satisfacer los diversos intereses en juego entre el gobierno y la sociedad y mantener la sostenibilidad de las políticas públicas. Klijn se refiere a la gobernanza como un proceso de “inherente naturaleza política” (Klijn & Koppenjan, 2015), ya que esta manera de gobernar exige de procesos de concertación con los diversos actores en juego. El autor destaca la idea de que la gobernanza no siempre es un camino llano, es más bien una ruta de permanente confrontación y negociación para reconciliar diferentes visiones y valores presentes en los actores involucrados.

Como se observa en las últimas características citadas, la gobernanza supone el manejo equilibrado de las relaciones entre actores diversos, que la teoría ha denominado redes de política pública. Las redes de política como categoría conceptual fueron concebidas desde la década del 90 para referirse a un modelo de intermediación de intereses (Zurbriggen, 2011, p. 183) que permitía describir una forma particular de toma de decisiones en el ámbito público.

El concepto de red alude a una manera de gobernar en interacción con una diversidad de actores involucrados en la complejidad de intereses por un asunto público. La red representa el tejido relacional que construyen los actores en relaciones de interdependencia e intercambio de recursos y poder. De manera generan vínculos que desdibujan las rígidas estructuras públicas, dando lugar a estructuras a veces cerradas (comunidades políticas) o estructuras abiertas y más informales a través de las cuales los órganos públicos conducen procesos, coordinan, gestionan y controlan decisiones y recursos aplicándolos a un objetivo de interés común.

El concepto de gobernanza territorial asociado a redes de política, nos acerca a un escenario de oportunidades para la gestión de los territorios, ya que ofrece la posibilidad de realizar procesos de planificación e intervenciones articuladas en pro de un objetivo común.

Para fines de la presente investigación es importante analizar el enfoque de gobernanza desde su dimensión ambiental. La llamada gobernanza ambiental nace como una respuesta teórica y empírica asociada a los diversos impactos que las actividades humanas han generado en el medio ambiente en las últimas décadas. Luego del Informe Brundtland en 1987, se han dado algunas políticas para menguar algunos impactos, pero ello no ha reducido la intervención del hombre en la naturaleza, convirtiéndose esta problemática en agenda central de debate académico y político.

La gobernanza ambiental también se asume como enfoque alternativo ante las dudas surgidas con respecto al ambiguo concepto de desarrollo sustentable, paradigma de gestión de

recursos naturales que para algunos científicos ya no tiene utilidad práctica para enfrentar los complejos problemas socioambientales de la actualidad (Leff, 2000, citado por Brenner, 2010).

Lo que está en juego, en este caso es la coordinación y la participación de los actores para el manejo adecuado de los recursos naturales, y esta es una agenda de interés público, donde están implicados una diversidad de actores casi siempre con intereses contrapuestos. La gobernanza permitiría lograr ciertos acuerdos y consensos para institucionalizar las relaciones entre los actores interesados, concertar y negociar sus intereses y definir mecanismos de toma de decisiones y prevenir oportunamente el desencadenamiento de conflictos.

Las redes de gobernanza ambiental se definen como “nuevos arreglos de gobernanza colaborativa que permiten gestionar los conflictos ambientales multi-actores, multisectores y multi-escala, que tienen lugar en entornos de alta complejidad” (Fernández et al., 2019, p. 58). Según el autor, son tipo de arreglos institucionales más innovadores que los tradicionales espacios de concertación y negociación, que permiten el diseño interactivo de políticas públicas ambientales.

Para Rauschmayer, Omann, & Zikos (2009) analizar la efectividad de la gobernanza ambiental supone explorar dos niveles de resultados (Ruiz de Oña Plaza & Morales Barragán, 2015). Por un lado, el “nivel de producción social” de la red, que para los autores se define como el logro de acuerdos, y consensos que se alcanzan a partir de unas reglas de juego aplicadas a las formas de coordinación y colaboración entre actores involucrados en la política. De otro lado la eficacia guarda relación con los resultados ambientales, en donde se puede observar de qué manera la coordinación y colaboración entre actores ha permitido mejora las condiciones ambientales. Esta medida incorpora “medidas biofísicas de impacto ambiental, tales como cambios en cobertura vegetal, diversidad biológica y parámetros de calidad ambiental” (Ruiz de Oña Plaza & Morales Barragán, 2015, p. 59). Una buena gobernanza ambiental alcanza estos dos niveles de logro.

La gobernanza ambiental se enfoca en lograr la participación de los diversos actores sociales de un territorio en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas para la gestión ambiental, buscando no solo la contribución a sus resultados, sino principalmente garantizar su legitimidad.

Para concretar procesos de participación promueve la interacción de los actores, en espacios de articulación y redes de políticas públicas, asociaciones formales o informales, que demuestran más o menos estabilidad y orientación hacia un objetivo común.

#### 4.2.2. El ordenamiento territorial

Desde una perspectiva más centrada en la acción gubernamental y más racionalista de la política pública, el ordenamiento territorial es un enfoque que permite el abordaje organizativo y de racionalidad espacial, de la intervención pública.

Para Glave (2012) coexisten diversos enfoques o perspectivas de gestión del territorio: la “perspectiva económica productiva” que enfatiza en la interacción de los sectores productivos con el territorio, la cual define una manera de ordenar las actividades económicas teniendo como referencia las vocaciones del suelo. Describe también la perspectiva de “la conservación de la biodiversidad”, cuyo objetivo ordenamiento ambiental es establecer condiciones de uso y de ocupación del territorio teniendo como referencia las características ecológicas, la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas y las especies; y una “perspectiva geopolítica”, que busca determinar las demarcaciones político administrativas: teniendo en cuenta las relaciones sociales y económicas locales y una cierta cohesión funcional urbanística y la preparación del espacio para el desarrollo de actividades de vivienda, recreación, producción transporte, que usa criterios de sostenibilidad (acondicionamiento territorial).

Estas perspectivas de gestión se integran en el enfoque de desarrollo territorial y persiguen dos objetivos: un desarrollo territorial equilibrado y el uso sostenible del suelo (Bielza de Ory, 2008, p. 9)

De acuerdo a Neyra Palomino, el enfoque de ordenamiento se sustenta en una concepción ecosistémica del territorio, asumiéndolo como el espacio físico en el que se desenvuelven el conjunto de actividades humanas con los elementos del medio natural que lo conforman (2015, p. 8). Desde esta perspectiva se destacan dos elementos: la interacción del ser humano (que ocupa y transforma el espacio), y el conjunto de condiciones físico-espaciales, biológicas y naturales que conforman el ecosistema.

El ordenamiento territorial (OT) surge para resolver algunos desequilibrios territoriales de población y de actividades; localizaciones incompatibles con el medio natural que provocan impactos no deseados; situaciones de vulnerabilidad frente a la localización de ciertos usos y actividades en zonas de riesgos naturales; déficits en infraestructura y equipamiento; conflictos entre sectores y actividades, etc.; que surgen por la descoordinación, la superposición, los conflictos y vacíos de la regulación de distintos sectores y organismos públicos (Chiarella Quinhoes & Yakabi, 2016).

El OT también se entiende como un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la

ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Es por ello, que desde este enfoque se comprende que la superación de los desequilibrios territoriales y de las problemáticas ambientales, demandan de un conjunto de actuaciones concertadas de política pública y una gestión articulada de los actores involucrados, encaminadas a corregir estos desórdenes territoriales, físico o ecológico que producen deterioro de los ecosistemas y reducción de la disponibilidad de recursos naturales

El OT un elemento de organización y ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado, y aunque en el Perú sus orientaciones de política son aun incipientes, como se verá en el marco contextual, es uno de principales enfoques orientadores de la política de medio ambiente y recursos naturales, que orienta a los actores a valorar su territorio como un activo y una oportunidad para lograr confluencias en la toma de decisiones para su mejor aprovechamiento desde una perspectiva sostenible.

#### 4.2.3. Descentralización y gestión descentralizada

En palabras de Boisier (2004), La descentralización es poner el desarrollo al alcance de la gente. Esta frase tiene una importante connotación política, ya que la descentralización como enfoque u orientación de política, conlleva necesariamente un cambio en los patrones de distribución del poder en un territorio.

Para esta investigación el uso del enfoque descentralista es fundamental para entender parte de la problemática que subyace en los territorios locales mancomunados y en su limitada capacidad para enfrentar sus problemas ambientales, no solo porque la constitución y las leyes peruanas definen al país como descentralizado, y porque existe un frondoso marco normativo (ver marco contextual), sino porque en la realidad coexisten políticas y estrategias de gestión que se contraponen a este marco del desarrollo territorial, y que requieren ser analizadas, teniendo como referencia algunos referentes conceptuales y ciertas ambigüedades del término que es oportuno precisar .

Hablar de descentralización, nos remite en primer lugar a definir el centralismo, problema que origina la necesidad de la descentralización. El centralismo alude a la concentración de poder político, económico y administrativo, en ciertos territorios en desmedro de otros, y bajo un gobierno central para todo un estado. Boisier lo define como un fenómeno históricamente construido (Boisier, 2004, p. 31), y en gran medida un fenómeno cultural, que en América Latina tiene raíces muy claras en el colonialismo y la dependencia generada.

En los últimos 30 años la descentralización emerge como enfoque para América Latina, condicionada por diversos procesos globales y el efecto demostrativo de varias reformas

estatales en el medio europeo. La descentralización asume diversas formas de transferencia de poder, desde órganos de gobierno nacional a órganos estatales regionales o provinciales en la búsqueda de soluciones más cercanas e idóneas a las necesidades de la población, pero estas experiencias de descentralización han sido diversas, pues se distinguen diferentes formas de descentralización.

A continuación a partir de la revisión de Work (2002) 2002 y Henríquez (2018) se conceptualizan tres formas de descentralización: política, administrativa, y económico-fiscal.

#### *4.2.3.1. La descentralización política*

Es una forma de transferencia del poder de decisión política de una autoridad nacional a los gobiernos regionales y locales. Esta forma de descentralización se produce comúnmente a través de la instauración de sistemas de elecciones de autoridades de gobierno en jurisdicciones regionales o provinciales. Otro mecanismo de transferencia de poder se produce a través de la “devolución” de competencias y atribuciones, lo cual supone procesos de transferencia formal de responsabilidades en las decisiones políticas. En este sentido un órgano descentralizado es una entidad con reconocimiento jurídico, y con autonomía política, según el marco constitucional y las leyes.

Para Henríquez la descentralización política, es aquella que define el grado de distribución del poder territorial del Estado. Esta afirmación la sustenta en la explicación de que la centralización es una condición del poder del Estado y es allí donde se concentra su naturaleza institucional y territorial (Henríquez Opazo, 2018, p. 71)

Tres aspectos básicos sustentan esta definición: la existencia de territorios como unidades regionales o parciales, con características diferentes al territorio nacional; la existencia de un acuerdo de voluntades para la distribución del poder y la claridad del patrimonio regulados, administrados y controlados por los poderes del mismo Estado (p. 76).

#### *4.2.3.2. La descentralización administrativa*

Este tipo de descentralización se sustenta en la necesidad de construir una organización estatal, donde aparezcan delimitados los roles, responsabilidades y competencias de cada nivel de gobierno, base sobre la cual es posible descentralizar, entendiendo este proceso como el traspaso o transferencia administrativa de funciones, competencias, programas, y proyectos. Este proceso administrativo es relevante y debe estar estrictamente delimitado, sino se corre el riesgo de que más de un órgano cumpla las mismas funciones y en los territorios se produzca superposición o vacíos funcionales, generando ineficiencia.

La descentralización política y administrativa suelen darse simultáneamente, porque la primera requiere a la segunda, pero en muchos casos se ha observado como forma común de gobernar, la asunción de responsabilidades administrativas (transferidas), sin que exista una verdadera transferencia de las decisiones políticas. A este tipo imperfecto de descentralización, se le ha denominado “desconcentración”, modalidad que se refiere a la transferencia de algún nivel de responsabilidad desde el gobierno central a otro de carácter sub nacional, sin alterar el orden jerárquico y piramidal propia de las estructuras centralizadas. Desde otra perspectiva, la desconcentración puede asumirse como una primera etapa de un proceso de descentralización. Como será visto en el marco contextual, en el Perú claramente opera un nivel de desconcentración de algunas responsabilidades, mas no una descentralización.

#### *4.2.3.3. La descentralización económica*

También llamada descentralización fiscal, se dice que es el mayor nivel de descentralización. Está directamente vinculado a la gestión auto sostenible de recursos o financiamiento de gobierno. La descentralización fiscal exige al Estado definir alguna estrategia de re-asignación de recursos a órganos y territorios sub nacionales.

Generalmente los recursos presupuestales se concertan y negocian entre las autoridades del gobierno central y los gobiernos regionales y locales en base a criterios diversos (demográficos, de equidad, capacidad de generar recursos propios, etc.)

#### *4.2.3.4. Gestión descentralizada*

Actualmente en América Latina los gobiernos nacionales, sean unitarios o federales han optado por la transferencia de algunas funciones y programas a los gobiernos sub-nacionales, regionales, provinciales y sobre todo municipales. A decir de Boisier hay una cierta tendencia a asumir bien esta recepción de funciones en el territorio, por la necesidad que existe de “hacer gobierno” en estos espacios territoriales pequeños, donde el gobierno se asocia al “hacer desarrollo” (Boisier, 2004, p. 32)

En el caso peruano, se trata de un Estado unitario y descentralizado, con un proceso inconcluso de transferencia de funciones, donde la descentralización política y administrativa se dio parcialmente en el período 2004-2009, transfiriendo a los gobiernos regionales y locales ciertas funciones y pocos recursos, quedando pendientes importantes procesos como la regionalización y la descentralización fiscal. En el marco de la descentralización se construyó el concepto de “gestión descentralizada”.

La gestión descentralizada se refiere al conjunto de procesos de decisión y gestión gubernamental que se realizan de manera coordinada y articulada entre los tres niveles de

gobierno para proveer servicios públicos de calidad a la población de los diferentes territorios del país, respondiendo a su diversidad; y que garanticen el logro de los fines, objetivos y metas, definidas en el marco de las políticas de Estado.

La gestión descentralizada se implementa a partir de una clara definición de roles y funciones de cada nivel de gobierno, y de la aplicación pertinente de criterios de complementariedad y subsidiariedad en los casos que sea necesario para lograr los objetivos propuestos.

Promover la gestión descentralizada exige no solo tener claridad en los roles frente a la prestación descentralizada de los servicios y de los cambios normativos que ello requiera, sino también de cambios organizacionales y de transformaciones de la propia cultura institucional en los tres niveles de gobierno, en el marco de un Estado moderno.

La esencia de este concepto radica en cuatro elementos: su orientación al desarrollo y la mejor prestación de los servicios públicos, su carácter territorial y de adecuación local, su poder y autonomía política que funciona de manera interdependiente de los otros niveles de gobierno y la necesidad de una intervención articulada.

#### 4.2.4. Procesos de gestión del territorio

Habiendo situado los enfoques claves para el análisis del objeto de estudio, interesa en este subcapítulo conceptual, definir algunas categorías de análisis a las cuales a las que se hará referencia al hablar de la gestión del territorio. ¿Qué aspectos comprende la gestión del territorio? ¿Cuáles de ellos serán abordados desde la presente investigación?

La gestión del territorio, se enmarca en decisiones de política pública.

La Secretaría de Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020) del gobierno peruano define la gestión pública, como el conjunto de intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, que emite el gobierno y que satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad. Esta gestión, supone la actuación de instituciones que hacen un uso eficiente y productivo de los recursos públicos, para, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

De acuerdo a ello el proceso de gestión territorial ambiental, debe ser leída en el Marco de las políticas nacionales sectoriales ambientales que orientan la intervención territorial, y de otras decisiones públicas que involucran la actuación de los gobiernos sub nacionales.

Para comprender mejor el proceso de gestión ambiental que se da desde los territorios mancomunados en el marco de las políticas vigentes, se asumirá el modelo referencial de análisis propuesto por Molina (2002), quien destaca con claridad la estrecha relación e interacción entre las políticas públicas y el proceso de gestión.

En el llamado Modelo interactivo de formación de políticas Molina 2002, describe un ciclo de formación de las políticas públicas que se origina con el análisis de una situación problema, en base a la cual se definen objetivos que sustentan la elección de opciones sobre las cuales se toma la decisión de política sobre alguna opción de resolución de problemas. Esta decisión pasa a una quinta fase o momento denominada “gestión de la opción adoptada” que comprende la implementación y ejecución de alternativa diseñada.



Imagen 7. Modelo de Formación de la Política Pública (Elaboración propia, basado en Molina, 2002)

Hasta aquí el ciclo de formación de políticas, resulta más o menos común a otros modelos propuestos. Sin embargo, el autor otorga especial importancia a este momento de la gestión de la opción de política adoptada, pues es la fase en que la decisión se convierte en acción, y para que esto suceda en un Estado descentralizado y unitario, es necesario que se produzca una interacción significativa con los actores responsables de la gestión del territorio para hacer posible la articulación (cooperación), y poner en marcha las decisiones de política en el espacio territorial. Es ahí donde cobra importancia la gestión del territorio.

#### 4.2.4.1. El ciclo de la gestión del territorio

Siguiendo el modelo referido, la gestión de la opción adoptada puede ser asumida por el propio gobierno nacional cuando este actúa de manera centralizada o desconcentrada, pero en un esquema descentralizado, la gestión de las opciones de política nacional, en este caso



ambiental, se realiza en los territorios, y son asumidos por los gobiernos territoriales según su competencia.

Molina (2002), señala que este modelo de gestión de la política y los programas además de ser interactivo es iterativo, porque el ciclo de gestión que se dio a nivel de la política, se repite en la gestión del territorio, configurándose una articulación de procesos como lo muestra la gráfica siguiente:

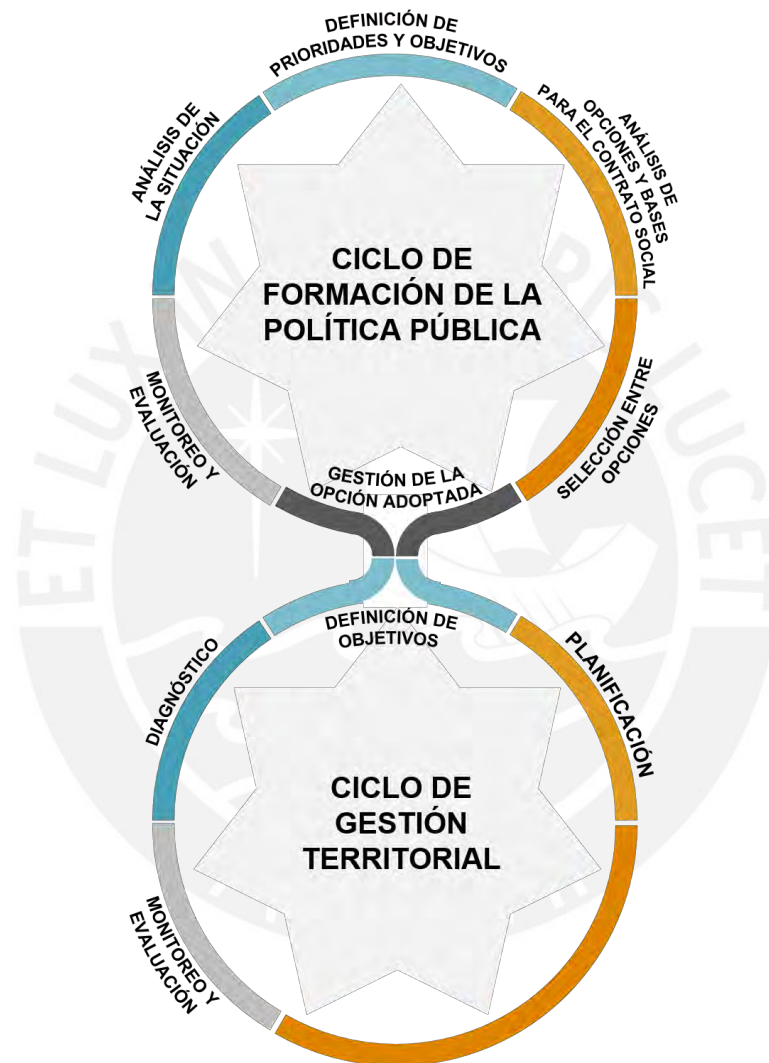


Imagen 8. Articulación de procesos/ciclos de gestión (Elaboración propia, basado de Molina, 2002)

De acuerdo a ello, el ciclo de gestión de las políticas, para operar en el territorio, hace dos ciclos interactivos o repiten fases similares. En el ciclo de la gestión se distingue un nuevo momento de diagnóstico, en el cual se analiza la situación problemática del territorio, se planifica, lo cual comprende la definición de objetivos territoriales, alineados a la política nacional, y se definen estrategias de acción que en la fase siguiente son implementadas o gestionadas operativamente.

La gestión operativa se realiza vía el diseño de programas y proyectos de inversión en el territorio, que en la fase siguiente son ejecutados.

Así se puede resumir que el ciclo de gestión territorial de la política ambiental en un territorio mancomunado, sigue en principio un conjunto de fases para la formación de la política que generalmente se conduce desde los órganos nacionales (MIDAGRI, MINAM, ANA), y es en la fase de gestión de esas decisiones que se produce la articulación con los Gobiernos regionales y locales, para perfilar un diagnóstico más adecuado a la realidad, y planificar las intervenciones en el territorio, las que se concretarán a través de los proyectos de inversión pública.

#### *4.2.4.2. El concepto de planificación territorial*

La planificación territorial es una fase central del proceso de gestión pública en el territorio. Es un proceso complejo que debe permitir articular el conjunto de políticas públicas que inciden en territorio en sus múltiples niveles (escalas) y múltiples dimensiones (sectoriales).

En términos generales, la planificación territorial es un proceso mediante el cual se gestiona de manera prospectiva el desarrollo de una localidad. Previamente se ha discutido acerca del paradigma del desarrollo territorial y sus múltiples dimensiones, las cuales deben ser consideradas y ponderadas para la toma de decisiones. Según Albuquerque y Pérez Rozzi, las dimensiones y acciones necesarias en el proceso de planificación son las siguientes: 1) La dimensión social y humana (el acceso a servicios básicos, la mejora en la distribución de ingresos, la calidad de vida, el fortalecimiento del papel de poblaciones vulnerables, el desarrollo de una economía social); 2) La dimensión institucional y cultural (el fomento de la participación, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la articulación interinstitucional, la cooperación público-privada, la generación de capital social, el fomento de la cultura creativa y solidaria); 3) La dimensión económica (La diversificación productiva, la creación de infraestructura, la promoción de pequeñas empresas y cooperativas, el fortalecimiento del sistema fiscal, el fomento de la innovación; y 4) La dimensión ambiental y sostenible (la valoración del patrimonio natural, el fomento de energías renovables, el uso eficiente de recursos, la producción ecoeficiente, el fomento de la producción local y de hábitos de consumo sostenibles) (Albuquerque & Pérez Rozzi, 2013).

Para poder responder a esta variedad de demandas de un territorio, la planificación territorial ha desarrollado un conjunto de metodologías con componentes también diversos. El geógrafo Manuel Benabent realiza una recopilación de dichos métodos, basado en el trabajo de autores desde principios del siglo XX, época en la cual el crecimiento de las sociedades empezó

a demandar de ciertos instrumentos para guiarlo y regularlo (Benabent Fernández De Córdoba, 2016).

Autores como Adams (1935), Astengo (1943) y Rigotti (1947), postularon técnicas de planificación basadas en el diseño, como “acto creativo del planificador basado en su intuición, arte y experiencia técnica” (Benabent Fernández De Córdoba, 2016, p. 365). Estas primeras metodologías, claramente verticales, se alejan de la perspectiva de gobernanza, pero a pesar de que datan de hace cerca de un siglo, aún tienen influencia en las políticas actuales de planificación. Otros autores de mitad del siglo XX, como Meyerson y Banfield (1955), Davidoff y Reiner (1962), plantearon metodologías de planificación racional, que establecen un proceso secuencial para la toma de decisiones. Surge aquí la idea del planteamiento de un fin último y del análisis predictivo de un número limitado de alternativas, así como de la evaluación y monitoreo de la implementación de las mismas. Sin embargo, el conocimiento de esta realidad siempre es limitado, y por tanto las consecuencias de las decisiones son difíciles de predecir. Autores como March y Simon (1958), Dahl y Lindblom (1953), planteaban la idea de una racionalidad limitada y una planificación incremental, que no tenían como fin la elaboración de un instrumento único para el desarrollo, sino que se componía de una serie de acciones, una tras otra, que iban guiando el proceso en constante evaluación (Benabent Fernández De Córdoba, 2016).

Teniendo en cuenta todo ello, es que surge el planeamiento estratégico como método para el desarrollo territorial. Chiarella hace un recuento de las distintas escuelas y modelos (Harvard, Ansoff, Porter) que desarrollaron distintas metodologías derivadas de las ciencias administrativas. Estas técnicas están basadas en el análisis de las potencialidades y debilidades internas, así como de las amenazas y oportunidades externas (Análisis FODA) (R. Chiarella Quinhoes, 2005). A partir de la interrelación de dichos elementos (por ejemplo, de una debilidad con una oportunidad para superarla), surgen una serie de objetivos estratégicos, que luego deberán ser convertidos en acciones y organizadas por ejes. Este método, bastante didáctico, es practicado en la actualidad para la construcción de visiones compartidas de desarrollo territorial en los espacios de participación. El autor también recoge las críticas a esta metodología, basadas en la imposibilidad de realizar una predicción, en el carácter determinista que expresan y en la falta de intuición humana, lo cual resulta en objetivos estratégicos que de antemano se sabe que no podrán ser alcanzados pero que, bajo un sistema formal como el del planeamiento estratégico, de todas formas se formulan (R. Chiarella Quinhoes, 2005).

La planificación física, como metodología para la planificación territorial, también ha adquirido gran relevancia, sobre todo en el contexto actual de “ecologización” del desarrollo.

Según Irastorza, la planificación física comienza con identificar en un territorio las unidades que lo componen, así como la interrelación de estas, valorando dichas características desde un punto de vista ecológico, para luego asignar un modelo de uso del suelo (Irastorza Vaca, 2006). En este tipo de planificación, posterior al diagnóstico físico, es preciso realizar un estudio de capacidad o impacto del suelo. Para ello se hace uso de una metodología de análisis matricial, que pone en un eje los aspectos del territorio a evaluar y en el otro, las actividades humanas a plantearse. Como resultado, se tiene una evaluación de impactos que da pie a un ordenamiento del territorio. En resumen, el proceso de planificación tiene una fase descriptiva, una fase predictiva y una fase prescriptiva (Irastorza Vaca, 2006).

Los modelos prescriptivos, sin embargo, dan como resultado solo instrumentos técnicos que deben ser posteriormente sometidos a un proceso participativo y de negociación con los actores para ser legitimado como un instrumento de gestión y planificación. Las metodologías físicas están basadas generalmente en representaciones cartográficas del territorio. Según Cavallaro et al., la elaboración y análisis de mapas temáticos, que representen indicadores ambientales (como ecosistemas, biodiversidad, corredores biológicos, entre otros), son una herramienta fundamental para la planificación sostenible del territorio (Cavallaro et al., 2010). Sin embargo, desde un enfoque de gobernanza y participación comunitaria, se debe entender que un mapa no representa el territorio, sino que es una imagen estática y sesgada, que no logra plasmar la subjetividad y el valor simbólico de los imaginarios de una población (Risler & Ares, 2014). Por ello, estrategias de mapeo colectivo en un proceso de diagnóstico participativo, son ideales para recoger las visiones del territorio que orientan el proceso de planificación.

Según autores como Healey (1997), la planificación actualmente es concebida más como un práctica de coexistencia de espacios compartidos, que como un instrumento técnico de diseño y gestión (Benabent Fernández De Córdoba, 2016). Se privilegia entonces la generación de espacios para el conocimiento colectivo, que permitan entender las demandas del otro y generar acuerdos. La planificación, desde un enfoque de gobernanza, también reconoce y acepta la complejidad del territorio, y la necesidad de nuevas formas de distribuir el poder de decisión. Ello implica una estructura de gobierno que no esté planteada de manera vertical, sino horizontal, que no sea jerárquica, sino que funcione en red (Subirats, 2010).

Farinós, por su parte, plantea una serie de condiciones para una planificación territorial con gobernanza. En primer lugar, debe existir un principio de coherencia, es decir, que las políticas territoriales y sectoriales deben estar integradas y funcionar sistémicamente. En segundo lugar, deben existir de espacios de coordinación entre distintos actores y niveles de

gobierno. Y por último, debe existir una cultura colectiva política y de participación, que posibilite tomar decisiones conjuntas (Farinós Dasí, 2008).

La planificación entendida desde el enfoque de gobernanza como una nueva forma alternativa de gobernar, se caracteriza por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos (Subirats, 2010), por ello, los procesos de planificación que se realicen en este marco deberán observar como características centrales: la implicación de los actores del territorio, la interacción, articulación y acción en red para concertar y negociar acuerdos y decisiones; y la apertura de diversos mecanismos de información y participación que hagan posible la colaboración en la construcción de una visión común.

A manera de conclusión, habiendo revisado las distintas metodologías y dimensiones que engloba la planificación territorial sostenible y con gobernanza, es llegar a una operacionalización que sirva posteriormente al análisis del caso de estudio. Para ello, la propuesta de Mora y Bedón (2016), brinda tres componentes que serán de utilidad (Mora Aliseda & Garrido Velarde, 2018) para analizar un proceso de planificación:

1. Visión compartida: Integración de un modelo de futuro, que haya sido construido a través de espacios participativos.
2. Articulación interinstitucional: Coordinación con otros niveles de planificación de carácter territorial y sectorial.
3. Gestión de la inversión: Materialización de los planes en proyectos de inversión concretos y que respondan a los objetivos planteados.

En la planificación, sobre todo desde un enfoque de territorio, existe una tendencia a priorizar la escala local, pues es la que se encuentra en contacto directo con las problemáticas socioambientales de las personas. Para efectos de este trabajo, esta idea requiere ser revisada y cuestionada. Brown y Purcell, desde la disciplina de la ecología política, llaman la atención acerca del fenómeno que denominan “trampa local”, en el cual, cualquier intervención de escala reducida representa una remediación empírica e inmediata, sin embargo no resulta ecológicamente sustentable (Brown & Purcell, 2005). Sin duda, la planificación como proceso político, tiene una mayor viabilidad de presentarse como una alternativa socialmente deseada a una menor escala, debido a que el nivel de consenso al que se debe llegar es más cercano y la participación es más directa. A mayor escala, la participación tendrá que recurrir a mecanismos indirectos y de carácter representativo, lo cual requiere de una institucionalidad más compleja y burocrática.

Existen distintas maneras de concebir las escalas. La mayoría de autores trabajan con tres, una escala menor, una escala mayor y una escala intermedia. Esguerra Espinosa señala como escalas de análisis territorial, la escala local o metropolitana, la escala subregional y la escala regional (Esguerra Espinosa, 2018). El ordenamiento político administrativo peruano contempla una escala de planificación nacional, una escala regional y una escala local. En el presente trabajo, que estará centrado en la planificación territorial con objetivos de recuperación de ecosistemas fluviales, las escalas estarán definidas por los procesos ecológicos y sociales involucrados el fenómeno de la degradación y remediación fluvial. En el capítulo siguiente, este fenómeno podrá ser caracterizado a detalle, para luego pasar al estudio de sus escalas de análisis que den pie a distintos enfoques que alimenten el proceso de planificación.

#### *4.2.4.3. La articulación de intervenciones en el territorio*

La articulación no es un concepto nuevo. En el marco del enfoque de gobernanza y de estructuras de gobierno descentralizado, la articulación debe ser entendida como una forma de relación entre los actores del territorio, para lograr los resultados de una política pública. Así entendido, representa un ámbito de creciente preocupación, por la complejidad que implica la gestión descentralizada y por el paralelismo que la acción estatal sigue evidenciando en las intervenciones del territorio.

La articulación en el ámbito territorial se sustenta en la capacidad de relación, e interdependencia que existe entre los actores institucionales para el abordaje de problemas específicos y para la intervención conjunta. La articulación alude a un tipo de relación que va más allá de la coordinación formal exigida por las normas gubernamentales. Rovere (1998) define cinco tipos de relación aplicables a las relaciones interorganizacionales, y que se aplicará al análisis territorial (Fleury, 2014).

- a) Reconocimiento de que “el otro” (Fleury, 2014, p. 8) institucional, existe y que juega algún papel complementario en la gestión territorial. Sin duda es un nivel básico, al que algunas instituciones que se manejan desde el enfoque de gobernabilidad no llegan, ya que asumen de que su rectoría e intervención es la única que cuenta para resolver el problema público
- b) Conocimiento. Luego que se reconoce a los actores y al papel que cumplen en el territorio, recién nace el interés por conocer su rol, su conocimiento, sus recursos, su propuesta. el conocimiento de lo que es y aporta cada institución es un nivel imprescindible para avanzar hacia la articulación

- c) Colaboración, supone el esfuerzo institucional unidireccional, para facilitar algún tipo de apoyo o recurso a la solución de un problema. Es un primer paso que denota interés en una acción coordinada
- d) Cooperación, es el siguiente eslabón, que refiere una coordinación bidireccional que permite que ambas instituciones colaboren en una causa común: actividad, esfuerzo conjunto. En este nivel, se puede decir que existe un nivel articulación, porque no solo hay interacción, sino que hay intercambio o movilización de algún recurso (tangible o intangible)
- e) La alianza, es en estricto, un nivel articulación, que supone la actuación conjunta de dos o más actores, frente a un objetivo común. Lograr este nivel articulación supone conocimiento, cooperación y también relación de confianza, lo cual permite establecer la actuación conjunta

Siguiendo a Repetto (2005), se complementará el concepto de articulación definiéndolo como un proceso en el que se “genera sinergia” (resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) (Leyton et al., 2017). El proceso suele ser gradual y construido en base acuerdo de voluntades, y no necesariamente impuesto por norma, aunque esta pueda contribuir más adelante a formalizar el proceso. Muchas de las dificultades de articulación intergubernamental peruana, se genera porque no se comprende la lógica inversa que requiere “articular”. No se trata de generar normas que obligan a articular, sino de procesos que se construyen progresivamente en base a acuerdos políticos. Las regulaciones si contribuyen cuando se trata de formalizar un proceso “a partir de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005, citado por Leyton et al., 2017, p. 89).

#### *4.2.4.4. La articulación horizontal y vertical*

Entre las articulaciones introrganizaciones para la acción pública se reconoce la articulación horizontal o intersectorial, y la articulación vertical o intergubernamental,

La articulación horizontal es aquella que se materializa en la relación entre órganos que forman parte de un mismo nivel de gobierno y pueden ser: intersectorial, multisectorial y transectorial. Estas formas de coordinación son de utilidad para afinar y potenciar las orientaciones nacionales y la concertación de actuaciones sectoriales que no siempre concuerdan en enfoques y estrategias de desarrollo. La articulación intersectorial debe facilitar

la comprensión multidimensional de los problemas y la “llegada coordinada” ante otros actores territoriales evitando duplicidad superposición de esfuerzos.

Este mecanismo de articulación es clave para disponer de sistemas de información conjuntos y conectados de apoyo al desarrollo, y para optimizar recursos escasos.

La articulación vertical, por su parte, es vital para un ejercicio compartido en la gobernanza entre diferentes niveles de gobierno que deben estar alineados para lograr un Estado unitario. Esta forma de articulación permite engranar las políticas nacionales y sectoriales con las políticas regionales y locales buscando su consistencia y coherencia y buscando la optimización de los recursos públicos.

#### *4.2.4.5. La articulación del proceso de planificación*

Casi todos los sistemas de planificación en los estados latinoamericanos se refieren a la articulación como una cualidad necesaria de los sistemas de planificación, sin embargo, en general muy pocos autores han dedicado espacio a la conceptualización y análisis de los procesos de planificación.

Máttar y Mauricio (2017) realizan un análisis de los procesos de planificación para el desarrollo en América Latina e identifican tres aspectos claves a considerar en la articulación que realizan los órganos públicos con fines de planificación :

##### *Los ámbitos de competencia*

Casi todos los sistemas de planificación, entre ellos el peruano contemplan normas y regulaciones que orientan y definen mecanismos de relación y articulación de los procesos de planificación nacional y subnacional, no obstante, se observan problemas de coordinación. Los autores proponen esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada nivel de gobierno y revisar los niveles de autoridad, responsabilidad y recursos que posee cada entidad competente (Máttar & Mauricio Cuervo, 2017, p. 81)

##### *La temporalidad de planes*

Un primer aspecto que analizan está referido a la coordinación de la temporalidad de la planificación en los diferentes niveles de gobierno. Mientras que la mayor parte de planes nacionales son a largo plazo, la planificación local usualmente tiene un horizonte de cinco años, y las gestiones territoriales al renovarse cada cuatro años, privilegian una visión de mediano plazo.

El problema es mayor cuando las gestiones territoriales no concretan planes de desarrollo territorial de mediano plazo o los mantienen desactualizados, lo que conlleva a una planificación



centrada en el planeamiento operativo anual, sin mayor posibilidad de trascender y dar continuidad a los proyectos de mayor alcance. Los autores recomiendan introducir formas para que la planificación de largo plazo se materialice en metas intermedias, sostenibles más allá del período de gobierno.

Los autores refieren mayor preocupación en aquellos países que no cuentan con un esquema institucionalizado de planes nacionales de desarrollo, o cuando los objetivos de mediano plazo se articulan a través de instrumentos alternativos, como las agendas gubernamentales o programas de gobierno (Máttar & Mauricio Cuervo, 2017, p. 73).

También refieren problemas identificados cuando la planificación se estructura a través de objetivos principalmente sectoriales, o cuando no hay una entidad nacional de planificación. En el caso peruano, se cuenta con una entidad de planeamiento, con poco liderazgo en la tarea y con un lento avance en la aplicación de un sistema de planificación que logre articular plazos y tiempos que hagan posible que los planes territoriales dialoguen con la planificación sectorial y nacional.

Un problema bastante común en los territorios descentralizados es la poca actualización y articulación de los planes de desarrollo con los procesos de política sectorial, que generalmente se dan en otro tiempo y transitan por canales paralelos.

#### *Articulación de la Multiescalaridad*

La planificación para el desarrollo, en tanto instrumento de gestión de un territorio, comprende e integra múltiples niveles de gobierno que hacen uso de instrumentos y sistemas que funcionan de forma paralela y simultánea. En el ítem anterior ya se ha explicado los diversos niveles de planificación, lo que hace necesario la atención a la articulación de la planificación multiescalar (Farinós Dasí, 2008), ya que es un reto la interrelación de todas las unidades de gobierno y unidades ejecutoras para coordinar intervenciones de diversa escala, de acuerdo a sus competencias y sin superponer intervenciones.

Tomar en consideración estas interrelaciones y plantear estrategias para gestionarlas. El funcionamiento eficaz de este marco depende también de las prácticas efectivas, de las formas de aplicación de las normas y de la operación de reglas no escritas que forman parte de la cultura política e institucional de cada país (Máttar & Mauricio Cuervo, 2017, p. 75)

Otros aspectos observables en la articulación de planes están referidos a la consistencia y coherencia de los planes de diferentes niveles, y la contratación de planes con la política pública. Será importante el análisis de:

- La relación entre objetivos estratégicos de planes de mediano y largo plazo y objetivos generales de planes territoriales y de corto plazo.
- La relación entre objetivos y estrategias sectoriales (nacionales) y territoriales locales.
- La relación entre las fases de gestión del ciclo de la política pública; y la gestión territorial.
- La relación entre la planificación nacional y los criterios y mecanismos de asignación de recursos entre diferentes niveles de gobierno.
- La relación entre las metas y resultados esperados por los sistemas de evaluación nacionales, y los indicadores de monitoreo y evaluación de los programas sub nacionales.

#### 4.2.4.6. *La mancomunidad*

Antes de hablar de mancomunidad en Perú y Latinoamérica se habló de asociacionismo municipal como concepto referido a las formas de cooperación voluntaria entre entidades de igual o distintos niveles de gobierno: distrital, provincial, regional o incluso entre entidades ediles de distintos países

En AL, Bolivia fue el país pionero en adoptar la mancomunidad de municipios, como instrumento dirigido exclusivamente a la solución de la problemática de los Gobiernos Municipales de escasa población. Esta modalidad se regulo como parte de una reforma constitucional en 1967, y comenzó a operar en el año 1996 (Riveros, 2003, p. 18).

El asocio o cooperación inter municipal puede definirse como una herramienta para la organización de distintos municipios, colindantes o no, que expresan de manera voluntaria el interés por fortalecer las competencias de sus gobiernos y la articulación de sus estrategias, mediante la formación de redes de cooperación comprometidas en la construcción de procesos, proyectos y optimización de los recursos que permitan atender las demandas y necesidades de la población que compete sus jurisdicciones (Salcedo Lobatón, 2008, p. 9)

La mancomunidad municipal es una forma de asociación entre entidades gubernamentales para lograr fines públicos comunes, que también fue influida por la influencia española, ya que en ese país la Ley General de Bases de Régimen Local del año 1985, lo adopta como modalidad de prestación de servicios sociales públicos a nivel supramunicipal o mancomunado (Haas et al., 2005)

En el contexto español su existencia se ha mantenido vigente a lo largo del tiempo porque ha mostrado una organización flexible, la posibilidad de ingreso y salida de las municipalidades

que la integran según necesidades, y por la no necesaria contigüidad de sus territorios, lo cual Haas et al. han llamado "geografía variable" (Haas et al., 2005, p. 170)

Otra característica observada por los autores en el caso español es su capacidad de adaptación a las demandas de sus poblaciones, lo que ha hecho que vayan respondiendo cada vez a nuevos desafíos incorporando temáticas nuevas y relevantes. Hoy por hoy asumen "la gestión y protección del paisaje y del medio ambiente" (p. 170)

En el Perú, aunque las mancomunidades tienen su origen en la figura del asociativismo, la modalidad de asociación europea influyó mucho en su diseño. No obstante, los pocos estudios que analizan esta figura municipal, dan cuenta de algunas debilidades que se han mantenido desde sus orígenes en el año 2008, afectando su funcionamiento, entre ellas: la discontinuidad de las gestiones mancomunadas que se sostienen en acuerdos políticos de autoridades que se renuevan cada cuatro años, y que obligan a los nuevos funcionarios a revisar el acuerdo de trabajo colectivo, y la precaria sostenibilidad económica de la nueva institucionalidad, que no ha logrado encontrar formas sólidas de autofinanciamiento que le permita tener mayores niveles de autonomía (Salcedo Lobatón, 2008).

La dinámica organizativa y económica más reciente sobre las mancomunidades peruanas son descritas en el marco contextual.

## CAPÍTULO 5: MARCO CONTEXTUAL

### 5.1. Contexto político, normativo e institucional del objeto de estudio

La Mancomunidad del Mantaro, al igual que otras unidades territoriales similares que se organizan para resolver problemas de desarrollo diversa escala territorial, están sujetas a un complejo entramado de políticas y regulaciones que emanan del gobierno nacional: políticas sectoriales ambientales y sistemas transversales de gestión; así como a la legislación propia que regula a los gobiernos sub-nacionales y mancomunidades locales y regionales, cuya rectoría recae en PCM. Todas estas políticas están a cargo de diversos órganos rectores, actores institucionales que gestionan las políticas, bajo diversos enfoques y dinámicas no siempre coincidentes, dificultando la tarea de coordinación y articulación.

A continuación, se hace un breve recuento de estos tres tipos de políticas y regulaciones que influyen en la actuación institucional de las mancomunidades:

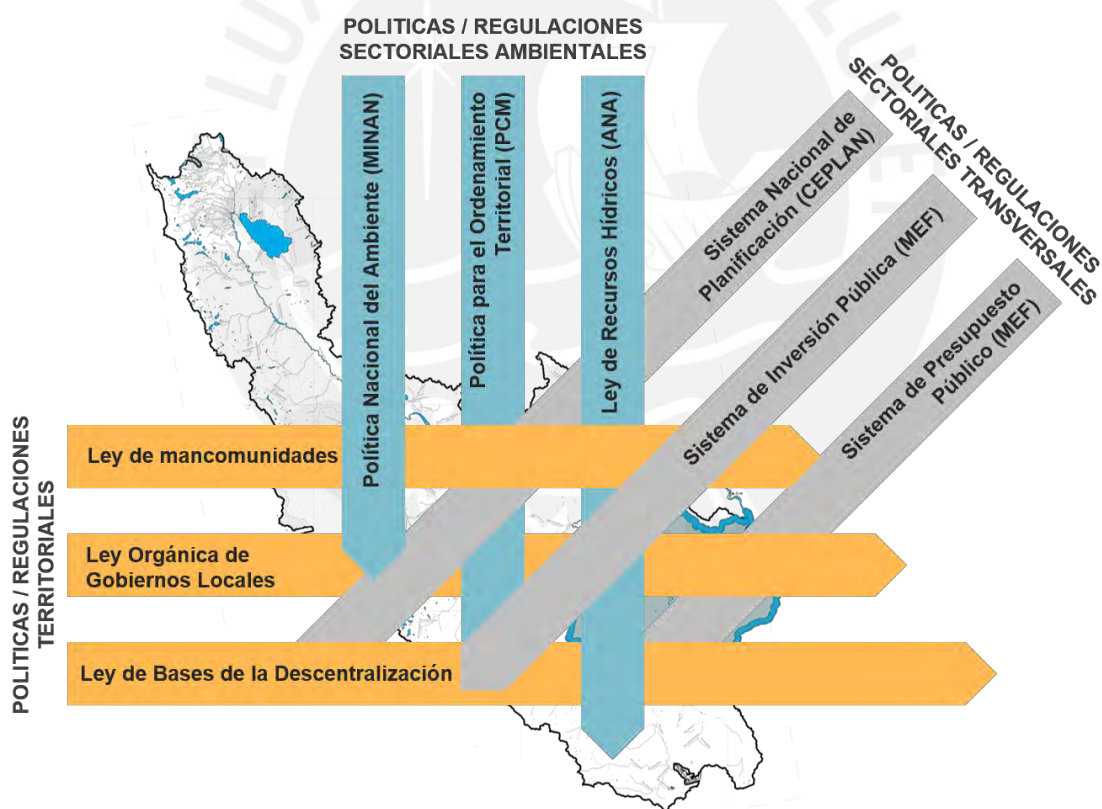


Imagen 9. Políticas y Regulaciones del Gobierno Peruano que enmarcan el objeto de estudio (Elaboración propia)

#### 5.1.1. Políticas y Regulaciones Nacionales que enmarcan el objeto de estudio

La problemática ambiental que ocurre en los espacios territoriales mancomunados, no solo es materia de planificación de los Gobiernos descentralizados, sino también de los órganos del poder ejecutivo del Gobierno Nacional, quienes a través de políticas nacionales regulan la

intervención de los actores públicos en esta materia. En las líneas siguientes se describe tres políticas fundamentales útiles para entender la dinámica de planificación y gestión ambiental de los territorios locales.

#### *5.1.1.1. Política Nacional del Ambiente*

El principal instrumento de política ambiental en el Perú es la Ley General del Ambiente promulgada en el año 2005, que derogó a su vez al Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esta política está bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente - MINAM, uno de los ministerios más nuevos en el país, que data del año 2008.

Este órgano agrupa a varias entidades: al Consejo Nacional del Ambiente, a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas - INRENA, y adscribe al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI, al Instituto Geofísico del Perú - IGP, al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP, y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA y al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas SERNANP; sin embargo, no tiene rectoría sobre el recurso natural Agua.

La política de ambiente se crea para responder a diversas problemáticas (MINAM, 2010), de las cuales se destacan tres aspectos estrechamente vinculados al objeto de estudio : a) la afectación de la calidad ambiental producidas por el desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios, la ausencia de medidas de manejo ambiental, y la débil ciudadanía ambiental; b) la pobreza existente en los ámbitos urbanos y rurales, la cual ejerce presión sobre los recursos naturales y el ambiente e impacta sobre la salud y la calidad de vida; c) el cambio climático, la disminución de bosques, la pérdida de diversidad biológica, la creciente escasez de agua y la gestión limitada de las sustancias químicas y materiales peligrosos, son algunos de los problemas globales que se encuentran bajo normas y tratados internacionales cuyo cumplimiento nacional es necesario impulsar desde el Estado

Dos objetivos de la política ambiental interesa destacar: a) Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas, previniendo la afectación de ecosistemas, recuperando ambientes degradados y promoviendo una gestión integrada de los riesgos ambientales, así como una producción limpia; b) Consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente, articulando e integrando las acciones transectoriales en materia ambiental.

La Política ambiental se organiza en ejes estratégicos de los cuales se destacarán dos ejes de interés:

Cuadro 4. Ejes y estrategias de interés en la Política Nacional de Ambiente

<b>Ejes de la Política</b>	<b>ESTRATEGIAS</b>		
<b>Eje 1: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica</b>	Impulsar la gestión integrada de cuencas, con enfoque eco sistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos y en concordancia con la política de OT y ZEE. Incorporar en los procesos de Ordenamiento Territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático.	Impulsar acciones para prevenir los procesos de degradación de los suelos mitigando sus efectos y/o recuperándolos.	Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras, en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras.
<b>Eje 3: Gobernanza ambiental</b>	Impulsar la diferenciación y la complementariedad de las competencias ambientales institucionales en los tres niveles de gobierno.	A nivel local: Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos de ámbito municipal, priorizando su aprovechamiento.	
<b>Eje 4: Compromisos y oportunidades ambientales internacionales.</b>	Propiciar la eco-eficiencia, la calidad ambiental y la responsabilidad social en la gestión empresarial		

Fuente: Política Nacional del Ambiente (Ministerio del Ambiente, 2009)

#### 5.1.1.2. Política para el Ordenamiento Territorial

La Política de Ordenamiento Territorial (OT) en el Perú, define el OT como un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, que se orienta por varios principios, entre los cuales se destacan la complementariedad, gobernabilidad y competitividad.

- La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos integrando mecanismos de participación e información.
- La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

Tres objetivos y orientaciones de la Política de OT; son de interés para el análisis del objeto de estudio:

Cuadro 5. Objetivos y lineamientos de OT de interés para el objeto de estudio

Objetivo	Lineamientos de Interés
<p>OBJETIVO 1: Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; así como, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población.</p>	<p>Lineamiento 1.1: Promover la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.</p> <p>Lineamiento 1.2: Promover el proceso de ocupación del territorio con criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos<sup>4</sup> y de seguridad física</p> <p>Lineamiento 1.3: Implementar el Ordenamiento Territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país</p>
<p>OBJETIVO 2: Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio.</p>	<p>Lineamiento 2.1: Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización</p>
<p>OBJETIVO 5: Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.</p>	<p>Lineamiento 5.1: Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local</p> <p>Lineamiento 5.2: Promover la recuperación de los ecosistemas deteriorados y la protección de áreas frágiles y relictos</p>

Fuente: Lineamientos de la Política de Ordenamiento Territorial (Ministerio del Ambiente, 2010)

### 5.1.1.3. Ley de Recursos Hídricos

Los recursos hídricos, en el Perú, son una responsabilidad sectorial de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), y como tal, está formalmente integrada al SINAPLAN. La Ley N° 29338, regula el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión. También establece que la gestión integrada de los recursos hídricos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación.

El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada

El ANA es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Tiene a su cargo la rectoría técnica - normativa y procedimental para la gestión integrada, sostenible y multisectorial de los recursos hídricos.

El sistema de recursos hídricos, cuenta con regulaciones propias para su proceso de planificación. La Planificación Hídrica en el Perú se le asume como un instrumento orientador para facilitar el trabajo de los tres niveles de gobierno en la ejecución de los proyectos hídricos necesarios en sus jurisdicciones, no obstante, los ámbitos de planificación

El Perú cuenta con una Ley de Recursos Hídricos y un Plan Nacional de Recursos Hídricos (Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI), que implementa la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, que se concreta en Planes de Gestión de los Recursos Hídricos de Cuenca, que son instrumentos de planificación y acción vinculantes, de actualización periódica, que tienen por finalidad garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos, así como incrementar su disponibilidad para satisfacer las demandas de cantidad, calidad y oportunidad en el corto, mediano y largo plazo, en armonía con el desarrollo nacional, regional y local (Autoridad Nacional del Agua, 2016, p. 31).

Para la formulación y gestión de los Planes de Gestión de los Recursos Hídricos en cada cuenca, son convocados los gobiernos regionales y locales; así como las mancomunidades que operan en el ámbito de la cuenca.

La Ley contempla en su Artículo 1, el principio de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única, para ello y con el objetivo de realizar una efectiva gestión pública del agua, se asume que la conducción del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos es de responsabilidad de una autoridad única y desconcentrada en órganos territoriales que se organizan bajo el enfoque de cuenca. Así, en su Artículo 24, define la naturaleza de sus órganos desconcentrados a los que denomina Consejos de Cuenca. Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de sus instancias correspondientes, intervienen en la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas. Participan en los Consejos de Cuenca y desarrollan acciones de control y vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. La infraestructura hidráulica mayor pública que transfiera el gobierno nacional a los gobiernos regionales es operada bajo los lineamientos y principios de la Ley, y las directivas que emita la Autoridad Nacional (Ley de Recursos Hídricos No 29338, 2009).



### 5.1.2. Políticas transversales para la planificación de los órganos públicos

Los órganos públicos peruanos están regulados por un conjunto de sistemas administrativos transversales a la gestión institucional, cuya rectoría la realiza el gobierno nacional a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Son once los sistemas administrativos que regulan la gestión de los recursos humanos, el abastecimiento, el presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa, control y modernización. Aunque la mayor parte de ellos son aplicables a la gestión de los órganos subnacionales, para efectos de la presente investigación interesara tener en cuenta las regulaciones que provienen de tres sistemas: planeamiento, presupuesto e inversión pública.

#### 5.1.2.1. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)

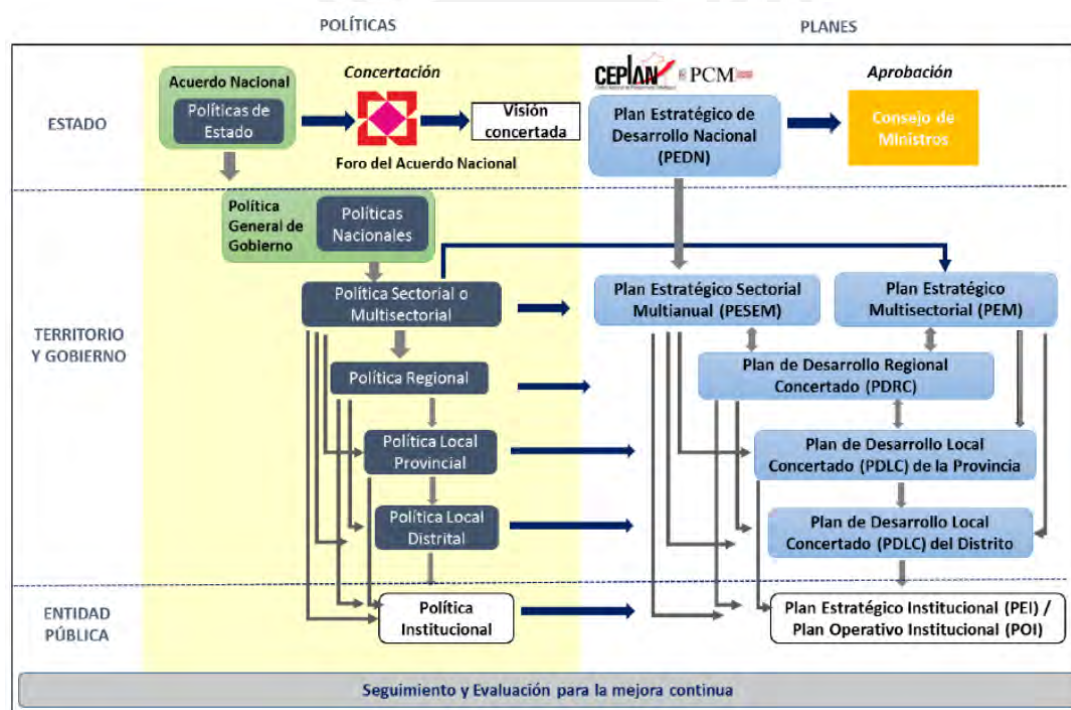


Imagen 10. Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2017, p. 7)

El Perú cuenta con un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) que se define como el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Tiene como objetivos: Promover la planificación estratégica (planes, programas y proyectos) con visión prospectiva de medio y largo plazo, definir los métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar en forma coherente la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional y los planes nacionales

sectoriales, desarrollar los procesos y las acciones para el seguimiento de la gestión para resultados de mediano y largo plazo y promover la cooperación y acuerdos entre los sectores públicos y privados en el proceso de formulación de los planes estratégicos (CEPLAN, 2020a).

En el marco de este sistema, se elabora un Plan Nacional (PEDN) y Planes sectoriales (PESEM) y territoriales. Los planes territoriales en el nivel regional y local se definen como “Planes de Desarrollo Concertado” en adelante PDC, en correspondencia con lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y Ley de Bases de la Descentralización.

Para el CEPLAN el PDC es el documento elaborado por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para sus respectivos ámbitos territoriales, y contiene la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el PEDN, así como los establecidos en los PESEM respecto a las competencias compartidas.

#### *Políticas de Gobierno*

Según CEPLAN 2018, las Políticas Nacionales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades y niveles de gobierno. Por ello viene orientando su diseño e implementación que puede comprender una o varias funciones del Estado y a diversos órganos públicos (sectores Gobiernos Regionales y Locales) quienes deberán formular sus políticas y planes de manera consistente con las Políticas Nacionales.

Actualmente el CEPLAN regula la elaboración de las Políticas Nacionales a través de la Guía de Políticas Nacionales, aprobada por Resolución de Presidencia de Concejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD. Este documento normativo orienta el diseño y formulación de políticas nacionales en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

La Guía orientará la formulación de Políticas Nacionales, considerando las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y otras Políticas Nacionales vinculadas; así como la diversidad de las realidades regionales y locales. Asimismo, tiene como finalidad contribuir a una mejor atención de la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos mediante una gestión orientada a resultados, el planeamiento estratégico, el uso de tecnología, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia.

El instrumento define dos tipos de políticas: sectoriales y multisectoriales, y promueve que las políticas sean construidas con participación de los actores involucrados:

Los actores relacionados con la política nacional tienen un rol importante (en tanto cuenten con un reconocimiento social, político o legitimidad jurídica) para el cumplimiento de consensos y compromisos, los cuales resultan clave, sobre todo, en la etapa de implementación. Su participación debe ser transversal en las distintas etapas y pasos de la política nacional. (CEPLAN, 2018, p. 23)

La guía de Políticas define la necesidad de articulación de las políticas nacionales sectoriales o multisectoriales con los planes sectoriales y territoriales.

En el ámbito territorial, los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas. Las políticas regionales se concretan en los PRDC y en los PEI de las entidades públicas del ámbito regional responsables del cumplimiento de los objetivos priorizados. Las políticas locales se implementan en los PDC y en los PEI de las entidades públicas del ámbito local responsables del cumplimiento de los objetivos priorizados. (CEPLAN, 2018, p. 43)

#### *Planes sectoriales*

Los planes sectoriales en adelante PESEM son documentos técnicos de planificación institucional elaborados por los Ministerios del Poder Ejecutivo y que rigen para cada sector como instrumentos de rectoría. Los planes comprenden orientaciones estratégicas para el desarrollo del sector, para el logro de los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional en el PEDN y alineados a la Política General de Gobierno. Cada sector elabora su PESEM para un periodo de gobierno, equivalente a 5 años.

#### *Planes de Desarrollo Territorial*

Los planes de desarrollo territorial, denominados desde la Ley Orgánica de Municipalidades como Planes de Desarrollo Concertado son instrumentos de gestión elaborado por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para sus respectivos ámbitos territoriales (CEPLAN, 2020b).

Estos documentos describen la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el PEDN, así como los establecidos en los PESEM respecto a las competencias compartidas.

En el caso de los Gobiernos Locales, los planes deben contribuir al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado correspondiente. Actualmente el CEPLAN tiene pendiente la aprobación de una Guía para orientar la construcción de estos instrumentos de gestión, que en la mayor parte de municipalidades están desactualizados.

### *5.1.2.2. El Sistema de Presupuesto Público*

El Presupuesto Público (PP) es un instrumento de gestión del Estado orientado a lograr resultados o cambios en las condiciones de vida de la población. El PP se asigna para la prestación de bienes y servicios teniendo en cuenta las metas propuestas, la cobertura, y criterios de equidad, eficacia y eficiencia por las Entidades Públicas. El presupuesto es regulado desde el Ministerio de Economía y Finanzas para establecer los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público, y ordenar los ingresos que los financian, en dialogo con la disponibilidad de los Fondos Públicos, ya que su misión es mantener el equilibrio fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

El Sistema de Presupuesto comprende al conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases. La rectoría está a cargo de la Dirección General del Presupuesto Público, dependiente del Viceministerio de Hacienda, y de las Unidades Ejecutoras, oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados con el Sistema, a nivel de todas las entidades y organismos del Sector Público que administran fondos públicos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Para fines de estudio, es importante destacar tres regulaciones dependientes del sistema presupuestal: el presupuesto participativo, los incentivos municipales; asimismo interesa destacar el comportamiento de la distribución presupuestal por niveles de gobierno, ya que una de las mayores dificultades que enfrentan los gobiernos subnacionales es el reducido presupuesto publico

#### *Presupuesto Participativo*

El presupuesto participativo está regulado por la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 del año 2003 y tiene alcance en los gobiernos regionales y locales. Tiene por objeto asegurar una efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión. La participación, la transparencia y la rendición de cuentas son tres principios rectores que guían el funcionamiento de este mecanismo, utilizado por los gobiernos locales para la definición de los proyectos de inversión pública en el territorio.

#### *Incentivos Municipales*

El Programa de Incentivos forma parte del modelo de gestión por resultados. En el Perú se creó en el año 2009, mediante Ley N° 29332 y sus modificatorias, y opera desde el año 2010.

Es una herramienta basada en la entrega de Incentivos Presupuestales, a cambio del cumplimiento de algunas metas vinculadas al Presupuesto por Resultado, en un determinado periodo. El proceso está a cargo del MEF y que se orienta a la promoción de la mejora de calidad de los servicios públicos que entregan las municipalidades.

Las metas que orientan los incentivos son propuestas por órganos públicos del Gobierno Nacional generalmente asociadas al cumplimiento de objetivos sectoriales donde se requiere la participación y articulación de las municipalidades.

Los incentivos se orientan a cumplir tres objetivos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

- a) Contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público en las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales.
- b) Mejorar la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de inversiones, que están vinculadas a resultados en el marco de la Ley N° 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades.
- c) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales.

#### *Distribución presupuestal por niveles de gobierno*

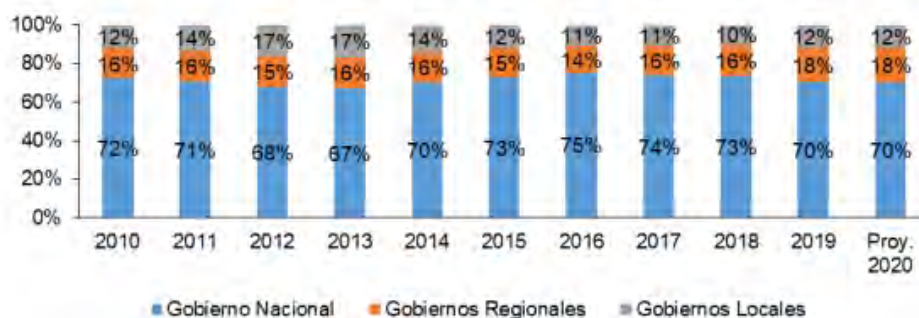


Imagen 11. Distribución del Presupuesto (PIA) según nivel de gobierno, 2010–2020.  
Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (Llanos, 2019)

Según datos del Grupo Propuesta Ciudadana (2019), la composición del presupuesto público y su distribución por niveles de gobierno entre los años 2010 y 2020, observa “vaivenes respecto al compromiso del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) con la descentralización” (Llanos, 2019, p. 6).

Los autores asumen que el comportamiento presupuestal estuvo asociado a factores políticos y de recaudación por el canon minero, demostrando que en el periodo 2011, 2012 y 2013 se dio una ligera tendencia hacia mayores niveles de asignación presupuestal a los

gobiernos locales (14 y 17% respectivamente) cayendo luego en el 2015 al 12%, situación que decreció aún más en el gobierno del presidente Kusynzcky y que se recupera levemente en el gobierno del presidente Vizcarra (12%)

Es importante anotar en el grafico siguiente las variaciones porcentuales año a año que entre el 2011 y 2013 fueron importantes para los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). Este proceso se revierte en el año 2014 y mantiene tendencia decreciente hasta el año Luego se estabiliza y se percibe un incremento en el año 2019. No obstante, la concentración de más del 70% de los recursos públicos en el gobierno central no evidencia una gestión descentralizada.

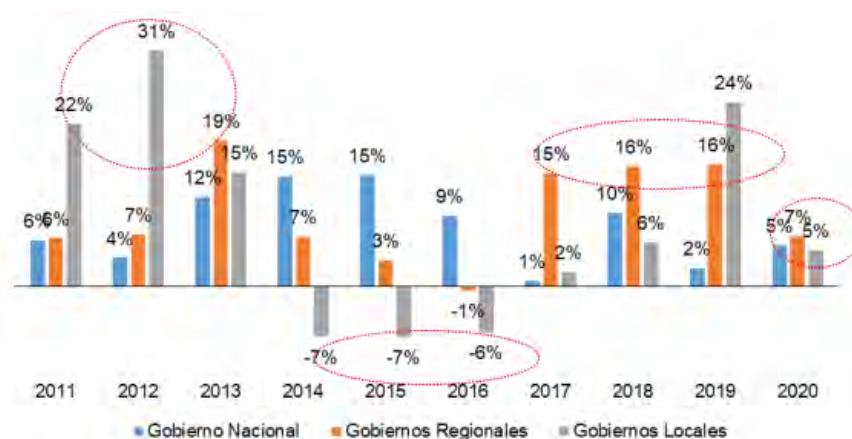


Imagen 12. Variación porcentual en la asignación presupuestal según nivel de gobierno  
Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (Llanos, 2019)

### 5.1.2.3. Sistema de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, orienta el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

El sistema se rige mediante el Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.pe), que deroga a su vez la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

La norma define algunos principios rectores tales como, que programación multianual de la inversión debe considerar como objetivo central el cierre de brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos para la población; vincular los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico,; debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual; los fondos públicos deben relacionarse con la efectiva prestación

de servicios con un enfoque territorial; entre otras (Decreto Legislativo Que Crea El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - D.S. No 242-2018-EF, 2018).

El sistema define las fases del ciclo de Inversión, los órganos participantes y a través de su ente rector, realiza tres funciones: la Programación Multianual de la Inversión Pública, la gestión de la Inversión Pública, y el seguimiento y evaluación de las inversiones.

### 5.1.3. Políticas que regulan la intervención territorial de Gobiernos locales y Mancomunidades

En esta sección se describe la legislación que regula la intervención de los gobiernos subnacionales que actúan en el territorio, alineados a las políticas sectoriales nacionales, pero con competencias propias vinculadas al desarrollo territorial ambiental. Estas tres normas son: la Ley de Bases de Descentralización aprobada en el año 2002, la Ley Orgánica de Municipalidades del mismo año y la Ley de Mancomunidades y su reglamento que data del año 2008 y 2011 respectivamente.

#### 5.1.3.1. Ley de Bases de la Descentralización

La ley de Bases descentralización (LBD), ley 27783, promulgada en el año 2002, recoge el espíritu y lineamientos aprobados en la octava política de Estado por el Acuerdo Nacional:

Desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías. (Acuerdo Nacional, 2002, parr. 1)

La finalidad del proceso de descentralización se define en la Ley 27783, de define como el “desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (Artículo 3). Para ello, la norma estipula que la descentralización, será permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual (Ley de Bases de La Descentralización No 27783, 2001, Art. 4)

En cuanto a la descentralización fiscal, la norma refiere que habrá neutralidad en la transferencia de los recursos a los gobiernos sub nacionales, así como un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales con efectos fiscales neutros, es decir, se evitara la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto (Art. 5).

La Ley de Bases en su artículo 6, también define como objetivos a nivel ambiental: a) el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo. b) la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. c) la coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Un aspecto de alta importancia en esta norma es la definición que, de la autonomía, característica esencial de un gobierno descentralizado. La ley distingue la autonomía política y la autonomía económica. Sobre la primera señala que es una facultad para adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, Bajo esta autonomía, los gobiernos su nacionales pueden aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. (Art. 9.2)

En cuanto a la autonomía económica, la describe como la “facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.” (Art. 9.3)

#### 5.1.3.2. Ley Orgánica de Municipalidades

Los Gobiernos locales, provinciales y distritales se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada en el año 2003, recogiendo varios lineamientos establecidos de manera general en la Ley de Bases de la Descentralización.

En la tabla siguiente se destacan algunos aspectos relevantes de esta norma, que nos permite situar mejor la actuación de los Gobiernos locales:

Cuadro 6. Aspectos de la Ley Orgánica de Municipalidades

Aspectos	Descripción
<b>Relaciones entre los gobiernos nacional, regional y local</b>	El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad ( <i>Ley de Bases de La Descentralización N° 27783, 2001, Art. 7</i> ).
<b>Planeación local</b>	El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales (Art. 9)
<b>Estado democrático, descentralizado y desconcentrado</b>	La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad,



Aspectos	Descripción
	el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función. (Art. 5)
<b>Competencia Municipal en materia Ambiental</b>	<p>Protección y conservación del ambiente</p> <p>Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales</p> <p>Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.</p> <p>Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental (Art. 73)</p> <p>Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental (Art. 79).</p>
<b>Atribuciones del Alcalde en materia ambiental</b>	Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional (Art. 20, Inc. 13).
<b>Presupuesto de los gobiernos locales</b>	Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación (Art. 53).
<b>Relacion entre Municipidades</b>	Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno (Art. 124).

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades (*Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*, 2012)

### 5.1.3.3. Ley de Mancomunidades

Las mancomunidades municipales y regionales no forman parte del SINAPLAN, pese a que el Estado Peruano las define como entidades con personería jurídica de derecho público (Decreto Supremo No 046-2010-PCM, 2010) y que ejecutan presupuesto de inversión pública con fines de desarrollo territorial.

Las mancomunidades municipales, según el Reglamento de la Ley de Mancomunidades, son constituidas a partir del acuerdo de dos o más municipalidades, colindantes o no, y de su inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales.

Las Mancomunidades Regionales, son definidas según su reglamento como “mecanismos de coordinación” que ejecutan presupuesto público, por medio de la formulación y ejecución de

programas y proyectos de inversión y garantizar la prestación conjunta de servicios y bienes públicos con enfoque de gestión descentralizada (Pacheco Rojas, 2020).

Los fines de desarrollo y los objetivos de mejora de bienes o servicios territoriales propuestos por la mancomunidad tienen en cuenta los PDC de los gobiernos locales o regionales intervinientes, así como de los planes y las políticas nacionales. Para el financiamiento de los programas, proyectos o acciones, pueden recurrir a los aportes de los gobiernos involucrados, o bien promover proyectos de inversión pública para aplicar financiamiento público o privado. También pueden participar en el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial – FIDT, de acuerdo a la normativa que regula dicho fondo.

Las inversiones de desarrollo a cargo de las mancomunidades deberán ser registradas en la Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la Municipalidad, órgano técnico responsable de la Programación Multianual del Ciclo de Inversión, en el ámbito de la responsabilidad funcional local.

Es desde allí que la mancomunidad busca asegurar algún tipo de vínculo entre la planificación estratégica local y la inversión mancomunada. Para ello la programación multianual comprende: a). Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos; b). Establecimiento de metas de producto específicas; y, c). Establecimiento de indicadores de resultado en un horizonte de tres años (Decreto Legislativo N° 1252, 01 de diciembre de 2016).

Al no ser parte del SINAPLAN, la mancomunidad no articula la planificación de soluciones de desarrollo, de mayor escala para su territorio; esta es quizá esta una de las debilidades más clara para orientar la programación de sus inversiones. (DS 022-2020. Reglamento de la Ley de Mancomunidades Regionales, Art 3.4)

Hay cuatro principios que establece el Reglamento de Mancomunidades en su Art. 3, y que son de interés para este estudio: a) La integración local, que es promovida como base para la interacción regional y nacional. Esta articulación de las municipalidades puede ser económica, social, fiscal, cultural y política; el impulso al desarrollo local integral y sostenible en armonía con los planes de desarrollo concertado de las municipalidades asociadas; la autonomía que le otorga la facultad para ejercer actos administrativos y de administración, con respeto mutuo de las competencias municipales, y la eficiencia que promueve la optimización y adecuada utilización de recursos en función a los objetivos propuestos.

Asimismo, la Ley se orienta lograr los siguientes objetivos:

- Promocionan y ejecutan proyectos que por su monto de inversión y magnitud de operación superen el ámbito jurisdiccional y las posibilidades de cada gobierno local.
- Ejecutan acciones, convenios y proyectos conjuntos, principalmente entre las municipalidades que compartan cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos, zonas ecológicas comunes, etc.
- Elaboran, gestionan, promueven e implementan proyectos ante entidades nacionales e internacionales.
- Desarrollan e implementan planes y experiencias conjuntas de desarrollo de capacidades. (Ley de La Mancomunidad Municipal No 29029, 2009, Art. 4, p. 2)

\*\*\*

Finalmente, en la siguiente imagen (Imagen 13), se puede observar el entramado de la institucionalidad descrita, basado en la articulación de ciclos de gestión de Molina (2002), graficado anteriormente en la Imagen 8.

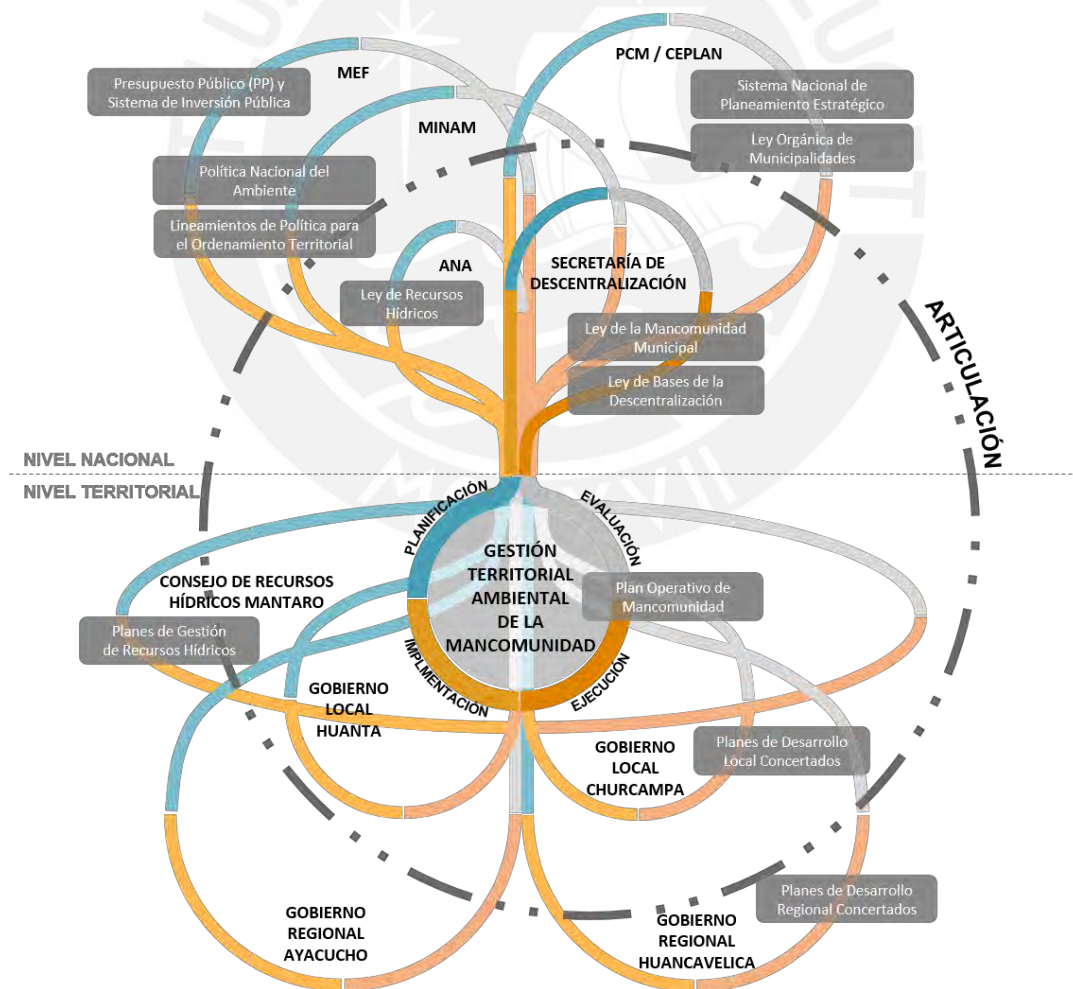


Imagen 13. Contexto político, normativo e institucional del objeto de estudio (Elaboración propia)

## 5.2. Descentralización y desigualdades territoriales en el Perú

El presente trabajo se ubica en el contexto peruano del proceso de descentralización (el cual se remonta a los últimos 30 años), enfocándose en las capacidades de los gobiernos subnacionales para conducir su propio desarrollo a través de la conformación de mancomunidades, resolviendo de manera efectiva los problemas socioambientales del territorio. La descentralización es un proceso de transferencia de capacidades que busca reducir las desigualdades territoriales al interior del país. Para brindar un marco contextual, se hará una caracterización del Perú (y de la región andina) de las últimas décadas y como se vienen abordando las desigualdades socioambientales desde un enfoque descentralista.

### 5.2.1. Desigualdades socioambientales en el contexto de los andes peruanos

Al hablar de desigualdades socio-ambientales manifestadas a nivel del territorio peruano, se debe ser cauteloso en distinguir entre “diferencia” y “desigualdad”. El territorio peruano (y lo propio se puede extrapolar al territorio andino), posee una serie de particularidades geográficas determinadas por una serie de variables como la presencia de la Cordillera de los Andes, su cercanía al Ecuador, la incidencia de corrientes marinas, entre otros factores. Producto de ello, el Perú es un país de gran diversidad y heterogeneidad en cuanto a sus suelos, vegetación, especies y culturas, lo cual supone que dentro de sus límites existen notables diferencias entre territorios subnacionales. Ello de por sí, no supone una desigualdad.

Son aquellos modos en los que la sociedad peruana se ha ido adaptando y asentando en este territorio, y la institucionalidad que ha ido consolidando esta organización social, lo que ha supuesto un acceso jerarquizado a bienes y recursos social y ambientalmente valorados (Góngora-Mera, 2017) y una diferencia en el acceso al poder, condiciones que define Braig et al. para hablar de desigualdad (Braig et al., 2015). Es entonces la desigualdad un constructo social, cimentada sobre diferencias de base. El papel de las instituciones que brindan las directrices para la gestión y planificación del territorio, así como el proceso de descentralización, que pretende un desarrollo de capacidades y fortalecimiento del estado subnacional, juegan un papel clave en la reducción de estas desigualdades (Schorr, 2018).

Para poder situar el caso peruano, es importante remitirnos a la literatura acerca de la región andina. Existen un conjunto de factores que inciden en la gran diversidad que posee la región andina, dentro de las se encuentran una serie de eventos geológicos, climatológicos y ecológicos que moldean las características de los andes tropicales (Josse et al., 2010). La Cordillera de los Andes, como evento geológico, es probablemente el principal de estos eventos, pues da pie a la topografía accidentada, a la variedad de pisos ecológicos y a la alta variabilidad

en una muy corta distancia, teniendo como consecuencia un alto grado de endemismo de especies vegetales. Esta característica fue aprovechada por las comunidades que se asentaron en el territorio peruano a través de un modelo de complementariedad ecológica, que buscaba un control vertical sobre la mayor cantidad de pisos ecológicos, de modo que de manera conjunta se puedan cubrir las necesidades de aprovisionamiento de las poblaciones (Murra, 1992).

Esta idea de complementariedad ecológica fue reestructurada a partir del modelo colonial de asentamiento en el territorio a través de la creación de reducciones (Murra, 1992), las cuales posteriormente se mantendrían como capitales y ciudades principales, atomizando el territorio en una red de centralidades y periferias. Si bien ciertos vestigios de la antigua territorialidad, basada en la complementariedad, aún perduran en las relaciones entre comunidades locales de los andes peruanos (Murra, 1992), estos se encuentran inscritos a una condición de ruralidad, que implica un distanciamiento físico de los centros administrativos y con ello un desigual acceso a servicios y a oportunidades de desarrollo (Remy, 2015).

Sumado a este proceso, es importante también situarse a una escala más grande, y analizar el territorio peruano frente a los procesos globales que sitúan al país en una relación desigual de distribución de poder. Orihuela argumenta que ello se debe a una “maldición de los recursos naturales”, que opera bajo una serie de mecanismos, entre los cuales se encuentra el desarrollo de actividades extractivas sin encadenamientos económicos locales, un bajo nivel de formación de capital humano, un daño ambiental concentrado en los lugares de extracción, alto nivel de volatilidad y dependencia económica y una imposición de modelos de desarrollo globales a una escala local (Orihuela, 2018).

Estos mecanismos globales, condicionados por una geografía particular, se reproducen y perpetúan a una escala nacional y subnacional a través de las instituciones de manejo y gestión territorial, las cuales se encuentran a cargo de las decisiones políticas. Para ponerlo en palabras de Therborn (2013), los factores geográficos que determinan la heterogeneidad y diversidad del territorio, producen en un primer momento una situación de distanciamiento, que no se convierte en una desigualdad hasta que se institucionalizan los sistemas de exclusión y jerarquización, los cuales permiten una condición de subordinación de ciertos territorios (rurales, ricos en recursos, megadiversos) ante un poder central (Góngora-Mera, 2017). Una vez esta situación está dada, distintas trampas y círculos viciosos, como la relación interactiva entre pobreza y sobreexplotación de recursos, entre marginalidad y degradación del medio ambiente (Góngora-Mera, 2017), no hacen sino acrecentar cada vez más las desigualdades socioambientales en el territorio peruano.

Para poder enfrentar estas desigualdades en el territorio, que se ha observado que son de carácter estructural e históricamente cimentadas, la institucionalidad local y regional tendrá un rol importante. Según Schorr, tanto la debilidad institucional como las reducidas capacidades de los gobiernos subnacionales son factores que inciden en la desigualdad y el desarrollo sostenible. Para que los estados subnacionales puedan ofrecer condiciones efectivas de buena gobernanza, se necesita primero que estén habilitados y empoderados para decidir sobre su propio desarrollo, deben tener control de los recursos necesarios para implementar esas decisiones y además contar con una adecuada capacidad técnica (Schorr, 2018).

La organización y subdivisión del territorio es una primera base para poder distribuir de manera adecuada el poder. Se debe tener en consideración que en los territorios confluyen una serie de procesos que usualmente trascienden los límites de la organización jurídica y política de los Estados: flujos económicos de cadenas productivas, flujos migratorios, flujos hídricos, entre otros. Por poner un ejemplo, los ciclos hídricos y sistemas fluviales (organizadores de ciudades y territorios) obedecen a lógicas comprensibles a nivel de cuencas, sin embargo, muy rara vez estos coinciden con el diseño político del territorio (CEPAL, 2017).

Los problemas y procesos sociales, económicos y ambientales se despliegan de manera diferenciada sobre el espacio geográfico. Algunos cobran sentido a una escala local, mientras que otros de mayor complejidad se deben atacar a nivel global, por ejemplo, el cambio climático (CEPAL, 2017). Es por ello que la escala geográfica, tiene especial importancia para la intervención en el territorio y la resolución de sus conflictos.

Sobre esta problemática de base, se parte para poder dar revisión al proceso de descentralización en la historia reciente del Perú, y analizar de qué manera permite o limita la reducción de las desigualdades socioambientales.

#### 5.2.2. Centralismo y descentralización en el Perú

Si bien en los últimos veinte años la economía peruana ha crecido a tasas superiores al 5%, se observan en el Perú claras evidencias de un crecimiento diferenciado a nivel territorial (departamental, provincial y distrital) y de trampas territoriales de pobreza y desigualdad (Escobal, 2016). Esta situación es un buen ejemplo de como las desigualdades horizontales, en este caso diferenciadas por lugar de origen y condición de urbanidad/ruralidad, han sido reiteradamente postergadas como dimensión del desarrollo (Stewart, 2005). La disputa por los recursos naturales y los conflictos socioambientales en las zonas rurales del país son otra expresión del mismo fenómeno. La necesidad de que los territorios locales puedan conducir sus

propios proyectos de desarrollo en soberanía de sus recursos es uno de los pilares que debe impulsar el proceso de descentralización en el Perú.

El proceso de descentralización, en la historia reciente, se remonta al año 1988, con la aprobación de la primera Ley de Bases de la Descentralización. Hasta ese momento, el poder ejecutivo ejercía sus funciones a través de oficinas desconcentradas cuyos funcionarios eran designados desde el poder central (Apoyo Consultoría, 2014). A partir de ello se impulsó el primer intento de regionalización con gobiernos parlamentarios a nivel macro-regional. Sin embargo, la falta de cohesión y cooperación entre los distintos territorios que conformaban las macro-regiones, terminó por fragmentar de nuevo los territorios. Según Schorr, la deficiente cooperación es reflejo de una falta de confianza social creada por una mentalidad de nosotros/los otros, que no permite que se pueda accionar de manera común para afrontar los problemas de desigualdad y desarrollo sostenible (Schorr, 2018). Este problema se mantuvo y se siguió reflejando en el fracaso de los posteriores intentos de descentralización y regionalización.

En el año 1998 se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a nivel departamental, para impulsar proyectos de inversión en infraestructura y planes de desarrollo (Apoyo Consultoría, 2014). Sin embargo, una débil capacidad técnica se vería reflejada en el bajo porcentaje de ejecución de inversión.

Más adelante, en el año 2000, durante el gobierno de transición y en el marco del proceso de democratización, el Acuerdo Nacional impulsó una agenda de diversas políticas, y orientaciones para promover el desarrollo humano e impulsar capacidades y derechos fundamentales, y también el desarrollo de los territorios. Estos últimos a través de la 8va política de estado que se propuso “desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencia y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo” (CND, 2006, p. 1). Desde el año 2002 de la Ley de Reforma Constitucional (Ley N° 27680), la descentralización se asumió como una nueva forma de organización democrática, dando paso a nuevas leyes orgánicas que otorgaron competencias descentralizadas a los gobiernos regionales y locales, promoviendo un enfoque de desarrollo territorial.

En el Perú, siguiendo la agenda territorial y ante la evidencia de grandes problemas de gestión descentralizada en los territorios, tales como: la superposición de competencias de gobierno, la débil complementariedad de roles de los gobiernos regionales y locales, la atomización de las inversiones, los proyectos de escaso impacto, las débiles capacidades de

gestión, entre otras, se ensayaron nuevas estrategias de asociación intergubernamental para el desarrollo de los territorios a través de las mancomunidades municipales y regionales. Esta forma de asociación intergubernamental ha cobrado nueva vigencia en la actual gestión gubernamental, como medio para superar dificultades de demarcación territorial, planificación multiescalar e inversión para la atención de problemáticas territoriales y socioambientales complejas. A esta forma de cooperación entre territorios, se le oponen otros mecanismos de gestión territorial que han cobrado importancia en los últimos años. Por citar un ejemplo, la organización en cuencas, que responde a criterios técnicos hidromorfológicos ha ganado un posicionamiento en la institucionalidad peruana a través de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), organismos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua, dependencia que opera a nivel del gobierno central.

El proceso de descentralización descrito, ha estado compuesto entonces de varios intentos fallidos y de una tendencia a una recentralización de competencias con desconcentración territorial. En paralelo, en las últimas décadas se observa un aumento de la desigualdad, tanto entre las regiones como al interior de las mismas, produciéndose trampas territoriales de pobreza y desigualdad que perduran en el tiempo, en territorios sistemáticamente rezagados. La mayoría de ellos se encuentran en la sierra y selva peruana, observándose un claro fenómeno de litoralización en el proceso de desarrollo (Escobal, 2016).

### 5.2.3. Las mancomunidades en el contexto de la descentralización

Según Damonte, un factor importante que explica la persistencia de trampas territoriales, es la existencia de arreglos institucionales que operan tanto dentro como fuera de los territorios (Damonte, 2016). Es por ello que el análisis de las escalas espaciales es clave para la identificación de las estrategias que permitan superar estas trampas. Las condiciones geográficas y ambientales pueden ser un factor importante a la hora de conformar nuevos arreglos institucionales (Damonte, 2016) que cohesionen territorios, como es el caso de muchas mancomunidades conformadas en torno a un recurso natural, a un elemento o evento geográfico, o a una problemática o conflicto de carácter socioambiental.

La voluntad de los actores locales, traducida en una resignificación propia del paisaje y de los elementos identitarios del territorio, es lo que legitima entonces la “inscripción territorial” de una problemática socioambiental (Merlinsky, 2017). Sobre la base de esta iniciativa local es que se podría pensar en la unificación de territorios en la búsqueda de una escala que permita abordar los problemas socioambientales de manera efectiva y sostenible, reduciendo las desigualdades.



La búsqueda de una escala intermedia ha sido una constante en los procesos de descentralización, los cuales han tenido como mecanismo recurrente algún tipo de propuesta de regionalización (Apoyo Consultoría, 2014), aunque por lo general impuesta desde un gobierno central o desde poderes (élites) locales, bajo supuestos criterios técnicos.

Las limitaciones de la acción a una escala local reducida son muchas, en tanto no permiten albergar los procesos y sistemas socioecológicos esenciales en toda su dimensión (Barborak et al., 2015). El concepto de sistema socioecológico (SSE) cobra importancia en tanto permite analizar las interrelaciones de los elementos de la población y el territorio, en la búsqueda de una escala apropiada. Sin embargo, este criterio debiera subordinarse al de la propia necesidad e iniciativa de la población de cooperar entre sí y de formular una visión común de desarrollo, y no ser impuesta por un poder central. Según Schorr, la institucionalidad sobre los recursos y el territorio tiende a fracasar cuando la población la percibe como impuesta por las élites de una manera injusta (Schorr, 2018).

El caso de las mancomunidades en el Perú, es un claro ejemplo de un mecanismo, basado en la regionalización, y que busca una escala intermedia de intervención. En el año 2007 se promulgó la Ley de Mancomunidades Municipales (Ley N° 29029) y en el año 2011 se promulgó la Ley de Mancomunidades Regionales (Ley N° 29768). Al 2019, se han registrado a 204 mancomunidades municipales (Secretaría de Descentralización, 2019a), y aunque no todas están activas, este indicador revela diversas problemáticas: la existencia de agendas y problemas que trascienden a las jurisdicciones político-territoriales, problemas de demarcación territorial, necesidades de mayor inversión a escala territorial, problemas de distribución presupuestal, complementación de capacidades locales, entre otros.

Este mecanismo ha tenido en el Perú algunas limitaciones, al entrar en conflicto con otros ordenamientos territoriales que han tenido mayor peso en las políticas públicas en los últimos años, por ejemplo, la gestión de recursos hídricos y la delimitación del territorio peruano en macrocuencas hidrográficas, enfoque que ha sido explicado anteriormente.

Es importante señalar el caso de las mancomunidades municipales en el marco de la institucionalidad territorial en el país, la cual debiera tener un rol clave en la reducción de las desigualdades socioambientales. Se observan problemas persistentes en el tiempo, los cuales transforman las diferencias naturales del territorio (características de los andes peruanos) en desigualdades de acceso a recursos y oportunidades de desarrollo.

## CAPÍTULO 6: ESTUDIO DE CASO

### 6.1. Presentación del caso: La Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro

#### 6.1.1. El ámbito geográfico de la mancomunidad

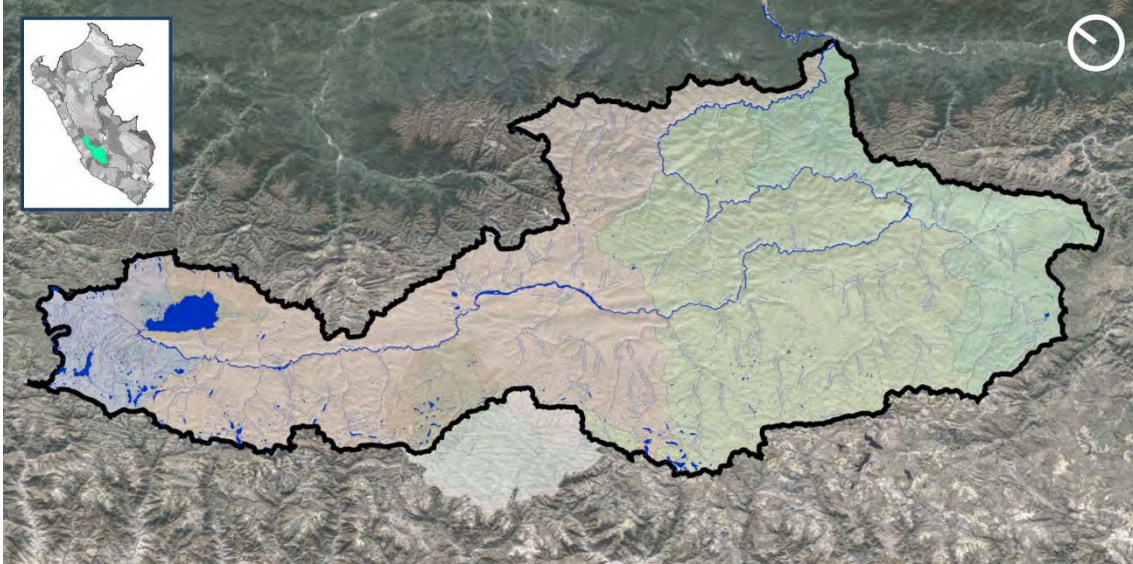


Imagen 14. Cuenca del Mantaro (Elaboración propia)

La cuenca del Mantaro se encuentra en la sierra central del Perú, y pertenece a la macrocuenca amazónica. Recorre cuatro regiones distintas: Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho. El origen de la cuenca se encuentra en torno a la Laguna Chinchaycocha, la cual es alimentada por distintos afluentes provenientes de los nevados alrededor. La cuenca termina en el río Ene (afluente del Amazonas), cuando el río Mantaro confluye con el río Apurímac.

Una de las localidades más emblemáticas, tanto a nivel turístico como en su importancia en la provisión de alimentos para el país, es la denominada zona del “Valle del Mantaro”, la cual se ubica en la parte media de la cuenca y está compuesta por una alternancia entre valles y centros urbanos de las provincias de Huancayo, Concepción, Jauja y Chupaca (Gutarra Balbín, 2015). Esta zona se encuentra experimentando procesos acelerados de urbanización, el cual es absorbido por antiguas áreas rurales (Arana Velarde, 2018).

Por otra parte, la actividad extractiva opera ya por varias décadas en la cuenca del Mantaro y se han reportado numerosas afectaciones al medio ambiente producto del mal manejo en dichas actividades. Uno de los casos más representativos es el de la refinería de La Oroya, localidad caracterizado por sus altos niveles de contaminación hídrica y atmosférica. Recientemente, también se han reportado derrames de relaves en la zona de Huancavelica, correspondientes a la minera Cobriza, operadas por la empresa Doe Run.

En la imagen 15 puede verse los límites de la cuenca del Mantaro, según la subdivisión territorial por cuencas que realiza la Autoridad Nacional del Agua (Autoridad Nacional del Agua, 2018). Es importante acotar que la cuenca del Mantaro posee, en el marco de la política hídrica, una institución que reúne a los actores territoriales, denominada “Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Interregional Mantaro”. Esta institución está compuesta por representantes de la Autoridad Nacional del Agua, representantes de los gobiernos regionales de las 4 regiones que la componen, representantes de los gobiernos locales, representantes de las organizaciones de usuarios del agua con fines agrarios y no agrarios, colegios profesionales, universidades y comunidades campesinas (Autoridad Nacional del Agua, 2019).

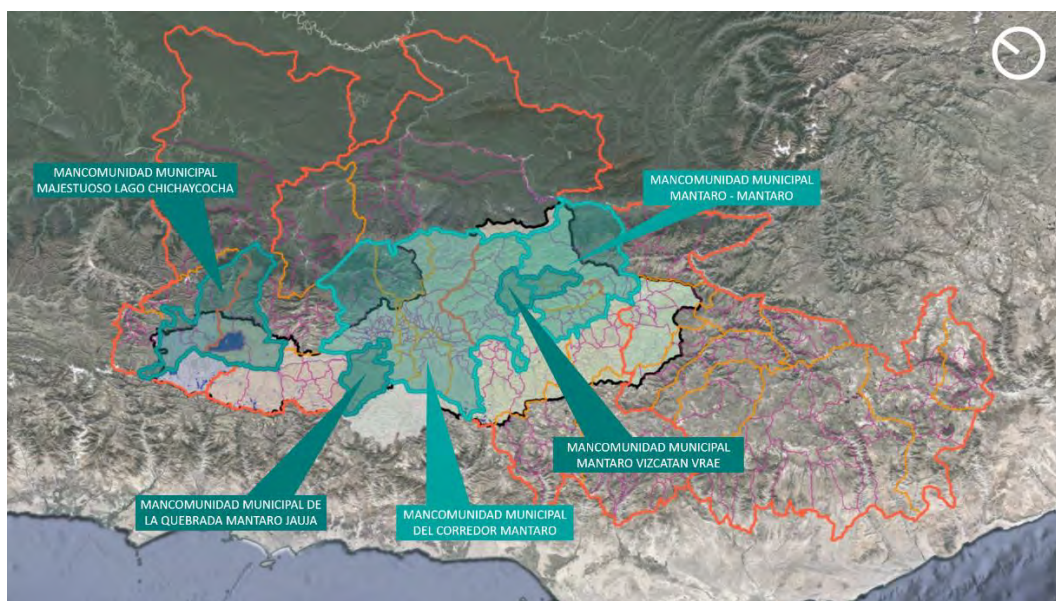


Imagen 15. Mancomunidades provinciales de la cuenca del Mantaro (Elaboración propia)

Al interior de este territorio, existen numerosas mancomunidades que integran distritos o provincias (Ver Imagen 9), fuera o dentro de los límites regionales, con el objetivo de implementar proyectos con intereses conjuntos. La conformación de estas mancomunidades, se sitúa en el marco del proyecto de descentralización, el cual se describió anteriormente.

En el caso del presente estudio, se analizará el caso de la Mancomunidad Municipal Mantaro-Mantaro, conformada por las provincias de Churcampa (Huancavelica) y Huanta (Ayacucho), la cual se encuentra en la parte baja de la cuenca.

La Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM) fue creada el 2011 mediante resolución de la Secretaría de Descentralización (Resolución de Secretaría de Descentralización No 518-2011/PCM-SD, 2011), integrando las municipalidades provinciales de Huanta y Churcampa. Según los documentos de gestión más recientes de dicha institución, que incluyen el Plan Operativo del año 2019 y los perfiles de proyectos en curso, la mancomunidad tiene

prioridades claras con respecto a la intervención en la restauración de ecosistemas fluviales de la cuenca media baja del Mantaro, motivo por el cual, este caso es de interés para el tema de la presente tesis.

## 6.2. La planificación de la recuperación ecosistemas fluviales en el ámbito de la mancomunidad

En el presente punto se realizará un análisis de dos documentos centrales, el primero es el Plan Operativo Anual (POA) del año 2019 de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM), y el segundo es el documento de Términos de Referencia (TdR) para el estudio de pre-inversión para la recuperación de ecosistemas de la cuenca del Mantaro. Este último documento constituye el avance actual de la planificación operativa realizada por la mancomunidad y consolida un diagnóstico de la problemática del cual es posible extraer una visión del territorio por parte de la institución. Ambos documentos serán analizados de manera sistémica y en el presente texto se referirá a ellos como los instrumentos de planificación operativa de la MMCM.



Imagen 16. Instrumentos de planificación de la Mancomunidad de Mantaro (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, 2019b)

Ha sido importante la opinión de los actores de la cuenca, para cual se dispuso de la entrevista a profundidad con el representante de la MMCM, así como con otros actores clave de distintos niveles de gobierno. La información de dicho instrumento permitirá realizar la triangulación correspondiente.

El objetivo de este punto es el de describir y analizar el proceso de planificación y los enfoques subyacentes al diseño y formulación de planes de recuperación de ecosistemas

fluviales en los territorios mancomunados de la cuenca del Mantaro (Objetivo específico 1). Los enfoques de planificación territorial desarrollados en capítulos anteriores son los siguientes: enfoque territorial, enfoque paisajístico y enfoque de cuenca. Cada uno ofrece elementos particulares, sin embargo, existen elementos comunes en todos. Se tomará en cuenta la mención y recurrencia de algunos conceptos claves y relacionados a un entendimiento del territorio particular de cada enfoque, a lo largo del planteamiento de los objetivos, las visiones y el diagnóstico de los instrumentos de planificación operativa.

Debido al carácter operativo de los documentos analizados, se hizo necesario en algunos casos específicos, poder complementar la información con la de los planes de desarrollo local concertados aprobados a la fecha de cada uno de los territorios involucrados.

#### 6.2.1. Identificación de problemáticas

El primer punto en el proceso de planificación que es preciso destacar es el de identificación de las problemáticas, pues de ello deriva el posterior planteamiento de soluciones. Es importante además analizar que enfoques, de los revisados anteriormente en el marco teórico, subyacen a la identificación de las problemáticas. Siendo la degradación ambiental un problema con múltiples causalidades y de gran complejidad, es importante poder determinar en qué medida se está incorporando un enfoque integrador que permita brindar luces sobre la magnitud del problema y de los múltiples elementos de la realidad a intervenir.

##### 6.2.1.1. Las problemáticas priorizadas

A partir de la revisión documental del Plan Operativo Anual (POA) de la mancomunidad y de los perfiles de proyectos se pueden extraer un conjunto de problemáticas. Las mismas no se encuentran sistematizadas o enlistadas como tal, sino que se pueden hallar en los textos de presentación del POA y en el diagnóstico preliminar de los proyectos de inversión. Los problemas identificados en el ámbito territorial de la mancomunidad son los siguientes:

- a. Degradación de los ecosistemas de la cuenca, microcuencas y montañas.
- b. Alta contaminación del agua debido a vertimientos de empresas mineras.
- c. Mal manejo de los residuos sólidos en su disposición final (botaderos) en los principales centros urbanos
- d. Hábitos de consumo no sostenibles de la población.
- e. Necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.
- f. Impactos del cambio climático.
- g. Falta de articulación de unidades de producción (macrorregión central, VRAEM)
- h. Desaprovechamiento de los recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos.



Las ideas extraídas de los documentos analizados coinciden con la interpretación del problema que hacen los representantes de la mancomunidad, sin embargo, hay un problema adicional que se evidencia durante las entrevistas, y es el de la acción de la actividad hidroeléctrica en la cuenca baja del Mantaro: La reducción del caudal a partir de la desviación de las aguas para las centrales hidroeléctricas, tienen un efecto adverso en la capacidad de recuperación de los ecosistemas y por tanto inciden en su degradación. Está problemática, según la mancomunidad, afecta en particular a las provincias de Huanta, Churcampa, Acombamba, Tayacaja y Huancavelica, pues es la zona de la cuenca que se encuentra posterior al desvío del agua:

En la mancomunidad estamos planteando proyectos integrales, que contemple las problemáticas de las zonas mineras, zonas agropecuarias, de la central hidroeléctrica del Mantaro. En la cuenca baja se tienen mayores efectos la contaminación que los que hay en la cabecera de cuenca, residuos sólidos urbanos, de las diferentes provincias, que están a ambos lados. Es un punto del territorio en que se capta las aguas y se desvían para la Central Hidroeléctrica Santiago Mayolo...

...Cuando se corta el curso del agua, hace ya 50 años, empezó a haber un deterioro considerable de los ecosistemas. Ya no se produce el fenómeno de la evapotranspiración para poder producir la humedad necesaria para las plantaciones. La flora silvestre ha desaparecido fuertemente, y eso es muy notorio de la represa hacia arriba y hacia abajo. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Es importante además analizar dichas problemáticas en conjunción con las que señalan los territorios provinciales de manera individual en sus Planes de Desarrollo Concertados (PDC), de modo de poder ver el nivel de interacción entre los instrumentos de planificación dentro del ámbito de la mancomunidad. Para ello se presenta el siguiente cuadro (en este cuadro se ha adicionado la problemática de las hidroeléctricas, producto de las entrevistas:

Cuadro 7. Problemáticas identificadas en el ámbito de la mancomunidad

<b>Nº</b>	<b>Problemática según la MMCM</b>	<b>Problemática según PDC Churcampa</b>	<b>Problemática según PDC Huanta</b>
<b>P1</b>	Degradación de los ecosistemas de la cuenca, microcuencas y montañas.	Pérdida de pastos y bosques	Pérdida de zonas de pastos y bosques
<b>P2</b>	Mal manejo de los residuos sólidos en su disposición final (botaderos) en los principales centros urbanos.	Deficiente gestión de residuos sólidos y aguas servidas	Inadecuada gestión de recursos hídricos
<b>P3</b>	Alta contaminación del agua debido a vertimientos de empresas mineras.		
<b>P4</b>	Hábitos de consumo no sostenibles de la población.	Débil cultura en la gestión del agua	Débil conciencia ambiental por parte

			de población y autoridades
<b>P5</b>	Afectación del caudal del río debido a las hidroeléctricas	Territorio afectado por obras de la Hidroeléctrica	--
<b>P6</b>	Necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.	Escaso ordenamiento territorial y estudios de ZEE	--
<b>P7</b>	Impactos del cambio climático.	--	--
<b>P8</b>	Falta de articulación de unidades de producción (macrorregión central, VRAEM).	--	--
<b>P9</b>	Desaprovechamiento de los recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos.	--	Escaso aprovechamiento de las capacidades naturales para el desarrollo de la provincia

Fuente: Elaborado en base a POA de la Mancomunidad (2019) y PDC de Huanta y Churcampa (2011 y 2012, respectivamente)

Como se puede apreciar en el cuadro, existen algunos puntos de coincidencia entre las problemáticas identificadas por la mancomunidad y los gobiernos locales que conforman. El primer punto a rescatar es la degradación de ecosistemas, la cual en el caso de los gobiernos locales es expresada como la pérdida de bosques y pastos, mientras que la mancomunidad hace alusión a diversos los ecosistemas de las cuencas y microcuencas en su integralidad. Además, la identificación de la reducción del caudal debido a las hidroeléctricas, es un problema identificado por la MMCM y también se encuentra mencionado en el PDC de Churcampa, por lo que se evidencia interactividad entre ambos diagnósticos.

Otro punto de coincidencia es la débil gestión. En el caso de la mancomunidad se hace mención a los residuos sólidos (mencionado también por Churcampa) y a la contaminación minera. Llama la atención la mención a la débil gestión de residuos hídricos en el caso de Huanta, problema que no es identificado ni por Churcampa ni por la mancomunidad. Asimismo, hay una coincidencia en todos los documentos analizados sobre la existencia de una problemática relacionada a la cultura ambiental de la población.

A pesar de las coincidencias, la mancomunidad llega más lejos en la identificación de problemáticas: por ejemplo, al hablar de la necesidad de instrumentos de planificación. Ello pese

a que la mancomunidad no tiene competencias sobre una planificación territorial como tal, sino a una planificación operativa. Ello se interpreta como un llamado a los gobiernos locales y regionales para llevar a cabo la elaboración o actualización de sus instrumentos, en los cuales se contemplen los proyectos de la mancomunidad.

Otro tema que resultan novedoso con respecto al levantamiento de problemáticas de la mancomunidad, son los efectos del cambio climático. Ello se explica debido a que la mancomunidad realiza su POA en el año 2019, encontrándose con mayor vigencia los temas de cambio climático en las políticas nacionales e internacionales, mientras que los Planes de Desarrollo Concertados de Churcampa y Huanta han sido realizados en el 2011 y 2012 respectivamente.

El testimonio también revela la particularidad que tiene el territorio de la mancomunidad, como principal perjudicado del accionar de los distintos territorios aguas arriba, tanto en el caso de las zonas mineras, las zonas agropecuarias, la actividad hidroeléctrica y las zonas urbanas.

El diagnóstico presente en los instrumentos de la mancomunidad pone énfasis en la problemática de los pasivos mineros, lo cual también es corroborado a través de las entrevistas:

El tema medioambiental siempre ha sido un problema que ha ocurrido en esta zona, desde que la minería empezó su explotación en la cabecera de la cuenca, en Cerro de Pasco, hace ya como 100 años. Las mineras arrojan el relave minero hacia el río y ello se arrastra aguas abajo. Aparentemente no causa muchos efectos (debido al caudal del río). En épocas de estiaje las empresas almacenan sus residuos, pero ante cualquier descuido, un día de lluvias, por ejemplo, lo echan al río. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

En suma, la mancomunidad se caracteriza por tener una problemática compleja, más allá de la contaminación de los ecosistemas fluviales, pues contempla sus múltiples causas, en el irresponsable manejo de pasivos ambientales y en los residuos sólidos de centros urbanos. Ambas son causas mencionadas anteriormente en el marco teórico. A lo que se puede sumar la contaminación por agroquímicos que algunos también señalan (Sabogal, 2009), sin embargo este último tema no es contemplado en la identificación de problemáticas de la mancomunidad.

La mancomunidad además reconoce un conjunto de carencias de fondo, que actúan como condicionantes de las problemáticas, como la falta de conciencia ambiental de la población y la falta de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Ello da cuenta de que esta institución reconoce la complejidad e integralidad con la que debe abordarse el problema de la contaminación de los ecosistemas fluviales.



Existe, como se ha mencionado, una relación interactiva entre los instrumentos de la mancomunidad y la planificación local de los territorios que la conforman. En el caso del territorio de Churcampa, las problemáticas señaladas son bastante similares a las de la mancomunidad. Ello se explica por el hecho de que el territorio de Churcampa se encuentra completamente dentro de la delimitación de la cuenca del Mantaro, por lo que su posicionamiento frente a esta cuenca la define con mayor claridad que al territorio de Huanta, provincia que se encuentra solo parcialmente dentro de los límites de la influencia del Mantaro.

Es importante también situar las problemáticas identificadas por la MMCM en el marco de las políticas nacionales sectoriales. Según las principales leyes y políticas analizadas, las siguientes son las problemáticas priorizadas:

Cuadro 8. Problemáticas identificadas por las políticas sectoriales nacionales

<b>Política sectorial</b>	<b>Problemática priorizada</b>	<b>Problemática del MMCM asociada</b>
Política Nacional del Ambiente (Ministerio del Ambiente, 2009)	La afectación de la calidad ambiental producidas por el desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios, la ausencia de medidas de manejo ambiental, y la débil ciudadanía ambiental.	<b>P1, P2, P3, P4</b>
	El cambio climático, la disminución de bosques, la pérdida de diversidad biológica, la creciente escasez de agua y la gestión limitada de las sustancias químicas y materiales peligrosos.	<b>P7</b>
	La pobreza existente en los ámbitos urbanos y rurales, la cual ejerce presión sobre los recursos naturales y el ambiente e impacta sobre la salud y la calidad de vida.	<b>P8, P9</b>
Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Ministerio del Ambiente, 2010)	El proceso de ocupación y de uso del territorio y de su capital natural, el cual ha generado problemas críticos que impiden alcanzar el desarrollo sostenible del país.	<b>P6</b>
Ley de Recursos Hídricos (N° 29338, 2009)	Débil regulación del uso y gestión integrada del recurso hídrico, de la actuación del Estado y de los actores particulares en dicha gestión.	<b>P1, P2, P3, P4, P5</b>

Fuente: Elaborado en base a los documentos de políticas señalados en el cuadro.

La Política Nacional del Ambiente (2009) interrelaciona numerosos conceptos en la descripción de las problemáticas priorizadas, a diferencia de la MMCM, la cual puntualiza problemáticas de manera concreta, pero sin tener en cuenta las interdependencias que contempla la política nacional, tales como la relación entre el cambio climático y los procesos de degradación de los ecosistemas, o la relación entre la pobreza y la presión sobre el medio natural. El ámbito de acción local de la MMCM impide abordar problemáticas como el cambio

climático o la pobreza rural en su real y compleja dimensión, como si lo hace la política. Ello no limita que la mayor parte de aspectos contemplados por la política se encuentren también en los documentos de gestión de la MMCM.

La Política de Ordenamiento Territorial (2010) hace énfasis en los procesos de ocupación y uso del territorio y los conflictos generados a partir de estos. La MMCM hace explícita la necesidad de instrumentos de planificación, sin embargo, no ahonda en los problemas generados por la ausencia de los mismos.

Por último, la Ley de Recursos Hídricos (2009) pone el énfasis en la desregulación del recurso y en la necesidad de una Gestión Integrada (GIRH). La MMCM no utiliza el concepto de GIRH y tampoco hace mención explícita al problema de regulación del Estado y los actores gubernamentales, sin embargo, atribuye responsabilidades directas a las afectaciones a los ecosistemas, evidenciando un problema de regulación en la actuación de los agentes sociales y económicos de la cuenca.

Habiendo revisado las problemáticas priorizadas por la MMCM, tanto en su evolución desde su conformación hasta sus últimos documentos de gestión, como también a la luz de las políticas sectoriales principales, es preciso ahora identificar los enfoques subyacentes a estas, los cuales serán delineados en el siguiente subcapítulo.

#### 6.2.1.2. Enfoques subyacentes en la identificación de problemáticas

En el marco teórico se han rescatado dos tipos de enfoques, un primer tipo para el análisis de la problemática de los ecosistemas fluviales y un segundo para orientar la gestión pública del territorio. En el caso del primer tipo, los enfoques revisados fueron el de desarrollo territorial, el enfoque de cuenca y el enfoque paisajístico, los cuales servirán de elementos de análisis para el presente punto, el cual trabaja la planificación a nivel de diagnóstico de problemáticas. En el gráfico siguiente se sistematizan las características recogidas en el marco teórico.



Imagen 17. Enfoques para el análisis de problemáticas. (Elaboración propia)

En el caso del enfoque de desarrollo territorial, se entiende que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales, con predominancia en los elementos endógenos del territorio. Existe además un énfasis en la generación de dinamismo económico y la movilización de recursos locales para el logro de los objetivos (aprovechamiento de potencialidades). Ello es claramente expresado por el POA de la mancomunidad, principalmente en dos de los elementos que señala como problemática: El desaprovechamiento de los recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos; y la falta de articulación de unidades productivas (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a). Ambos elementos hablan de atributos del territorio disponibles para potencialmente ser aprovechados.

En el caso de la articulación productiva, este no es un tema que se encuentre necesariamente relacionado a la recuperación de ecosistemas fluviales, que es el motivo de esta investigación, sin embargo, es importante señalarlo pues si se identifica como problemática, es probable que oriente objetivos estratégicos y acciones que deban encontrarse articuladas a un plan de recuperación de los ecosistemas. En el caso del desaprovechamiento de los recursos naturales y paisajísticos, los cuales se encuentran degradados, sí existe una relación directa con el proceso de recuperación, pues en la medida que se logre, podrá este territorio utilizar este valor como recurso para el turismo.

Durante las entrevistas, los representantes de la MMCM han hecho mayor incidencia en los elementos exógenos del territorio, y cómo estos representan amenazas para el desarrollo local (los cuales fueron mencionados en el punto anterior). Una oportunidad que se señala es la creciente importancia de la dimensión ambiental a nivel nacional e internacional:

En las últimas décadas se ha estado hablando a nivel mundial acerca de los problemas ambientales, por tanto, ha sido un rubro que ha sido priorizado por nuevas normativas y acuerdos. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Con respecto a la dimensión institucional, la cual es relevante en el enfoque de desarrollo territorial, la MMCM señala debilidades producto de la carencia de recursos humanos y de las pocas capacidades técnicas para un trabajo de mayor impacto en el territorio:

En la mancomunidad somos dos personas permanentes en las tareas administrativas. Sin embargo, contamos con un personal técnico que es remunerado cada vez que se logra el financiamiento. Ellos conforman el cuerpo técnico.

Si nosotros tuviéramos un equipo permanente de sensibilización y de trabajo con la población, lo cual es importante para lograr nuestros objetivos, sería muy bueno. Pero solo tenemos profesionales ad honorem que nos ayudan puntualmente. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

El segundo enfoque a analizar es el enfoque de cuenca, el cual implica el entendimiento del territorio como interacción de múltiples sistemas, físicos, biológicos y sociales (hidrosistemas), en torno al curso hidrológico, proponiendo así una unidad territorial para la gestión integrada de recursos hídricos. Sobre ello, la mancomunidad específica como objetivo explícito y eje central a la protección y conservación del ambiente con enfoque del ecosistema de montaña y cuencas (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a). Más allá de dicha mención, el enfoque de cuenca no es explícito en los instrumentos de gestión como tal, pero sí se deja ver de manera subyacente a través de la identificación de problemáticas externas al territorio mancomunado, ubicadas aguas arriba. Esta perspectiva es corroborada por el testimonio recogido de las entrevistas, en las cuales se extrae claramente el posicionamiento desfavorable de los territorios de Huanta y Churcampa con respecto a la cuenca del Mantaro.

Nosotros vemos a la mancomunidad como un tema de desarrollo por corredores económicos, y un desarrollo por cuencas, como un desarrollo territorial...

...Sumado a los pasivos mineros, otra problemática es la de los residuos urbanos de ciudades como Yauli, La Oroya, Jauja, Huancayo, Concepción, Chupaca, y otros pueblos que arrojan sus residuos al río.

A partir de ahí, las provincias más perjudicadas son las de Huanta, Churcampa, Acobamba y Tayacaja (provincias de la cuenca media y media baja). (Entrevista a representante de la MPCh, 2020)

Asimismo, se hace mención a diversas entidades del gobierno nacional como partícipes de diagnósticos a nivel de la cuenca:

De acuerdo a los últimos informes que han realizado entidades gubernamentales como ANA, MINAGRI, MINAM, VIVIENDA, la cuenca del Mantaro está considerada entre las 6 cuencas con mayor deterioro. (Entrevista a representante de la MPCh, 2020)

También se señala una necesidad de impulsar el desarrollo a través de la intervención en las cabeceras de cuenca. Si bien los objetivos de intervención son materia de un punto siguiente, es importante poder señalar en el presente acápite que ello forma parte de las preocupaciones y la percepción del territorio en el discurso de la mancomunidad:

Lo que tenemos que hacer en este desarrollo de cabeceras de cuenca es el cuidado, la protección, la preservación de los manantiales y los ojos de agua, incrementando el caudal del agua, con un proyecto agresivo de cabeceras de cuenca. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

El proyecto de recuperación de la Mancomunidad, viene intentado enfrentar la contaminación del río Mantaro, sin incluir la acción de territorios externos a ella (Junín y Cerro

de Pasco), quienes por su ubicación en la cuenca alta son territorios causantes del problema que los afecta, según el diagnóstico propio. En el POA de la mancomunidad no se permite visualizar una ruta de intervención que articule voluntades y recursos del territorio de la cuenca. Este elemento de articulación interinstitucional con actores que forman parte de un hidrosistema, es un elemento clave del enfoque de cuenca cuya incorporación es limitada a la escala de la mancomunidad.

Por último, es importante mencionar el enfoque paisajístico, el cual, según el marco teórico, comparte características con el enfoque de desarrollo territorial y el enfoque de cuenca. En dicho marco se discutió acerca de la dificultad de operacionalizar el concepto de paisaje para efectos de su utilización como enfoque para la planificación territorial. Sin embargo, hay una serie de características que es posible rescatar: 1) la primera es la incorporación de procesos ecológicos y sus interdependencias (Rotger, 2017); 2) la segunda es reflexión sobre la escala más apropiada para la delimitación de un territorio a ser estudiado y planificado, ello derivado de la ecología del paisaje, disciplina que define al paisaje como aquella unidad intermedia entre el ecosistema y el bioma (Troll, 1950, citado por Irastorza Vaca, 2006); 3) la tercera es la percepción subjetiva y sensorial del territorio (Mata Olmo, 2019), que define al paisaje como aquella unidad territorial cuyos límites son aquellos que define la comunidad a partir de su experiencia. En el presente punto se espera poder identificar los elementos mencionados en el análisis del caso.

Tal como relatan la historia de la mancomunidad los representantes de la misma, esta nació con la idea de impulsar proyectos viales, que conecten los territorios entre sí y que faciliten la conexión del conjunto con la selva, específicamente el área del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Este territorio, cuyos límites se traslapan con la división de macrocuencas determinada por la ANA, tiene una gran importancia dentro de las dinámicas socioeconómicas de la población de Huanta y Churcampa. La zona del VRAEM es incluso descrita como área estratégica en el diagnóstico del PDC de Churcampa (Municipalidad Provincial de Churcampa, 2012). En la entrevista con el representante de la MMCM se describe la dinámica de migración temporal que existe entre esas dos zonas:

El río Mantaro es el que separa a ambas provincias. Desde tiempos inmemorables, incluso desde la cultura Wari, existen caminos empedrados, caminos del inca, que articulan comercial y laboralmente la sierra con la selva. Por historia sabemos que siempre han mantenido esa comunicación. Acá en la sierra, los pobladores que se dedican a la agricultura, que son el 85% de la población aproximadamente y siempre ha sido así... iban a hacer intercambios a la selva, a hacer trueques. Acá las actividades son temporales, en épocas de siembra y cosecha, y en las otras épocas el agricultor dispone

de más tiempo, y ellos prestan su mano de obra en la selva, para la producción del café y otros productos. Por ello esta ruta siempre ha existido... La mancomunidad nace porque siempre ha habido la necesidad de construir un puente carrozable. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)



Imagen 18. Relación de la Mancomunidad con los territorios de la Cuenca del Mantaro y el VRAEM (Elaboración propia)

La dinámica descrita da cuenta de un tipo de relación de la comunidad con el territorio, distinto a su entendimiento como parte de la cuenca del Mantaro, y que es posible tenga mayor relevancia en lo que implícitamente entiende la población como su paisaje. Este paisaje circunscribe una dinámica socioeconómica relacionada a las actividades productivas y sus lógicas temporales. La red vial cobra un rol central en la concatenación de los territorios, de manera más directa que la hidrografía.

Otro elemento que define al territorio de Huanta y Churcampa como un paisaje continuo y con características comunes, es su posición de estar ubicados de manera posterior al desvío del curso hídrico para la actividad hidroeléctrica, la cual, según los representantes, modifica el paisaje drásticamente, afectando la flora y fauna de estas localidades. Esta percepción de paisaje degradado no solo se restringe a Huanta y Churcampa sino tres otras provincias (Tayacaja, Acobamba y Huancavelica) que también tienen intención de sumarse a la mancomunidad:

La configuración geográfica e hidrográfica involucra a estas dos provincias y las otras tres que han solicitado su incorporación. El tema de la hidroeléctrica (el desvío de aguas) define a estas cinco provincias. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

El enfoque paisajístico, como tal, no se encuentra explícitamente contenido en los planes, instrumentos y otras fuentes consultadas, pero sus características (escala intermedia, articulación de espacios conexos por medio de procesos socioambientales, y percepción subjetiva del territorio) guían de alguna manera el conjunto de iniciativas y acciones de la mancomunidad sobre su territorio.

A manera de resumen, se presenta la siguiente tabla con las características de los enfoques analizados y los elementos presentes en los documentos de gestión y las entrevistas:

Cuadro 9. Características de los enfoques presentes en las problemáticas planteados por la MMCM

<b>Enfoques</b>	<b>Características de los enfoques</b>	<b>Elementos presentes en la MMCM</b>
<b>Enfoque de desarrollo territorial</b>	Considera elementos endógenos y exógenos del territorio	En el POA se señalan los recursos ecosistémicos endógenos del territorio, mientras que en las entrevistas se señalan más los elementos exógenos, como las oportunidades brindadas por las políticas ambientales nacionales e internacionales.
	Es intersectorial y multidimensional	En las entrevistas se pone énfasis en las dimensión ambiental e institucional del desarrollo.
	Promueve la competitividad y el aprovechamiento de potencialidades	El POA señala el desaprovechamiento de recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos y la falta de unidades productivas como problemática.
<b>Enfoque de cuenca</b>	Conceptualiza al hidrosistema en su dimensión ecológica, social y cultural	En el POA se señala al ecosistema de montaña y cuenca como eje central.
	Organiza el territorio en cuencas	La MMCM se ubica en la parte baja de la cuenca. En las entrevistas se mencionan problemáticas externas al territorio mancomunado, ubicadas aguas arriba.
	Promueve unidades de gestión y planificación técnica del territorio	No se permite visualizar una ruta de intervención articulada que constituya una potencial unidad de gestión.
<b>Enfoque de paisaje</b>	Contempla las interdependencias entre ecosistemas	Las entrevistas y el POA revelan la relación que existe entre el desvío del curso hídrico y la degradación del territorio mancomunado.
	Analiza a una escala supralocal	El POA y las entrevistas dan cuenta de un proceso en curso de expandir los límites de la mancomunidad.
	Implica la construcción social y subjetiva del espacio físico	Las entrevistas dan cuenta de una manera de entender el territorio desde su recorrido migratorio y su articulación económica con el VRAEM.

Fuente: Elaborado en base al POA (2019) de la MMCM y las entrevistas realizadas (2020)

## 6.2.2. El diseño estratégico de la mancomunidad

Habiendo revisado la identificación de problemáticas en la mancomunidad, este siguiente punto se centrará en el diseño estratégico, componente de la planificación en el cual se encuentran contenidos la visión de desarrollo y los objetivos estratégicos y territoriales que

conducirán la gestión del territorio. En el diseño estratégico será importante recuperar enfoques teóricos y conceptos relacionados al modo en que se interviene y gestiona. Estos enfoques se han revisado en la literatura anteriormente y son los de ordenamiento territorial, gobernanza y descentralización. Antes de ello se comenzará revisando la visión de desarrollo de la mancomunidad y sus territorios, elemento importante en una planificación prospectiva.

#### 6.2.2.1. Visiones de desarrollo compartidas

Según el Plan Operativo Anual (POA) del año 2019, la visión al 2022 de la mancomunidad es la siguiente.

Al 2022 los habitantes de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro han desarrollado sus potencialidades institucionales sociales, económicas y culturales en el ámbito de su territorio, logrando una relación armoniosa con la naturaleza y prosperando en ambientes ecológicamente saludables (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, p. 4)

Considerando que los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) vigentes de los dos territorios que conforman la mancomunidad, Huanta y Churcampa, se realizaron en los años 2011 y 2012 respectivamente, las visiones que contienen pueden no articularse de manera directa con la visión de la mancomunidad planteada en el 2019, bajo un nuevo contexto (agudización de la crisis ecológica) y bajo nuevos enfoques de planificación a nivel de todo el país. Sin embargo, es importante rescatar los elementos relevantes de dichas visiones:

Cuadro 10. Visiones de desarrollo territorial según PDC de Huanta y Churcampa (extractos relacionados a problemáticas socioambientales)

Visión de Huanta al 2021	Visión de Churcampa al 2021
<p>“...La protección y cuidado de la naturaleza y sus recursos, nos permite gozar de un ambiente sano, con espacios recreativos, turismo de aventura, los cuales ofrecemos a nuestros visitantes, con servicios de calidad. Para lograr estas condiciones socioeconómicas, ambientales y culturales, además del compromiso y respaldo de nuestra gente, está el liderazgo de nuestro gobierno local...” (Municipalidad Provincial de Huanta, 2011, p. 109).</p>	<p>“Churcampa es una provincia organizada, integrada y articulada con vías de comunicación adecuadas, con una producción agropecuaria planificada, tecnificada y asociada a las cadenas productivas... Con una educación de calidad enmarcada en valores que logran el desarrollo social, económico y productivo sustentable, con manejo racional de los recursos naturales y del medioambiente, zonificado ecológica y económicamente... ; con instituciones democráticas y fortalecidas” (Municipalidad Provincial de Churcampa, 2012, p. 141) .</p>

Fuente: PDC vigentes de las provincias Huanta y Churcampa

Existe una perspectiva utilitarista con respecto al ambiente en la visión del territorio de Huanta: Para esta localidad, la protección de la naturaleza y sus recursos se encuentra



supeditada a un aprovechamiento económico y puesta en valor para el turismo. En el caso de la visión de Churcampa, se rescata el énfasis que se hace en la planificación de la producción y en su articulación con otros territorios (a través de vías de comunicación), así como en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE). La visión de Churcampa, aún en el 2012, posee elementos en su visión que dan lugar a un enfoque integrado del medio ambiente con las otras dimensiones del desarrollo y su necesidad de articularse en un proceso de planificación.

A pesar de los matices y diferencias, las tres visiones revisadas le dan un lugar importante al medio ambiente y la conservación de los ecosistemas y sitúan esta dimensión en un entramado complejo de elementos interactivos (sociales, económicos, culturales, institucionales).

#### *6.2.2.2. Objetivos estratégicos territoriales e institucionales*

Según el POA del 2019, la mancomunidad actualmente posee seis objetivos, los cuales difieren mucho a los especificados en la resolución de creación. Cuatro de los seis objetivos tocan explícitamente temas ambientales o de planificación del territorio, mientras que los otros dos objetivos, de carácter económico, transversalizan el enfoque de sostenibilidad. Dicho enfoque aún no ha podido materializarse en proyectos aprobados para su implementación (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019b).

Sin embargo, es importante acotar que los orígenes de la mancomunidad, tal como se registra en la resolución mencionada, se dieron con motivo de otro tipo de proyectos. La primera de las funciones establecidas fue la de:

Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, electrificación y obras similares, en coordinación con las instancias correspondientes. (Resolución de Secretaría de Descentralización N° 518-2011/PCM-SD, 2011, p. 1).

Como se mencionó anteriormente, la MMCM actualmente tiene seis objetivos principales, que difieren de los objetivos que le dieron motivo a su creación. Como se observa en Cuadro 11, existe un mayor énfasis ambiental en el documento de gestión del 2019, con respecto a los objetivos de creación, los cuales se encuentran mayormente centrados en temas de competitividad productiva. El primer objetivo, además, hace alusión a la importancia de tomar en cuenta la particularidad del tipo de ecosistema en el que se encuentran (de montañas)

y además hace mención al enfoque de cuencas. Llama la atención que dentro de sus objetivos se encuentre uno de planificación del desarrollo urbano y rural, el cual es competencia de los propios territorios, en tanto la Ley de Mancomunidades refiere a una planificación del tipo operativa, y no a una planificación del desarrollo. La planificación del desarrollo también se encuentra mencionada en los objetivos de creación.

Cuadro 11. Tipos de objetivos según POA 2019 de la MMCM

Tipo de objetivo	Objetivos de creación de la MMCM (2011)	Objetivos según POA de la MMCM (2019)
<b>Ambiental</b>	Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del medio ambiente.	<b>O1.</b> Protección y conservación del ambiente con enfoque del ecosistema de montaña, cuencas (alta, media y baja), micro cuencas, y poblacional.
	--	Promoción y ejecución de programas y proyectos, para la adaptación a los impactos del cambio climático.
<b>Económico</b>	<b>O1.</b> Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación.	Promoción y ejecución del proyecto de integración vial al corredor económico de la Macrorregion Central, del VRAEM, articulando las unidades de producción agropecuaria al mercado zonal, regional, nacional e internacional.
	Fortalecer y desarrollar cadenas productivas y conglomerados.	Fomento de la inversión privada, el empleo y la competitividad productiva, con responsabilidad social y protección del ambiente.
	Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción, a fin de mejorar la competitividad.	
	Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito	
	Ejecutar iniciativas de apoyo a la competitividad productiva.	
	Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas, planes y proyectos que favorezcan el desarrollo económico.	--
<b>Transversal</b>	Planificar y concertar el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, para la superación de la pobreza.	Planificación del desarrollo urbano y rural.
	Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.	Diseño, implementación y promoción de un circuito turístico, de recursos arqueológicos, paisajísticos y culturales orientado a su protección y difusión.
	Promover actividades culturales diversas.	

Fuente: POA 2019 (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a)

Los objetivos señalados se traducen luego en cuatro ejes estratégicos: 1) Gestión del ambiente y cambio climático; 2) Ordenamiento territorial; 3) Desarrollo económico territorial; 4) Turismo y cultura (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a). Todos ellos se encuentran ligados con la planificación ambiental del territorio. Los dos primeros ejes estratégicos son los que cobran una especial importancia en el contexto de la presente investigación. En el caso del primero, pues incorpora la conservación de ecosistemas de cabeceras de cuenca como parte de sus componentes, además de incluir la ejecución del proyecto de recuperación ecológica, haciendo incidencia en el abordaje de las causas de la problemática:

Frente a los impactos del cambio climático, se desarrollarán acciones conjuntas con el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y con el Ministerio de Ambiente, para la remediación a los impactos negativos como consecuencia del transvase de las aguas del río Mantaro para la generación de energía eléctrica al País, los pasivos ambientales mineros y su adaptación a los impactos del cambio climático (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, p. 7).

En el caso del segundo eje, sobre ordenamiento territorial, se hace mención a la importancia de la participación democrática en el contexto de descentralización y regionalización, y resalta el rol de la MMCM como órgano de coordinación y articulación territorial, a través de la “Conferencia Ciudadana”.

Existen algunas coincidencias entre los objetivos de la MMCM y los objetivos ambientales presentes en los planes de desarrollo territorial de los territorios mancomunados, tal como se puede observar en la tabla comparativa siguiente (en esta tabla se consideran solo 5 de los 6 objetivos de la MMCM, pues estos 5 son los de carácter ambiental):

Cuadro 12. Objetivos estratégicos en el ámbito de la mancomunidad

<b>Nº</b>	<b>Objetivos de la MMCM</b>	<b>Objetivos ambientales de Churcampa</b>	<b>Objetivos ambientales de Huanta</b>
<b>O1</b>	Protección y conservación del ambiente con enfoque del ecosistema de montaña, cuencas (alta, media y baja), micro cuencas, y poblacional.	Proteger con una gestión integral las microcuencas de agua	Proteger y hacer un manejo integral de las microcuencas de agua
		Reducir contaminantes para el suelo, el agua y el ambiente	Lograr la reducción de contaminantes ambientales
		Gestionar recursos forestales y pastos	Asegurar una gestión sostenible de recursos forestales y los pastos naturales
		Manejar adecuadamente RRSS y aguas servidas	--

<b>02</b>	Promoción y ejecución de programas y proyectos, para la adaptación a los impactos del cambio climático.	Lograr una educación ambiental adecuad	Impulsar una educación ambiental y participación de la población en la protección del ambiente
<b>03</b>	Planificación del desarrollo urbano y rural.	Impulsar la ZEE de la provincia.	Impulsar la ZEE de la provincia
<b>04</b>	Diseño, implementación y promoción de un circuito turístico, de recursos arqueológicos, paisajísticos y culturales orientado a su protección y difusión.	--	--
<b>05</b>	Promoción y ejecución del proyecto de integración vial al corredor económico de la Macrorregion Central, del VRAEM, articulando las unidades de producción.	--	--

Fuente: POA de la Mancomunidad y PDC de Huanta y Churcampa

Como se puede ver, tanto la mancomunidad como las provincias que la conformen, hacen mención al territorio de la cuenca en sus objetivos estratégicos. Sin embargo, los territorios provinciales se restringen a la gestión de las microcuencas (de sus ámbitos respectivos), mientras que la MMCM pone la atención sobre la totalidad de la cuenca, tanto alta, como media y baja, pese a que su ubicación se restringe a la cuenca baja.

La similitud en los objetivos estratégicos de las provincias de Huanta y Churcampa dan cuenta de una agenda muy similar y de un trabajo continuo, más allá del marco institucional de la mancomunidad.

Otro punto a tomar en cuenta es la atribución de la mancomunidad de competencias relacionadas a la planificación del desarrollo, pese a que como institución no cuenta con los instrumentos para realizarla. Si se revisa el detalle de este objetivo se puede extraer lo siguiente:

La participación democrática en el contexto actual de descentralización y regionalización, y de fortalecimiento de la gestión local, es necesaria para la concertación en la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos locales y sociales locales. (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, p. 7)

Por tanto, el rol que tiene en el proceso de planificación es el de la generación de espacios de concertación para que los respectivos territorios puedan elaborar sus planes e instrumentos correspondientes. Por otra parte, ambas provincias se plantean como objetivo la realización de su Zonificación Ecológica Económica, lo cual indica que se encuentran recién en la primera etapa de su planificación territorial espacial.

Al igual a como se hizo en el caso de las problemáticas priorizadas, es importante poder situar los objetivos en materia ambiental en base a las políticas sectoriales principales. En el siguiente cuadro se encuentran los objetivos ambientales de la Política Nacional del Ambiente (2009), los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (2010) y la Ley de Recursos Hídricos (2009), así como los objetivos de la MMCM a la que se asocian.

Cuadro 13. Objetivos estratégicos ambientales en las políticas sectoriales nacionales

<b>Política sectorial</b>	<b>Objetivo estratégico ambiental</b>	<b>Objetivo del MMCM asociado</b>
Política Nacional del Ambiente (Ministerio del Ambiente, 2009)	Lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos, priorizando la gestión integrada.	<b>01</b>
	Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo de las personas, recuperando ambientes degradados y promoviendo una producción limpia.	<b>01</b>
	Alcanzar un alto grado de conciencia y cultura ambiental en el país.	<b>02</b>
	Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo y en la gestión de cuencas.	<b>03</b>
	Consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente.	<b>03</b>
Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Ministerio del Ambiente, 2010)	Lograr un desarrollo ecoeficiente y competitivo, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales.	<b>04, 05</b>
	Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio.	<b>01</b>
	Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.	<b>01</b>
	Implementar el Ordenamiento Territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país.	<b>01, 03</b>
Ley de Recursos Hídricos (Nº 29338, 2009)	Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio.	<b>03, 04, 05</b>
	Coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos, con estándares de calidad en función al uso respectivo.	<b>01</b>
	Promover la elaboración de estudios y la ejecución de proyectos y programas de investigación y capacitación en materia de gestión de recursos hídricos.	<b>02</b>

Fuente: Elaborado en base a los documentos de políticas señalados en el cuadro.

La MMCM encuentra en sus objetivos una gran correspondencia con lo planteado por la Política Nacional de Ambiente (PNA). Si bien la PNA no hace mención explícita a la priorización de una gestión de cuencas y microcuencas, como la MMCM, sí hace referencia a una gestión integrada. La PNA también pone un mayor énfasis en el aseguramiento de una calidad ambiental, lo cual no es contemplado directamente por la MMCM. Un salto que hace la MMCM sobre la PNA es la priorización de proyectos de adaptación al cambio climático, lo cual no es explicitado en la política nacional, probablemente debido a su antigüedad (2009). Con respecto a la planificación, la cual es abordada por la MMCM a pesar de no encontrarse en sus competencias de acuerdo a ley, la PNA sí es extensa en desarrollarla en sus objetivos, haciendo mención al ordenamiento territorial y a la gobernanza ambiental. Tanto la MMCM como la PNA abordan la necesidad de contar con proyectos de desarrollo competitivos y ecoeficientes basados en las potencialidades ambientales del territorio.

Una correspondencia en menor grado tiene la MMCM con los Lineamientos de la Política para el Ordenamiento Territorial (LPOT). Vale mencionar que dentro de los objetivos de los LPOT se encuentra el de revertir los procesos de deterioro, aspecto que no está contemplado en la MMCM en su POA, siendo la protección y conservación sus ejes. Sin embargo, en el análisis de los perfiles de proyectos, sí se puede evidenciar la priorización de acciones para la recuperación de los ecosistemas. Con respecto a la planificación, los LPOT ponen énfasis en cómo debe llevarse a cabo este proceso: con un enfoque integrado y con mecanismos de participación de los actores. Sobre este último punto (la participación), la MMCM no desarrolla con claridad ningún objetivo.

Los objetivos de la MMCM, especialmente los dos primeros (que corresponden a la dimensión ambiental), encuentran correspondencia con la Ley de Recursos Hídricos (LRH), la cual plantea priorizar una gestión integrada y multisectorial para la conservación y uso de los recursos hídricos. La LRH plantea adicionalmente promover proyectos y programas de capacitación e investigación, dimensión que no es abordada por la MMCM.

En términos generales, los objetivos de la MMCM se encuentran refrendados en las principales políticas ambientales nacionales, lo cual significaría una oportunidad para poder implementar los proyectos correspondientes con el apoyo de los distintos organismos del gobierno central. Habiendo revisado y sistematizado los principales objetivos contenidos en los instrumentos de gestión de la MMCM, se procederá a analizar los enfoques que subyacen a estos en el siguiente punto.

### 6.2.2.3. Enfoques subyacentes en el planteamiento de objetivos

Referenciando nuevamente el marco teórico, se han recuperado tres enfoques para orientar la gestión pública del territorio, los cuales nos servirán para analizar el diseño estratégico planteado por la MMCM: el enfoque de ordenamiento territorial, el enfoque de gobernanza y el enfoque descentralización. En el gráfico siguiente se sistematizan las características de cada uno de estos enfoques.

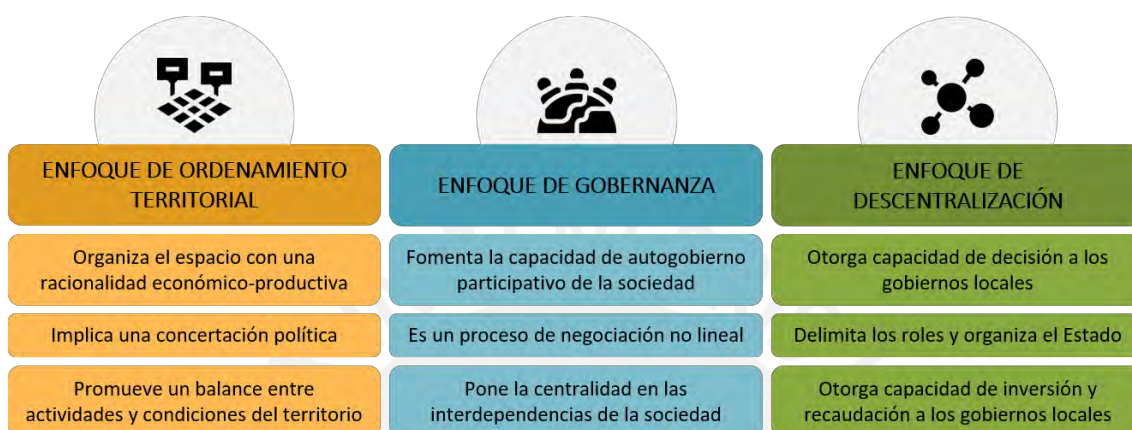


Imagen 19. Enfoques para el análisis de objetivos estratégicos. (Elaboración propia)

En el primer lugar, el ordenamiento territorial se centra en la resolución de desequilibrios territoriales entre la población y las actividades. Es un proceso político y técnico de toma de decisiones concertadas sobre el territorio, que plantea una organización y una racionalidad espacial para todo uso del suelo.

En el Perú, ello constituye una política en proceso de implementación aún incipiente y ello no es la excepción en el territorio de la mancomunidad. Los objetivos que se plantean, arriba descritos, orientan un conjunto de acciones que para estar articuladas debieran de contar con instrumentos de ordenamiento territorial (OT) que actualmente no existen. Como se vio anteriormente, las provincias tienen como objetivo la elaboración de sus respectivas ZEE, la cual es un paso anterior e insumo del OT. En una entrevista con representantes de la región Huancavelica, un nivel de gobierno territorial de mayor envergadura, se reveló que cuenta con un OT desactualizado y que actualmente se encuentran en proceso de realizar uno nuevo:

El Ordenamiento Territorial (OT) hace 10 años se ha elaborado, pero ya se encuentra desfasado. En este momento se encuentra haciendo la actualización de estos instrumentos. Estimo que para mediados del próximo año (2021) se pueda culminar, porque no tenemos la capacidad para hacerlo más rápido y eso es algo que hay que hacerlo in situ. (Entrevista con Representante del GRH, 2020)

La mancomunidad posee un eje estratégico de Ordenamiento Territorial, el cual se plantea, dentro del mismo, “promover la participación ciudadana a través del fortalecimiento de la Conferencia Ciudadana y la instalación de un Comité Técnico Multidisciplinario” (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a, p. 11). Por tanto, este objetivo habla más acerca de la generación de los espacios necesarios para poder llevar a cabo el proceso de negociación política necesario para elaborar un OT, más que plantear estrategias de cómo realizar el mismo. Aunque a nivel de intervención sea insuficiente, ello en potencia es positivo, pues la concertación entre actores sociales, económicos, políticos y técnicos es un elemento esencial para llevar a cabo un ordenamiento territorial exitoso, que no sea superado inmediatamente por el paso del tiempo y las crecientes necesidades de la población.

La mancomunidad es entonces consciente de la necesidad de poder inscribir todo plan de recuperación de ecosistemas en un plan de mayor envergadura. Sin embargo, no queda claro por el momento el cómo.

Otra característica del enfoque de ordenamiento territorial es la organización espacial con racionalidad técnico-productiva, la cual se encuentra expresada en la necesidad de promover la articulación de cadenas productivas agrícolas y pecuarias (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a). Sin embargo, dicho objetivo no se encuentra plasmado en términos relacionados al espacio físico. Una tercera característica es el balance entre actividades y condiciones del territorio, la cual se encuentra subyacente y transversal a todos los objetivos, los cuales hacen siempre énfasis en un desarrollo sostenible y racional con respecto al uso de los recursos naturales.

El tema del involucramiento de actores en el proceso de toma de decisiones, conduce a los siguientes dos enfoques relevantes para el análisis: el enfoque de descentralización y el de gobernanza. El enfoque de gobernanza tiene centralidad en la gestión de las interdependencias de una sociedad. No es un enfoque racionalista, ni hace alusión a un proceso lineal, sino más bien a una manera de gestionar, en la que se privilegie una visión horizontal de las políticas públicas y un énfasis en la manera como se implementan. El enfoque de descentralización, resulta complementario al de gobernanza, pues hace énfasis en la búsqueda de un equilibrio de poder a través de la transferencia de competencias, recursos y una delimitación de los roles del Estado distribuida en niveles.

Como ya se ha señalado en el marco institucional, las mancomunidades en sí mismas forman parte de una estrategia de gobernanza y descentralización. La MMCM se plantea objetivos ambiciosos, que dan cuenta de una intención de concebir su desarrollo con autonomía,



reforzando la apuesta descentralista, la cual es explícitamente mencionada en los instrumentos y también a nivel de los testimonios, los cuáles expresan disconformidad:

¿Por qué es que las mancomunidades no funcionan como realmente han sido concebidas? Porque la creación de las mancomunidades responde a una necesidad, porque abarcan a ámbitos más grandes, y como lo dice la norma, la finalidad es tratar proyectos que son necesarios para dichos ámbitos supralocales. Pero en cuando los proyectos son aprobados, los que ejecutan son los sectores, en este caso los ministerios. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020).

Con respecto al enfoque de gobernanza, existe dentro del diseño estratégico de la mancomunidad un gran número de estrategias de coordinación con otros actores y de conformación de instancias de concertación (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a), por tanto, existe una intención de trabajar en red. Sin embargo, la percepción transmitida en las entrevistas es la de una posición poco privilegiada con respecto a esa red, lo cual dificultaría que puedan lograr sus objetivos de recuperación:

Por un tema político se han formulado planes y políticas a nivel internacional, a nivel nacional, regional, pero todo es letra muerta. Y nosotros conocemos este tema muy cercanamente...

...Antiguamente existían muchas instituciones a nivel regional, que luego han sido desaparecidas para que el presidente manejara a su gusto el país. Muchas veces se hacen proyectos y estos se logran ejecutar más por las buenas relaciones que se pueda tener con el gobierno central y no por la calidad e impacto de los proyectos. Los buenos proyectos a veces son relegados por no tener una buena relación allá arriba. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020).

Dicho testimonio también da cuenta del rol limitado y supeditado a la incidencia de la MMCM ante instancias mayores, así como de una aún más reducida capacidad de inversión para el planteamiento ejecución de proyectos de inversión. Una de las características del enfoque de descentralización es la delimitación clara de funciones. En el caso de la MMCM, los objetivos propuestos son ambiciosos y en algunos casos no corresponden con las competencias que por ley le corresponde a una mancomunidad (como en el caso de los objetivos de planificación territorial), por lo que se observa poca claridad en este aspecto.

Volviendo al enfoque de gobernanza, una de sus características es la no linealidad del proceso de negociación y concertación. Si bien el POA se refiere constantemente a la concertación y la participación como bases para el cumplimiento de cada objetivo, no da cuenta de una descripción del proceso a seguir, por lo que dicha característica no queda del todo clara.

A manera de resumen, se presenta la siguiente tabla con las características de los enfoques de gestión pública del territorio y los elementos presentes en la MMCM:

Cuadro 14. Características de los enfoques presentes en el diseño estratégico de la MMCM

<b>Enfoques</b>	<b>Características de los enfoques</b>	<b>Elementos presentes en la MMCM</b>
<b>Enfoque de ordenamiento territorial</b>	Organiza el espacio con una racionalidad económico-productiva	Expresado en la necesidad de promover articulación de cadenas productivas. No desarrollado a nivel espacial.
	Implica una concertación política	POA se plantea objetivos concretos con respecto a la promoción de espacios de concertación (Conferencia Ciudadana y Comité Técnico Multidisciplinario).
	Promueve un balance entre actividades y condiciones del territorio	Se encuentra transversal a los objetivos del POA: Énfasis en desarrollo sostenible y racional con recursos naturales.
<b>Enfoque de gobernanza</b>	Fomenta la capacidad de autogobierno participativo de la sociedad	La mancomunidad en sí misma es una estrategia de gobierno descentralizado.
	Es un proceso de negociación no lineal	POA no da cuenta de cómo se lleva a cabo el proceso, sin embargo considera la concertación y participación elementos fundamentales.
	Pone la centralidad en las interdependencias de la sociedad	POA exhibe gran número de estrategias de instancias de concertación e intensidad del trabajo en red.
<b>Enfoque de descentralización</b>	Otorga capacidad de decisión a los gobiernos locales	Las entrevistas dan cuenta de una capacidad trunca para la implementación de las decisiones de la mancomunidad.
	Delimita los roles y organiza el Estado	El POA tiene poca claridad en la delimitación de roles de la MMCM.
	Otorga capacidad de inversión y recaudación a los gobiernos locales	Las entrevistas dan cuenta de una limitada o nula capacidad de inversión en proyectos.

Fuente: Elaborado en base al POA (2019) de la MMCM y las entrevistas realizadas (2020)

\*\*\*

En este punto se ha respondido a la primera pregunta específica: ¿Cómo se planifica la recuperación de los ecosistemas en el territorio de la MMCM? A través de una descripción exhaustiva del proceso de planificación y de los resultados plasmados en los instrumentos de gestión, se han podido identificar las principales problemáticas y los ejes de planteamiento de soluciones, y analizarlos a la luz de los enfoques revisados en el marco teórico.

En resumen, la MMCM, en su problematización y diseño estratégico, abarca una gran cantidad de dimensiones del problema, incorporando elementos del enfoque territorial, de cuenca y de paisaje: tiene una vocación por un abordaje sistémico de los problemas ambientales y la recuperación de ecosistemas de la cuenca, busca una articulación del proyecto de recuperación con un plan de carácter económico-productivo que aproveche las potencialidades

del lugar y es consciente de la importancia de la escala supralocal para la solución de los problemas medioambientales del territorio, así como de las características particulares de su localidad en relación al conjunto de la cuenca. Sin embargo, este planteamiento ambicioso plasmado en la descripción de la problemática, no se concreta en un diseño de estrategias viables, principalmente por la falta de incorporación de un enfoque de gobernanza y descentralización en las políticas públicas que respaldan la acción de la mancomunidad.

En el siguiente punto, se abordará el tema de la articulación de la acción de la MMCM con otras instituciones gubernamentales que operan en el territorio de la cuenca.

### **6.3. La articulación de los procesos de planificación y gestión**

Como se ha definido anteriormente, la articulación es un proceso de generación de sinergias entre las acciones y los recursos de diversos actores. En este punto se trabajará el proceso de planificación y gestión de la mancomunidad como parte del entramado de acciones institucionales por parte de otros actores gubernamentales que actúan en el territorio estudiado. Para ello se hará revisión no solo a los instrumentos ya revisados (el POA, perfiles de proyectos y Planes de Desarrollo locales) sino también a los Planes de Desarrollo Regionales, a los instrumentos de gestión de recursos hídricos correspondientes al Consejo de la Cuenca Mantaro (CRHCM) y otros organismos bajo la rectoría de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y a instrumentos planteados por el gobierno nacional, como el Plan de Recuperación de la Calidad Ambiental de la Cuenca Mantaro (PRCACM) del Ministerio del Ambiente (MINAM).

Como elementos de la articulación, se trabajará el reconocimiento entre los actores que actúan en el territorio mancomunado, el alineamiento en los instrumentos de gestión (el grado de consenso en las problemáticas y alineamiento en los objetivos estratégicos entre distintas instituciones gubernamentales), el grado de coordinación o cooperación y, finalmente, los recursos mancomunados (monetarios, humanos y de información). Según Rovere (citado por Fleury, 2002), un primer tipo de relación es la de reconocimiento y conocimiento, que puede traducirse en un consenso sobre las problemáticas, y posteriormente establecer vínculos de colaboración, cooperación o alianza, con recursos invertidos conjuntamente.

Si bien el alineamiento a nivel del diseño estratégico no da cuenta necesariamente de una sinergia entre instituciones, es un indicador de potenciales sinergias futuras o potenciales conflictos, los cuales deben tenerse en cuenta en un proceso inicial de consolidación de la mancomunidad.

### 6.3.1. Reconocimiento entre actores

En las entrevistas realizadas con representantes de hasta cinco instituciones gubernamentales, se evidenció el grado de reconocimiento de los distintos actores del territorio con respecto a los demás. En primer lugar, la MMCM reconoce los distintos espacios de concertación a los que pertenece y en los cuales confluyen otros actores territoriales. La mancomunidad reconoce en ellos la posibilidad de alianzas futuras:

Somos parte del Consejo de Recursos Hídricos del Mantaro, quienes periódicamente hacen reuniones descentralizadas... cerca de nosotros está el VRAEM, también nos encontramos dentro de la Mancomunidad Regional de Los Andes. Entonces nosotros tenemos bastantes potenciales aliados. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Asimismo, la MMCM también da cuenta de un primer nivel de coordinación o incidencia ante el Ministerio del Ambiente, a quien reconocen como el actor de mayor poder de decisión y con mayor capacidad de inversión para la implementación de proyectos en materia ambiental. Sin embargo, la entrevista con la MMCM también de su rol periférico en los distintos espacios de concertación, por lo cual se podría decir que existe una percepción de no ser reconocido por parte de otros actores fuera del espacio local (la relación con los gobiernos locales de Churcampa y Huanta sí es sinérgica).

Esta percepción se ve corroborada en las entrevistas con actores como el Gobierno Regional de Huancavelica (GRH), la Autoridad Administrativa de Agua del Mantaro (AAA-M) y la Secretaría de Descentralización, todos los cuales afirman no tener conocimiento de la existencia de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro ni de los proyectos de recuperación que se encuentran emprendiendo. Tal es así, que tanto el GRH como la AAA-M cuentan con sus propias iniciativas, las cuales emprenden de manera paralela al proyecto de la mancomunidad. Sobre ello se profundizará más adelante. No obstante, el GRH sí reconoce el trabajo articulador de las mancomunidades y se encuentra abierto a una futura colaboración.

Estimo que los gobiernos locales en este momento se encuentran proyectándose a hacer este tipo de proyectos. Que bien sería que lo hicieran, en especial mancomunidades porque ellas abarcan ámbitos interregionales. Sin embargo, a la fecha yo no he tenido ninguna reunión con la Mancomunidad Cuenca Mantaro. (Entrevista a representante del GRH, 2020)

El GRH reconoce al Consejo de Recursos Hídricos como el principal espacio en materia de coordinación en materia ambiental y de ecosistemas fluviales, y a su vez, reconoce a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como uno de los actores principales. Tal como explica el representante de la AAA-M en una entrevista, la ANA cuenta con 13 autoridades administrativas en todo el

Perú, correspondientes a distintas cuencas hidrográficas. Esta autoridad administrativa reconoce e involucra en sus espacios de decisión a múltiples actores, gubernamentales y no gubernamentales:

Para que opere la ANA todo debe ser aprobado por su consejo directivo, el cual está conformado por varios ministerios y todas las instituciones públicas y privadas que tienen que ver con el recurso hídrico. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

En conclusión, la MMCM y los gobiernos locales que la conforman, forman parte de distintos espacios de coordinación que les permiten tener un buen reconocimiento de los actores del territorio de distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no sucede lo mismo con los otros actores, quienes en su mayoría no tienen conocimiento de la existencia o la labor de la mancomunidad. Según Fleury (Rovere, 2002), el reconocimiento del otro es la primera condición para un proceso de articulación interinstitucional o intergubernamental. No obstante, ello no impide un potencial acercamiento futuro, basado en las coincidencias de sus respectivos programas de acción. Es por ello que el siguiente punto recogerá el alineamiento en los instrumentos de gestión de las distintas instancias.

### 6.3.2. Alineamiento en los instrumentos de gestión

Como primer elemento de la articulación, se trabaja el alineamiento de los instrumentos, la cual hace referencia al grado de consenso y consistencia de los elementos presentes en los distintos instrumentos de gestión, principalmente en el diagnóstico de la problemática y en el planteamiento de objetivos.

#### 6.3.2.1. Consenso sobre la problemática

La primera problemática abordada por la mancomunidad es la de degradación de los ecosistemas fluviales, puesto que es el eje central de dicha institución y el objeto del presente trabajo.

Cuadro 15. Consenso en las problemáticas sobre degradación de ecosistemas fluviales y cambio climático

<b>Problemática según la MMCM</b>	<b>Problemática según Gobiernos Regionales</b>	<b>Problemática según CRHC-M</b>
Degradación de los ecosistemas de la cuenca, microcuencas y montañas.	(H) Limitada implementación de políticas de recursos hídricos (A) No conservación de recursos naturales	Problemas en prácticas de organización institucionales e individuales para el uso racional y sostenible de los recursos hídricos Degradación de las fuentes de agua y contaminación

Impactos del cambio climático.	(A) Riesgos relacionados a la escasez hídrica y a los efectos del cambio climático.	Riesgo de escasez ante el cambio climático en la cuenca de Chillón, Rímac, Lurín y Alto Mantaro.
--------------------------------	---	--

Esta problemática es compartida por los Gobiernos Regionales y por instituciones adscritas al gobierno nacional, como los Consejos de Recursos Hídricos (conducidos por la ANA). En el cuadro comparativo se pueden observar los distintos matices de cómo se enuncian las problemáticas y los énfasis que pone cada institución de acuerdo a sus instrumentos.

Ello se puede corroborar en las entrevistas, las cuales revelan una centralidad del problema hídrico. Tal como se expresa también en la tabla arriba expuesta, el cambio climático es un factor que se reconoce como trascendental en la lectura actual de la problemática.

Al desaparecer los bosques en torno a los ecosistemas hídricos, los animales silvestres también han desaparecido, además hay temas de erosión... Esos son temas que siempre han existido hace casi medio siglo.... Además, actualmente, con el tema del cambio climático, la escasez del recurso de hídrico, ya es cada vez mayor el problema. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Carecemos del recurso hídrico que es fundamental. Aquí en la sierra no llueve, es una garúa, y ello es una gran preocupación aquí en la localidad. Huancavelica. (Entrevista a representante del GRH, 2020)

La escasez hídrica es uno de los problemas derivados, tanto de la degradación de ecosistemas, como de los impactos del cambio climático. Ello es reconocido por todos los actores. Sin embargo, existen discrepancias sobre la distribución del escaso recurso, las cuales radican en el ámbito de gestión de cada institución. En el caso de la ANA y los Consejos de Recursos Hídricos (CRH), existe diversidad de instrumentos de gestión y existen dos unidades de gestión territorial que involucran a la cuenca del Mantaro: uno es el CRH de la misma cuenca Mantaro y el otro es el CRH de la Cuenca Chillón Rímac Lurín y Alto Mantaro (CHIRILU), que conecta los valles de la vertiente costera con la cuenca alta del Mantaro, de la cual se desvía el curso de agua para nutrir los ríos de ciudades como Lima. La cuenca CHIRILU es una cuenca priorizada y con instrumentos de gestión más avanzados, tratándose de un territorio en el que habita la mayor parte de la población peruana.

La problemática de escasez hídrica en la cuenca CHIRILU entra en conflicto con la de escasez hídrica de la cuenca baja del Mantaro (donde se encuentra el territorio de la mancomunidad), pues comparten el mismo origen del recurso. En el siguiente cuadro, se puede profundizar en el conflicto con respecto a la definición de esta problemática, esta vez para el caso de la actividad hidroeléctrica, que también constituye un factor de degradación ambiental.

Cuadro 16. Consenso en las problemáticas sobre la hidroeléctrica

<b>Problemática según la MMCM</b>	<b>Problemática según Gobiernos Local de Churcamla</b>	<b>Problemática según CRHC-M</b>
Afectación del caudal del río debido a las hidroeléctricas	Territorio afectado por obras de la Hidroeléctrica.	Problemas asignación de recursos financieros para la gestión de obras de infraestructura hidráulica.  Los problemas de la cuenca del Mantaro son de calidad, no de cantidad.

Por una parte, la MMCM también explicita la responsabilidad de las obras hidroeléctricas (cuyo beneficiario es principalmente Lima) de la reducción del caudal del río, que disminuye la capacidad de regeneración de los ecosistemas fluviales. También lo hace el gobierno local de Churcampa, el cual se alinea a la mancomunidad. Por otra parte, desde el Consejo de Recursos Hídricos se señala como problemática la falta de asignación presupuestal para la gestión de infraestructura hidráulica. Aquí se observa un claro conflicto de percepción de problemática.

Adicionalmente, en entrevista con la AAA del Mantaro, se señaló que el problema de la cuenca radicaba en su calidad, no en su cantidad, por lo que el desvío de agua para la actividad hidroeléctrica no constituía un problema:

La cuenca del Mantaro tiene una buena cantidad de agua, pero la calidad es el problema. Esta cantidad de agua no es utilizada al 100%, toda esa agua se va. La calidad no les interesa mucho a las empresas hidroenergética, por tanto, tanta cantidad de agua que se pierde, puede ser utilizada para otras cuencas hidrográficas. Se puede llevar el agua a otras cuencas que no cuentan con el recurso hídrico, como la cuenca del Chillón-Rímac-Lurín (CHIRILU). La cuenca CHIRILU tiene su delimitación, simplemente existe un aporte a través de un acueducto desde el Mantaro. Cada uno tiene su delimitación y pueden compartir, así como sucede en distintas partes del Perú. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

En cuanto a la problemática de contaminación en la cuenca, la mancomunidad es la que explicita de manera más directa a responsables de las afectaciones del medio ambiente, tanto de empresas mineras como de los centros urbanos aguas arriba por medio de botaderos. Instituciones como los Gobiernos Regionales no señalan responsables directos y consideran que la problemática es de supervisión y control (responsables indirectos):

Cuadro 17. Consenso en las problemáticas sobre contaminación

<b>Problemática según la MMCM</b>	<b>Problemática según Gobiernos Regionales</b>	<b>Problemática según MINAM</b>
Mal manejo de los residuos sólidos en su disposición	(H) Débil capacidad inversora de gobiernos descentralizados en gestión de RRSS	Insuficiente asignación de recursos para el

final (botaderos) en los principales centros urbanos.	(H) Mal estado de plantas de tratamiento de aguas residuales	tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales
Alta contaminación del agua debido a vertimientos de empresas mineras.	(H) Debilidad en la supervisión y control para la prevención de pasivos mineros. (A) Deficiente desempeño de calidad ambiental	Débil control ambiental por parte de las instituciones fiscalizadoras

Por otra parte, existe una coincidencia entre la mancomunidad y los Gobiernos Regionales, al señalar la débil capacidad de manejo de los residuos contaminantes en los gobiernos descentralizados.

Las problemáticas relacionadas a una gestión ambiental eficiente y articulada, son abordadas en todas las instancias. Sin embargo, aquí los gobiernos regionales y el consejo de recursos hídricos son más explícitos en los temas de gobernanza ambiental y de involucramiento de actores, mientras que la mancomunidad expresa la necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento.

Cuadro 18. Consenso en las problemáticas sobre la gestión ambiental

<b>Problemática según la MMCM</b>	<b>Problemática según Gobiernos Regionales</b>	<b>Problemática según CRHC-M</b>	<b>Problemática según MINAM</b>
Necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.	(H) Débil institucionalidad para la gestión ambiental (acción desarticulada)	Deficiente sistema de información y evaluación de la gestión. Falta de compromiso para la implementación de planes por parte de los gobiernos territoriales.	Limitada capacidad técnica en proyectos ambientales
		Falta de un plan de gestión para la gobernanza hídrica.	Inexistencia de planes de desarrollo urbano
	(A) Débil gobernanza ambiental	Falta de organización de los actores para el ejercicio del control social de del cumplimiento de planes operativos anuales.	Deficiente articulación de autoridades para la gestión ambiental Poca participación de los gobiernos locales

Las problemáticas relacionadas a una gestión ambiental eficiente y articulada, son abordadas en todas las instancias. Sin embargo, aquí los gobiernos regionales y el Consejo de Recursos Hídricos son más explícitos en los temas de gobernanza ambiental y de involucramiento de actores, mientras que la mancomunidad expresa la necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento.

Según la AAA-M, la falta de planificación de la cuenca es un problema que vienen afrontando con la elaboración del Plan de Gestión de la Cuenca del Mantaro:



Se vienen realizando trabajos con el objetivo de tener el plan de gestión para que sea aprobado por consenso, y que es el instrumento básico para una gestión con miras a la gobernanza hídrica. En este plan todos tenemos que comprometernos. Estamos en ese camino ahorita. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

Sin embargo, a pesar de señalar la falta de planificación como un problema, la AAA-M da cuenta de una traba aun mayor, ocasionada por los gobiernos territoriales, quienes no comprometen su presupuesto a la implementación de los planes:

En el Perú somos especialistas en elaborar planes y constantemente renovamos y ampliamos planes. ¿Por qué? Porque no se cumplen. No hay compromiso institucional para los aportes presupuestales oportunos. Se está trabajando con CEPLAN para que los PDC locales y regionales involucren dentro de ellos la gestión de los recursos hídricos, que actualmente no está contemplada. Si se logra, sería una manera de exigir que los gobiernos destinen presupuesto específicamente para este tema. Caso contrario seguiremos armando planes que no están amarrados a los PDC. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

El Ministerio del Ambiente, adicionalmente, señala un conjunto de problemáticas acerca de los gobiernos descentralizados, las cuales no son expresadas a nivel de instrumentos por los otros actores (Ministerio del Ambiente, 2014):

- Falta de recursos de los gobiernos regionales y locales
- Incumplimiento de las normas de los gobiernos regionales locales
- Poca transparencia en la gestión de proyectos públicos y privados

### 6.3.2.2. Alineamiento de objetivos

Las coincidencias y discrepancias en el diagnóstico de las problemáticas, arriba analizadas, también se ven reflejado en los objetivos, los cuales serán desarrollados a continuación.

Cuadro 19. Alineamiento de objetivos sobre los ecosistemas fluviales y de cuenca

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos de Gobiernos Regionales</b>	<b>Objetivos del MINAM</b>	<b>Objetivos del CRHC-M y de la AAA</b>
Conservación de los ecosistemas de cabeceras de cuenca	(H) Mejorar la gestión sostenible del recurso hídrico. (A) Gestionar la conservación de los recursos naturales (A) Promover la gestión integrada de recursos hídricos	Gestión integrada del recurso hídrico	Implementación de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Seguridad hídrica en el abastecimiento de agua potable (Estudios de disponibilidad). Seguridad hídrica para el uso productivo.

En la primera tabla se puede ver una alineación de los objetivos de todas las instituciones con respecto al tema hídrico. El modelo de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) se encuentra presente en todos los niveles, sobre todo en el caso del CRH-M y la AAA, sin embargo, no se encuentra explicitado en el caso de la mancomunidad, quien señala como su línea principal de acción a la conservación de los ecosistemas de cabeceras de cuenca. En este sentido, la atención de la mancomunidad se encuentra más focalizada territorialmente que la de los otros niveles de gobierno.

Cuadro 20. Alineamiento de objetivos sobre manejo de la contaminación ambiental

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos de Gobiernos Regionales</b>	<b>Objetivos del MINAM</b>	<b>Objetivos del CRH-M y de la AAA</b>
Remediación a los impactos de pasivos ambientales mineros	(H) Reducir los pasivos ambientales mineros.	Control de pasivos ambientales	Monitoreos permanentes para evaluar la calidad de agua
Gestión y manejo de residuos sólidos: incrementar las capacidades de los gobiernos locales y del sector privado	(H) Mejorar la gestión de disposición final de residuos sólidos.	Manejo integral de RRSS	Protección y conservación del medio ambiente (en las fuentes)
	(A) Gestionar RRSS y aguas servidas		
	(H) Mejorar la gestión de tratamiento de aguas residuales.	Manejo integral de aguas residuales	

Similar a lo que se mostró en el diagnóstico de las problemáticas, la mancomunidad es enfática en evidenciar el problema de los pasivos mineros. Sin embargo, a través del objetivo que se plantean dan cuenta de una situación que necesita enmendarse a través de la restauración ecológica, mientras que los gobiernos regionales y el MINAM tienen un enfoque más preventivo. Con respecto al manejo de los residuos sólidos, la mancomunidad expresa el objetivo de mejorar las capacidades de los gobiernos locales. La mancomunidad, sin embargo, no hace mención al tratamiento de aguas residuales, como si lo hacen otros actores gubernamentales. Otro punto que llama la atención es la generalidad con la que se formula el objetivo por parte de los instrumentos del CRH-M y la AAA, sin mencionar los orígenes de los agentes contaminantes. Ello se puede explicar por el hecho de que el CRH-M es un organismo que aglutina actores sociales, gubernamentales y económicos y es su misión comprometer a todos en los objetivos de desarrollo de la cuenca, por lo que la asignación de responsabilidades en la contaminación ambiental excede al carácter de sus documentos de gestión.

Sin embargo, la entrevista con el representante de la AAA-M sí da cuenta de una serie de medidas que debieran tomarse con respecto al tema de la contaminación de los recursos

hídricos, sobre todo con respecto a tres aspectos: las aguas residuales domésticas, los residuos sólidos domésticos y los pasivos ambientales mineros:

Se deben construir las plantas de tratamiento residual doméstico en el ámbito de la cuenca Mantaro, que evite que lleguen millones de metros cúbicos de agua sin tratar que afectan la calidad y los ecosistemas del río Mantaro. Con respecto a los residuos sólidos, la construcción de rellenos es importante para encapsular basura y proteger el medio ambiente. También es necesario el cierre de los pasivos ambientales. Cada vez que llueve, se acarrearán los sedimentos a los ríos y quebradas, contaminándolos, dañando la calidad del agua y afectando el libre discurrir de los caudales. En el tema minero, las empresas mineras deben invertir en alta tecnología para plantas de tratamiento de agua industrial minera y evitar descarga hacia los ríos y quebradas. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

Una falta de alineación más notoria en la observada en el tema de la hidroeléctrica, discrepancia que ya se había advertido anteriormente, con líneas de acción opuestas que constituyen un conflicto por el recurso hídrico.

Cuadro 21. Alineamiento de objetivos sobre la actividad hidroeléctrica

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos del CRHC-M y de la AAA</b>
Remediación a los impactos negativos como consecuencia del transvase de las aguas del río Mantaro para la generación de energía eléctrica	Inversión pública y privada en infraestructura hidráulica en CHIRILU y Alto Mantaro.

El tema del cambio climático también es abordado a todos los niveles, aunque con distintos énfasis. En el caso de la mancomunidad, se asume que el cambio climático es un fenómeno externo y que el rol de la gestión ambiental a este nivel es el de desarrollar programas de adaptación. A nivel de los gobiernos regionales se toma un rol más activo en la problemática y por ende se apunta a proyectos de mitigación.

Cuadro 22. Alineamiento de objetivos sobre cambio climático

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos de Gobiernos Regionales</b>	<b>Objetivos del CRHC-M y de la AAA</b>	<b>Objetivos del MINAM</b>
Promoción y ejecución de programas y proyectos, para la adaptación a los impactos del cambio climático.	(A) Mitigar los efectos del cambio climático  (A) Realizar proyectos de forestación y reforestación	Protección ante eventos externos (avenidas y sequías)  Inversión pública y privada en la conservación de las fuentes naturales de recursos hídricos de la cuenca de CHIRILU y Alto Mantaro	Educación ambiental y comunicación para la participación.  Elaboración de fichas técnicas e identificación de puntos críticos.

La mancomunidad se plantea un objetivo de planificación del desarrollo, pese a no contar con las competencias institucionales para ello. Por otra parte, los gobiernos regionales reconocen la necesidad de elaborar sus instrumentos de planificación y ordenamiento. Desde la CRH-M se hace mención a la elaboración de un plan de gestión (el cual mencionan que se está elaborando con el apoyo de empresas consultoras internacionales) y se refieren al proceso de toma de decisiones a través de un enfoque de gobernanza hídrica. El enfoque de gobernanza es compartido por los gobiernos regionales.

Cuadro 23. Alineamiento de objetivos sobre planificación y gestión

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos de Gobiernos Regionales</b>	<b>Objetivos del CRHC-M y de la AAA</b>	<b>Objetivos del MINAM</b>
Planificación del desarrollo urbano y rural.	(H) Mejorar la calidad de la gestión pública regional. (A) Promover la gobernanza ambiental en las instituciones públicas (A) Promover la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial.	Elaboración de un plan de gestión para la cuenca Mantaro. Gobernanza hídrica para la prevención de conflictos.	Planificación del territorio Fortalecimiento del sistema regional de gestión ambiental Fortalecimiento de la gestión institucional.

Finalmente, se observa que, tanto en la mancomunidad como en los gobiernos regionales, la articulación vial y territorial es un tema prioritario en los objetivos. Es preciso tomar atención a este punto porque los proyectos de articulación vial pueden tener impactos en la configuración del territorio, el paisaje y los ecosistemas, por lo que para que no se contravengan con los objetivos de conservación y recuperación ambiental, ambas dimensiones deben encontrarse articuladas e inscritas en una planificación conjunta.

Cuadro 24. Alineamiento de objetivos sobre desarrollo económico sostenible

<b>Objetivo de la MMCM</b>	<b>Objetivos de Gobiernos Regionales</b>	<b>Objetivos del CRHC-M y de la AAA</b>
Promoción y ejecución del proyecto de integración vial al corredor económico de la Macrorregion Central, del VRAEM, articulando las unidades de producción.	(H) Lograr un territorio articulado vialmente al mercado regional y nacional. (A) Incrementar la competitividad de las principales cadenas productivas de la región	Fortalecimiento de organizaciones de usuarios de agua.
Diseño, implementación y promoción de un circuito turístico, de recursos arqueológicos, paisajísticos y culturales orientado a su protección y difusión.	(H) Diversificar e incrementar la productividad y mejorar la competitividad regional.	

Se han identificado una serie de coincidencias en la mayoría de los casos, lo que evidencia que existe una agenda nacional (e internacional) que se encuentra presente en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, también se han identificado puntos críticos de discrepancia, como el

caso de la actividad hidroeléctrica, a los cuales se debe prestar atención. Cabe destacar el enfoque de gobernanza en la formulación de objetivos estratégicos, el cual es compartido, de manera explícita o implícita, por todos los actores del territorio.

### 6.3.3. Coordinación entre mancomunidad y otros actores

La mancomunidad, como ente articulador, intenta mantener relaciones con múltiples instancias, tanto a nivel local, como regional y nacional. Las mancomunidades en sí mismas constituyen organismos de articulación intergubernamental entre actores del mismo nivel, ya sea distrital, provincial o regional. Por ello, como tal, la MMCM mantiene una relación estrecha con las provincias asociadas, aportando recursos monetarios y humanos, y con frecuentes espacios de coordinación. Sin embargo, esta coordinación, al comienzo de la gestión, ha sido lenta, según declaran los representantes de la mancomunidad.

Con el cambio de gobiernos se ha tenido que convencer a las nuevas autoridades de la importancia de la mancomunidad. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Teniendo en cuenta que los periodos municipales son cortos, ello dificultaría una relación de cooperación a largo plazo, puesto que cada cierto tiempo debería volver a existir un reconocimiento de la mancomunidad como actor por parte de los nuevos alcaldes.

La coordinación no solo se ha restringido a las dos provincias oficialmente socias de la mancomunidad, sino a otras tres que comparten los mismos problemas. Los objetivos ambientales actuales de la mancomunidad hacen que se proyecte un crecimiento de la misma. Si bien actualmente se encuentra conformada por Huanta y Churcampa, según sus últimos proyectos estratégicos y de acuerdo a las relaciones interinstitucionales de facto, es decir, la expresada en los espacios de coordinación, existe la voluntad de expandir la mancomunidad a las localidades de Tayacaja, Huancavelica y Acobamba, ello en tanto el proyecto de recuperación de ecosistemas fluviales va cobrando mayor sentido a una mayor escala.

Las provincias de Acobamba, Tayacaja y Huancavelica ya presentaron su solicitud para incorporarse. Pero por el cambio de alcaldes se truncó el proceso. (Entrevista a representante de la MPCh, 2020)

Si bien estas localidades no son oficialmente parte de la mancomunidad, y por tanto no se ha profundizado mucho en ellas en este trabajo, es importante mencionarlas como futuro de la mancomunidad como espacio articulador.

Producto de las limitaciones presupuestales y técnicas de la mancomunidad, esta ha tenido que recurrir a un trabajo de gestión, haciendo incidencia ante otras instancias para poder impulsar sus proyectos. Ello le ha permitido establecer conexiones, efectuar coordinaciones y

eventualmente forjar alianzas con actores externos al territorio mancomunado. La mancomunidad afirma haber tenido coordinaciones con gobiernos regionales para estos fines, sin embargo, los representantes del Gobierno Regional de Huancavelica no tienen conocimiento del trabajo de la mancomunidad. No obstante, se encuentran trabajando temas similares en su territorio y con mucho interés en conocer lo que se encuentran realizando los gobiernos locales.

Otro actor al que ha recurrido la MMCM para gestionar proyectos, es a la Mancomunidad Regional de los Andes, de quien afirman que es la única mancomunidad del Perú que ha podido recibir una transferencia directa para la ejecución de sus proyectos. Si bien no se dan mayores detalles de tener una relación fructífera con esa mancomunidad, otros actores, como el Gobierno Regional, afirman estar en constante relación de cooperación con ella.

La semana pasada se tuvo la presencia del representante de la Mancomunidad Los Andes para firmar un convenio con la organización Pachamama Raymi, con el objetivo de recuperar y preservar los recursos hídricos a través de la reforestación en las partes altas y cabeceras de cuencas. Eso se va a ir trabajando con esa mancomunidad y con el aporte de la ONG. (Entrevista a representante del GRH, 2020)

Una de las instituciones más importantes en lo que respecta a la gestión de territorios fluviales en el país es la Autoridad Nacional del Agua y sus organismos descentrados: Los Consejos de Recursos Hídricos, los cuales se encuentran en proceso de implementación y de elaboración de instrumentos de planificación. La mancomunidad tiene un reconocimiento claro de esta institución como autoridad y participan activamente de sus reuniones. Sin embargo, la percepción que tienen de dichos espacios de coordinación es que son meramente protocolares y que los acuerdos no tomados no se materializan:

(Acerca de las reuniones con el CRHC-M) A nivel de reuniones, reuniones protocolares, reuniones de asamblea, lo que se llenan son las actas. El discurso es bonito, pero en el trayecto se pierden los acuerdos. (Entrevista a representante de la MPCh, 2020)

Los Consejos de Recursos Hídricos, al ser organismos que congregan gran cantidad de actores de diversos tipos, pueden ser menos eficientes en el establecimiento de acuerdos, sobre todo que satisfagan a todos los miembros de la mesa. Es por ello que los representantes de la mancomunidad puedan tener una percepción de poca utilidad con respecto a estos espacios. Dicha postura no es compartida por otros miembros del CRH-M, como por ejemplo el Gobierno Regional de Huancavelica:

Uno de los actores principales del Consejo de Recursos Hídricos es la ANA. Con ANA coordinamos constantemente. El consejo es un espacio de diálogo, para tomar acuerdos y establecer compromisos. Actualmente el CRH de la cuenca Pampas y de la cuenca

Mantaro vienen trabajando con los mismos consultores, los cuales hacen las evaluaciones en cada uno de los espacios.

La finalidad del CRH es la participación activa de los gobiernos regionales, locales, comunidades, y otras instituciones, mediante un Plan de Gestión. Estos son procesos con la participación de cada uno de los actores. (Entrevista a representante del GRH, 2020)

Según lo expresado por representantes de la AAA-M, el CRH-M es un espacio plural en el cual se encuentran representados todos los actores del territorio de la cuenca, y que la gestión que impulsan es de carácter participativa y abierta, características del enfoque de gobernanza:

A nivel nacional, la ANA está compuesta por un consejo directivo que lo conforman varias instituciones públicas y privadas, ministerios, organizaciones de usuarios, de campesinos, nativos, y los representantes de los gobiernos locales... La gestión de los recursos es de carácter multisectorial, participativa y abierta, donde participan los tres niveles de gobierno, incluidas las comunidades. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

En palabras del entrevistado, la misma razón de ser de la ANA y las AAA es la articulación. Sin embargo, como se ha visto párrafos anteriores, los actores locales, en especial la MMCM, no logran ver de manera concreta los resultados de este espacio de coordinación.

En líneas generales, la mancomunidad y los gobiernos locales que la confirman expresan cierta dificultad para mantener relaciones de cooperación constante o alianza con otras instituciones. Evidencia de ello es que la mancomunidad no especifica instituciones, sino más bien personas, aliados estratégicos puntuales que colaboran con ellos, pero que no constituyen una articulación interinstitucional ni tampoco una relación de cooperación permanente en el tiempo. La mancomunidad se encuentra parcialmente aislada. Los testimonios a continuación demuestran ello:

Hay una persona que nos está apoyando en el Ministerio del ambiente, en la dirección de Residuos Sólidos. Queremos coordinar con otras direcciones porque el proyecto abarca muchos más campos (como los pasivos mineros, el deterioro de ecosistemas, entre otros). La reunión estaba programada, pero en el contexto (de la pandemia) se han retrasado las coordinaciones. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

En el mes de marzo se había celebrado una reunión en Lima, con algunos aliados estratégicos interesados en nuestra idea de proyecto. Tenemos toda la voluntad de hacer alianzas con todas las personas con las que nos contactamos, ya sean personas naturales o instituciones. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Ya no hay entidades privadas, como ONG u otras organizaciones, que tengan incidencia en esta problemática en nuestro territorio. (Entrevista a representante de la MPCh, 2020)

Una manera en que se ven plasmadas y materializadas las coordinaciones entre actores es a través de los procesos, planes y proyectos en conjunto. En el caso de la cuenca del Mantaro, la mayoría de procesos, planes y proyectos se encuentra en fases de implementación, experimentando dificultades para la ejecución (lo cual será desarrollado a mayor detalle en el capítulo siguiente). La AAA-M da cuenta de un conjunto de planes a lo largo de la cuenca del Mantaro: El Plan de Gestión de Chinchaycocha (en la parte alta de la cuenca), el Plan Maestro de Conservación del Huaytapallana (en la parte media de la cuenca) y el Plan de Recuperación de la Calidad Ambiental del Mantaro (a lo largo de todo el río Mantaro). La AAA forma parte de todas las mesas de diálogo para esos planes, sin embargo, consideran la necesidad de poder articular todos estos procesos en el Plan de Gestión. Si bien, como se había señalado antes, la AAA no tiene conocimiento del plan de recuperación de la MMCM, consideraría importante incorporarlo también al conjunto de iniciativas de este plan de mayor envergadura.

Siendo la MMCM (y todas las mancomunidades a lo largo del Mantaro) y el CRH-M, ambos espacios de articulación, es necesario fijar canales más efectivos de coordinación entre estos espacios de distintas escalas, acordar competencias claras para instancia, lo cual es condición necesaria para una gestión con enfoque de descentralización, y comprometer a los gobiernos territoriales en la implementación de aquello que es acordado en estas instancias.

#### 6.3.4. Recursos invertidos de manera mancomunada

Cuando se habla de recursos, se refiere no solo a los recursos monetarios, sino también a los recursos humanos y al acceso a información para la toma de decisiones. Con respecto al primer punto, los representantes de la mancomunidad afirman no recibir recursos externos, por lo que dificulta la realización de sus actividades. El presupuesto entonces se limita al aporte limitado de las provincias mancomunadas:

Nosotros somos unidad ejecutora, somos pliego presupuestal. Pero el gobierno central no nos da presupuesto directamente a las mancomunidades, así como a los gobiernos territoriales. Las mancomunidades sobreviven gracias a las donaciones y a las asignaciones presupuestales que dan los socios. También podemos recibir donaciones. (Entrevista a representante de la MMCM, 2020)

Con respecto al equipo humano, la mancomunidad cuenta con un equipo reducido de solo dos miembros permanentes: El gerente general de la Mancomunidad y un asistente administrativo. El resto del personal son profesionales especialistas en temas medioambientales



que se encuentran a disposición, debido a las relaciones de confianza que establecen con la mancomunidad, y que trabajan esporádicamente en tareas puntuales que se necesitan realizar las veces que se logra juntar un presupuesto suficiente.

Con respecto al acceso de información, la mancomunidad cuenta con diversos estudios hechos por organismos del gobierno central, como la ANA, los cuales le sirven como referencia para la toma de decisiones. Sin embargo, la mancomunidad no ha podido realizar un diagnóstico propio con información primaria y se sirve de información secundaria. Una posibilidad de poder acceder a una información actualizada es el afianzamiento de las relaciones con los gobiernos regionales, especialmente con el Gobierno Regional de Huancavelica, el cual, como parte de un proyecto de recuperación de ecosistemas hídricos se encuentra realizando estudios de carácter físico en una sub-cuenca tributaria a la cuenca del Mantaro.

También se está haciendo batimetría en las lagunas de la subcuenca alta. Eso todavía está en proceso de recojo de información. Esa es una información que muy pocos lugares lo tienen. Además, hay 4 estaciones meteorológicas que vamos a tener. Ello va a servir para poder obtener información, no solo hídrica sino de clima y etc. (Entrevista a representante del GRH, 2020)

Los recursos de la mancomunidad, tanto monetarios, como humanos y de información, son bastante limitados, y el apoyo que reciben de agentes externos es puntual. Por tanto, no se puede considerar que haya una adecuada inversión mancomunada de recursos. Una oportunidad que tiene la mancomunidad, es el proceso realizado por la AAA-M, la cual, como parte de su plan de gestión, se encuentra comprometida a realizar estudios de disponibilidad hídrica, monitores de calidad, identificación de puntos críticos para el cambio climático, que podrían servir de insumo para los instrumentos de planificación de los gobiernos locales.

#### 6.3.5. Análisis de redes de articulación territorial

Habiendo revisado los distintos niveles y mecanismos de articulación de las principales instituciones gubernamentales del territorio de la cuenca e incorporando lo sistematizado sobre la orientación de sus objetivos y las capacidades de organización, decisión e inversión con las que cuentan, se ha elaborado el sociograma (Imagen 20).

Dicho diagrama se basa en las técnicas recuperadas en el marco metodológico de Gutiérrez (2002) y Villasante (2015), y ordena a los actores en dos ejes (de interés y de poder), plasma de manera gráfica las relaciones (de reconocimiento, alineamiento y coordinación) entre los actores e identifica los conjuntos de acción, los cuales se han desprendido del análisis documental y las entrevistas realizadas.

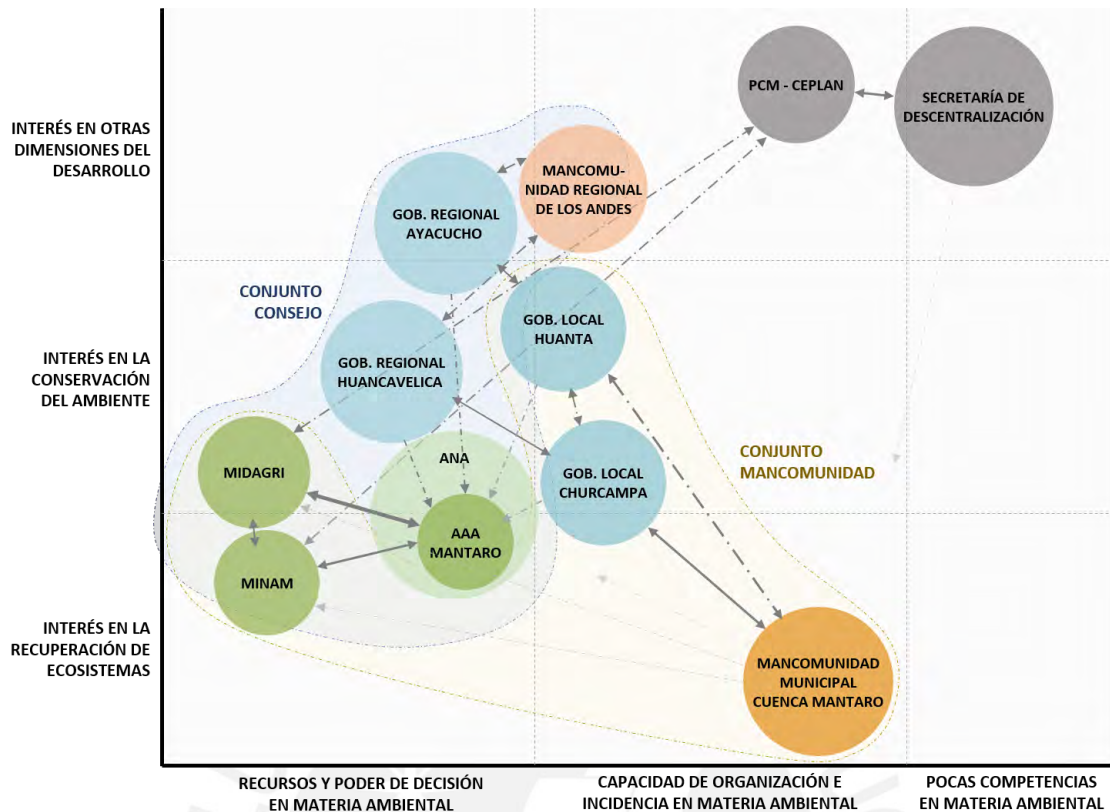


Imagen 20. Sociograma de análisis de redes territoriales. (Elaboración propia)

El eje vertical ha sido dividido en tres niveles de interés, de acuerdo a la especificidad con la cual abordan la problemática de recuperación de los ecosistemas, la cual da motivo a la presente investigación. El eje vertical da cuenta de la capacidad para gestionar, planificar e implementar los objetivos que se plantean, de acuerdo a las percepciones de los entrevistados y al análisis de este trabajo.

Existen dos conjuntos medianamente desarticulados. Uno primero es el liderado por la ANA y la AAA (organismos de rectoría del gobierno central), plasmado en el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Mantaro, en la que participan de manera activa y constante los gobiernos regionales y la Mancomunidad Regional de Los Andes. En entrevista con los actores regionales, se da cuenta de la constante coordinación con la ANA para impulsar los proyectos de recuperación. El gobierno regional de Huancavelica tiene incluso un proyecto propio de recuperación en una subcuenca de un río tributario del Mantaro que no se encuentra articulado al proyecto de la mancomunidad. Los gobiernos regionales desconocen la existencia de la mancomunidad.

Por otro lado, está el conjunto conformado por la Mancomunidad Municipal, la cual coordina de manera muy activa con los gobiernos locales que la conforman (Aunque más con el gobierno local de Churcampá). La mancomunidad hace incidencia directa para viabilizar sus

proyectos con el MINAM y el MIDAGRI, con los cuales afirman tener una buena relación. Sin embargo, esta relación es débil. Con otras instancias no se ha podido aún establecer alianzas.

#### **6.4. La inversión en proyectos de recuperación**

En el presente subcapítulo se abordará el último de los objetivos de investigación, acerca de las dificultades que se han experimentado en la implementación y ejecución de proyectos de inversión para la recuperación de ecosistemas fluviales, no sin antes poder hacer una descripción de los proyectos en cuestión.

##### **6.4.1. Los proyectos de recuperación**

El proyecto más importante de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM) se titula “Recuperación de ecosistemas de la cuenca del Mantaro, provincias de Huanavelica, Tayacaja, Acobamba, Churcampa y Huanta, Departamento de Huancavelica y Ayacucho” (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019b), el cual se encuentra en fase de pre-inversión, esperando aprobación y presupuesto para poder proceder con el estudio correspondiente. El proyecto tiene como objetivo recuperar a la cuenca y a todos los sistemas ecológicos relacionados al río, de la contaminación de las aguas. En el título del proyecto ya se da a entender la futura incorporación de tres provincias más a la mancomunidad.

Debido a la etapa incipiente en la que se encuentra el proyecto, aun no se encuentra con mayor información acerca de los componentes del proyecto, pero según las entrevistas con los representantes, estos se centrarán en las cabeceras de cuenca y en la incrementación del caudal de agua. Este proyecto viene gestionándose con el Ministerio del Ambiente.

En el Plan Operativo Anual de la mancomunidad se especifican otras intervenciones, algunas de las cuales se encuentran relacionadas a la recuperación de los ecosistemas fluviales. Las intervenciones a rescatar son las siguientes (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019a):

- Implementación de un programa de capacitación a los usuarios de agua y los equipos técnicos municipales.
- Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su implementación.
- Gestión del financiamiento y apoyo de la cooperación nacional y extranjera, para la ejecución de proyectos de inversión pública y de proyectos productivos.
- Gestión del proyecto de inversión pública: “Recuperación y acondicionamiento de los recursos naturales y arqueológicos mediante la promoción e instalación de servicios turísticos basada en principios de sustentabilidad económica, ecológica y social en el

ámbito de las provincias de Churcampa y Acobamba - Región Huancavelica y Huanta región Ayacucho”.

Otro proyecto que maneja tiene la mancomunidad en cartera, según lo expresado en entrevistas, es uno de irrigación para el sector productivo agropecuario, el cual viene gestionándose con el Ministerio de Agricultura. Además, la mancomunidad se encuentra realizando hasta cuatro proyectos distintos de infraestructura vial, en conjunto con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que, si bien no están relacionados con la recuperación de ecosistemas, es preciso tomarles atención en tanto la articulación vial debiera entrar en concordancia con una planificación y ordenamiento territorial ambiental de mayor alcance.

#### *6.4.1.1. Características de los proyectos*

A pesar de encontrarse en una etapa inicial, las ideas que expresa la mancomunidad permiten dar cuenta de dos componentes principales: la restauración y la protección. Como se revisó anteriormente en el marco teórico, para que un proyecto de recuperación sea exitoso deberá contar con los recursos necesarios para llevar a cabo un desarrollo sin necesidad de una intervención activa (Guevara et al., 2008). Para ello es importante abordar el proyecto desde múltiples frentes.

Los representantes de la MMCM se refieren en un primer momento a una etapa de protección a los ecosistemas de origen de las cuencas, es decir, las cabeceras, con una especial consideración a contrarrestar los efectos del cambio climático. La protección constituye un enfoque prescriptivo de la recuperación de ecosistemas, y se centra en la intangibilidad de ciertas zonas críticas y control del uso del suelo para actividades incompatibles (Ollero Ojeda et al., 2009). La descripción que muestran los testimonios es la siguiente:

Lo primero que tenemos que hacer en este desarrollo de cabeceras de cuenca es el cuidado, la protección, la preservación de los manantiales y los ojos de agua, que han sido afectados por el calentamiento global, el deshielo de las cordilleras y han desaparecido. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Se infiere de dicha descripción que un enfoque prescriptivo no sería suficiente, puesto que la acción humana directa no es la única causa de la degradación, sino que el factor del cambio climático, como fenómeno global, se vuelve una variable externa de difícil control.

En un segundo momento, se hace mención de una estrategia restaurativa, la cual tiene como objetivo regresar a los ecosistemas a su estado original (renaturalización). La descripción de la entrevista dice lo siguiente:

La segunda etapa es el de incrementar el caudal del agua, con un proyecto agresivo de cabeceras de cuenca: la forestación y reforestación de los bosques. Los árboles nativos del lugar son los que van a fabricar el agua. Entonces los ojos de agua, los manantiales y puquiales, van a volver a aparecer, y de ahí los ecosistemas solitos se van a volver a restaurar. Luego aparecerán las especies silvestres de flora y fauna. Esto conlleva a un trabajo tremendo a nivel de todas las organizaciones, para capacitación y sensibilización, pues si no crecemos con una actitud de amor a la naturaleza, porque si no ningún proyecto va a funcionar a largo plazo. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Es importante rescatar la mención que se hace al trabajo con organizaciones de base, con estrategias educativas y de sensibilización, con el objetivo de formar una conciencia ambiental en la población que sirva como garantía para la perpetuidad del proyecto. Ello da cuenta que existe una preocupación para que el proyecto sea concebido de una manera integral y sistémica. Sin embargo, ello no se condice con los términos de referencia del estudio de pre-inversión del proyecto, los cuales especifican un conjunto limitado de áreas de especialización que deben conducir el proceso de recuperación de los ecosistemas: la dimensión ambiental, la dimensión biológica y la dimensión técnica (Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro, 2019b). Resulta importante que la vocación multidimensional que tiene el proyecto se vea reflejada en la inclusión de dimensiones sociales, económicas, culturales e institucionales.

Además del proyecto de recuperación, como se había mencionado antes, también se cuenta con un proyecto de irrigación, el cual tiene las siguientes características de acuerdo a los representantes de la mancomunidad:

Tenemos además el proyecto de irrigación Urubamba, en el ámbito de 3 provincias, 11 distritos. Es un proyecto grande y tiene el visto bueno del Ministerio de Agricultura. Ellos van a ser la unidad ejecutora y está yendo por buen camino. El presupuesto es de 480 millones de soles. Este sería el mayor logro de la comunidad. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Por último, la mancomunidad viene desarrollando proyectos de articulación vial, que fueron los primeros proyectos en gestionarse. Como se expuso anteriormente, la necesidad de infraestructura vial fue el principal motivo que dio origen a la mancomunidad. Dichos objetivos se mantienen hasta la actualidad, aunque de forma secundaria:

La mancomunidad ha realizado cuatro proyectos de puentes, uno ha sido ejecutado, uno está en ejecución, uno está en proceso de transferencia de recursos y otro está en estudios. Hay puentes que tienen el presupuesto de 40 millones otros de 20 millones... es fuerte la inversión. En todos los puentes ya se viene invirtiendo aproximadamente

100 millones de soles, que no es una cantidad minúscula. Eso en tema vial. Y lo está viendo el Ministerio de Transportes.

Tenemos además un proyecto de sistemas fotovoltaicos para dos provincias y estamos luchando por su financiamiento en el Ministerio de Energía y Minas. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

#### 6.4.1.2. Dimensión y alcance de los proyectos

Producto de la necesidad de mejorar el alcance territorial del proyecto de restauración, la asociación de dos provincias no resulta suficiente. Esta primera asociación mancomunada de Churcampa y Huanta, ha evolucionado con los años y nuevos objetivos se han ido forjando, entre los cuales se encuentran los relativos al abordaje de las problemáticas ambientales de la cuenca. En este tránsito, nuevos territorios se han sumado, aunque a la actualidad dicha incorporación no se encuentra formalizada.

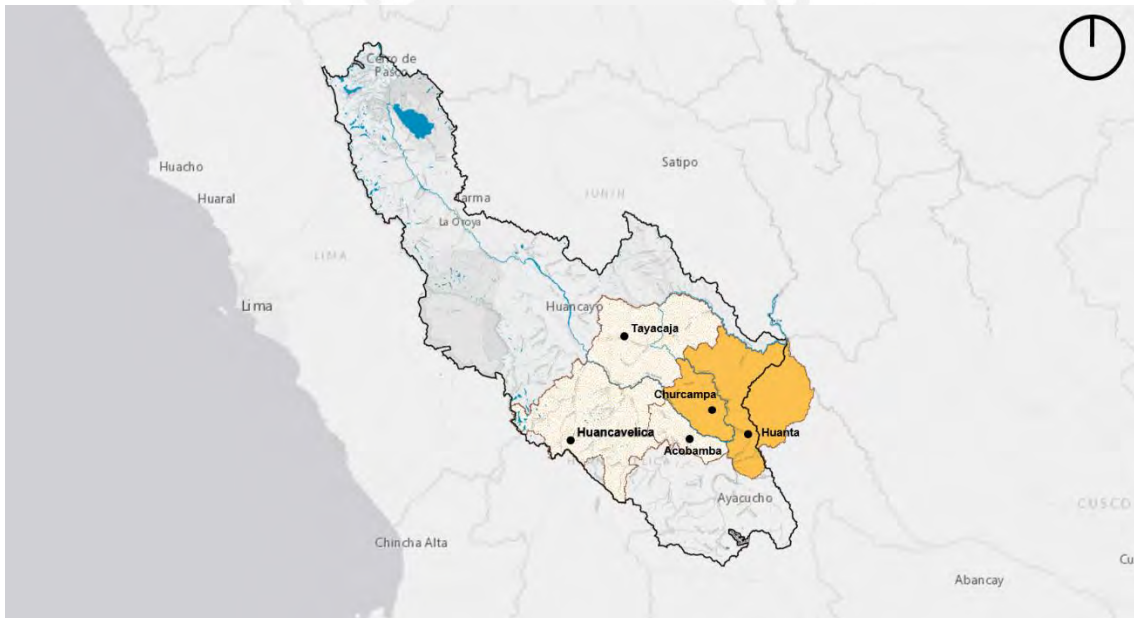


Imagen 21. Ámbito de la Mancomunidad (Elaboración propia)

Tanto las entrevistas, como también el TdR del proyecto analizado, confirman que el ámbito de acción para la restauración ecológica de la cuenca baja incluye también a las provincias de Huancavelica, Acobamba y Tayacaja (pertenecientes a la región de Huancavelica). En la Imagen a continuación, se puede observar el ámbito formal de la mancomunidad (en ocre) y los territorios en proceso de incorporación (en crema). La mancomunidad entonces no involucraría solo la cuenca baja, sino parte de la cuenca media.

Las entrevistas también reflejan que el proyecto debe tener un alcance integral. Se especifica que los métodos tradicionales de reforestación no han tenido resultados significativos

en el pasado. La educación ambiental, como se había mencionado antes, es un elemento que debe ser considerado en los alcances del proyecto.

A raíz de eso algunos gobiernos locales estamos realizando unos proyectos, pero tampoco en su real dimensión o en su real necesidad. El hecho de dotar de algunos viveros para hacer plantaciones forestales y luego trasladarlas a los ecosistemas de la cuenca... ha habido un avance, pero no es significativo. Ha habido múltiples intentos de proyectos piloto, proyectos educativos, y actualmente también están en esos intentos, pero no responde a las necesidades reales. Un proyecto de recuperación de ecosistemas abarca mucho más. (Entrevista a representante de MPCh, 2020)

Si bien existe un proyecto de irrigación productiva que sigue su curso de manera paralela y desarticulada con el proyecto de recuperación (debido a que ambos proyectos se encuentran siendo gestionados con distintos sectores), se expresa la necesidad de que el alcance de los proyectos involucre la dimensión económico-productiva, pues la recuperación de los ecosistemas tiene un impacto positivo en el aprovechamiento sostenible del territorio a través de la agricultura:

Al principio el proyecto de ecosistemas no tenía que ver con temas productivos, pero ahora lo estamos mejorando. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Una de los puntos negativos con respecto al alcance de los proyectos gestionados por mancomunidad, es que solo serán desarrollados por la misma hasta la fase de preinversión, para luego ser ejecutados por entidades con mayor presupuesto:

Nosotros hemos hecho la gestión, la idea del proyecto, que tiene un costo, en dos de los puentes hemos hecho el perfil, y en los otros hemos gestionado para que las instituciones pertinentes lo hagan. Entonces, básicamente lo que nosotros hacemos es gestión, hasta ahí llegamos. Nos toman la idea, y las entidades que si cuentan con presupuesto ya lo ejecutan. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Este tema puede ser tocado con mayor profundidad en el siguiente punto, en el cual se expresan las diversas dificultades en el proceso de gestión y planificación de la recuperación de ecosistemas por parte de la mancomunidad.

#### 6.4.2. Dificultades en la implementación y ejecución de proyectos de recuperación

En este último punto se hace una revisión a las percepciones de los representantes de la mancomunidad acerca de las dificultades y retos que han experimentado y que vienen aun experimentando en el proceso de gestión. Esta revisión está basada en las entrevistas, y el objetivo es poder identificar las problemáticas más importantes en la institucionalidad de la

planificación y la gestión ambiental en el país y en su implementación territorial a través de las mancomunidades.

Una de las primeras dificultades, como ya se ha mencionado en varias ocasiones, es la de financiamiento. Para ello se recordará que, según la Ley de la Mancomunidad Municipal, las mancomunidades tienen el objetivo de “promocionar y ejecutar proyectos que por su monto de inversión y magnitud superen el ámbito jurisdiccional y las posibilidades de cada gobierno local” (*Ley de La Mancomunidad Municipal N° 29029, 2009, Art. 4*).

En la ley se especifica que se va a dar prioridad a las mancomunidades, pero eso es solamente discurso. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Respecto a las dificultades en la inversión, el representante de la AAA-M sostiene la postura de que los gobiernos territoriales no comprometen su presupuesto en la implementación de los proyectos que se coordinan en las instancias de planificación, puesto que suponen inversiones de largo plazo y la visión de los gobernantes es cortoplacista:

Para poder realizar acciones, para poder implementar un modelo de gestión, se necesita inversión, y ¿dónde está el presupuesto? Está en los ministerios, en el gobierno central, en los gobiernos regionales, en los gobiernos locales. Si se juntan y articulan estos niveles de gobierno se podría lograr la gobernanza hídrica.

Nosotros no somos ejecutores. Los proyectos se realizan a través de los gobiernos locales, regionales y ministerios. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

Sin embargo, se acota que la capacidad de inversión que tienen los gobiernos locales es para la elaboración de perfiles y no para la ejecución de proyectos.

Se necesita que los gobiernos locales aporten presupuesto. Ellos tienen presupuesto para la elaboración del perfil. Luego con los expedientes toquen la puerta de los ministerios para la contrapartida. No se da mucho interés porque el político da interés a otras obras que le dan más réditos políticos y no el cuidado medioambiental. (Entrevista a representante de la AAA-M, 2021)

Ello es corroborado por la MMCM: las mancomunidades se ven en la necesidad de hacer incidencia ante instancias de mayor poder y presupuesto, encontrándose reducidas a tareas de gestión y dependiendo de la voluntad del gobierno nacional o de las buenas relaciones que se establezcan con sus instituciones.

A mí me parece que las normas para la creación y la reglamentación de las mancomunidades están bien. Pero desde el momento que a una mancomunidad no se



otorga el financiamiento, ¿Entonces cuál es la diferencia? Mejor que lo vea el gobierno central. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

El gobierno nacional nos podría dar financiamiento, pero no cumplen. Hasta el momento solo una mancomunidad ha recibido financiamiento (La Mancomunidad Regional de Los Andes). (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Nosotros hemos renunciado a ser unidad ejecutora. Hemos tenido que renunciar por que reuniendo nos ha alcanzado solo para el perfil, pero para hacer el expediente ya costaba mucho más y para ello he tenido que recurrir a la Mancomunidad Regional de Los Andes y ellos los hicieron con sus recursos. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Una descentralización económica-fiscal, es uno de los niveles más avanzados de descentralización, porque implican un ajuste considerable en el presupuesto nacional, el cual se ha visto que ha experimentado un fenómeno de recentralización hacia el gobierno nacional en los últimos años, cuando ya de por sí el presupuesto destinado a gobiernos locales no ha excedido al 17% en los últimos 10 años (Llanos, 2019). Este problema se ve claramente reflejado en las dificultades expresadas por la mancomunidad. Ante ello, no existe una respuesta clara por parte de la Secretaría de Descentralización, entidad encargada de las políticas con respecto a mancomunidades:

No hay ningún problema con la constitución de mancomunidades. Ya se han constituido 206 mancomunidades, que agrupan a cerca de 1000 municipalidades. Actualmente ello se encuentra en un proceso de consolidación.

(con respecto al problema de asignación presupuestal) Si es que existiese alguna dificultad, eso debe ser conversado con la misma mancomunidad. (Entrevista a representante de la Secretaría de Descentralización, 2020).

Sin embargo, al no existir responsabilidad del gobierno nacional, cuando se trata de viabilizar intervenciones de recuperación, las autoridades locales pierden interés en los proyectos cuando no son las municipalidades las que están a cargo de la ejecución.

Los alcaldes no le dan interés por que no lo van a ejecutar ellos sino el gobierno central. Realmente los alcaldes toman mayor interés cuando son ellos los que van a ejecutar el proyecto, esa es la realidad. (Entrevista a representante de MMCM, 2020)

Para el nuevo proyecto de recuperación de ecosistemas fluviales, muchas de estas dificultades se espera que se superen y que finalmente logren hacerse cargo de llevarlo a cabo con autonomía, en el marco de una gestión descentralizada.

## CONCLUSIONES

### *Acerca del proceso de planificación territorial y operativa*

La mancomunidad es un organismo que articula territorios en torno a una problemática común, cada uno de los cuales tiene un proceso de planificación territorial propio. El tipo de planificación que realiza una mancomunidad es de carácter operativo: tiene objetivos como institución y se basa en la formulación e implementación de proyectos para lograrlos. El estudio del caso de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM) y su proceso de gestión para la recuperación de los ecosistemas fluviales ha evidenciado que la acción de las mancomunidades es muy limitada cuando se trata de proyectos ambientales de gran envergadura. Un proyecto como el que intenta impulsar la MMCM debiera estar articulado a una planificación y ordenamiento territorial integral, a nivel de las provincias, las regiones o la cuenca. Aun así, la MMCM se plantea el impulso de una planificación del desarrollo territorial como objetivo, proceso al cual aporta creando un espacio de concertación intergubernamental.

Dado el problema de fragmentación jurisdiccional del país y las dificultades que existen para que todas las unidades territoriales (alrededor de 2000 en el país) logren implementar sus propios instrumentos de planificación, los casos de asociatividad entre territorios alrededor de problemas comunes debieran ser oportunidades para gestar procesos de planificación y gestión conjunta. Pero ello no se puede lograr si es que las mancomunidades no cuentan con mayores competencias para este fin, competencias que estén a la altura de sus objetivos y aspiraciones.

La experiencia de la MMCM, así como las mancomunidades en su conjunto, da cuenta de una reflexión sobre la escala más apropiada para intervenir en un territorio: La promoción de una acción a mayor escala y de impacto en múltiples territorios, es finalmente el objetivo de la conformación de las mancomunidades. Durante el presente estudio se han revisado múltiples enfoques integradores y se ha analizado el proceso de planificación a la luz de dichos enfoques.

Con respecto a los enfoques de análisis de la problemática ambiental, la MMCM aplica elementos tanto del desarrollo territorial como del enfoque de cuencas: Es de carácter multidimensional, conceptualiza la cuenca como sistema ecológico, promueve una unidad de gestión, considera los elementos endógenos del territorio para su aprovechamiento como potencialidades. Sin embargo, el entendimiento de la cuenca baja como territorio con características físicas unitarias y la búsqueda de una escala supralocal intermedia, pueden ser características que privilegien un enfoque paisajístico subyacente a los procesos de planificación de la MMCM. La mancomunidad concibe a las dos provincias, Huanta y Churcampa (y a las tres provincias adicionales, Acombamba, Tayacaja y Huancavelica) como una unidad de paisaje

unitaria, caracterizada no solo por sus ecosistemas fluviales, sino por su conexión dentro de un circuito económico-productivo.

Con respecto a los enfoques de gestión pública, se aprecia que a pesar de que existe una intensión de involucramiento de los actores del territorio, el liderazgo y capacidad de convocatoria de la mancomunidad no es suficiente para poder realizar gestar acciones con un enfoque de redes de gobernanza o de ordenamiento territorial concertado. Por el contrario, la mancomunidad se vuelve un actor periférico de redes de gobernanza liderados por otras entidades, como los organismos desconcentradas de gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca.

Es el enfoque de descentralización el que genera mayores elementos de discusión, pues la mancomunidad en sí misma constituye una estrategia descentralista, sin embargo, el proceso de planificación llevado a cabo refleja falencias en cuanto a la implementación de dicho enfoque. Si bien la MMCM se plantea objetivos ambiciosos, estos no se encuentran refrendados en una capacidad de inversión y en una delimitación adecuada de los sus roles como instancia articuladora.

#### ***Acerca de la articulación intergubernamental***

En cuanto al proceso de articulación con otras instituciones gubernamentales, la MMCM aún se encuentra en proceso de ser reconocida por otros actores que intervienen en el ámbito de la Cuenca del Mantaro. Los gobiernos regionales no conocen la experiencia de la MMCM, y conducen sus propios procesos de recuperación ambiental, desarticulados de la acción de la mancomunidad, mientras que instancias como el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Mantaro (CRHC-M) aglutina a tantos actores y de tantos tipos que la percepción de la MMCM es la de un espacio meramente protocolar, en el que sus necesidades y demandas no tienen repercusión. La acción de las entidades del gobierno central que conducen el proceso de descentralización, como la Secretaría de Descentralización, se limitan a labores administrativas y de registro de las mancomunidades, y no responden por las dificultades que puedan tener estas para viabilizar los objetivos para los que fueron creadas. Es por ello que la MMCM viene gestando proyectos en coordinación directa con ministerios, como el MINAM, el MINAGRI y el MTC. No obstante, no se puede hablar de una relación de cooperación con los ministerios, pues la MMCM más bien se encuentra supeditada a la voluntad de estas instituciones, la cual puede ser muy fluctuante pues responde a los momentos políticos del país.

El sociograma de análisis de redes territoriales, evidencia entonces que existen dos conjuntos de acción diferenciados, que constituyen redes en torno a las dos instancias de

articulación estudiadas: la mancomunidad y el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Mantaro. Es este último el que posee mayor centralidad y mayor cantidad de vínculos. La mancomunidad se encuentra ubicada de manera más periférica con respecto a la red, y con menor cantidad de vínculos, sin embargo, los enlaces establecidos con los gobiernos locales evidencian una relación fuerte de cooperación.

Se debe tener en cuenta que el análisis es limitado pues solo toma en cuenta actores gubernamentales. Los vínculos no estudiados con organismos de la sociedad civil, como por ejemplo organizaciones de usuarios de agua, o con empresas usuarias del agua, podría dar cuenta de otras redes que pudiesen potenciar o expandir la capacidad de acción de la mancomunidad.

Si bien, de acuerdo al análisis del presente trabajo, no existen muchas alianzas consolidadas ni relaciones de cooperación sostenidas en el tiempo, la complementariedad en cuanto a las problemáticas identificadas y a los objetivos de desarrollo ambiental, dan cuenta de que potencialmente se podrían forjar instancias de cooperación. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Huancavelica viene trabajando un proyecto similar de recuperación y estaría interesado en poder conocer la experiencia de los gobiernos locales de modo de poder tener una acción articulada, pues sus objetivos son similares.

Sin embargo, así como existen condiciones para potenciales alianzas, también las hay para potenciales conflictos, en los cuales los territorios de la mancomunidad se encuentran en la posición de perjudicados. Las provincias que conforman esta mancomunidad, Huanta y Churcampa, se encuentran dentro de aquellas sistemáticamente rezagadas y con trampas territoriales de pobreza y desigualdad históricas. La cuenca del Mantaro, es una cuenca priorizada por la institucionalidad de la gestión de recursos hídricos, en tanto brinda un servicio de suministro importante de recursos a la ciudad de Lima a través de los transvases de agua y proyectos de infraestructura hidroeléctrica. Sin embargo, la atención se centra en la cuenca alta, anterior al transvase y su conexión con la cuenca del Chillón-Rímac-Lurín (cuenca con instrumentos significativamente más elaborados que los de otras cuencas del país), dejando rezagada la parte baja, donde se encuentran las localidades de Huanta y Churcampa. Este es un ejemplo de política extraterritorial, conducida desde el poder central, que se confronta con una demanda socioambiental de territorios que deciden cooperar (a través de una mancomunidad) para abordar la problemática en torno a un recurso escaso como el agua y la degradación generada por el bajo suministro de este recurso.

Este potencial conflicto supone un reto a futuro para la mancomunidad. Las aspiraciones de expandir sus límites a tres provincias más, puede funcionar como mecanismo para ganar reconocimiento y poder dentro de la cuenca y poder elevar sus demandas.

### ***Acerca de la inversión descentralizada en proyectos de recuperación***

En cuanto al financiamiento directo para la realización de proyectos de recuperación, la situación de la MMCM no es distinta a la de cualquier mancomunidad del país, pues en la práctica ninguna (salvo la Mancomunidad Regional de Los Andes) ha podido recibir una transferencia para la ejecución de iniciativas propias. Las trabas burocráticas son muchas, tanto en la conformación de una mancomunidad, como en el diseño y formulación de proyectos, pues se cuenta con pocos recursos, son poco personal, con poca información para la toma de decisiones. La mancomunidad se sostiene prácticamente de la voluntad de los gobiernos que la conforman, con el aporte económico de esos gobiernos, que alcanza para un equipo de trabajo muy reducido.

El hecho de que las mancomunidades gestionen cada proyecto que tienen con un organismo distinto del gobierno nacional, además pertenecientes a distintos sectores, no permiten una acción descentralizada y articulada. Los proyectos de la mancomunidad que actualmente se movilizan con mayor celeridad son los de infraestructura vial, los cuales, si bien son importantes para el desarrollo económico y productivo, necesitan estar articulados a proyectos de mayor envergadura, como el de recuperación de ecosistemas a nivel de cuenca, que actualmente se encuentra en una fase de pre-inversión con un horizonte poco claro.

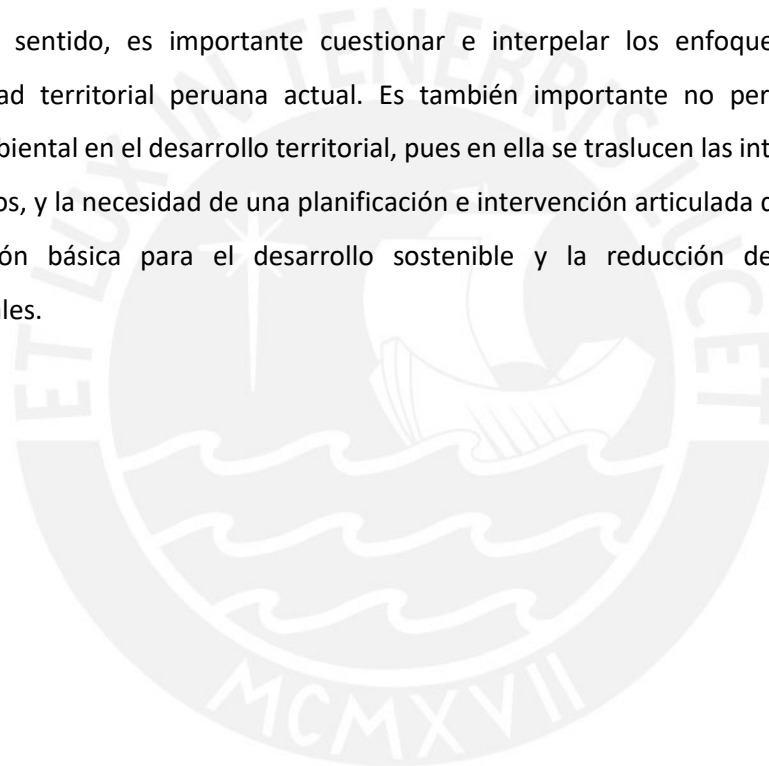
La otra cara de la moneda la representan percepciones acerca del poco compromiso de los gobiernos locales para asumir la tarea de implementación de los objetivos trazados por instancias de coordinación y articulación, como el CRHC-M. Los proyectos de recuperación de ecosistemas, y en general las acciones en materia ambiental, son procesos de largo plazo y de un impacto indeterminado, y los gobiernos locales pueden adolecer de visiones cortoplacistas.

Sin embargo, en el caso estudiado, las demandas de la mancomunidad en cuanto al cumplimiento de la Ley de Mancomunidad Municipal, que especifica competencias de ejecución, son claras. El proceso observado en el análisis del contexto institucional, nos indica que existe una tendencia a la recentralización, por lo cual las mancomunidades, como estrategias descentralistas, pueden también estar perdiendo fuerza en las prioridades del gobierno nacional.

\*\*\*

Las mancomunidades son un motor importante para la conformación y consolidación del proceso de descentralización, pues expresan la reafirmación de los actores locales por una apuesta descentralista que les permita reducir las desigualdades existentes a nivel del país, con intervenciones de mayor escala y en algunos casos con una lógica de complementariedad ecológica, teniendo la posibilidad de acceder a fondos adicionales a los que reciben normalmente como entidades gubernamentales. Sin embargo, es claro que los resultados del esfuerzo mancomunado pueden variar, dependiendo de diversas limitaciones político-institucionales exógenas que dificultan la gestión del territorio y por las propias barreras de un sistema de planificación centralizado, tecnocrático y burocrático, al que le cuesta todavía advertir la necesidad de los territorios de un desarrollo autónomo.

En este sentido, es importante cuestionar e interpelar los enfoques que rigen la institucionalidad territorial peruana actual. Es también importante no perder de vista la dimensión ambiental en el desarrollo territorial, pues en ella se traslucen las interdependencias entre territorios, y la necesidad de una planificación e intervención articulada de mayor escala, como condición básica para el desarrollo sostenible y la reducción de desigualdades socioambientales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional. (2002). *Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú*.  
<https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/8-descentralizacion-politica-economica-y-administrativa-para-propiciar-el-desarrollo-integral-armo>
- Agnew, J., & Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: Lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191–2013.  
<https://www.redalyc.org/pdf/396/39617525008.pdf>
- Agosto, H. A. (2016). Restauración ambiental sostenible de superficies degradadas en el valle del mantaro, Perú. *Dinámica de Sistemas*, 1–20. <http://dinamica-de-sistemas.com/revista/0316a-dinamica-de-sistemas.pdf>
- Agudo González, J. (2007). Paisaje y gestión del territorio. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 15, 197–237.  
<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6113/6576>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5–32.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública* (1st ed.). Fondo de Cultura Económica.  
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=WfKWDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=gobernanza&ots=-tDnGnJ-TB&sig=Fp13ej4yPM30f1o2zP0efvPBtXI#v=onepage&q=gobernanza&f=false>
- Aguirre, M. A., López Ibarra, L. I., Bolaños Trochez, F. V., & González Guevara, D. F. (2017). Percepción del paisaje, agua y ecosistemas en la cuenca del río Dagua, Valle del Cauca, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 22(1), 109–126.  
<https://doi.org/10.19053/01233769.5402>
- Albuquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). *El desarrollo territorial: Enfoque, contenido y políticas*. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf?fbclid=IwAR06cPzUkcZdwh1GZb5zdZnQiaAG3kQ4mfhyFnSSEDISdXMZmn aCRDAADfY>
- Apoyo Consultoría. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.  
[https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad democrática/pe.Estudio proceso de descentralizacion.pdf](https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf)
- Arana Velarde, F. (2018). *El crecimiento urbano y su influencia por el cambio de uso de tierras en el Valle del Mantaro* [Universidad Nacional Federico Villareal].  
<http://repositorio.unfv.edu.pe/handle/UNFV/2167>
- Arce, S., & Calderón, M. (2018). Suelos contaminados con plomo en la Ciudad de La Oroya-Junín y su impacto en las aguas del Río Mantaro. *Revista Del Instituto de Investigación de La Facultad de Ingeniería Geológica, Minera, Metalúrgica y Geográfica*, 20(40), 48–55.  
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/iigeo/article/view/14389>
- Autoridad Nacional del Agua. (2016a). *Estrategia Nacional para el mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos*.  
[https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/r.j.\\_042-2016-ana\\_-\\_copia.pdf](https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/r.j._042-2016-ana_-_copia.pdf)
- Autoridad Nacional del Agua. (2016b). *Planificación Hídrica en el Perú* (p. 31). Autoridad Nacional del Agua.  
[http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/planificacion\\_hidrica\\_en\\_el\\_](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/planificacion_hidrica_en_el_)

- peru.pdf?fbclid=IwAR3bxN4Z\_68qAABKHQfYmd-bs2xhEiEuZ2gyqCtKtVJzLg25rX4\_rR-PB4c  
 Autoridad Nacional del Agua. (2018). *Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Mantaro*.  
<http://www.ana.gob.pe/2019/consejo-de-cuenca/mantaro/Ante>
- Autoridad Nacional del Agua. (2019, August 19). Integrantes del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Interregional Mantaro recorren zona media y baja del río Mantaro. *Autoridad Nacional Del Agua*. <https://www.ana.gob.pe/noticia/integrantes-del-consejo-de-recursos-hidricos-de-cuenca-interregional-mantaro-recorren-zona?fbclid=IwAR38aQujZPe1OIIVx53vWSnLpzu3MTYb9JrmcnfMxofA8-h7LssJOpelpUk>
- Ávila-García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*, 55, 18–31. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.01>
- Balanta Martínez, V. J. (2015). Análisis del ordenamiento territorial de las cuencas hidrográficas, desde la perspectiva del desarrollo sostenible. *Revista FACCEA*, 5(2), 146–159. <http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/faccea/article/view/465>
- Baltazar Castañeda, H. (2015). Cambio climático y diversidad de insectos en el Valle del Mantaro. *Convicciones*, 2(1), 57–71. <http://revistas.uncp.edu.pe/index.php/convicciones/article/view/195>
- Barborak, J. R., Palomo, I., Montes, C., & Cuesta, F. (2015). *Planificación en Áreas Protegidas: Territorio y Cambio Climático*. GIZ. [https://www.researchgate.net/publication/279191057\\_Planificacion\\_en\\_Areas\\_Protegidas\\_Territorio\\_y\\_Cambio\\_Climatico](https://www.researchgate.net/publication/279191057_Planificacion_en_Areas_Protegidas_Territorio_y_Cambio_Climatico)
- Benabent Fernández De Córdoba, M. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales.*, 48(189), 353–368. [https://www.researchgate.net/publication/315685139\\_Teorias\\_de\\_la\\_planificacion\\_territorial\\_metodos\\_de\\_decision](https://www.researchgate.net/publication/315685139_Teorias_de_la_planificacion_territorial_metodos_de_decision)
- Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56–71. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013>
- Bertrand, G. (2008). Un paisaje más profundo. De la epistemología al método. *Cuadernos Geograficos*, 43, 17–27. <http://www.redalyc.org/pdf/171/17104302.pdf>
- Bielza de Ory, V. (2008). Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico. *Textos Docentes*, 137, 9–17. <http://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/2012-09-28BielzaOryOTZaragoza2008.pdf>
- Blanco, J. A. (2017). Bosques, suelo y agua: Explorando sus interacciones. *Ecosistemas*, 26(2), 1–9. <https://doi.org/10.7818/ECOS.2017.26-2.01>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, 30(90), 27–40. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Bonilla Di Tolla, E. (2010). Una aproximación al paisaje cultural del valle del Mantaro. *Ingeniería Industrial*, 0(028), 229. <https://doi.org/10.26439/ing.ind2010.n028.250>
- Braig, M., Costa, S., & Göbel, B. (2015). Desigualdades sociales e interdependencias globales en América Latina: una valoración provisional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 209–236. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72136-7](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72136-7)
- Bravo Inclán, L. A. (2003). Efecto de aguas contaminadas en ecosistemas continentales y manejo de cuencas. *Foro Internacional. Rehabilitación, Conservación y Manejo de Ecosistemas*, 1–13. [https://www.researchgate.net/publication/272418893\\_Efecto\\_de\\_aguas\\_contaminadas\\_en\\_ecosistemas\\_continentales\\_y\\_manejo\\_de\\_cuencas](https://www.researchgate.net/publication/272418893_Efecto_de_aguas_contaminadas_en_ecosistemas_continentales_y_manejo_de_cuencas)
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283–310.



- <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n2/v72n2a4.pdf>
- Brown, J. C., & Purcell, M. (2005). There's nothing inherent about scale: Political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36(5), 607–624. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2004.09.001>
- Camacho Valdez, V., & Ruiz Luna, A. (2012). Marco conceptual y clasificación de los servicios ecosistémicos. *Revista Bio Ciencias*, 1, 3–15. [https://www.researchgate.net/publication/235985361\\_Marco\\_conceptual\\_y\\_clasificacio\\_n\\_de\\_los\\_servicios\\_ecosistemicos](https://www.researchgate.net/publication/235985361_Marco_conceptual_y_clasificacio_n_de_los_servicios_ecosistemicos)
- Campana Ocampo, Á. (2017). *Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú*. <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/08/Desigualdad-desarrollo-territorial-y-descentralización.pdf>
- Cavallaro, S., Nicosia Burgos, F., & Fontaneto, P. J. (2010). La cartografía ambiental como base para los estudios de planificación ecológica del territorio. *Revista de La Asociación Geológica Argentina*, 66(4), 475–483. [https://www.researchgate.net/publication/262651545\\_La\\_cartografia\\_ambiental\\_como\\_base\\_para\\_los\\_estudios\\_de\\_planificacion\\_ecologica\\_del\\_territorio](https://www.researchgate.net/publication/262651545_La_cartografia_ambiental_como_base_para_los_estudios_de_planificacion_ecologica_del_territorio)
- Ceccon, E. (2003). Los bosques ribereños y la restauración y conservación de cuencas hidrográficas. *Ciencias*, 72. <http://revistas.unam.mx/index.php/cns/article/viewFile/11921/11243>
- CEPAL. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf)
- CEPAL. (2018). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43415-segundo-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo>
- CEPLAN. (2018). *Guía de Políticas Nacionales* (p. 82). [https://issuu.com/ceplan/docs/guia\\_politicas\\_nacionales\\_v20180919](https://issuu.com/ceplan/docs/guia_politicas_nacionales_v20180919)
- CEPLAN. (2019). *Visión del Perú al 2050* (p. 5). CEPLAN. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- CEPLAN. (2020a). *Articulación de Planes en el SINAPLAN*. <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/planes/>
- CEPLAN. (2020b). *Planes territoriales*. <https://www.ceplan.gob.pe/planes-territoriales/>
- Chamochumbi, W. (2010). *El ordenamiento territorial en la gestión de cuencas hidrográficas: criterios de base y nuevos elementos de discusión*. [https://www.alainet.org/images/art\\_doc\\_OTygestioncuencashidrograficas\\_vnpu.pdf](https://www.alainet.org/images/art_doc_OTygestioncuencashidrograficas_vnpu.pdf)
- Chanca Flores, A. (2018). El Nevado Huaytapallana y el Valle del Mantaro, un reencuentro final. *Naturaleza y Sociedad*, 01(01), 30–33. <https://doi.org/10.18259/nys.2018007>
- Chiarella Quinhoes, J., & Yakabi, K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planeamiento Regional*, 3(2), 137–158. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial.-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>
- Chiarella Quinhoes, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio Y Desarrollo*, 17, 208–225. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/11355>
- CND. (2006). *Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. [http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/i2006-ConsejoNacionaldeDescentralizacion-Politica8\\_0.pdf](http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/i2006-ConsejoNacionaldeDescentralizacion-Politica8_0.pdf)
- Congreso de la República. (2015). *Evaluación del proceso de descentralización 2014-2015*. <https://www.edugestores.pe/docs/evaluacion-del-proceso-de-descentralizacion-2014->

2015/

- Creswell, J. W. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods approaches* (4th ed.). SAGE.
- Cuellar, E., & Medina, T. (2009). Agrobiodiversidad, género y cambio climático en la cuenca del río Mantaro. *Tecnología y Sociedad*, 16(8), 83–100.  
[https://www.researchgate.net/profile/Javier\\_Gonzales\\_Iwanciw/publication/234128657\\_Aprendiendo\\_a\\_adaptarnos\\_al\\_cambio\\_climatico\\_en\\_los\\_ambitos\\_locales\\_Una\\_experiencia\\_de\\_adaptacion\\_a\\_nivel\\_local\\_en\\_las\\_regiones\\_de\\_montana\\_de\\_Bolivia/links/0912f50f6d1acf02](https://www.researchgate.net/profile/Javier_Gonzales_Iwanciw/publication/234128657_Aprendiendo_a_adaptarnos_al_cambio_climatico_en_los_ambitos_locales_Una_experiencia_de_adaptacion_a_nivel_local_en_las_regiones_de_montana_de_Bolivia/links/0912f50f6d1acf02)
- Cuenca Lozano, J. (2009). Ordenación del territorio, urbanismo y ecología del paisaje. In C. Iglesias Merchán (Ed.), *Ecología del paisaje y seguimiento ambiental: Feedback en materia ambiental* (pp. 69–84). ECOPAS.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3128562>
- Cusiche Pérez, L. F. (2017). *Ecodiseño para mitigar la contaminación por aguas residuales al lago de Junín* [Universidad Nacional del Centro del Perú].  
[http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/4136/Cusiche\\_Perez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/4136/Cusiche_Perez.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Damonte, G. (2016). Restricciones y trampas al crecimiento territorial - El caso de dos territorios andinos del Perú. In A. Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga, & A. Tomaselli (Eds.), *Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: Los casos de Chile, México y Perú* (pp. 339–378). RIMISP, Universidad Iberoamericana.
- de la Fuente de Val, G., Aauri Mezquida, J., & de Lucio Fernández, J. V. (2004). El aprecio por el paisaje y su utilidad en la conservación de los paisajes de Chile Central. *Ecosistemas: Revista Científica y Técnica de Ecología y Medio Ambiente*, 13(2), 11.  
<https://doi.org/10.7818/re.2014.13-2.00>
- Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - D.S. N° 242-2018-EF.* (2018). Ministerio de Economía y Finanzas.  
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/archivos-historicos/temas-historico/invierte-pe/18442-decreto-supremo-n-242-2018-ef-2/file>
- Decreto Supremo N° 046-2010-PCM.* (2010). <https://municipioaldia.com/wp-content/uploads/1/2010/04/Reglamento-MANcomunidad.pdf>
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage.
- Diagnóstico de la Cuenca del Mantaro bajo la visión del cambio climático: Volumen II. (2005). In V. H. Velásquez (Ed.), *Repositorio institucional - IGP: Vol. II*. Instituto Geofísico del Perú.  
<http://repositorio.igp.gob.pe/handle/IGP/715>
- Días Varela, E. R. (2005). *Planificación ecológica multiescala con Sistemas de Información Geográfica para la sostenibilidad de los Paisajes. Aplicación a la comarca de A Mariña Oriental (NE de Galicia-España)*. [Universidade de Santiago de Compostela].  
<https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/9529>
- Durán Vian, F., Serrano-Martínez, M., & Pons Izquierdo, J. J. (2018). Recuperación del paisaje fluvial y su revalorización social: el caso de Arévalo (Ávila). *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 78, 419–443. <https://doi.org/10.21138/bage.2719>
- Escobal, J. (2016). Trampas territoriales de pobreza y desigualdad en el Perú. In Anthony Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga, & A. Tomaselli (Eds.), *Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: Los casos de Chile, México y Perú* (pp. 267–338). RIMISP, Universidad Iberoamericana.
- Esguerra Espinosa, J. S. (2018). *Competitividad Territorial: Metodología para la Planificación Multi-escalar y la Integración Regional* [Universidad de La Salle].  
[http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/28885/69131001\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/28885/69131001_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11–32.

- <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Fernández, J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno>
- Fernández Tabales, A., Pedregal Mateos, B., Rodríguez Mateos, J. C., Pita Lopez, M. F., & Zoido Naranjo, F. (2009). El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 50, 157–172. <http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/ODTA.htm>
- Fleury, S. (2014). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12–13, 221–247. <https://www.researchgate.net/publication/39180621>
- Flick, U. (2015). *El diseño de la investigación cualitativa*. Morata.
- French, A. (2016). ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. *Anthropologica*, 34(37), 61–86. <https://doi.org/https://doi.org/10.18800/anthropologica.201602.003>
- Frolova Ignateva, M. (2006). Desde el concepto de paisaje a la Teoría de geosistema en la Geografía rusa: ¿hacia una aproximación geográfica global del medio ambiente? *Ería: Revista Cuatrimestral de Geografía*, 70, 225–235. <https://doi.org/10.17811/er.0.2006.225-235>
- Frolova Ignateva, M. (2008). El estudio de los paisajes del agua en una cuenca vertiente: propuesta metodológica. *Revista de Estudios Regionales*, 83, 21–47. <https://www.redalyc.org/pdf/755/75511145001.pdf>
- Frothingham, K. M., Rhoads, B. L., & Herricks, E. E. (2002). A multiscale conceptual framework for integrated ecogeomorphological research to support stream naturalization in the Agricultural Midwest. *Environmental Management*, 29(1), 16–33. <https://doi.org/10.1007/s00267-001-0038-7>
- García García, M., & Sanchiz, M. B. (2012). El paisaje como medio para la planificación territorial. *Ciudades*, 15(1), 115–132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4091563>
- García Martínez, P. (2008). ¿Una geografía del medio ambiente? *Cuadernos Geográficos*, 43, 385–388. <https://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/043/043-023.pdf>
- Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. In *Desarrollo rural y recursos naturales*. GRADE. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30\\_glave.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20121109041114/30_glave.pdf)
- Godoy, M. E. (2005). Aportes del enfoque sistémico al caso de la problemática ambiental y urbano paisajística del Río Xibi Xibi (San Salvador de Jujuy – Jujuy-Argentina). *Nº – Nº*, 9(16), 1–15. <http://www.revistakairos.org/wp-content/uploads/Microsoft-Word-JORN-JUJUY-RIO-XIBI-.pdf>
- Góngora-Mera, M. (2017). *Desigualdades Interdependientes* (Manual de Curso TrAndeS). [https://www.programa-trandes.net/Ressources/Manuales/Manual\\_Gongora-Mera.pdf](https://www.programa-trandes.net/Ressources/Manuales/Manual_Gongora-Mera.pdf)
- Gonzales De Olarte, E., Pinzás García, T., & Trivelli Avila, C. (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú* (No. 69; Documento de Trabajo). <http://www.iep.org.pe>
- González González, M. J. (2002). La ciudad sostenible: Planificación y teoría de sistemas. *Boletín de La A.G.E.*, 33, 93–102. [https://www.researchgate.net/publication/28081088\\_La\\_ciudad\\_sostenible\\_planificacio\\_n\\_y\\_teoria\\_de\\_sistemas](https://www.researchgate.net/publication/28081088_La_ciudad_sostenible_planificacio_n_y_teoria_de_sistemas)
- González Rojas, D. (2016). Tratamiento de los espacios fluviales urbanos andaluces en la planificación territorial y sectorial. *Cuadernos Geográficos*, 56(2), 72–93.
- Guevara, G., Reinoso, G., García, J. E., Franco, L. M., García, L. J., Yara, D. C., Briñez, N., Ocampo, M. L., Quintana, M. I., Pava, D. Y., Flórez, N. Y., Ávila, M. F., Hernández, E. E., Lozano, L. A., Guapucal, M., Borrero, D. A., & Olaya, E. J. (2008). Aportes para el análisis de ecosistemas fluviales: una visión desde ambientes ribereños. *Revista Tumbaga*, 3,

- 109–127. <http://revistas.ut.edu.co/index.php/tumbaga/article/view/89/89>
- Gutarra Balbín, Á. J. (2015). *Valorización paisajística visual de la zona ribereña del Río Mantaro* [Universidad Nacional del Centro del Perú].  
[http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/154/TARQ\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/154/TARQ_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Haas, C., Capdevila, C., Vilaplana, V., & Figueras, P. (2005). as Mancomunidades en España. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 151–176.  
[https://www.researchgate.net/publication/28083615\\_Las\\_Mancomunidades\\_en\\_Espana/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/28083615_Las_Mancomunidades_en_Espana/citation/download)
- Henríquez Opazo, O. E. (2018). *Los sistemas políticos y su influencia en la descentralización política de América Latina (1994-2015): el caso Chile, Colombia y Perú* [Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/47791/1/T39962.pdf>
- Herrera Calvo, P. M. (2009). De paisajes, ecologías y, por qué no, seguimientos... In C. Iglesias Merchán (Ed.), *Ecología del paisaje y seguimiento ambiental: Feedback en materia ambiental* (pp. 45–68). ECOPAS.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3128556>
- Irastorza Vaca, P. (2006). *Integración de la ecología del paisaje en la planificación territorial. Aplicación a la comunidad de Madrid* [Universidad Politécnica de Madrid].  
[http://oa.upm.es/468/1/PEDRO\\_IRASTORZA\\_VACA.pdf](http://oa.upm.es/468/1/PEDRO_IRASTORZA_VACA.pdf)
- Jiménez Chaves, V., & Comet Weiler, C. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *Academo. Revista de Investigación En Ciencias Sociales y Humanidades*, 3(2), 1–11. <https://docplayer.es/53773209-Los-estudios-de-casos-como-enfoque-metodologico-case-studies-as-a-methodological-approach.html>
- Josse, C., Cuesta, F., Navarro, G., Barrena, V., Becerra Ramirez, M. T., Cabrera, E., Chacón-Moreno, E., Ferreira, W., Peralvo, M., Saito, J., Tovar, A., & Naranjo, L. (2010). Physical Geography and Ecosystems in the Tropical Andes. In *Climate Change and Biodiversity in the Tropical Andes* (pp. 152–169). Scope, MacArthur Foundation, IAI.  
<https://www.researchgate.net/publication/259477775>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.
- Ley de Bases de la Descentralización N° 27783*. (2001). Congreso de la República del Perú.  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)
- Ley de la Mancomunidad Municipal N° 29029*. (2009). Congreso de la República del Perú.  
[http://www.inicam.org.pe/normativa/legislacion/Ley\\_29029.pdf](http://www.inicam.org.pe/normativa/legislacion/Ley_29029.pdf)
- Ley de Recursos Hídricos N° 29338*. (2009). Congreso de la República del Perú.  
[http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/ley\\_29338\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/publication/files/ley_29338_0.pdf)
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972*. (2012). Congreso de la República del Perú.  
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/capacita/programacion\\_formulacion\\_p\\_resupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_p_resupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf)
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I., & Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas* (No. 229; Inclusión Social y Desarrollo).  
[https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1516370794DT229DesafiosInstitucionalesparalaArticulaciondePPPP.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1516370794DT229DesafiosInstitucionalesparalaArticulaciondePPPP.pdf)
- Llanos Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207–220.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v7n3/v7n3a1.pdf>
- Llanos, P. (2019). Presupuesto 2020: Entre la inercia y la descentralización. *Grupo Propuesta Ciudadana*, 27, 1–15. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2019/10/NIA-27-2019-Presupuesto-2020.pdf>
- Luisa Suárez Alonso, M., & Rosario Vidal-Abarca, M. (2012). Ecosistemas de ríos y riberas: conocer más para gestionar mejor. *Ambienta*, 98, 1–5.  
<https://www.researchgate.net/publication/285153891>

- Maass, J. M. (2004). La investigación de procesos ecológicos y el manejo integrado de cuencas hidrográficas: un análisis del problema de escala. In *El Manejo Integral de Cuencas en México* (pp. 50–65). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.  
<http://centro.paot.mx/documentos/ine/452.pdf#page=64>
- Madrid, C., Cabello, V., & Giampietro, M. (2013). Water-Use Sustainability in Socioecological Systems: A Multiscale Integrated Approach. *BioScience*, 63(1), 14–24.  
<https://doi.org/10.1525/bio.2013.63.1.6>
- Mallqui Caballero, C., & Lau Luis, D. (2012). A cien años de Paisajes peruanos: la importancia del paisaje cultural en la actualidad. *Espacio y Desarrollo*, 96(24), 89–96.  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/7586>
- Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro. (2019a). *Plan Operativo Anual 2019* (p. 16).
- Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro - Mantaro. (2019b). *Recuperación de ecosistemas de la cuenca del Mantaro, provincias de Huancavelica, Tayacaja, Acobamba, Churcampá y Huanta, Departamento de Huancavelica y Ayacucho [Estudio de pre-inversión]* (p. 31).
- Manzanal, M. (2005). Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino). III Parte, 30p., En Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magalhães Tavares, Jorge Natal, Rosélia Piquet (Comp.), *Globalizao e Território. Ajustes Periféricos, Arquimedes Edições–IPPUR*, ISBN, 1–31.  
<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Ponencia 1.PDF>
- Martín Gutiérrez, P. (1999). El sociograma como instrumento que desvela la complejidad. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 2, 129–152.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.5944/empiria.2.1999.713>
- Martínez Miguélez, M. (2006). Validez y confiabilidad en la metodología cualitativa. *Paradigma*, 27(2), 07–33. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1011-22512006000200002&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512006000200002&lng=es&tlng=es)
- Mata Olmo, R. (2019). Paisaje y territorio. Un desafío teórico y práctico. *Agua, Territorio y Paisaje*, 243–282.  
[https://www.researchgate.net/publication/28295859\\_Paisaje\\_y\\_territorio\\_un\\_desafio\\_teorico\\_y\\_practico](https://www.researchgate.net/publication/28295859_Paisaje_y_territorio_un_desafio_teorico_y_practico)
- Máttar, J., & Mauricio Cuervo, L. (Eds.). (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/S1700693\\_es.pdf?sequence=10&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/S1700693_es.pdf?sequence=10&isAllowed=y)
- Matteucci, S. (2014). El rol de la ecología de paisajes en la planificación y gestión del espacio. *Revista de Ciencias Sociales*, 20(1), 179–191.  
[https://www.researchgate.net/publication/268035501\\_El\\_rol\\_de\\_la\\_ecologia\\_de\\_paisajes\\_en\\_la\\_planificacion\\_y\\_gestion\\_del\\_espacio](https://www.researchgate.net/publication/268035501_El_rol_de_la_ecologia_de_paisajes_en_la_planificacion_y_gestion_del_espacio)
- Mazurek, H. (2006). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. URD Éditions.
- Mazzoni, E. (2014). Unidades de paisaje como base para la organización y gestión territorial. *Estudios Socioterritoriales: Revista de Geografía*, 16(2), 51–81.  
[https://www.researchgate.net/publication/317535629\\_Unidades\\_de\\_paisaje\\_como\\_base\\_para\\_la\\_organizacion\\_y\\_gestion\\_territorial](https://www.researchgate.net/publication/317535629_Unidades_de_paisaje_como_base_para_la_organizacion_y_gestion_territorial)
- Meli, P., Hernández, G., Castro, E., & Carabias, J. (2014). Vinculando paisaje y parcela: un enfoque multi-escala para la restauración ecológica en áreas rurales Linking landscape and plots: A multi-scale approach for ecological restoration in rural socio-ecosystems. *Investigación Ambiental*, 7(1), 1–11.  
[https://www.researchgate.net/publication/281626692\\_Vinculando\\_paisaje\\_y\\_parcela\\_un\\_enfoque\\_multi-escala\\_para\\_la\\_restauracion\\_ecologica\\_en\\_areas\\_rurales](https://www.researchgate.net/publication/281626692_Vinculando_paisaje_y_parcela_un_enfoque_multi-escala_para_la_restauracion_ecologica_en_areas_rurales)
- Merlinsky, M. G. (2017). Ecología política del agua y territorialización de las luchas sociales. La experiencia del foro hídrico de Lomas de Zamora. *Anthropologica*, 35(38), 119–143.

- <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201701.005>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Presupuesto Público*.  
[https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100751&lang=es-ES&view=category&id=655](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&lang=es-ES&view=category&id=655)
- Ministerio del Ambiente. (2009). *Política Nacional del Ambiente* (p. 48).  
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Política-Nacional-del-Ambiente.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2010). *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial* (p. 19). <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Políticas-2da-Edicion-2013.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2014). *Plan de Recuperación de la Calidad Ambiental al 2021: Cuenca del río Mantaro* (p. 91). Ministerio del Ambiente.  
<https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-plan-recuperacion-calidad-ambiental-cuenca-rio-mantaro-2021>
- Molina, C. G. (2002). *Modelo de formación de políticas y programas sociales* (p. 24). Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).  
<https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/modelo-de-formacion-de-políticas-y-programas-sociales-carlos-gerardo-molina.pdf>
- Molina Paredes, M. X. (2013). *El paisaje fluvial en la gestión del recurso hídrico (Chile): Caso de estudio río Limari* [Universitat de Barcelona].  
[https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/97246/MXMP\\_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/97246/MXMP_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Mora Aliseda, J., & Garrido Velarde, J. (2018). Hildenbrand A. (2017): Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España. Universidad de Valencia, 370 pp. *Observatorio Medioambiental*, 21(0).  
<https://doi.org/10.5209/obmd.62665>
- Municipalidad Provincial de Churcampá. (2012). *Plan de Desarrollo Concertado Provincial 2012-2021*.  
[http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte\\_transparencia\\_enlaces.aspx?id\\_entidad=11948&id\\_tema=5&ver=#.X428bNBKiUk](http://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=11948&id_tema=5&ver=#.X428bNBKiUk)
- Municipalidad Provincial de Huanta. (2011). *Plan de Desarrollo Huanta al 2021*.  
<https://munihuanta.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/pdc2021.pdf>
- Murra, J. V. (1992). El control vertical de un máximo de pisos ecológicos y el modelo en archipiélago. In P. Morlon (Ed.), *Comprender la agricultura campesina en los Andes centrales (Perú - Bolivia)*. INRA Éditions.  
[https://www.researchgate.net/publication/311268573\\_Comprender\\_la\\_agricultura\\_campesina\\_en\\_los\\_Andes\\_centrales\\_Peru\\_-\\_Bolivia?enrichId=rgreq-d0c1c366cdb46d24c937cf85cdde74b7-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMxMTI2ODU3MztBUzo0MzQ1MjIwNjA3OTE4MDhAMTQ4MDYwOTU0M](https://www.researchgate.net/publication/311268573_Comprender_la_agricultura_campesina_en_los_Andes_centrales_Peru_-_Bolivia?enrichId=rgreq-d0c1c366cdb46d24c937cf85cdde74b7-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMxMTI2ODU3MztBUzo0MzQ1MjIwNjA3OTE4MDhAMTQ4MDYwOTU0M)
- Neyra Palomino, A. (2015). Ordenamiento territorial: Avances y perspectivas. In *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (pp. 7–14). Ministerio del Ambiente.  
<https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>
- Ollero Ojeda, A., Ibisate González De Matauco, A., & Elso Huarte, J. (2009). El territorio fluvial y sus dificultades de aplicación. *GEOGRAPHICALIA*, 56, 37–62.  
[https://www.researchgate.net/publication/320950433\\_El\\_territorio\\_fluvial\\_y\\_sus\\_dificultades\\_de\\_aplicacion](https://www.researchgate.net/publication/320950433_El_territorio_fluvial_y_sus_dificultades_de_aplicacion)
- ONU. (2005). *Evaluación de Ecosistemas del Milenio*.  
<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Orihuela, J. C. (2018). Institutions and place: bringing context back into the study of the resource curse. *Journal of Institutional Economics*, 14(1), 1–24.  
<https://doi.org/10.1017/S1744137417000236>
- Pacheco Rojas, D. (2020, February 10). Aprueban Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional [D.S. 022-2020-PCM]. *Pasión Por El Derecho*. <https://lpderecho.pe/aprueban-reglamento-ley-mancomunidad-regional-decreto-supremo-022-2020-pcm/>
- Palmer, M. A., Bernhardt, E. S., Allan, J. D., Lake, P. S., Alexander, G., Brooks, S., Carr, J., Clayton, S., Dahm, C. N., Follstad Shah, J., Galat, D. L., Loss, S. G., Goodwin, P., Hart, D. D., Hassett, B., Jenkinson, R., Kondolf, G. M., Lave, R., Meyer, J. L., ... Sudduth, E. (2005). Standards for ecologically successful river restoration. In *Journal of Applied Ecology* (Vol. 42, Issue 2, pp. 208–217). <https://doi.org/10.1111/j.1365-2664.2005.01004.x>
- Pascual, J. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática* (No. 3; Serie\_Desarrollo Económico).  
<https://www.yumpu.com/es/document/read/31537544/estrategia-territorial-como-inicio-de-la-gobernanza-democratica-la->
- Pérez Yruela, M., Lopez Iglesias, E., Sumpsi, J., & Bardaji, I. (2016). El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica. In A. C. Ortega & E. Moyano (Eds.), *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España* (pp. 25–74). Alinea Editora.  
[https://www.researchgate.net/publication/308033250\\_EL\\_ENFOQUE\\_TERRITORIAL\\_DEL\\_DESARROLLO\\_EN\\_ZONAS\\_RURALES\\_DE\\_LA\\_TEORIA\\_A\\_LA\\_PRACTICA](https://www.researchgate.net/publication/308033250_EL_ENFOQUE_TERRITORIAL_DEL_DESARROLLO_EN_ZONAS_RURALES_DE_LA_TEORIA_A_LA_PRACTICA)
- Pinilla Herrera, M. C., Barrera Bassols, N., & McCall, M. (2011). *Gestión y cultura del agua desde la perspectiva del paisaje en la cuenca del río Huámito, Michoacán, México* Management and water culture from the perspective of the landscape in the basin of the River Huámito Michoacán, México (Vol. 16).
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *¿Qué es la modernización de la Gestión Pública?*  
<https://sgp.pcm.gob.pe/que-es-la-modernizacion-de-la-gestion-publica/>
- Quintero, M. (Ed.). (2010). *Servicios ambientales hidrológicos en la región andina* (Vol. 45, Issue 3). IEP; CONDESAN.  
[http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/1536879952\\_quinteros\\_servicios\\_ambientales\\_region\\_andina.pdf](http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/1536879952_quinteros_servicios_ambientales_region_andina.pdf)
- Remy, M. I. (2015). *Desigualdad territorial en el Perú. Reflexiones preliminares [Documento de trabajo N° 221]*. IEP Ediciones.  
[http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/952/2/Remy\\_desigualdadterritorial.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/952/2/Remy_desigualdadterritorial.pdf)
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 518-2011/PCM-SD*. (2011).  
[http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf\\_2011/Setiembre/10-09-2011.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf_2011/Setiembre/10-09-2011.pdf)
- Richter, B. D., Mathews, R., Harrison, D. L., & Wigington, R. (2003). Ecologically sustainable water management: Managing river flows for ecological integrity. *Ecological Applications*, 13(1), 206–224. <http://www.instreamflowcouncil.org>
- Ríos del Planeta. (2019). *Río Mantaro: mapa, contaminación, y todo lo que necesita conocer*. Ríos Del Planeta. [https://riosdelplaneta.com/rio-mantaro/#Contaminacion\\_del\\_Rio\\_Mantaro](https://riosdelplaneta.com/rio-mantaro/#Contaminacion_del_Rio_Mantaro)
- Risler, J., & Ares, P. (2014). Talleres de mapeo. Recursos lúdicos y visuales para la construcción de conocimiento colectivo. *Ecología Política*, 48, 28–32.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4933303>
- Riveros, M. (2003). Mancomunidad municipal: realidad y perspectiva. In *La descentralización en América Latina, logros y desafíos* (p. 251). CEBEM.  
<https://www.bivica.org/files/descentralizacion-cooperacion.pdf>
- Rojas Mestre, C. (1997). Etnoecología y desarrollo agroecológico en la micro cuenca de Paca,

- Valle del Mantaro, Perú. In J. Van Kessel & H. Larraín Barros (Eds.), *Manos Sabias para criar la Vida* (pp. 196–201). Hombre y Ambiente. <https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a>
- Romero, H., & Vásquez, A. (2005). Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile. *Eure*, 31(94), 97–119. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v31n94/art06.pdf>
- Rotger, D. V. (2017). Paisaje fluvial y planificación del territorio. Perspectivas de integración en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, 37, 1. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2017.47085>
- Ruiz de Oña Plaza, C., & Morales Barragán, F. (2015). Gobernanza ambiental en redes de políticas públicas: La relación entre eficacia institucional y resultados de política. In M. C. Martínez Rodríguez (Ed.), *Gobernanza ambiental: Orígenes y estudios de caso*. Plaza y Valdés Editores. <http://bibliotecasibe.ecosur.mx/sibe/book/000050895>
- Sabogal, A. (2009). Distribución del agua en el Perú desde una perspectiva de cuenca. *Debates En Sociología*, 34, 9–20. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2531>
- Salcedo Lobatón, E. (2008). *Cooperación intermunicipal: Experiencias de Asociación Municipal de la Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE*. <https://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/06b615b3140a8bce45f3464af0ac23de.pdf>
- Sanabria Artunduaga, T. H. (2016). Limitaciones de la planificación territorial departamental. *Questionar: Investigación Específica*, 4(1), 31–44. <http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/6281/1/COL0100888-2016-4-1-PT.pdf>
- Sánchez Chuquimantari, O. (2013). La Urbanización en el valle del Mantaro y su influencia en la actividad Agrícola. *Ciudad y Arquitectura*, 6(2), 83–90. [http://cybertesis.uni.edu.pe/bitstream/uni/14914/1/CyA\\_Vol.6-n2-Art.8.pdf](http://cybertesis.uni.edu.pe/bitstream/uni/14914/1/CyA_Vol.6-n2-Art.8.pdf)
- Sandoval Escudero, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina* (Vol. 3). CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36967/1/S201436\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36967/1/S201436_es.pdf)
- Santos y Ganges, L. (2009). Paisajes culturales y planificación espacial. In C. Iglesias Merchán (Ed.), *Ecología del paisaje y seguimiento ambiental: Feedback en materia ambiental* (pp. 45–68). ECOPAS. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3128559>
- Schorr, B. (2018). *How Social Inequalities Affect Sustainable Development: Five Causal Mechanisms Underlying the Nexus* (No. 1; TrAndeS Working Paper Series). [https://www.programa-trandes.net/Ressources/working\\_papers/WP-1-Schorr-Online.pdf](https://www.programa-trandes.net/Ressources/working_papers/WP-1-Schorr-Online.pdf)
- Secretaría de Descentralización. (2019a). *Mancomunidades Regionales y Municipales*. <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/2018/01/05/mancomunidades-regionales-y-municipales/>
- Secretaría de Descentralización. (2019b). *Registro de Mancomunidades Municipales*. [http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Mancomunidades-Municipales\\_2019\\_04\\_10.pdf](http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Mancomunidades-Municipales_2019_04_10.pdf)
- SENAMHI. (2011). *Escenarios de Cambio Climático en la Cuenca del Río Mantaro para el año 2010* (p. 56). Ministerio del Ambiente. <https://www.care.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/6-PRAA-Escenarios-de-Cambio-Climatico-Cuenca-del-Mantaro-2100-Junin.pdf>
- Skewes, J. C., Solari, M. E., Guerra, D., & Jalabert, D. (2012). Los paisajes del agua: Naturaleza e identidad en la eucnca del río Valdivia. *Revista de Antropología Chilena*, 44(2), 299–312. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/chungara/v44n2/art07.pdf>
- Souza, R. (2009). O Sistema GTP (Geossistema-Território-Paisagem) como novo projeto geográfico para a análise da interface sociedade-natureza. *Formação (Online)*, 2(16), 89–



106. <http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/revista/artigos/n16v2/souza7.pdf>
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stewart, F. (2005). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development* (No. 1; CRISE Working Paper).  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cba40f0b652dd0014fa/wp1.pdf>
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74, 16–35.  
[ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz\\_a2010n74p16.pdf](http://ddd.uab.cat/pub/artpub/2010/108181/ekonomiaz_a2010n74p16.pdf)
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (1st ed.). Ediciones PAIDOS.
- USAID. (2016). *Diagnóstico de la subcuenca del río Shullcas*. <https://www.catie.ac.cr/climate-smart-territories-peru-proyect/wp-content/uploads/2-Diagnostico-Shullcas-editadov3.pdf>
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183–210.  
<https://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>
- Vélez, H. (2005). *Remendar el agua: Ecología política y justicia ambiental* (p. 20). CENSAT AGUA VIVA. <https://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/1116.pdf>
- Viers, J. H., Fremier, A. K., Hutchinson, R. A., Quinn, J. F., Thorne, J. H., & Vaghti, M. G. (2012). Multiscale Patterns of Riparian Plant Diversity and Implications for Restoration. *Restoration Ecology*, 20(2), 160–169. <https://doi.org/10.1111/j.1526-100X.2011.00787.x>
- Villalba Atondo, A., del Castillo Alarcón, J. M., Gómez Álvarez, A., Pérez Villalba, A. M., Nubes Ortiz, G., Villalba Urquidy, S., & Salcido Esquer, A. (2012). Contaminación del agua y suelo en el ecosistema Río Agua Prieta, Sonora, México. *Revista de Ciencias Biológicas y de La Salud*, 15(1), 3–11. <https://biotecnica.unison.mx/index.php/biotecnica/article/view/129>
- Villasante, T. (2015). Conjuntos de acción y grupos motores para la transformación ambiental. *Política y Sociedad*, 52(2), 387–408.  
[https://doi.org/https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v52.n2.45204](https://doi.org/https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45204)
- Vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático y medidas de adaptación en la cuenca del río Mantaro. (2005). In A. Martínez Grimaldo, Y. Silva Vidal, & K. Takahashi Guevara (Eds.), *Instituto Geofísico del Perú: Vol. III* (CONAM, IGP). Instituto Geofísico del Perú.  
<http://repositorio.igp.gob.pe/handle/IGP/742>
- Williner, A. (2015). La construcción del Estado y los procesos de planificación multiescalar. In *El rol del Estado: contribuciones al debate* (pp. 189–221). Friedrich-Ebert-Stiftung.  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12925-20170131.pdf#page=190>
- Work, R. (2002). Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. *Philippine Journal of Public Administration*, 46(1–4), 1–24. [https://pssc.org.ph/wp-content/pssc-archives/Philippine Journal of Public Administration/2002/06\\_Overview of Deentralization Worldwide.pdf](https://pssc.org.ph/wp-content/pssc-archives/Philippine%20Journal%20of%20Public%20Administration/2002/06_Overview%20of%20Deentralization%20Worldwide.pdf)
- Zamudio Santiváñez, J. (2013). La importancia de la gestión ambiental municipal para un adecuado desarrollo turístico local en el entorno del Valle del Mantaro. *Orbis Business*, 1(1), 40–48. <http://journals.continental.edu.pe/index.php/orbisbusiness/article/view/94>
- Zanabria, R., & Cuéllar, E. (2015). Carbono total almacenado en los depósitos de diferentes sistemas de uso de tierra del ecosistema alto andino, valle del Mantaro, Junín. *Xilema*, 28, 43–52. <http://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/xiu/article/view/597/580>
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Nueva Época*, 24(66), 181–208. <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v24n66/v24n66a8.pdf>

## ANEXOS

### **ENTREVISTA A PROFUNDIDAD con para autoridades representantes de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro – MANTARO**

Mi nombre es **Mauro Jurado Salcedo**, maestra de Desarrollo Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La entrevista a continuación forma parte de la investigación titulada “La gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales: El caso de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro”, y tiene como objetivo recoger las problemáticas del territorio, así como las experiencias y dificultades en el proceso de gestión y planificación en el marco de la mancomunidad. La información que se recoja en esta entrevista tendrá fines estrictamente académicos y los informantes serán consignados de manera anónima.

#### **I. ACERCA DEL PROCESO DE GESTIÓN LA MANCOMUNIDAD**

1. ¿Cómo se decidió inicialmente conformar la mancomunidad? ¿Cómo surgió la iniciativa?
2. ¿Qué dificultades han tenido en la conformación de la mancomunidad?
3. ¿Qué dificultades tienen para la formulación e implementación de los proyectos?
4. ¿Qué ideas de proyecto o proyectos en cartera tiene la mancomunidad?

#### **II. ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO DE LA MANCOMUNIDAD**

5. ¿Qué razones han motivado a Churcampa y Huanta a unirse en una mancomunidad? ¿Ha habido alguna razón de carácter geográfico, territorial, político?
6. ¿Qué otros territorios se han pensado integrar a la mancomunidad? ¿Por qué razones?
7. ¿Qué objetivos tiene la mancomunidad? ¿Han surgido nuevos objetivos tras la conformación de la mancomunidad?
8. ¿Qué potenciales tiene el territorio de la mancomunidad? ¿Qué ventajas y desventajas tiene?
9. ¿Qué capacidades institucionales rescataría en la mancomunidad?
10. ¿Cómo se relaciona el territorio de la mancomunidad con el resto de la cuenca? ¿Cómo se ve afectado por las actividades de otras partes de la cuenca?

#### **III. ACERCA DE LOS ACTORES Y ARTICULACIONES DE LA MANCOMUNIDAD**

11. ¿Qué actores han participado en el proceso de planificación/formulación de proyectos? ¿Qué otros actores deberían participar? ¿Por qué?
12. ¿Qué rol ha tenido cada actor en el proceso de planificación?
13. ¿Con qué espacios de coordinación y cooperación cuentan? ¿Quiénes participan de esos espacios?
14. ¿Cómo es su relación con el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca?
15. ¿Cómo es su relación con los gobiernos regionales de Huancavelica y Ayacucho?
16. ¿Cómo es su relación con la mancomunidad regional de los Andes?
17. ¿Cómo es su relación con el CEPLAN, la Secretaría de Descentralización, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Economía?
18. ¿Cuál es su percepción del marco normativo e institucional del Perú sobre mancomunidades? ¿Es favorable para los objetivos de la mancomunidad?

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA con autoridades representantes de los Gobiernos Regionales**

Mi nombre es **Mauro Jurado Salcedo**, maestría de Desarrollo Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La entrevista a continuación forma parte de la investigación titulada "La gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales: El caso de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro", y tiene como objetivo recoger las problemáticas del territorio, así como las experiencias y dificultades en el proceso de gestión y planificación en el ámbito de la cuenca del Mantaro. La información que se recoja en esta entrevista tendrá fines estrictamente académicos y los informantes serán consignados de manera anónima.

### **I. ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO EN LA REGIÓN**

1. ¿Qué problemáticas ambientales se identifican en la cuenca del Mantaro?
2. ¿Qué objetivos tienen con respecto a estas problemáticas?
3. ¿Qué participación ha tenido la región en el diagnóstico de estas problemáticas?
4. ¿Qué participación ha tenido la región en el planteamiento de soluciones a estas problemáticas?

### **II. ACERCA DE LA ARTICULACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS**

5. ¿Qué espacios de coordinación tiene con otros actores gubernamentales (gobiernos locales u organismos del gobierno central) del ámbito de la cuenca del Mantaro? ¿Qué roles tiene cada actor?
6. ¿Conocen la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro? ¿Han participado en algún espacio de coordinación con la mancomunidad?
7. ¿Conocen la Mancomunidad Regional de Los Andes? ¿Han participado en algún espacio de coordinación con esa mancomunidad para fines de recuperación de la cuenca del Mantaro?

### **III. ACERCA DE LOS PROYECTOS REALIZADOS**

8. ¿Qué proyectos se han realizado o se tienen en cartera en relación a la recuperación de los ecosistemas de la cuenca?
9. ¿Qué dificultades encuentra en la institucionalidad ambiental del país para la realización de proyectos ambientales?

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA con autoridades representantes de los Gobiernos Locales**

Mi nombre es **Mauro Jurado Salcedo**, maestría de Desarrollo Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La entrevista a continuación forma parte de la investigación titulada "La gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales: El caso de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro", y tiene como objetivo recoger las problemáticas del territorio, así como las experiencias y dificultades en el proceso de gestión y planificación en el ámbito de la cuenca del Mantaro. La información que se recoja en esta entrevista tendrá fines estrictamente académicos y los informantes serán consignados de manera anónima.

### **I. ACERCA DE LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO EN LA PROVINCIA**

1. ¿Qué problemáticas ambientales se identifican en la cuenca del Mantaro?
2. ¿Qué objetivos tienen con respecto a estas problemáticas?
3. ¿Qué participación ha tenido la provincia en el diagnóstico de estas problemáticas?
4. ¿Qué participación ha tenido la provincia en el planteamiento de soluciones a estas problemáticas?

### **II. ACERCA DE LA ARTICULACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS**

5. ¿Qué espacios de coordinación tiene con otros actores gubernamentales (gobiernos regionales u organismos del gobierno central) del ámbito de la cuenca del Mantaro? ¿Qué roles tiene cada actor?
6. ¿Cómo inició su participación en la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro?
7. ¿Conocen la Mancomunidad Regional de Los Andes? ¿Han participado en algún espacio de coordinación con esa mancomunidad para fines de recuperación de la cuenca del Mantaro?

### **III. ACERCA DE LOS PROYECTOS REALIZADOS**

8. ¿Qué dificultades encuentra en la institucionalidad ambiental del país para la realización de proyectos ambientales?

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA con autoridades representantes de la Secretaría de Descentralización**

Mi nombre es **Mauro Jurado Salcedo**, maestra de Desarrollo Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La entrevista a continuación forma parte de la investigación titulada “La gestión territorial para la recuperación de ecosistemas fluviales: El caso de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro”, y tiene como objetivo recoger las problemáticas de las mancomunidades, con énfasis en las que se encuentran trabajando problemáticas ambientales. La información que se recoja en esta entrevista tendrá fines estrictamente académicos y los informantes serán consignados de manera anónima.

### **I. ACERCA DEL ROL DE LAS MANCOMUNIDADES**

1. ¿Desde la visión de su institución, cuál es la importancia de las mancomunidades para el desarrollo local y el proceso de descentralización? ¿... para el desarrollo ambiental?

### **II. ACERCA DE LA PERSPECTIVA QUE TIENEN LAS MANCOMUNIDADES**

2. ¿Qué dificultades existen en el proceso de conformación de las mancomunidades? ¿Qué dificultades existen en la asignación de presupuesto para los proyectos de las mancomunidades?
3. ¿Las mancomunidades se encuentran logrando los objetivos que se proponen?
4. ¿Qué dificultades encuentra en la institucionalidad ambiental del país para la realización de proyectos mancomunados?

### **III. ACERCA DE LA MANCOMUNIDAD MUNICIPAL CUENCA MANTARO**

5. ¿Conocen la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro? ¿Han participado en algún espacio de coordinación con la mancomunidad?

## MATRIZ METODOLÓGICA

Preguntas específicas	Variable	Dimensiones de la variable	Indicadores	Fuente	Preguntas guías (preliminares)	Técnica	Documento/ Informante
<b>Pregunta 1</b> ¿Cómo se planifica la recuperación de los ecosistemas en el territorio de la Mancomunidad Municipalidad Cuenca Mantaro?	Identificación de la problemática relacionada a los ecosistemas fluviales	Problemas priorizados	Problemas identificados en el diagnóstico	Secundaria	¿Qué problemáticas se identifican en el territorio de la mancomunidad?	Revisión documental	POA 2019 y Planes de Desarrollo de provincias.
			Importancia de los problemas identificados	Secundaria	¿Qué problemáticas tienen más peso en los diagnósticos?	Entrevistas semi-estructuradas	Entrevista con representantes de la mancomunidad
		Enfoques subyacentes en la identificación de la problemática	Elementos del enfoque territorial identificados	Primaria / Secundaria	¿Qué elementos endógenos de identifican? ¿Qué ventajas competitivas y comparativas? ¿Qué recursos naturales? ¿Qué capacidades institucionales?	Revisión documental y entrevista semi-estructurada	POA 2019 y Planes de Desarrollo de provincias. Entrevista con representantes de la mancomunidad
			Elementos del enfoque paisajístico identificados	Primaria / Secundaria	¿Qué territorios conexos o interdependientes se identifican en el diagnóstico? ¿Qué procesos ambientales se identifican en el diagnóstico?		
			Elementos del enfoque de cuenca identificados	Primaria / Secundaria	¿Cómo se ubica el territorio en el contexto de la macro cuenca?		
		Planteamiento de soluciones para la recuperación de ecosistemas fluviales	Visión de desarrollo compartida	Elementos en común en las visiones de desarrollo ambiental	Primaria / Secundaria	¿Cuentan Huanta y Churcampa con una visión compartida con respecto a temas ambientales?	Revisión documental
	Objetivos estratégicos (territoriales e institucionales)		Objetivos ambientales en el plan	Secundaria	¿Cuentan con objetivos ambientales? ¿Cuáles?	Revisión documental	Planes de Desarrollo Concertado Provinciales (PDC) y Entrevistas. Plan Operativo Anual (2019) de la Mancomunidad (POA) y Entrevista.
			Objetivos de recuperación de los ecosistemas fluviales en PDC y	Secundaria	¿Cuentan con objetivos de recuperación de los ecosistemas fluviales? ¿Cuáles?		
			Objetivos de recuperación de ecosistemas fluviales en el plan operativo	Primaria / Secundaria	¿Cuentan con objetivos de recuperación de ecosistemas? ¿Responden los objetivos de la mancomunidad a la visión de los territorios?	Revisión documental y entrevista	

		Enfoques subyacentes en el planteamiento de soluciones	Elementos del enfoque de ordenamiento territorial	Primaria / Secundaria	¿Qué proceso ha seguido? ¿Qué instrumentos de planificación espacial tiene? ¿Qué estrategias económico-productivas tiene?	Revisión documental y entrevista semi-estructurada	POA 2019 y Planes de Desarrollo de provincias. Entrevista con representantes de la mancomunidad
			Elementos del enfoque de gobernanza	Primaria / Secundaria	¿Qué procesos de negociación ha habido? ¿Qué grado de autonomía tiene? ¿Ha sido participativo?		
			Elementos del enfoque de descentralización	Primaria / Secundaria	¿Refleja capacidad de decisión? ¿Cómo se delimitan las funciones? ¿Refleja capacidad de inversión?		
<b>Pregunta 2</b> ¿Cómo se articulan los procesos de planificación territoriales e institucionales para la recuperación de los ecosistemas fluviales en el ámbito de la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro?	Reconocimiento de los actores	Reconocimiento mutuo	Conoce o no a los demás actores del territorio	Primaria	¿Conoce a la MMCM? ¿Conoce a la AAA/CRHC-M?	Entrevistas semi-estructuradas	Entrevista con representantes de la mancomunidad y con otros actores gubernamentales.
	Complementariedad en los instrumentos de gestión y planificación	Consenso sobre la naturaleza de la problemática	Similitud entre la percepciones de la problemática	Primaria / Secundaria	¿Cómo entiende cada actor la problemática del territorio? ¿Se complementan?	Revisión documental	Documentos de todas las instancias de gestión que operan en el ámbito de la mancomunidad.
		Alineamiento de objetivos de desarrollo	Similitud entre los objetivos	Secundaria	¿Qué objetivos tiene cada actor? ¿Se complementan?		
	Coordinación entre mancomunidad y otros actores	Espacios de coordinación	Número y frecuencia de espacios de coordinación	Primaria	¿Qué espacios de coordinación existen? ¿Con qué frecuencia se coordina?	Entrevistas semi-estructuradas	Entrevista con representantes de la mancomunidad y con otros actores gubernamentales.
		Tipo de coordinación	Rol de los actores en los espacios de coordinación	Primaria	¿Cómo es la coordinación entre los actores? ¿Se reconocen? ¿Colaboran? ¿Se asocian? ¿Qué roles tienen?		
	Recursos invertidos de manera mancomunada (inversión pública, personal, información)	Inversión mancomunada	Recursos monetarios invertidos mancomunadamente	Primaria / Secundaria	¿Existe aporte de recursos monetarios de los distintos actores para fines comunes?	Revisión documental	Entrevistas con mancomunidad e instrumentos
		Conformación de equipos	Recursos humanos compartidos	Primaria / Secundaria	¿Existen recursos humanos compartidos para la conformación de equipos de trabajo? ¿Cómo es la cooperación? ¿Se reconocen? ¿Colaboran? ¿Se asocian?	Entrevistas semi-estructuradas	Entrevista con representantes de la mancomunidad

							y con otros actores gubernamentales.
		Información compartida para la toma de decisión	Información socio-ambiental y espacial compartida	Primaria / Secundaria	¿Se utiliza la misma información en los planes? ¿Se reconocen los mismos elementos del territorio (ríos, topografía, ciudades, comunidades)?	Revisión documental	Instrumentos de gestión, OT y ZEE de instancias de gestión en el ámbito de estudio.
<b>Pregunta 3</b> ¿Cuáles son las limitaciones y dificultades que enfrenta la Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro para gestionar la recuperación de los ecosistemas fluviales desde los proyectos de inversión mancomunados?	Características de los proyectos de recuperación	Proyectos de recuperación	Proyectos en cartera	Primaria / Secundaria	¿Qué proyectos tienen en cartera?	Revisión documental y entrevista semi-estructurada	Perfiles de proyectos y POA 2019. Entrevista con representantes de la mancomunidad.
			Proyectos ejecutados		¿Qué proyectos han ejecutado?		
			Tipo de proyectos		¿De qué tipo?		
	Dimensión y alcance de los proyectos	Variables que interviene el proyecto	Primaria / Secundaria	¿Qué variables del territorio interviene los proyectos?	Revisión documental	Perfiles de proyectos y POA 2019.	
				Escala del proyecto			¿A qué escala se plantean?
	Dificultades en el financiamiento de los proyectos	Dificultades en la formulación de proyectos	Primaria	Descripción del proceso de formulación de proyectos mancomunados	¿Qué dificultades han tenido para la formulación de proyectos mancomunados? ¿Qué rol tienen las instituciones del gobierno nacional (MEF, MINAM) en la asistencia técnica para formulación de proyectos?	Entrevistas semi-estructuradas	Entrevista con representantes de la mancomunidad.
Primaria / Secundaria				Descripción del proceso de ejecución de proyectos mancomunados	¿Cuánto se ha invertido en los proyectos mancomunados? ¿Qué dificultades han tenido para la ejecución de proyectos mancomunados?		
	Dificultades en la ejecución de los proyectos						Entrevista con representantes de la mancomunidad.



## MATRIZ DE CONSENSO SOBRE PROBLEMÁTICAS

Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM) - POA 2019 y Proyectos	Gobiernos Locales – Planes de Desarrollo Concertado al 2021	Gobiernos Regionales – Planes de Desarrollo Concertado al 2021	Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Mantaro – Instrumentos de Gestión (2019)	Ministerio del Ambiente - Plan de Recuperación de la Calidad Ambiental de la Cuenca Mantaro al 2021
<p>1) Degradación de los ecosistemas de la cuenca, microcuencas y montañas.</p> <p>2) Alta contaminación del agua debido a vertimientos de empresas mineras.</p> <p>3) Mal manejo de los residuos sólidos en su disposición final (botaderos).</p> <p>4) Hábitos de consumo no sostenibles de la población.</p> <p>5) Afectación del caudal del río debido a las hidroeléctricas</p> <p>6) Necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.</p> <p>7) Impactos del cambio climático.</p> <p>8) Falta de articulación de unidades de producción (macrorregión central, VRAEM)</p> <p>9) Desaprovechamiento de los recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos.</p>	<p><b>Churcampa:</b> 1) Débil cultura en la gestión del agua; 2) Deficiente gestión de RRSS y aguas servidas; 3) Pérdida de pastos y bosques; 4) Escaso ordenamiento territorial y estudios de ZEE; 5) Falta de estudio de gestión de riesgos de desastres; 6) Territorio afectado por obras de la Hidroeléctrica.</p>	<p><b>Huancavelica:</b> a) Débil institucionalidad para la gestión del agua (acción desarticulada); b) Limitada implementación de políticas de recursos hídricos; c) Débil capacidad inversora de gobiernos descentralizados en gestión de RRSS; d) Mal estado de plantas de tratamiento de aguas residuales; e) Debilidad en la supervisión y control para la prevención de pasivos mineros.</p>	<p>a) Problemas en prácticas de organización institucionales e individuales para el uso racional y sostenible de los recursos hídricos; b) Problemas asignación de recursos financieros para la gestión de obras de infraestructura hidráulica; c) Deficiente sistema de información y evaluación de la gestión; d) Falta de organización de los actores para el ejercicio del control social de del cumplimiento de planes operativos anuales; e) Degradación de las fuentes de agua, contaminación, riesgo de escasez ante el cambio climático en la cuenca de Chillón, Rímac, Lurín y Alto Mantaro.</p>	<p>1) Débil control ambiental por parte de las instituciones fiscalizadoras; 2) Limitada capacidad técnica en proyectos ambientales; 3) Insuficientes proyectos ambientales; 4) Falta de recursos de los gobiernos regionales y locales; 5) Incumplimiento de las normas de los gobiernos regionales locales; 6) Inexistencia de planes de desarrollo urbano; 7) Falta de mecanismos para la educación ambiental; 8) Deficiente articulación de autoridades para la gestión ambiental; 9) Limitada asignación de recursos económicos para la gestión ambiental; 10) Poca participación de los gobiernos locales; 11) Insuficiente asignación de recursos para el tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales; 12) Poca transparencia en la gestión de proyectos públicos y privados que influyen negativamente en la problemática.</p>
	<p><b>Huanta:</b> 1) Débil conciencia ambiental por parte de población y autoridades; 2) Pérdida de zonas de pastos y bosques; 3) Inadecuada gestión de recursos hídricos (escasez); 4) Escaso aprovechamiento de las capacidades naturales para el desarrollo de la provincia.</p>	<p><b>Ayacucho:</b> Lento crecimiento del Índice de Desempeño Ambiental (IDA) que mide las siguientes dimensiones: a) Calidad ambiental; b) Conservación de recursos naturales; c) Gobernanza ambiental; d) Gestión ambiental. Se identifican riesgos relacionados a la escasez hídrica y a los efectos del cambio climático.</p>		

## MATRIZ DE ALINEAMIENTO DE OBJETIVOS

Mancomunidad Municipal Cuenca Mantaro (MMCM) - POA 2019 y Proyectos	Gobiernos Locales – Planes de Desarrollo Concertado al 2021	Gobiernos Regionales – Planes de Desarrollo Concertado al 2021	Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del Mantaro – Instrumentos de Gestión (2019)	Ministerio del Ambiente - Plan de Recuperación de la Calidad Ambiental de la Cuenca Mantaro al 2021
<p>1) Protección y conservación del ambiente con enfoque del ecosistema de montaña, cuencas (alta, media y baja), micro cuencas, y poblacional.</p> <p>2) Promoción y ejecución de programas y proyectos, para la adaptación a los impactos del cambio climático.</p> <p>3) Promoción y ejecución del proyecto de integración vial al corredor económico de la Macrorregion Central, del VRAEM, articulando las unidades de producción.</p> <p>4) Planificación del desarrollo urbano y rural.</p> <p>5) Diseño, implementación y promoción de un circuito turístico, de recursos arqueológicos, paisajísticos y culturales orientado a su protección y difusión.</p>	<p><b>Churcampa:</b> 1) Reducir contaminantes para el suelo, el agua y el ambiente; 2) Manejar adecuadamente RRSS y aguas servidas; 3) Gestionar recursos forestales y pastos; 4) Proteger con una gestión integral las microcuencas de agua; 5) Lograr una educación ambiental adecuada; 6) Impulsar la ZEE de la provincia.</p>	<p><b>Huancavelica:</b> Promover el desarrollo integral y sostenible, armonizando el crecimiento económico, el adecuado uso de los recursos naturales y la calidad ambiental. Se trabajará en 4 ejes: a) Recursos hídricos; b) Disposición final de residuos sólidos; c) Tratamiento de aguas residuales; d) Pasivos ambientales mineros.</p>	<p>En el marco de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH): a) Seguridad hídrica en el abastecimiento de agua potable; b) Seguridad hídrica para el uso productivo; c) Protección ante eventos externos (avenidas y sequías); d) Protección y conservación del medio ambiente (en las fuentes); e) Gobernanza para la prevención de conflictos hídricos.</p> <p>Adicionalmente, otros planes como los de CHIRILU y Alto Mantaro, incluyen otros objetivos: a) Inversión pública y privada en la conservación de las fuentes naturales de recursos hídricos de la cuenca de CHIRILU y Alto Mantaro; b) Inversión pública y privada en infraestructura hidráulica en CHIRILU y Alto Mantaro.</p>	<p>a) Manejo integral de RRSS; b) Manejo integral de aguas residuales; c) Control de pasivos ambientales; d) Planificación del territorio; e) Gestión integrada del recurso hídrico; f) Fortalecimiento del sistema regional de gestión ambiental; g) Educación ambiental y comunicación para la participación; h) Fortalecimiento de la gestión institucional.</p>
	<p><b>Huanta:</b> 1) Lograr la reducción de contaminantes ambientales; 2) Asegurar una gestión sostenible de recursos forestales y los pastos naturales; 3) Impulsar la ZEE de la provincia; 4) Impulsar una educación ambiental y participación de la población en la protección del ambiente; 5) Proteger y hacer un manejo integral de las microcuencas de agua.</p>	<p><b>Ayacucho:</b> 1) Gestionar la conservación de los recursos naturales; 2) Gestionar la calidad ambiental; 3) Mitigar los efectos del cambio climático; 4) Promover la gobernanza ambiental en las instituciones públicas; 5) Realizar proyectos de forestación y reforestación; 6) Promover la gestión integrada de recursos hídricos; 7) Gestionar RRSS y aguas servidas; 8) Promover la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial.</p>		

## MATRIZ DE CORRESPONDENCIA CON POLÍTICAS SECTORIALES

Dimensión de la variable	MMCM	Gobiernos Locales		MINAM / MIDAGRI		
	POI 2019 y Perfil de proyecto	PDC Churcampa	PDC Huanta	Política Nacional de Ambiente	Política de OT	Ley de Recursos Hídricos
Problemas priorizados						
	Mal manejo de los residuos sólidos en su disposición final (botaderos) en los principales centros urbanos.	Deficiente gestión de residuos sólidos y aguas servidas	Inadecuada gestión de recursos hídricos		--	
	Alta contaminación del agua debido a vertimientos de empresas mineras.					
	Hábitos de consumo no sostenibles de la población.	Débil cultura en la gestión del agua	Débil conciencia ambiental por parte de población y autoridades		--	
	Afectación del caudal del río debido a las hidroeléctricas	Territorio afectado por obras de la Hidroeléctrica	--	--	--	
	Necesidad de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.	Escaso ordenamiento territorial y estudios de ZEE	--	--	El proceso de ocupación y de uso del territorio y de su capital natural, el cual ha generado problemas críticos que impiden alcanzar el desarrollo sostenible del país.	--
		Falta de estudio de gestión de riesgos de desastres	--	--		--
	Impactos del cambio climático.	--	--	El cambio climático, la disminución de bosques, la pérdida de diversidad biológica, la creciente escasez de agua y la gestión limitada de las sustancias químicas y materiales peligrosos	--	--

	Falta de articulación de unidades de producción (macrorregión central, VRAEM).	--	--	La pobreza existente en los ámbitos urbanos y rurales, la cual ejerce presión sobre los recursos naturales y el ambiente e impacta sobre la salud y la calidad de vida	--	--
	Desaprovechamiento de los recursos naturales, paisajísticos y arqueológicos.		Escaso aprovechamiento de las capacidades naturales para el desarrollo de la provincia		--	--
Objetivos estratégicos	Protección y conservación del ambiente con enfoque del ecosistema de montaña, cuencas (alta, media y baja), micro cuencas, y poblacional.	Proteger con una gestión integral las microcuencas de agua	Proteger y hacer un manejo integral de las microcuencas de agua	Lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos, priorizando la gestión integrada.	Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio.	Coordinar y asegurar la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos, con estándares de calidad en función al uso respectivo.
		Gestionar recursos forestales y pastos	Asegurar una gestión sostenible de recursos forestales y los pastos naturales			
		Reducir contaminantes para el suelo, el agua y el ambiente	Lograr la reducción de contaminantes ambientales	Asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo de las personas, recuperando ambientes degradados y promoviendo una producción limpia.	Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.	
		Manejar adecuadamente RRSS y aguas servidas	--			
	Promoción y ejecución de programas y proyectos, para la adaptación a los impactos del cambio climático.	Lograr una educación ambiental adecuada	Impulsar una educación ambiental y participación de la población en la protección del ambiente	Alcanzar un alto grado de conciencia y cultura ambiental en el país	--	Promover la elaboración de estudios y la ejecución de proyectos y programas de investigación y capacitación en materia de gestión de recursos hídricos.
Planificación del desarrollo urbano y rural.	Impulsar la ZEE de la provincia.	Impulsar la ZEE de la provincia	Impulsar el ordenamiento territorial como base de los planes de desarrollo y en la gestión de cuencas.	Implementar el Ordenamiento Territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras para	--	

					contribuir al desarrollo sostenible del país.	
				Consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente.	Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio.	--
	Diseño, implementación y promoción de un circuito turístico, de recursos arqueológicos, paisajísticos y culturales orientado a su protección y difusión.	--	--	Lograr un desarrollo ecoeficiente y competitivo, promoviendo las potencialidades y oportunidades económicas y ambientales.		--
	Promoción y ejecución del proyecto de integración vial al corredor económico de la Macrorregion Central, del VRAEM, articulando las unidades de producción.	--	--			--

