

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**“APORTES POR PARTE DEL CONSEJO DE RECURSOS
HÍDRICOS POR CUENCA (CRHC) PARA LA GESTIÓN
INTEGRAL DEL AGUA Y LA GOBERNANZA HÍDRICA. EL
CASO DE CRHC CHANCAY-HUARAL 2012-2019”**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo que presenta:

Roy Josué Espinoza Arroyo

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de la Participación Comunitaria que presenta:

Raúl Eder Zambrano Anaya

Asesor:

Mg. María Teresa Tovar Samanez

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, **Tovar Samanez, María Teresa**, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulado “APORTES POR PARTE DEL CONSEJO DE RECURSOS HÍDRICOS POR CUENCA (CRHC) PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA Y LA GOBERNANZA HÍDRICA. EL CASO DE CRHC CHANCAY-HUARAL 2012-2019”, de los autores Espinoza Arroyo, Roy Josué y Zambrano Anaya, Raúl Eder, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 5%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/03/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

San Miguel, 21 de abril del 2023

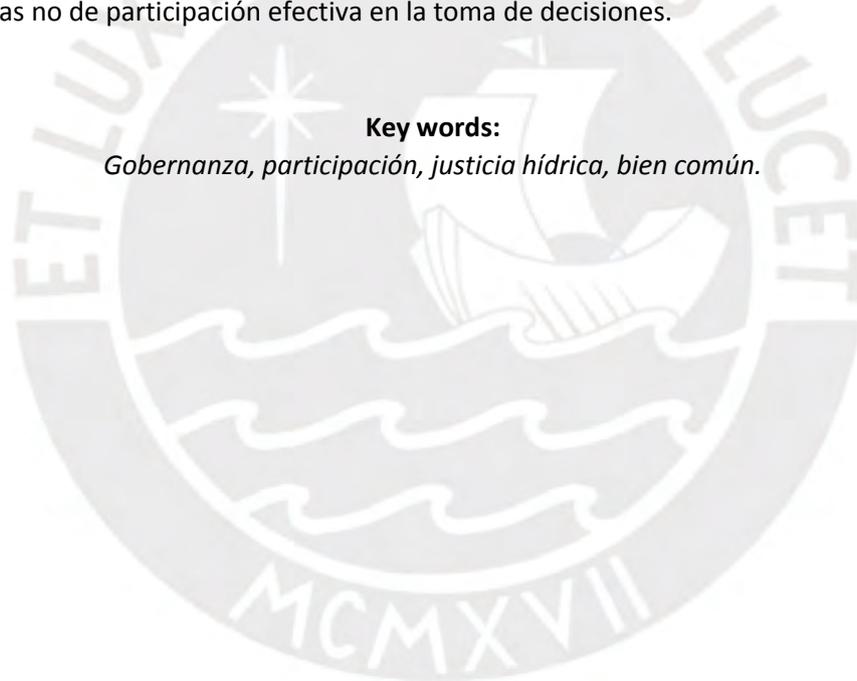
Apellidos y nombres de la asesora: Tovar Samanez, María Teresa	
DNI: 07938272	Firma 
ORCID: 0000-0002-3759-6042	

Resumen ejecutivo:

La presente tesis tuvo como objetivo central analizar los aportes del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Chancay Huaral (CRHC CH-H) a la gobernanza del agua. Se buscó profundizar sobre la calidad de participación e inclusión generada en este tipo de espacios, y el impacto concreto que tiene en la gestión hídrica local. A partir de este caso se problematizó conceptos como gobernanza, participación, justicia hídrica, entre otros. La metodología utilizada fue cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores de diversos sectores relacionados a la gestión del recurso hídrico en la cuenca, visitas de observación no participante, y revisión de documentos oficiales del consejo. La investigación identificó tres hallazgos principales. El primero relacionado a comprender la gestión hídrica en la cuenca caracterizándolo como más articulada pero aún centralizada. El segundo respecto a la participación dentro del consejo donde se la define como desigual y heterogénea, generando aún problemas para la descentralización en la toma de decisiones. Finalmente, el tercero responde a problematizar y analizar el desempeño del consejo en relación con la gobernanza del agua. Se evidenció que el consejo ha logrado avances importantes pero limitados para promover una gestión integrada en la que este espacio funcionaría más como un espacio de inclusión mas no de participación efectiva en la toma de decisiones.

Key words:

Gobernanza, participación, justicia hídrica, bien común.



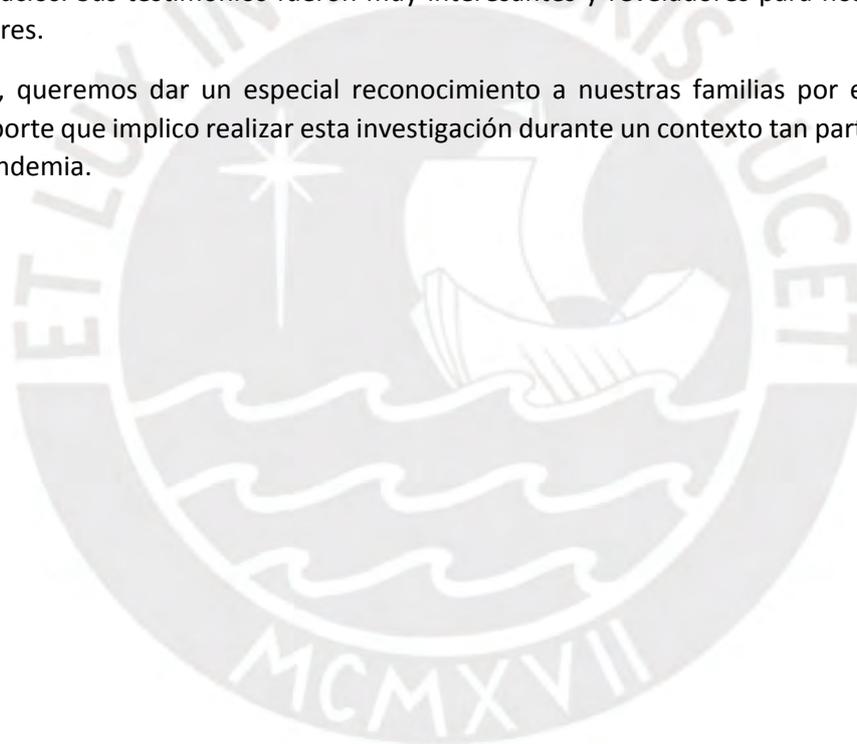
Agradecimientos:

Existen diversas personas que han aportado de diferentes formas en la elaboración de la presente tesis. Por tal razón queremos brindar un especial saludo y agradecimiento.

En primer lugar, agradecer a nuestra asesora, la profesora Teresa Tovar, quien con mucha paciencia y visión nos motivó a abordar la tesis con la complejidad que ameritaba, exigiendo un análisis mayor y recordándonos la finalidad de la investigación desde la gerencia social.

Por otro lado, este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo ni apertura que ha tenido en general el equipo del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral (CRHC CH-H). En particular, estamos muy agradecidos con los señores Carlos Palacios y Leonel Patiño. Sin su apoyo este proyecto no hubiese avanzado. Esperamos que la presente tesis aporte a la comprensión del complejo proceso que protagonizan con los consejeros. Del mismo modo, queremos reconocer a los participantes integrantes y ex integrantes del CRHC CH-H que nos brindaron su tiempo para las entrevistas y compartieron sus experiencias y visiones sobre este tipo de espacios. Sus testimonios fueron muy interesantes y reveladores para nosotros como investigadores.

Finalmente, queremos dar un especial reconocimiento a nuestras familias por el constante apoyo y soporte que implicó realizar esta investigación durante un contexto tan particular como lo fue la pandemia.



Índice

Agradecimientos	2
Introducción	5
1. Problema de investigación /antecedentes	8
a. Caso: CRHC Huaral-Chancay	8
b. Modalidad de la investigación.....	9
2. Diseño Metodológico	10
a. Pregunta central y justificación	10
b. Preguntas o dimensiones por abordar y variables	11
c. Objetivo general y objetivos específicos de investigación	13
d. Estrategia metodológica.....	13
e. Definición de variables	14
f. Lista de técnicas y fuentes.....	17
3. Marco contextual	19
a. Contexto social de la cuenca Huaral-CHancay	19
b. Normativa sobre la Gestión integrada de recursos hídricos	20
c. Información sobre el proyecto: El desarrollo CRHC CH-H, el plan de gestión y su implementación (2014-2019).....	22
4. Marco Teórico	27
a. Balance bibliográfico de otras investigaciones	27
b. Conceptos teóricos.....	29
Bien común, bien público y Accesibilidad	29
Justicia Hídrica.....	31
Gobernanza	32
Participación.....	33
c. Conceptos de gestión	34
GIRH como política	34
Gobernanza hídrica	36
d. Balance conceptual:	37
5. Hallazgos de la investigación	39
Introducción del capítulo hallazgos.....	39
Hallazgo 1: Contaminación, infraestructura carente y desarticulación. El agua en la cuenca Chancay-Huaral	40
Hallazgo 2: La participación, particularidades y retos en el CRHC CH-H	47
A. Tres tipos de participación en el Consejo (2014-2019)	48
1) <i>Alienación institucional y/o normativo:</i>	49

2) <i>Uso particular:</i>	52
3) <i>Participación pasiva o irregular</i>	55
B. Consecuencias: Desigualdad e irregularidad en la participación.....	60
Hallazgo 3: El CRHC CH-H iniciando la gobernanza para la gestión del agua	67
A. Del involucramiento a la toma de decisiones	67
B. Percepciones sobre el CRHC CH-H	72
Cuatro Percepciones sobre el consejo	72
C. Encuentros y desencuentros respecto a la gobernanza en la cuenca CH-H	79
❖ Antes y ahora en la gestión hídrica en la cuenca CH-H.....	79
❖ Participación y empoderamiento en el consejo.....	80
❖ Visión sobre el recurso hídrico, ¿concebido como bien común?	82
❖ Modelo de gestión resultante en el consejo.....	83
6. Conclusiones	87
A. Contradicción 1: Empoderamiento vs desigualdad y precariedad institucional	87
B. Contradicción 2: Espacio de articulación vs espacio de toma de decisión.....	87
C. Contradicción 3: Participación pasiva vs participación emancipatoria	88
D. Contradicción 4: Cogestión vs Cooperación sesgada	89
E. Balance final	90
F. Gobernanza y Justicia hídrica.....	91
G. El CRHC CH-H y la Gerencia Social.....	92
7. Recomendaciones	92
A. Recomendación desde y para la Gerencia Social sobre el proyecto.....	94
8. Bibliografía	96
9. Anexos	98
a. Matriz de recolección de información	98
10. Balance del trabajo de campo	101
3.1. Guía de entrevistas.....	102
3.2. Observación no participante.....	103
3.3. Revisión de documentos (fuentes secundarias).....	104
3.4. Mapa de actores.....	105
3.5. Elaboración de línea del tiempo.....	105
3.6. Descripción de los instrumentos aplicados.....	106

Introducción

El Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral es un espacio de carácter participativo que busca impulsar la gestión integrada de los recursos hídricos a partir del involucramiento de instituciones públicas, gobiernos regionales, gobiernos locales, autoridades comunales, sociedad civil y otros actores sociales.

En tal sentido, esta tesis busca determinar los aportes del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral en un horizonte temporal que va desde el año 2014 hasta el 2019. Para ello, como parte de los objetivos específicos, examinamos las estrategias empleadas por el Consejo, las características de los procesos participativos impulsados, y, en consecuencia, buscamos identificar logros y retos generados a partir de dicho espacio de gestión.

¿Por qué evaluar desde la Gerencia Social un espacio como el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral?

Espacios como el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral, buscan mejorar el manejo de un bien o un conjunto de ellos (entiéndase, en este caso, los recursos hídricos), a partir de impulsar la participación de todos los actores involucrados en un territorio determinado. En ejercicios y esfuerzos como ese, no solo se impacta sobre un bien/objeto, sino también sobre las dinámicas territoriales y en consecuencia sobre los modos de organización de un conjunto de poblaciones. Impulsar el cuidado y manejo sostenible de un bien público -no renovable- como lo es el agua repercute de modo positivo sobre las poblaciones implicadas en cuanto a su relación con dicho bien (entiéndase, usuarios de este recurso o bien), pero, además, el carácter participativo de espacios como el Consejo, también impacta sobre el rol y los modos en que los distintos actores se relacionan entre sí. Bajo esa línea, resulta relevante observar, preguntar y discutir respecto a qué tanto -espacios como el Consejo- están mejorando la gestión de un recurso tan importante como lo es el agua, pero además qué tan participativa es, en la práctica, esta propuesta de gestión: ¿todos los actores (o cuántos de ellos) participan desde el diseño y planificación de las actividades?, ¿se recoge la opinión de todas las partes?, ¿todos los actores participan realmente? Todas estas preguntas podrían resumirse en, cuál es el impacto de la acción del Consejo sobre las poblaciones de la cuenca Chancay-Huaral respecto a su relación con el recurso hídrico.

Por otro lado, respecto al contenido y estructura de la tesis, el primer capítulo presenta de modo muy puntual el contexto y marco normativo bajo el cual se generan los Consejos de Recursos Hídricos por Cuencas, se señala además cuáles son sus funciones, dinámicas y características. Además, enfocándonos en el tema de interés, se hace mención especial respecto a la conformación del Consejo de recursos hídricos Chancay-Huaral (CRHC CH-H), cuya vigencia desde el año 2012 ha motivado la permanente atención de los interesados en el tema de la gestión integrada de los recursos hídricos. Es desde este capítulo en que ya se pone de manifiesto el interés que nos ha llevado a profundizar sobre el funcionamiento de este espacio participativo.

Durante el segundo capítulo, se expresa de modo formal y secuencial el diseño metodológico utilizado para abordar nuestro objeto de estudio. Se inicia enunciando la pregunta central que motiva la investigación, así como los aspectos que se consideran como justificantes para llevar a cabo el proyecto. Preguntas específicas, dimensiones y variables también son señaladas y definidas en este segundo capítulo. A partir de ello, y definiendo un marco temporal desde el

2014 al 2019, se muestra el planteamiento del objetivo general y de los cuatro objetivos específicos, además, se detalla la estrategia y herramientas a utilizar. Este capítulo culmina con el listado de técnicas y fuentes que se emplearon durante el curso de la investigación.

El tercer capítulo está designado a la presentación del marco contextual, dividido en tres secciones, en este capítulo se exponen las características sociopolíticas de la cuenca Chancay-Huaral, esto como marco necesario para comprender el ámbito en el que se desarrolla el Consejo y los alcances que logra. Como una segunda sección de este capítulo, se aborda todo lo referido al enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) y cómo este desde el Estado se ha venido impulsando. Se señalan los factores y problemas que han llevado a generar e impulsar este modelo de gestión, del mismo modo se intenta mostrar todas las implicancias que conlleva e involucra el enfoque de gestión integrada; en ese sentido se rescatan criterios como (i) gestión basada en cuencas, (ii) gestión multisectorial, (iii) gestión participativa y (iv) enfoque multidimensional.

El capítulo 3 culmina con un recuento detallado del proceso de formación y funcionamiento del CRHC CH-H, desde su conformación impulsada por la ANA, hasta el desarrollo e implementación de su Plan de Gestión, como herramienta guía en su curso. Aquí, entre otros aspectos relevantes, se destaca quiénes conforman el Consejo y una suerte de línea de tiempo que da cuenta de una primera fase de formación e implementación del Consejo entre los años 2011 al 2012, y una segunda fase a partir del año 2014 marcada por un hito muy relevante que es el de la implementación del Plan de Gestión Integral y la planificación de las actividades que este conllevó. Es precisamente el momento de entrada en vigor del Plan de Gestión Integral el que marca nuestro punto de inicio respecto al análisis que mostramos en este documento.

El marco teórico empleado es presentado en el cuarto capítulo, en primera instancia se muestra un balance o recuento bibliográfico respecto a otras investigaciones interesadas en el manejo integral de los recursos hídricos, destacándose así trabajos de los últimos ocho años. En una segunda sección del capítulo se exponen los conceptos teóricos empleados para discutir y analizar el problema en cuestión, conceptos como bien común, accesibilidad, justicia hídrica, gobernanza y participación son mostrados aquí, además se hace énfasis en cómo estos son entendidos o asumidos por nosotros, y, sobre todo, se indica el sentido en el que empleados estos conceptos.

El quinto capítulo tiene que ver con los hallazgos de la investigación, aquí se exponen los resultados del trabajo metodológico, el cual, como ya se mencionó antes, consideró datos y sucesos entre los años 2014 al 2019. Mediante tres hallazgos, se muestra cómo se han abordado y cubierto las problemáticas expresadas y organizadas en el conjunto de variables. El primer hallazgo tiene que ver con los problemas del manejo de recurso hídrico en la cuenca Chancay-Huaral, el segundo hallazgo muestra aspectos relacionados a la participación de los actores involucrados, por último, el tercer hallazgo aborda aspectos que dan cuenta del desempeño del consejo y cómo este ha contribuido a generar procesos de gobernanza en torno al recurso hídrico.

De modo secuencial, en el capítulo 6 se muestran las conclusiones a las que llegamos, aquí buscamos dar respuesta a las preguntas guía. Mostramos lo concluido respecto a qué tanto se ha mejorado la articulación de los actores involucrados y si el Consejo realmente representa un espacio de toma de decisiones. Presentamos, además, conclusiones respecto a la participación de los miembros del Consejo y al grado de interacción, acción y responsabilidad que ellos asumen.

Por último, y como corresponde, el capítulo 7 presenta un grupo de recomendaciones. Estas son planteadas desde dos miradas: por un lado, aquellas que tienen que ver con mejorar espacios de gestión como el Consejo de Recursos Hídricos. Y otro grupo de recomendaciones que tienen que ver con la importancia y pertinencia de explorar, analizar y discutir espacios como el Consejo.

Cerrando esta sección introductoria, también queremos hacer mención que para el desarrollo y proceso de elaboración de esta investigación son muchas las personas que han participado y colaborado en una o más fases. Es así como durante la recolección de datos tuvimos la colaboración de representantes de gobiernos locales, miembros del Consejo y otros actores de la cuenca Chancay-Huaral, quienes a través de entrevistas y conversaciones brindaron datos y opiniones muy relevantes para nuestros fines; dicha información ha permitido conocer las dinámicas del Consejo y ha sido un gran punto de inicio al momento de establecer conclusiones y recomendaciones.

De modo similar, parte fundamental del norte de esta tesis tiene que ver con nuestra profesora y asesora, Teresa Tovar Samanez, quien en más de una ocasión exigió que este documento no deje de discutir y evaluar los hallazgos desde conceptos clave que tienen que ver con el desarrollo y calidad de vida de las poblaciones, ello permitió asegurar la relación entre esta tesis y los fines de la Gerencia Social.



1. Problema de investigación /antecedentes

En el año 2004 se implementó la Ley del agua 29338 que busca regular sobre el uso y gestión del agua en todas las cuencas hidrográficas del país. El objetivo central de la ley es velar por el acceso equitativo, eficiente y sostenible de este recurso en toda la población. Se busca mediante esta ley generar las condiciones necesarias para una **Gestión integrada del agua** por cuencas que sea protagonizada por la misma población a través de la elección de un conjunto de representantes.

Para facilitar e implementar tanto la promoción como la ejecución de esta ley a nivel local, se crean los **Consejos de Recursos hídricos por cuencas (CRHC)** que están a cargo de la ANA (Autoridad Nacional del Agua). Los consejos de Recurso hídricos tendrán como principal función la elaboración e implementación del plan *local* de gestión de los recursos hídricos tomando en cuenta la participación de todos los actores sociales involucrados (por ejemplo: gobierno regional, gobierno local, usuarios del agua, comunidades campesinas, empresas, industrias, comunidades nativas, universidades, sociedad civil, etc.). Ello implica la articulación de actores muy heterogéneos con diversos intereses, necesidades, problemas y sobre todo con distinta capacidad organizacional e influencia. Por otra parte, se subraya que el Consejo tiene un enfoque claramente de participación ciudadana.

Desde aproximadamente el año 2011 se implementó, bajo el apoyo técnico de la ANA, un conjunto de 6 Consejos pilotos (CRHC) en diversas cuencas de la costa peruana. El resultado fue que el logro de los objetivos de la gestión integral, y la consolidación de los Consejos según cuencas ha sido irregular. Diversos autores (Cano 2013; French 2015; Guevara –Gil 2005; Villanueva 2016) en estos últimos años han dado cuenta que el modelo presenta un conjunto de aspectos a mejorar y que el desenlace de los CRHC presenta un nivel relativo de incertidumbre. Lo que ha permitido cuestionarse si realmente es viable promover una participación *de arriba hacia abajo* (Cano 2013) donde todos los actores relevantes logren un consenso y una sostenibilidad del modelo, y finalmente si este paradigma resulta eficiente o no para los objetivos planteados.

a. Caso: CRHC Huaral-Chancay

Entre el grupo de consejos piloto mencionados anteriormente, se encuentra el Consejo de recursos hídricos Chancay-Huaral (CRHC CH-H) que inicia en el año 2012. Consejo que ha logrado consolidar un plan de trabajo local en el 2014 y se mantiene vigente hasta la fecha. Ha logrado un relativo éxito, como adquirir financiamiento de parte del Estado para la construcción de canales, una represa, la instalación de tecnología pertinente para la gestión y control del agua. Estos factores han llamado la atención local e internacional, en especial durante su primera etapa (2012-2014).

Cabe señalar que la cuenca de Ch-H cuenta con algunas particularidades y ventajas respecto a otras cuencas para su gestión. Es una cuenca que históricamente ha estado ligado a la agricultura y cuenta *parcialmente con* infraestructura hídrica, está gobernada por un mismo gobierno regional, ello facilita la gestión política y distribución de recursos. Y a nivel de recursos cuenta con varias lagunas que abastece de agua a la zona media y baja, sobre todo. En ese sentido, no existe tanto un problema de disponibilidad y acceso al recurso hídrico, sino de distribución y gestión de este.

Durante una segunda etapa del Consejo CRHC CH-H (2014 en adelante), hubo cambios relevantes respecto al desarrollo del consejo. El primero fue que dejó de ser un piloto financiado y soportado por diversos agentes externos, como el Estado y la consultora española que guio el procedimiento hacia la implementación del consejo. Dado que había un plan de trabajo de gestión hídrica local ya validado, era el momento para dejar al equipo del consejo y sus consejeros de gestionarlo. Es decir, brindar autonomía para que sus propios protagonistas gestionen su propio territorio. Sin embargo, la percepción de los consejeros y otros actores involucrados es que el consejo CRHC CH-H no presenta muchos avances concretos y que el nivel de dinamismo ha decrecido.

Las preguntas que surgen al comparar el CRHC de Huaral frente a otras cuencas –con las que comparte condiciones similares, por ejemplo, cuentan con infraestructura de agua, disponen de agua, es: ¿Fue la creación de un CRHC un factor determinante y positivo para la gestión integral del recurso hídrico en Huaral? ¿En qué medida la creación del CRHC ha aportado al cumplimiento a la gobernanza hídrica y los objetivos de la gestión integral del agua?

Por tal razón, el caso que analizaré será la constitución del Consejo de Recursos hídricos en la cuenca de Chancay - Huaral centrándonos –sobre todo- en la segunda etapa (2014-2019) en tanto es un caso que resulta parcialmente atípico a nivel de condiciones y que cuenta con un relativo éxito a nivel de resultados frente a otros casos estudiados. Pero también, poder identificar sus contradicciones y retrocesos. Recordemos que los procesos de institucionalización de gobernanza como lo son los consejos son procesos complejos y que no necesariamente avanzan de manera unidireccional, sino que presenta matices y consecuencias no buscadas.

Considerando que a través de un análisis a profundidad nos permitirá visibilizar un conjunto de factores claves internos y externos. Aspectos que son vitales para afinar la normativa, y ser más precisos respecto a qué tipo de condiciones y elementos son necesarios para implementar un consejo y evaluar el impacto concreto de éste.

Por otra parte, desde una perspectiva académica el aporte de esta investigación existe el interés de brindar un enfoque teórico que permita comprender los *procesos de participación sostenida* –tan complejos y dinámicos- para la conformación de un modelo de gestión que resulta atípico en nuestro contexto sociopolítico y para la gerencia social local en sí. La conformación de los CRHC resulta, como veremos más adelante, es un cambio de paradigma para gestionar un bien público y un cambio en la forma de relacionarnos entre Estado y sociedad civil. Aspectos que resultan vitales comprender para la gerencia social local pues le permite analizar este proceso de transición y adaptación de modelos de gestión basados en la participación, y la cogestión o articulación interinstitucional.

b. Modalidad de la investigación

El caso elegido se clasificaría como el análisis de un *actor comunitario*. Específicamente, comprender cómo la constitución del Consejo de Recursos Hídricos (CRHC) del Agua en la cuenca de Huaral-Chancay y su accionar favorece o no a la gestión integral del agua. Interesa analizar cómo la consolidación del CRHC y su respectiva cogestión aporta o no con la misión de la ley 29338 desde su creación (2012) hasta la actualidad (2019).

2. Diseño Metodológico

a. Pregunta central y justificación

La Pregunta central es: *¿En qué medida la creación del CRHC ha aportado a generar procesos de gobernanza hídrica y al cumplimiento de los objetivos de la gestión integral del agua? El caso del CRH Huaral 2014-2019.*

Si bien la gestión integral del agua es un tema relativamente novedoso. Ha captado la atención de varias disciplinas. Como se verá en el balance bibliográfico, el análisis sobre dicha transformación de gestión del agua ha sido abordado en la mayoría de los casos como experiencias fallidas donde el CRHC no logró consolidarse, ni tampoco se concretó un plan local de trabajo. Por otro lado, el caso elegido es parte del grupo inicial de cuencas piloto del 2012. Y su desempeño es percibido como positivo respecto a los resultados presentados en otras cuencas piloto. Razón por la que resulta necesario analizarlo ya que en nuestro contexto aparece como un caso un tanto atípico.

Considero que es pertinente el problema de investigación planteado por diversas razones:

- Al analizar la implementación de una política nacional de tipo ambiental en un caso considerado exitoso podría servir para replicar en otras cuencas. Hay una intención de generar conocimiento para afinar los procesos de implementación en otras cuencas, identificando factores relevantes, retos y dificultades que considerar. Asimismo, se intenta visibilizar el nivel de complejidad que presenta la conformación de los Consejos de Recursos Hídricos este tipo de procesos sociales.
- Desde un enfoque más académico, se busca comprender cómo se desarrolla un proceso *idealizado de gobernanza* en un contexto específico y qué tipo de aportes reales tiene para co-gestión de un bien común. Se busca producir conocimiento sobre un concepto que es bastante frecuente en la literatura de la *gestión hídrica* pero donde que es necesario evaluar su nivel de alcance y viabilidad en nuestro contexto social.
- Desde la perspectiva de la *gerencia social* consideramos el análisis de *modelos de gestión participativa política, social-ciudadana y empresarial*, como lo propuesto en el Consejo de Recursos Hídricos en Cuencas locales nos permite problematizar el alcance y desempeño de procesos de gobernanza en el Perú en general, como por ejemplo se da en proyectos de gestión cultural y territorial.
- En ese sentido, es clave para los estudios de la gerencial social no solo comprender la forma y las consecuencias de estos modelos de gestión importados, sino también, qué tipo de impacto tiene en la participación y bienestar de la ciudadanía desde aspectos como el poder y el acceso oportuno al agua.
- Otro de los aportes de la tesis es para la línea de investigación sobre la gestión hídrica. Existe un campo bibliográfico interesante en el Perú preocupado por comprender el alcance y aportes de los consejos en diversos contextos locales e internacionales. Muchos autores plantean diversas perspectivas sobre los retos que presenta para su desarrollo. Como mencionamos líneas antes, el caso de la Cuenca Chancay Huaral es un caso relativamente atípico, que comenzó bastante bien, dado que contaban con las condiciones y recursos a favor en un primer momento, pero que fue perdiendo fuerza. La pregunta es por qué, qué factores influyeron y cuál es el impacto desde una perspectiva de justicia hídrica.
- Finalmente, el conocimiento producido servirá para la toma de decisiones respecto al diseño y ejecución de la ley 29338 y la conformación de los Consejos de Recursos Hídricos.

Por otra parte, la pregunta de investigación se relaciona con los siguientes retos de la GS:

- Reto 1: Sostenibilidad ambiental. La ley 293338 busca una gestión eficiente y equitativa del agua que es necesario controlar en tanto es un bien escaso. La pregunta y el caso de esta investigación – evidentemente- se alinea al reto de comprender cómo se implementan este tipo políticas de protección ambiental en un contexto específico, y analizar el nivel de éxito de este tipo de políticas.
- Reto 2: Justicia y derechos humanos. Este estudio busca comprender las relaciones de poder y desigualdades en el acceso a un bien público y el derecho a acceder de forma equitativa a agua de calidad. El caso busca visibilizar el proceso mediante el que diferentes actores que se encuentran en situación de desventaja y exclusión (por ej. las comunidades campesinas) buscan fortalecer su posición respecto a la gestión del agua.
- Reto 3: Democracia. Se articula con el desafío de comprender cómo se dan los procesos participativos con la finalidad de gestionar democrática y eficientemente el agua. En este caso buscamos analizar cómo se realiza el proceso de Cogestión, qué retos y dificultades se presenta para una eficiente participación. Y qué tipo de aportes tiene para cumplir con los objetivos de las políticas.

b. Preguntas o dimensiones por abordar y variables

Fundamentalmente se busca comprender si la creación del CRH tuvo algún tipo aporte para cumplir con los objetivos de la ley 29338. La lógica del planteamiento de las dimensiones y objetivos de la investigación apunta a comprender qué tanto ha logrado responder la implementación del CRHC CH-H frente a la problemática particular de acceso al recurso hídrico en la cuenca Chancay-Huaral.

Tabla 01: Dimensiones de la investigación

Pregunta central: ¿Cuáles son los aportes del CRHC a la gestión del recurso hídrico y la gobernanza en la cuenca Chancay-Huaral?		
Preguntas	Elementos claves	Dimensiones
¿Qué tipo de problemas particulares respecto al acceso a los recursos hídricos se presentan en la cuenca desde el 2014 al 2019 (en los primeros años de funcionamiento del CRHC)?	Accesibilidad al agua (Calidad, equidad, eficiencia, sostenibilidad)	Dimensión 1: Cuál es la problemática sobre el acceso al agua en la cuenca de Chancay-Huaral
¿Qué tipo de tensiones y conflictos existen entre los actores para el acceso y la gestión del recurso hídrico en la cuenca?	Actores y tensiones	
¿cuáles son las principales medidas, y estrategias ejecutadas por la CRHC para atender a la problemática del agua en la cuenca CH-H? (2014-2018) ¿En qué consistió su intervención y cómo aportó específicamente en dichos procesos?	Medidas y estrategias para afrontar la problemática del agua	Dimensión 2 (qué están haciendo) <i>¿Cuáles son las estrategias y desempeño del CRHC en sus primeros años de funcionamiento (2014-2018)?</i>
¿Cómo es percibido el desempeño del CRHC según los consejeros? ¿Cómo están concibiendo al CRHC y cuál consideran que es su nivel utilidad y su principal fin según los consejeros? ¿Perciben al CRHC como un espacio de participación activa?	Percepción sobre el desempeño	
¿Qué tan participativo e inclusivo resulta el CRHC CH-H en sus procesos de gestión? ¿cuál es el tipo de participación que desarrollan los actores? ¿Está funcionando como un espacio de diálogo y de gestión efectivamente? ¿qué tanto? ¿Qué tanto promueven la agencia de los actores y en qué sentido?	Participación	Dimensión 3: <i>¿Cómo se desarrolla la participación en el CRHC en la etapa 2014-2018?</i> (Participación/ Inclusión)
¿Qué tan eficiente ha resultado la conformación e implementación del CRHC? ¿Qué tanto ha mejorado el acceso a los recursos hídricos tras la creación del CRHC? ¿Qué otros aportes son reconocidos por el CRHC en la cuenca?	Logros y aportes	Dimensión 4: <i>¿Cuáles son los principales logros y retos del CRHC en el proceso de gestión del recurso hídrico?</i>
Cuáles son los principales retos y dificultades que enfrenta el CRHC para cumplir con su misión y su posicionamiento	Principales retos y dificultades	

c. Objetivo general y objetivos específicos de investigación

Objetivo general:

“Analizar los aportes del CRHC CH-H hacia la gobernanza y discutir cómo ello impacta en la gestión de los recursos hídricos en la cuenca CH-H durante el periodo 2014-2019”.

Para poder sustentar dicho objetivo, se ha optado por una metodología con un enfoque cualitativo basado tres herramientas de recojo de información: entrevistas semiestructuradas, revisión bibliográfica de documentos oficiales y visitas tipo observación no participante.

Respecto a la finalidad del objetivo central, consideramos el análisis del caso de elegido nos permite problematizar el alcance y desempeño de procesos de gobernanza en el Perú.

Objetivos Específicos

Se han planteado cuatro sub-objetivos que están alineados a las dimensiones.

Tabla 02: Lista de sub-objetivos

Sub-objetivo 1	Comprender la problemática sobre el acceso al agua en la cuenca de Chancay-Huaral
Sub-objetivo 2	Analizar las estrategias y desempeño del CRHC en la etapa 2014-2018.
Sub-objetivo 3	Analizar el proceso de participación en el CRHC CH-H.
Sub-objetivo 4	Identificar los logros y retos del CRHC CH-H.

d. Estrategia metodológica

Para abordar el caso seleccionado se ha visto por conveniente realizar una estrategia cualitativa dado que:

- Se busca comprender al CRHC como la conformación de un actor colectivo. Analizando su capacidad de respuesta frente a la problemática particular de acceso al agua. Como también analizando el proceso de adaptación y transformación desde el 2014 hasta la actualidad.
- Hay un énfasis en explicar el cómo se han ejecutado dichas medidas desde el enfoque participativo que promueve la ley 29338. Evaluar la calidad de participación e inclusión que se ha generado como espacio de dialogo.
- Por otra parte, se busca reconstruir qué significa el CRHC a partir de la percepción y motivación de los consejeros para conformar el CRHC.

Se justifica así, una mirada cualitativa como estrategia metodológica más enfocada en profundizar, caracterizar y comprender algunos fenómenos que verificar una relación significativa entre dos variables. Hay una urgencia por explorar cómo se está desarrollando este proceso de gestión integrada, qué tanto se alinea al concepto de gobernanza y territorialidad, y en un segundo momento, explicar por qué o cuáles son los factores que han desencadenado el particular desarrollo del consejo.

Por tal razón, los principales instrumentos a ejecutar son las entrevistas semiestructuradas, la observación no participante de las asambleas, la revisión de documentos oficiales del consejo. Asimismo, se complementará con el diseño de otros instrumentos posteriores como una línea de tiempo y un mapa de actores que nos permita contextualizar el fenómeno.

e. Definición de variables

Las variables diseñadas tratan de recoger y agrupar información de acuerdo con el problema de investigación. Se busca dar cuenta cuál es el aporte o los aportes del CRH en la gestión del recurso hídrico en la cuenca Chancay-Huaral, para tal fin se han planteado ocho variables, las que de modo secuencial tratan de recoger información que permita discutir la gestión del consejo, considerando incluso el estado de la cuestión en el territorio desde antes de la conformación del consejo.

Un primer bloque de variables tiene como objetivo recolectar datos respecto a cómo era la gestión del agua en la cuenca Chancay-Huaral antes de la conformación del consejo, de qué modo se articulaban, o no, los actores del territorio y quiénes estaban a cargo de dicha gestión. Este aspecto resulta fundamental, ya que para aproximarnos a comprender el o los aportes del CRHC debemos tener en claro cuál y cómo era el escenario por mejorar.

El siguiente grupo de variables, el segundo, ha sido planteado con la intención de conocer cómo se relacionan los actores más relevantes del territorio, y conocer qué tipo de contactos e interacciones existen entre ellos al margen de la presencia del consejo. Aquí es donde buscamos dar cuenta de posibles tensiones y/o conflictos entre los actores, lo que permite agregar información sobre las diversas dinámicas que surgen en la cuenca en torno al recurso hídrico.

El tercer grupo de variables ya aborda por completo la acción del CRH, aquí se plantea el interés de conocer cómo está funcionando el consejo, cuáles son sus estrategias, de qué modo están participando e interactuando sus miembros y de qué modo se está percibiendo su accionar por parte de los actores del territorio. En gran medida, y desde diversos frentes, este grupo de variables trata de conocer cómo es la gestión del CRHC. Sin duda este es el grupo de variables y aspectos más complejos por abordar, ya que implican ámbitos como la participación y las medidas y estrategias generadas desde el consejo.

Por último, el cuarto grupo de variables busca recolectar información que nos permita establecer una suerte de balance respecto a la acción del CRHC hasta el momento; en este grupo de variables abordamos aspectos que muestren los logros y aportes del Consejo, así como las brechas y dificultades que se han afrontado desde su conformación.

Tabla 03: Lista de variables

Variabl e	Nombre o etiqueta	Definición	Ptas relacionadas a las variables (instrumentos)
V1	Situación del agua en la cuenca CH-H / calidad, asequibilidad, accesibilidad	Se busca analizar qué tipo de problemas se presentan respecto al acceso y gestión del agua en la cuenca desde la perspectiva de los miembros del CRHC. Se tiene en cuenta tres aspectos sobre: calidad del agua, equidad en el acceso, eficiencia en su distribución y su sostenibilidad). Se enfatizará también aspectos, se busca analizar qué tipo de problemas se presentan respecto al acceso y gestión del agua en la cuenca desde la perspectiva de los miembros del CRHC. Se tiene en cuenta tres aspectos sobre: calidad del agua, equidad en el acceso, eficiencia en su distribución y su sostenibilidad). Se enfatizará también aspectos relacionados a la gestión del agua para su acceso.	¿Qué tipo de problemas particulares respecto al acceso a los recursos hídricos se presentan en la cuenca en la etapa 2012-2014?
V2	Antecedentes relevantes (gestión previa del agua)	Se busca identificar el modo en que se ha gestionado el recurso hídrico antes de la conformación del Consejo de Recursos Hídricos. Qué actores eran los más relevantes en esta gestión y de qué modo se articulaban.	¿De qué modo se gestionó el recurso hídrico, cómo se articulaban los actores?
V3	Relaciones entre actores (actores y sus usos del agua en la cuenca)	Se busca identificar a los principales actores/sectores, y el tipo de uso que tienen de agua. Cabe señalar que también se han incluido otros actores que no necesariamente participan del CRHC (como EMAPA Huaral, por ej.). En un segundo momento, se busca identificar las posibles tensiones y las relaciones entre estos actores a partir de sus motivaciones e intereses que se generan en este contexto.	¿Qué tipo de tensiones y conflictos existen entre los actores para el acceso y la gestión del recurso hídrico en la cuenca?
V4	Medidas y estrategias para afrontar la problemática del agua	Identificar y analizar las medidas y estrategias que se han realizado desde el CRHC para atender la problemática del agua (2014-2018). En esta variable se abordan tiene dos dimensiones: qué tipo de problemas aborda, y cómo opera para resolverlos. Se tendrá en cuenta aspectos como el proceso de trabajo, la coordinación entre los actores y las acciones frecuentes que suelen tomar para resolver la agenda del CRHC.	¿Cuáles son las principales medidas y estrategias ejecutadas por la CRHC para atender a la problemática del agua en la cuenca CH-H? (2014-2018)
V5	Percepción sobre el CRHC	Analizar la percepción de los miembros del CRHC sobre el consejo. Se toma en cuenta su perspectiva sobre cómo están concibiendo al consejo (cuál es su principal fin), cuál es su nivel de utilidad y desempeño (eficiencia/efectividad) del consejo para resolver la problemática del agua.	¿Cómo están concibiendo al CRHC y cuál consideran que es su nivel de utilidad y su principal fin según los consejeros? (sabes cuáles son los objetivos del consejo)

V6	Participación de los actores en el CRHC	Se busca analizar y caracterizar el tipo de participación que se genera en el CRHC. Se tomarán en cuenta aspectos como el nivel y tipo de coordinación, el nivel de involucramiento, distribución de responsabilidades. Como también el nivel de agencia e intereses, y la condición de los actores/sectores participantes.	¿Qué tan participativo e inclusivo resulta el CRHC CH-H en sus procesos de gestión? ¿Cuál es el tipo de participación que desarrollan los actores? ¿Está funcionando como un espacio de diálogo y de gestión efectivamente? ¿qué tanto? ¿Qué tanto promueven la agencia de los actores y en qué sentido?
V7	Logros y aportes del CRHC	Identificar los principales logros y aportes del CRHC durante el proceso de implementación. También se tomará en cuenta la efectividad y alineamiento para el logro de objetivos del plan local de gestión del agua. Analizar qué tanto ha mejorado el acceso al recurso hídrico a partir de la gestión del CRHC.	¿Qué tan eficiente ha resultado la conformación e implementación del CRHC? ¿Qué tanto ha mejorado el acceso a los recursos hídricos tras la creación del CRHC? ¿Qué otros aportes son reconocidos por el CRHC en la cuenca?
V8	Brechas y dificultades del CRHC	Identificar las principales dificultades que ha tenido el CRHC durante su gestión, como también brechas en su implementación respecto a los objetivos y medidas para lo que fue diseñado inicialmente.	¿Cuáles son los principales retos y dificultades que enfrenta el CRHC para cumplir con su misión y su posicionamiento?

f. Lista de técnicas y fuentes

En el siguiente listado se presentan las técnicas realizadas para recoger la información.

Lista 01: Técnicas y fuentes

N°	Técnica	Instrumento	Muestra planificada
1	Revisión documental Normativa 29338 Plan de Gestión Integral Documentos y actas oficiales (Plan de trabajo)	Fichas	Normativa 29338 Plan de Gestión Integral Documentos y actas oficiales (Plan de trabajo)
2	1 o 2 Entrevistas semiestructurada a: Especialista y supervisor de la ANA encargado de llevar el proceso de la Cuenca Huaral	Guía de entrevista semiestructurada	2 especialistas miembros del CRHC CH-H.
3	6-8 Entrevistas semiestructuradas a representantes del CRHC	Guía de entrevista semiestructurada	Total: 7 entrevistas a consejeros aprox.
4	2 Observación no participante de reuniones CRHC	Ficha de registro (notas de campo)	2 Observaciones no participantes
5	1 Mapa de actores:	Guía de mapeo	Instrumento construido a partir de las entrevistas
6	1 Elaboración línea de tiempo	Diseño metodológico	Instrumento construido a partir de las entrevistas

Los instrumentos presentados se dividen en tres etapas:

(A) **Revisión documental:** servirá para conocer la propuesta formal de la normativa y la perspectiva desde "arriba u oficial" que se tiene sobre la conformación de los CRHC. Para ello se revisará documentos oficiales sobre la normativa y material oficial sobre la conformación de CRHC. A modo de soporte, se entrevistará a un especialista de la ANA que conozca el know-how de este proceso y comprender el paradigma que está detrás de este tipo de gestión.

- Revisión documental: normativa 293338, documentos oficiales de la ANA respecto a los CRCH y Gestión Integra, y manuales de operación.
- Revisión documental: Plan de trabajo y docs. oficiales CRCH Huaral
- 1 Entrevistas semiestructurada a: Especialista y supervisor de la ANA encargado de llevar el proceso de la Cuenca Huaral" o miembro del equipo técnico de la cuenca Huaral

(B) **Trabajo de campo:** Comprender el proceso de conformación y las relaciones que se gestan en la formación del CRHC. La principal herramienta es la entrevista semiestructurada a profundidad y como *posible* complemento se piensa hacer un cuestionario. Cabe señalar que las entrevistas posiblemente aumenten dependiendo de disposición de tiempo y accesibilidad de los perfiles de los entrevistados. Un

presupuesto a considerar es que se está teniendo en cuenta a los *especialistas de la ANA* como actores *neutros* en tanto su función es de soporte técnico; por lo que pueden dar una perspectiva del proceso como *terceros*, como actores que hacen seguimiento del proceso y servirá para contrastar con los discursos e intereses de los representantes de los diversos sectores. No obstante, se tendrá cuidado de no visibilizar sus propios intereses dentro del proceso. Pero es una estrategia metodológica que parece viable por el momento.

Por otra parte, se propone realizar observación no participante de las reuniones del CRHC a la cual se deje ingresar.

- 1 o 2 Entrevistas semiestructurada a: Especialista y supervisor de la ANA encargado de llevar el proceso de la Cuenca Huaral" o algún miembro del equipo técnico de la cuenca Huaral que represente un actor clave en el proceso analizado.
- 6 Entrevista semiestructuradas a representantes del CRHC (6 representantes aproximadamente, incluyendo autoridades políticas)
- 2 Observación no participante de reuniones CRHC

(C) **Instrumentos para el análisis posterior** elaborado a partir del trabajo de campo: Estos instrumentos considero que son claves en tanto permiten sistematizar la información y a la par ir afinando los hallazgos. El mapa de actores inicial me parece clave en tanto se busca comparar las condiciones de participación. El segundo mapa de actores se concibe como un resultado de estas interacciones y su capacidad de influencia para la toma de decisiones. Por último, la línea de tiempo servirá para situar e indicar hitos relevantes en el proceso de conformación. Y complementarse con el mapa de actores indicando cómo y quiénes conformaron el CRCH.

- 1 Mapa de actores del CRHC: durante el funcionamiento del CRHC
- 1 Elaboración línea de tiempo de la conformación del CRHC

Por último, este grupo de herramientas estarán ejecutadas en paralelo para algunas etapas con la finalidad de triangular la información y no sesgarnos a la única visión de un actor.

3. Marco contextual

a. Contexto social de la cuenca Huaral-CHancay

La cuenca Chancay-Huaral se ubica en el área geográfica conocida referencialmente como Norte Chico, esta se encuentra inmediatamente al norte de la ciudad de Lima. Nace en las partes altas de la vertiente central del Pacífico, la principal referencia al nodo de origen es el nevado PuaJuanca, ubicado sobre los 5 000 m.s.n.m. Esta cuenca se extiende en un área de 3062.6 Km², se distribuye hidrográficamente entre el río Chancay y la inter-cuenca de los ríos Chancay y Huaral. En cuanto al área política, la cuenca ocupa la provincia de Huaral y parte de las provincias de Canta y Lima; de modo más específico, ocupa los distritos de Chancay, Huaral, Aucallama, Sumbilca, Ihuarí, Lampián, 27 de Noviembre, Pacaraos, Santa Cruz de Andamarca, Atavillos Alto, San Miguel de Acos y Atavillos en la provincia de Huaral; y Ancón en Lima, Huamantanga en Canta y Santa Leonor en la provincia de Huaura (ANA, 2014)

Según datos del INEI, hacia el año 2007 la cuenca Chancay-Huaral bordeaba los 170 000 habitantes. Dicha población se concentra en algunos centros poblados, los mismos que destacan por su densidad y extensión: Huaral, Chancay, Pampa Libre, Palpa, Aucallama y Chancayllo. (ANA, 2014)

Tabla 04. Valores generales de la cuenca Chancay-Huaral.

Referencia	Medida
Coordenadas UTM	N8'710,868 - 8'745,395
	E286,670 - 243,839
Altitud Máxima	5300 m.s.n.m.
Ubicación política	Distritos políticos de Chancay y Huaral, provincia de Huaral
Ubicación Hidrográfica	- Río Chancay (44%).
	- Inter-cuenca ríos Chancay y Huaral (56%).
Área	3062.6 km ²
Longitud de cauce principal	90.46 km
Perímetro	327.8 km

Fuente: ANA, 2015

Para entender la coyuntura respecto a los recursos hídricos es necesario conocer, al menos de modo general, algunos aspectos socioeconómicos en la cuenca. En tal sentido, las actividades económicas de mayor arraigo son la ganadería, la agricultura, la pesca, actividades energéticas, actividades industriales y el comercio diverso. Todas estas actividades, en su fase productiva demandan el uso del recurso hídrico, sin embargo, el uso más intenso se realiza en la actividad agrícola, esta genera la mayor demanda de agua en la cuenca, además es una de las actividades de mayor relevancia social y económica en este territorio.

El uso agrícola en la cuenca Chancay-Huaral encuentra representatividad social a través del modo en que los agricultores del valle se organizan, estos se encuentran agrupados en diversas comisiones de regantes, y a su vez, todas ellas se encuentran agrupadas en la Junta de Usuarios del Distrito de Riego Chancay-Huaral.

Los datos de INEI (2017) indican que la producción agrícola de la cuenca tiene como fin principalmente el autoconsumo de los agricultores, solo porcentajes menores son destinados a la agroindustria y/o exportación.

Otras actividades relevantes en la problemática del agua son las de las industrias energéticas (hidroeléctricas) y la minería. Las hidroeléctricas se ubican en la parte alta de la cuenca, específicamente en las subcuencas de Baños y Vichaycocha. Por otro lado, la actividad minera (formal) se presenta tanto en la cuenca alta como en la cuenca baja, además en este rubro se tiene registro de actividad artesanal con yacimientos de cal y carbón en las partes altas, y, grava y arcillas en la parte baja (ANA, 2014 pp. 24).

De modo complementario, la pesca también es una actividad representativa de la cuenca, su foco principal se encuentra en el distrito de Chancay, ahí se tiene registro de siete fábricas de procesamiento para atender los flujos de la pesca industrial, además, destaca también en dicha localidad el puerto homónimo.

Existen otras actividades, también importantes, pero de menos representatividad poblacional, aquí se encuentran los comercios menores (bodegas, tiendas, etc.) y los servicios variados asociados al transporte y turismo; la referencia principal para estas actividades es la ciudad de Huaral.

b. Normativa sobre la Gestión integrada de recursos hídricos

La finalidad de este bloque es contextualizar y describir en qué consiste formalmente la ley 29338 referida a la *Gestión integrada de recursos hídricos* (GIRH) y la promoción desde el Estado para la formación de Consejos de recursos hídricos por cuenca (CRHC).

French (2015: pp. 147) da cuenta que desde la década de los 90s hay una transición en el modelo de gestión del agua en varios países de la región, y en otras partes del mundo, impulsada por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Global Water Partnership. Dicha transición se caracterizaría por pasar de un modelo de *gestión sectorial* liderada por burocracias estatales (como el ANA) hacia un paradigma de *gestión más participativo y democrático* que incluye actores del sector público y privado con sus distintos usos y valores sobre el agua que antes no eran tomados en cuenta. Es decir, se pasa de un modelo tecnócrata y vertical a un modelo más horizontal y que plantea una cogestión multinivel, y ampliando la participación de *stakeholders*. Este nuevo modelo se nombró la *Gestión Integrada de Recursos Hídricos* (GIRH). El planteamiento de este modelo responde a los evidentes problemas que acarrea el cambio climático, la contaminación y mal uso del recurso hídrico, que trae como consecuencia la desigualdad en el acceso al agua y la reducción de oferta de agua en un contexto de globalización económica y mayor demanda de modernización de algunos sectores productivos.

Es necesario subrayar que detrás de este nuevo modelo de gestión hay un conjunto de presupuestos a considerar para comprender a profundidad el nuevo enfoque y qué es lo que realmente se propone. Un primer elemento es que la GIRH busca desarrollar una gobernanza del agua más integrada (French 2015:47). Esto supone el dialogo, consenso y la toma de decisiones por parte de actores locales que no necesariamente tienen los mismos intereses sobre uso del agua, sino que se encuentran en constante competencia. Del mismo modo, son actores que no necesariamente participan desde condiciones iguales, ni tampoco tienen un nivel de influencia similar para la toma de decisiones. Por lo tanto, se concluye que “la *gobernanza*

hídrica no es un esfuerzo técnico exclusivo, sino que es un *proceso politizado* que se enfrenta a las condiciones hídricas cambiantes tanto como a las relaciones sociales y económicas inciertas” (French 2015:48)

Dentro de todo ese panorama mundial, en el Perú el cambio de gestión citado se formalizó en el 2004 a través de la promulgación de la Ley del Recursos Hídricos 29338 que busca regular el uso y gestión del agua en todas las cuencas hidrográficas del país. El objetivo central de la ley es velar por el acceso equitativo y de calidad, con una distribución eficiente y sostenible de este recurso para toda la población. De esta forma, mediante esta ley se promueve generar las condiciones necesarias para una **Gestión integrada del agua** de todas las cuencas peruanas.

En el caso peruano, se subraya que el enfoque de la gestión integral del agua comprende una necesidad de gestionar y planificar sobre el recurso hídrico basado en nuevos criterios como:

- Gestión basada en cuencas: El agua no se gestiona según limitaciones geopolíticas (ej. A nivel provincial, regional), sino según las cuencas que pueden atravesar diversas provincias, comunidades, etc. Incluye una gestión de todo el recorrido que hace el recurso hídrico. Lo que implica que muchos gobiernos locales y otros actores tengan que coordinar sobre el uso del agua que comparten.
- Gestión Multisectorial /transversal: implica la participación multisectorial de 8 ministerios y multinivel de poder político (autoridades a nivel nacional, regional, municipal, etc.).
- Gestión participativa: se busca la inclusión y participación en la gestión de todos los actores de una cuenca. Amplia el rango de actores, no solo toma en cuenta actores tradicionales como la ANA, el MINAGRI y los agricultores aledaños, también incluye otros actores como las industrias, las comunidades aledañas, universidades, los urbanitas, etc.
- Enfoque multidimensional: se abarcan nuevos aspectos, entre ellos: sensibilizar, concientizar y promover una la cultura del agua, velar por la calidad del agua, regular sobre los tipos de uso (tanto en contextos urbanos y rurales), entre otros.

A partir de lo mencionado anteriormente se deduce que, en primera instancia, la ley 29338 busca promover un desarrollo de tipo *territorial, sostenible ambientalmente* y un modelo de gestión basado en mecanismos de *participación* y dialogo ciudadano. La gestión integral del agua busca incluir y promover la participación de todos los agentes sociales pertenecientes a un territorio específico, en este caso, los actores situados alrededor de la cuenca de Huaral. Asimismo, otro aspecto relevante de la ley 29338 relacionado a los enfoques de *desarrollo* es que hay un marcado uso de mecanismos de participación y dialogo para una institucionalización desde abajo a través de la creación de consejos de recursos hídricos de cuenca (CRHC).

Para facilitar e implementar tanto la promoción como la ejecución de esta ley a nivel local, se crean los **Consejos de Recursos hídricos por cuenca (CRHC)** que están a cargo del ANA (Autoridad Nacional del Agua). Los consejos de Recurso hídricos tendrán como principal función la elaboración e implementación del plan *local* de gestión del agua tomando en cuenta la participación de todos los actores sociales involucrados (por ejemplo: gobierno regional, gobierno local, usuarios del agua, comunidades campesinas, empresas, industrias, comunidades nativas, universidades, sociedad civil, etc.). El *equipo* de un CRHC incluye a un representante de: el ANA, un representate de cada gobierno regional de la cuenca. Asimismo, incluye un representante de cada gobierno local participante, de organizaciones de usuarios de agua con fines agrarios, de organizaciones de usuarios de agua con fines no agrarios, un representate de colegios profesionales y de universidades por cada ámbito de gobierno regional. Cabe destacar la relevancia de los representantes de los gobiernos regionales como autoridades políticas, los cuales tienen un relativo poder la convocatoria y legitimidad ciudadana.

En el Perú, el proceso de implementación de la ley, y de creación de los Consejos según cuencas ha sido parcialmente exitoso. Se instalaron 6 Consejos piloto en diferentes cuencas costeras. Pero no todos ellos han logrado desarrollar con éxito un plan de gestión local del agua. Entre este grupo de consejos, según una entrevista que ha sido parte del proceso, se afirma que el caso más exitoso de los 6 pilotos es el Consejo de Huaral que inicia en el año 2012. En los otros pilotos la conformación de los consejos piloto ha sido irregular. Estos resultados se articulan con las diversas observaciones que se han realizado a la implementación del modelo. Criticado por la falta de precisión para algunos componentes, o su ambigüedad en un contexto que presenta no solo una complejidad geográfica, sino también diversas divisiones históricas sociales y culturales; y un sistema estatal muy centralizado en su gestión (Biswas 2004; Molle 2008 citado en French 2015).

- c. Información sobre el proyecto: El desarrollo CRHC CH-H, el plan de gestión y su implementación (2014-2019)

El manejo de los recursos hídricos en la cuenca Chancay-Huaral tiene un hito muy relevante el año 2011, cuando desde el ANA se convoca a diversas empresas para elaborar el “Plan Integral de Gestión de Recursos Hídricos en la cuenca Chancay-Huaral”. Fue a partir de ello que se empezó a trabajar en la conformación de un Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, este tendría como fin impulsar y lograr la participación de todos los actores relevantes de la cuenca Chancay-Huaral, junto a los actores se coordinaría y planificaría el uso sostenible de los recursos hídricos.

El Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chancay-Huaral fue conformado y aprobado el 21 de marzo del año 2012 mediante Decreto Supremo N°004-2012-AG. A partir de ello, se comenzó a elaborar el Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca, documento que a la fecha es una de las principales herramientas de gestión en la zona, y en contra de lo que se puede creer, este es un instrumento público vinculante (ANA, 2019).

El presente bloque está dirigido a **delimitar el caso analizado al proceso de implementación del plan de gestión del consejo que fue realizado a partir del 2014**. El consejo de recursos hídricos de la cuenca Chancay –Huaral ha experimentado tres etapas marcadas en su desarrollo (ver gráfico posterior), una primera fase que corresponde a su creación e institucionalización que tuvo como principales objetivos incluir e impulsar la participación de actores relevantes y el planteamiento conjunto de un plan de gestión colectivo donde se especificaron las metas concretas que habría que realizarse para tener, finalmente, una gestión integrada del recurso hídrico. Las dos primeras fases duraron 3 años, del 2011 al 2014 y fue relativamente exitosa. La segunda fase corresponde del 2014 en adelante **y es donde se ha delimitado nuestro análisis para esta tesis**. Es a partir del 2014 donde se dan una serie de cambios y nuevos retos para la implementación de dicho plan. Y es en este punto concreto donde hemos buscado comprender cómo el consejo promovió y canalizó la participación. Tratamos de responder diversas preguntas relacionadas al tema eje de la participación y su relación con la *supuesta gestión integrada*.

La presente línea de tiempo ha sido reconstruida en base a las entrevistas semiestructuradas con el equipo técnico del CRHC, ex miembros del consejo (2012 hasta el 2016 aprox.) y la revisión de documentos oficiales del CRHC CH-H. La delimitación del caso analizado parte desde el año 2014 dado que se busca comprender qué sucedió tras la creación del plan de gestión y si los procesos de participación del consejo aportaron o no la GIRH.

Gráfico N° 01: Línea de tiempo del CRHC CH-H 2012-2019



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia

Según la línea de tiempo del CRHC este puede dividirse en tres etapas, una preliminar que va del 2011 al 2012 concentrada en la sensibilización y convocatoria de actores relevantes para la gestión y conformación del Consejo a partir del grupo IMPULSA. Este grupo estuvo liderado por los técnicos del ANA y actores claves con capacidad de convocatoria y que conocían mejor la realidad del contexto huaralino. Entre estos actores claves se contactó con representantes de comunidades campesinas, gremios, empresarios de diversos rubros como las pesqueras y EMAPAS. Asimismo, desde el inicio del proyecto se tuvo claro el rol de sensibilizar sobre la relevancia de la cultura del agua.

Durante el lapso del 2012 al 2014, fue la etapa más activa y participativa del consejo. Se percibe como un espacio de mucha convocatoria debido a un mayor nivel de expectativas de los actores locales tanto privados como públicos. Es durante esta etapa donde se identifican las instituciones consideradas por la normativa de la GIRH y se convoca a los consejeros, también se conforman mesas de trabajo alineadas a diversas temáticas como calidad del agua, cultura del agua, entre otros, conformadas voluntariamente por actores diversos, entre ellos, especialistas y técnicos de instituciones privadas y públicas. Otro aspecto relevante que considerar es que, durante esta etapa, el CRHC contó con bastante apoyo, incluyendo apoyo técnico y financiero estatal y extranjero. Asimismo, se contaba con mayores recursos para la articulación y realización de asambleas de los actores locales.

Con la consolidación y publicación del Plan de Gestión Integral de la cuenca en el 2014 hasta la actualidad **es donde delimitamos nuestro fenómeno que analiza la participación en la fase de implementación o ejecución del plan de gestión.** Durante esta tercera etapa se producen

algunos cambios significativos. Se encontró que los recursos se redujeron. Por ejemplo, el número de personal del equipo técnico del CRHC pasó de 13 a solo 2 o 3 especialistas encargados de soportar el proceso. Del mismo modo, los recursos financieros también se redujeron notoriamente; y la visibilidad y apoyo internacional hacia el Consejo frente a otras cuencas también disminuyó. Esto sucedió parcialmente porque se asumió que, al tener un Plan de Gestión integral, el proceso ya estaba encaminado y relativamente consolidado. Es así, que el CRHC CH-H es considerado por el Estado como una cuenca con capacidad para gestionar su propio proceso de GIRH.

Si bien es una fase donde los diversos consejeros han debatido sobre cómo implementar el plan de gestión integral, también se han ido incluyendo nuevos temas y problemáticas en la agenda pero que no necesariamente responde a los objetivos del plan, sino a problemas más coyunturales, urgentes y, algunas veces, particulares o privados. Por último, existe una percepción entre los entrevistados que en esta etapa se “enfrió” un poco el dinamismo del consejo, se dejaron de realizar las mesas de trabajo de forma frecuente. Este espacio es relevante en tanto servía como espacio de diálogo para actores que no necesariamente eran representantes elegidos, pero sí tenían intención de aportar para definir y visibilizar problemas locales de la cuenca¹.

En el gráfico posterior se identifican los principales *stakeholders* que participan en la gestión hídrica durante el lapso indicado. Según esta propuesta de gestión integrada, el consejo debería articular actores relevantes de los tres sectores: político, social y económico (ver actores de color amarillo, verde y rojo, respectivamente). Otro sector relevante de actores que participan en el consejo son los representantes institucionales de la AAA, la ALA conformado por el equipo especializado del consejo que tendrá una participación permanente durante los procesos, y parcialmente un equipo de especialistas en diversos temas provenientes de la AAA y la ANA. Su principal rol es el de orientar y mediar las interacciones y decisiones que se desarrollen en el consejo. Asimismo, otro punto a destacar es que el consejo (CRHC CH-H) conformó mesas de trabajo en paralelo en las que logró involucrar de manera temporal y parcial a algunos actores claves que no estaban inicialmente planteados según la normativa, ni tampoco en la gestión antecedente del capítulo anterior. Tal es el caso de EMAPA Huaral y EMAPA Chancay, o las CAMS (comisión ambiental municipal), para analizar la problemática de la calidad del agua. Otro caso también interesante es el de la mesa de trabajo de cultura del agua donde se han articulado a diversos actores como la UGEL, el hospital de Huaral, entre otros; para ver estrategias de sensibilización y concientización sobre el uso del agua o la contaminación.

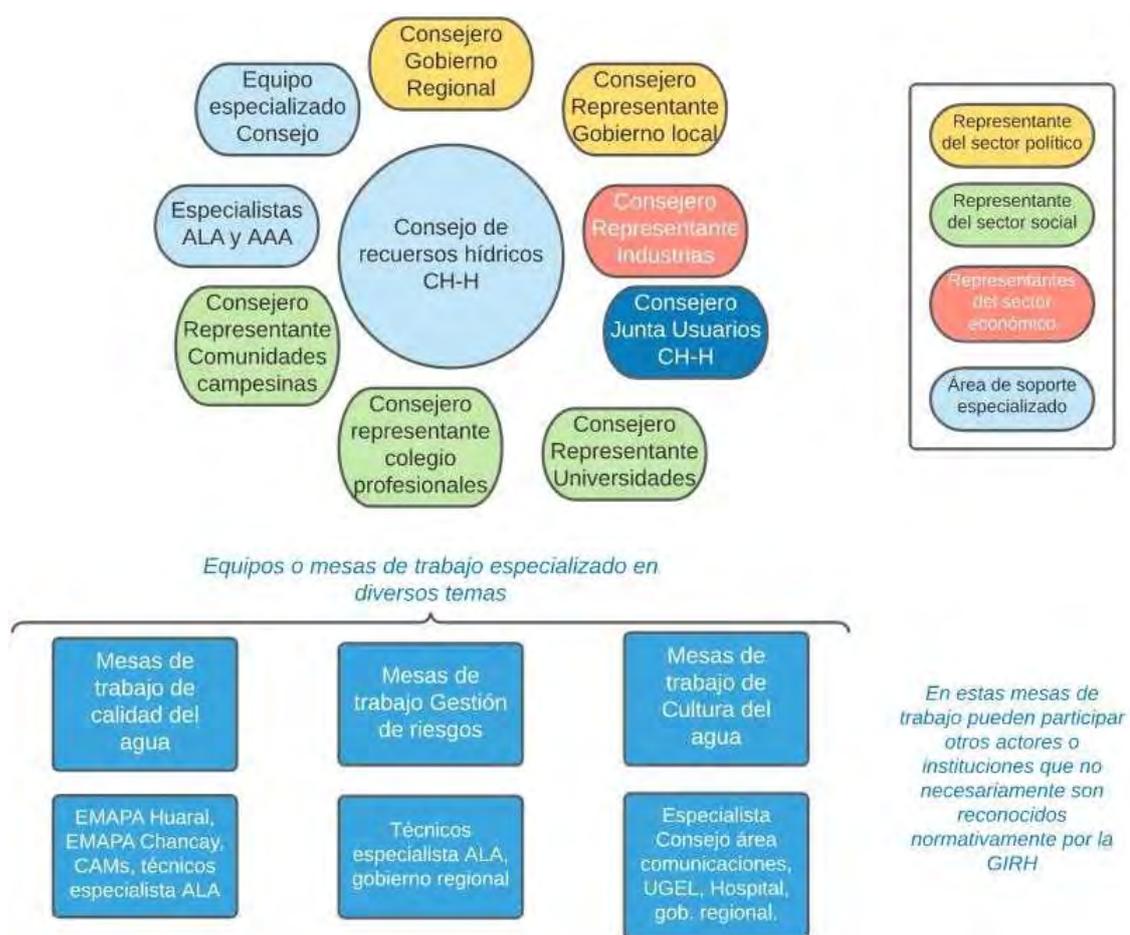
No obstante, la investigación halló evidencia respecto a que la permanencia e involucramiento de estos *otros* actores ha sido temporal o irregular dado que el marco normativo no respalda o no les asegura un espacio o canal institucional para permanecer en el consejo. Esta afirmación se evidenciará en el hallazgo 2 referido a la participación. A pesar de que algunos de estos sí estén interesados en poder participar del consejo. En este sentido, la normativa podría estar funcionando como una *camisa de fuerza* en relación con quiénes deben participar. Por ejemplo, una inclusión forzada en el caso huaralino ha sido el ingreso de un consejero proveniente de

¹ Por ejemplo, uno de los grupos que más destacó fue el de calidad del agua donde la participación de sectores no considerados por el marco legal como el EMAPA Huaral y EMAPA Chancay participaban de manera activa brindando una perspectiva técnica en conjunto con el personal de la ALA para brindar soluciones.

universidades, cuando en Huaral no había más que una universidad privada que, incluso, en la actualidad está clausurada.

A pesar de estas limitaciones, el equipo técnico del consejo sí ha tenido una mirada más flexible para poder articular a otros actores que la normativa no contempla. En contraste al panorama de actores de la gestión antecedente que se caracterizaba por ser más vertical, concentrada y desarticulada, el consejo ha tenido avances interesantes al poder coordinar con actores locales relevantes no reconocidos antes.

Gráfico N° 02: Conformación de actores del Consejo 2014 (CRHC CH-H)



Fuente: Trabajo de campo. Elaboración propia

El Plan de Gestión de RH es uno de los instrumentos que más cuesta formular dado que implica la articulación y validación de un diagnóstico y una estrategia conjunta por parte de actores muy heterogéneos que son considerados en el marco legal del GIRH brindado por la ANA.

El consejo (CRHC CH-H) logró consolidar dicho documento y fue una de las primeras cuencas en presentarlo a nivel nacional. El caso de la cuenca Huaral-Chancay puede considerarse relativamente exitoso en tanto que en solo dos años logró sensibilizar y consolidar un consejo en el cual participaron de manera activa actores de la sociedad civil, privada y representantes de la ANA.

En relación con los objetivos del plan de gestión del CRHC CH-H, cabe señalar que son objetivos un tanto generales en su planteamiento, y muy alineados a lo que plantearía la GIRH en teoría. Entre sus objetivos se indica: (1) lograr la conservación de los ecosistemas y procesos hidrológicos, (2) la atención oportuna de la demanda de recursos hídricos, sobre todo en el acceso a uso poblacional y seguridad alimentaria, (3) priorizar la infraestructura hidráulica, promover una cultura del agua para la gestión integrada, e (4) identificar aspectos relacionados al impacto de los recursos hídricos por causa de la variabilidad climática (ANA, 2015: pp.50).

Otro aspecto relevante del documento es que se identifican para la cuenca CH-H seis tipos de problemas centrales que servirían para plantear los ejes temáticos y la línea de base del proyecto 2014. En este caso son: aprovechamiento hídrico, conservación ambiental, institucionalidad, cultura del agua, calidad del agua, y gestión de riesgos (ANA, 2015: pp. 31). Cabe señalar que durante las entrevistas y en la revisión de las actas no se tiene claramente medido los avances, ni tampoco hay un monitoreo a profundidad de estos lineamientos durante la etapa de implementación posterior al 2014.

Sin embargo, tras la publicación del Plan de Gestión, instrumento clave que sirve de guía para la toma de decisiones y los proyectos a priorizar respecto al manejo del recurso hídrico, se observa que los avances respecto a su propio plan han sido bastante limitados. Según un especialista y ex integrante del CRHC CH-H se ha avanzado menos del 30 a 40% de dicho plan. Del mismo modo, esta visión se reafirma en las entrevistas realizadas entre el 2018-2019 al equipo de trabajo del CRHC CH-H donde se percibe que el CRHC CH-H ha tenido un logro limitado. Dentro de los factores adversos están la ausencia de recursos financieros propios, y el decrecimiento de personal capacitado que pueda apoyar al equipo técnico, entre otros. En la actualidad el consejo sigue vigente pero poco a poco su accionar ha ido derivando a responder a problemas más coyunturales y de menor escala que no están necesariamente alineados a lo planteado en su plan de gestión original. Esta afirmación se sustentará en el capítulo de hallazgos al analizar las actas y POIs del consejo.

Recordemos que el CRHC no es un organismo ejecutor, sino que funciona como un espacio de gestión, articulación y resulta clave para la implementación de la GIRH en el Perú en tanto permite la legitimación y compromiso social y político para implementarlo. La pregunta que surgió fue qué tanto ha aportado dicho espacio de gestión *participativa* para la GIRH en la cuenca de Chancay Huaral. Si bien existe un problema de financiamiento, se encontró que no es el único factor para comprender el limitado avance con el Plan de Gestión, sino que también existe un problema de gestión interna siendo abordado a través de la participación y coordinación entre los actores locales que componen el consejo. Existen diversos retos como la ausencia de recursos financieros, pero es relevante visibilizar y analizar a profundidad aspectos como la agencia (capacidades, voluntades) de los actores en conjunto para poder movilizar dicha empresa. Nos referimos a la necesidad de analizar la institucionalidad, el nivel de organización y compromiso de los actores locales del consejo para poder resolver un conjunto de limitaciones y retos que se pueden dar en un proceso de largo aliento como es la implementación de la GIRH. En otras palabras, comprender si los actores locales o consejeros han logrado apropiarse del modelo para generar el bienestar común expresado a través del plan de gestión del 2014.

El paradigma de la GIRH tiene como uno de sus principales pilares la participación e inclusión de actores locales bajo la figura de consejeros. En el caso peruano, dicho modelo está normado, es decir, se busca institucionalizar la participación *de arriba hacia abajo* (French 2015), promoviendo y asegurando la participación civil, privada y estatal. No obstante, académicos como French (2015) y Guevara (2015) han hallado en otros casos de implementación del consejo

que dicho proceso presenta un conjunto de retos como el sesgo en los sectores considerados a ser miembro del consejo, la desigualdad de agencia o capacidad entre los actores, la débil participación de estos, etc.

4. Marco Teórico

El objetivo central del presente capítulo es desarrollar el marco teórico correspondiente a la pregunta central que cuenta con cuatro bloques. En el primer bloque se presenta un balance bibliográfico de las investigaciones y hallazgos más relevantes encontrados hasta el momento relacionado a los elementos de la pregunta central. El objetivo es dar un panorama general de lo que se ha ido investigando hasta hoy, hallándose que la mayoría de las investigaciones problematizan la viabilidad de formar los CRHC desde diferentes perspectivas.

En el segundo bloque se presenta la selección *conceptos teóricos* ligados a la gerencia social más relevantes y pertinentes para análisis del fenómeno elegido. En esta oportunidad trabajamos con herramientas conceptuales como bien común, bien público, y accesibilidad para abordar el agua como un recurso finito, pero al que todos debemos tener acceso. En un segundo momento, se abarca el concepto de justicia hídrica que va en la misma línea de los anteriores conceptos. Por otro lado, uno de los conceptos más relevantes dentro de la tesis es el de gobernanza donde se articulan un conjunto de perspectivas sobre el término, y se plantea a éste como un proceso colectivo de interacción para la toma de acción sobre asuntos públicos. Del mismo modo, se trabaja la definición de participación ciudadana como un aspecto central en los procesos de gobernanza.

El tercer bloque de este capítulo corresponde a los conceptos de gestión que son planteados como herramientas conceptuales, más que teóricas, orientadas hacia la acción o gestión. En este caso, abordamos dos aspectos: la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) como política, y la definición de gobernanza hídrica. El primer concepto busca dar cuenta en qué consiste la política que orienta la creación e implementación de los consejos; y en el segundo caso, cómo se aplicaría el concepto de gobernanza en la lógica de la gestión hídrica.

Finalmente, se plantea a modo de síntesis un balance conceptual de las herramientas conceptuales-teóricas y de gestión.

a. Balance bibliográfico de otras investigaciones

En la última década la gestión integrada del agua se ha convertido en un tópico que ha tomado mayor interés y preocupación para diversas disciplinas académicas. Entre estas disciplinas se encuentran: la sociología, el derecho y otras carreras multidisciplinarias como la “gestión ambiental”. De esta manera, se encontró un conjunto de investigaciones que buscan comprender el proceso de implementación del GIRH y la conformación de los CRHC en diversas cuencas, pero desarrollados desde diversos enfoques y objetos de análisis. Un patrón común que se encontró en estas lecturas es la preocupación por analizar la viabilidad de la implementación de la gestión integrada, y en profundizar el accionar del Consejo como espacio de participación, gobernanza o el desarrollo de institucionalización local.

Al igual que nuestra preocupación inicial por el tema, muchos de los autores y autoras se cuestionan la viabilidad de gestión desde abajo cuando esta es propuesta desde el Estado; como también se problematiza sobre qué tan efectivos son los procesos y mecanismos de participación en contextos donde hay una heterogeneidad de actores en condiciones desiguales

para participar, la existencia de divisiones geográficas, sociales y culturales, la gestión centralizada del Estado, y la posibilidad de aparición de crisis y conflictos sociales entre diversos actores colectivos.

Por su parte French (2015) enfatiza en los problemas para consolidar una institucionalidad local a través de los CRHC, determinando que existen serios problemas para una gobernanza hídrica. El autor busca analizar el carácter y las capacidades de esta nueva institucionalidad. Se halla que hay una irregular y desigual capacidad de acción y de participación de los actores locales, como también la presencia de relaciones frágiles entre estos actores, véase en la relación histórica entre una burocracia hídrica (ANA) sumamente tecnocrática y vertical y las juntas de usuarios. En algunos casos analizados se demuestra que el Consejo (CRHC) puede ser manipulado, en este caso por una autoridad corrupta como lo fue el gobernador regional de Ancash en el 2014, obstaculizando una gestión integral entre regiones que comparten una sola cuenca. El caso analizado es bastante ilustrativo ya que demuestra cómo el consejo se puede convertir en un instrumento para medios económicos (en este caso, para generar ingresos por cobro de acceso al agua) por parte de un actor político. El resultado es que se visualiza un caso de fracaso donde el CRHC no muestra autonomía, ni capacidad para tomar decisiones de forma democrática sobre el qué y cómo gestionar el recurso hídrico.

En esa misma línea de analizar la institucionalidad, Leyva (2015) se concentra en el rol del Estado. La autora observa que en la última década en el Perú se han incrementado los conflictos socioambientales relacionados al agua, en especial entre industrias extractivas y poblaciones marginadas del desarrollo del mercado. Estos conflictos reflejan las grandes dificultades del Estado para consolidar instituciones democráticas, y en especial, descentralizadas que permitan gestionar de forma sostenible y equitativa el agua.

Uno de los autores que aborda los CRHC como espacio de conflicto es Cano (2013). Él se cuestiona sobre los procesos de participación desarrollados en la implementación en la GIRH. Cano a través del análisis del CRHC en la cuenca Chancay- Lambayeque da cuenta del conflicto entre dos sectores y la escasa capacidad del Estado central para coordinar y promover un consenso local entre una mayoría dedicada a la agricultura, y el sector minero. Es decir, se demuestra la poca viabilidad para desarrollar una gestión descentralizada y multisectorial por parte del Estado. Al igual que en otras cuencas, se heredan instituciones y organizaciones locales débiles respecto a la gestión del agua. Entre estas organizaciones puede resaltarse la junta de regantes. Como también relaciones frágiles o conflictivas como es el caso entre la junta de regantes y las Autoridades locales del Agua (ALA). Del mismo modo, Aguilar (2016) comparte la preocupación de Cano por comprender qué tanto ha aportado la creación del CRHC a la *gobernanza* del recurso hídrico la cuenca.

Por su parte Guevara-Gil (2015) enfatiza aún más los diversos retos y problemas de la implementación de esta ley. Subrayando el impacto negativo de la aplicación descontextualizada de la GIRH a través del caso de la exclusión de un comité de riego de Santa Rosa de Tambo, Huancavelica, en la conformación del consejo de cuenca. El autor concluye que el modelo de gestión no termina articulando, ni incluyendo la heterogeneidad de actores existentes en las cuencas, en especial a aquellos actores (colectivos) con menor capacidad de influencia y que están menos visibles y/o articulados al accionar de Estado. De ahí que etiquete a esta ley como la *gestión desintegrada del agua* ya que observa un proceso de exclusión y no reconocimiento hacia el comité de regantes de la parte alta de la cuenca (serrana). Comité que se caracteriza por su autogestión, ya que históricamente ha permanecido marginado de la gestión oficial del agua. Irónicamente, la ley al buscar incluir a todos termina desapareciendo el comité, anulando su autonomía, ignorando sus necesidades y particularidades. Los incluye, pero subordinándolo a los intereses de los regantes de la cuenca baja (costa), creándose una nueva

unidad para solucionar la disputa inicial. De esta manera, Guevara-Gil advierte que este tipo de iniciativas se convierten en las *ofensivas normativo-desarrollistas* propuestas por el Estado que al final solo satisface a los intereses y visiones de los grupos de usuarios con mayor capacidad de poder y visibilidad (por ej. la junta de usuarios de la cuenca baja). Es decir, “legalizan una inclusión excluyente y manipuladora” (2015: 466).

Por último, otro de los enfoques que también resultó interesante para este primer balance bibliográfico fue identificar los posibles retos para una gestión integrada desde una dimensión cultural. En esta línea de investigación se encuentran French (2016) y Segura (2016), lo cuales hacen hincapié en el choque cultural que supone el planteamiento de un marco normativo y la institucionalidad existente en los espacios en los cuales se busca implementar. En el Perú existe un *pluralismo normativo* según French (2015) en la que convive un sistema legal (estatal) frente a diversas formas de usos, organización y costumbres (institucionalidades) para al manejo del agua. Una situación muy similar a la descrita anteriormente por Guevara-Gil (2015). Desarrollándose un desfase entre la visión tecnocrática de la burocracia estatal que prioriza los lineamientos internacionales (por ejemplo, cobrar por el uso y acceso al agua), mas no incluye las demandas, ni cosmovisiones, ni prácticas de los sujetos a los cuales está dirigido (por ejemplo, comunidades campesinas).

b. Conceptos teóricos

Este subcapítulo tiene como objetivo definir y articular algunas herramientas conceptuales relevantes y pertinentes para responder el problema de investigación que puede reducirse en dos interrogantes:

- ¿Cuál es el *tipo de participación desarrollada* estos espacios como el CRHC?
- ¿Cuáles son las características y alcances de la **gobernanza e institucionalidad** lograda a través de la promoción del CRHC?

Bien común, bien público y Accesibilidad

Uno de los principales ámbitos a explorar durante el presente trabajo fue la gestión del recurso hídrico en la cuenca, parte del análisis ha sido comparar la gestión a partir de la presencia del Consejo de Recursos Hídricos en relación con el modo en que se gestionaba con anterioridad. Bajo este norte, resultó importante comprender la relación entre instituciones, responsabilidades y vanguardias regionales respecto al tema.

En tal sentido, partimos de rescatar las concepciones que se tienen respecto al agua y el acceso a ella por parte de la población. Aquí es donde resalta la propuesta del “derecho al agua”, este conjunto de palabras, que en realidad utilizado como un solo término, encuentra su origen en manifiestos de las Naciones Unidas (ONU), que a través de su Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó el año 2002 la definición sobre el término mediante la Observación General N°15, en la que se expresa sobre el particular como un “*derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*” (ONU, 2011: 1).

A partir de la definición respecto al derecho al agua, muchos se han preguntado si el ámbito de este derecho abarca más campos que los que tienen que ver con el uso personal y doméstico, de modo más directo, surge la interrogante de si el derecho al agua protege y/o regula los ámbitos que tienen que ver con otro tipo de actividades o usos, como lo sería por ejemplo el uso agrícola. Respecto a esto las Naciones Unidas ha dejado en claro los ámbitos y alcances del

derecho al agua, indicando que en sentido estricto este solo se restringe al uso doméstico y todo lo que ello implica, sin embargo, el asegurar el acceso al agua para el uso agrícola puede tener un respaldo si se ve este tipo de uso o actividad como parte fundamental en pro de asegurar el derecho a la alimentación adecuada, que es otro de los ámbitos impulsados desde las Naciones Unidas (ONU, 2011: 12-13).

Entonces, en gran medida observamos que existe un consenso internacional por asegurar el acceso al agua para el consumo doméstico, y también el asegurar el uso del agua para las actividades agrícolas; todos estos ámbitos se conciben como parte necesaria de una vida adecuada y digna para los seres humanos. Dicho esto, y visto el acceso al agua como un derecho, quién o quiénes son los encargados de velar y garantizar el cumplimiento de dicho derecho, claramente es el Estado el ente encargado de esto, y es aquí donde surge otro ámbito de discusión respecto a cómo se concibe el recurso hídrico: este es un bien público, privado, o de qué tipo.

Si tuviésemos que brindar una respuesta rápida sobre qué tipo de bien es el agua, muchos coincidiríamos en que este recurso es un bien público, sin embargo, luego de revisar algunas definiciones podemos cambiar o coincidir hasta cierto punto con esto. Una definición bastante utilizada se aproxima a lo enunciado por Stiglitz (1986), quién expresa que un bien público se sostiene en base a dos características esenciales: la no rivalidad y la no exclusión de los ciudadanos respecto al bien.

Sin embargo, hemos encontrado en el trabajo de Echaide (2017) importantes recopilaciones y definiciones respecto a lo que son bienes privados, bienes de club, bienes públicos y bienes comunes. De todos estos términos destacamos la mención que se hace de lo que es un bien público, esta coincide en gran medida con lo ya indicado líneas arriba: la no exclusión y la no rivalidad respecto al acceso a dicho bien. Sin embargo, la categoría de bien común, aunque muy similar, presenta una diferencia sustancial que tiene que ver con la rivalidad o competencia para acceder y gozar de dicho bien, es decir, no se aplican exclusiones de ningún tipo para el derecho y uso del bien, pero sí existe una suerte de competencia de cara al acceso ya que estos son bienes finitos y por ende mucho más preciados (Echaide, 2017: 38).

De acuerdo con la propuesta de Echaide (2017), el agua se encontraría en el grupo de bienes comunes, es decir, bienes sin ningún tipo de restricción para la población y su libre disfrute, pero a su vez con una tensión de competencia o rivalidad por acceder a dicho bien ya que es escaso y finito.

Definir al agua como un bien común sigue implicando que es -debe ser- el Estado el encargado de asegurar el adecuado acceso y disfrute de este recurso para toda la población sin diferencias; pero, además, el término permite visibilizar las tensiones presentes en torno al agua, propias de sus fuentes escasas, que en consecuencia generan tensiones y escenarios en los que muchas veces los grupos con mayor capacidad económica obtienen un puesto preponderante en el acceso. Es aquí donde los especialistas resaltan la importancia que debe tomar el derecho y el ámbito legal para regular y asegurar que las tensiones, competencias y rivalidades no restrinjan el derecho al agua y el derecho al alimento para las poblaciones más vulnerables.

En tal sentido, consideramos que el término de bien común, tal y como lo expresa Echaide (2017) guarda mayor pertinencia para reflejar las condiciones implicadas para la gestión del agua. Debido a ello, durante el desarrollo de este documento usaremos los marcos de este término para definir la naturaleza del recurso hídrico, y, en consecuencia, definir quién debe asegurar su adecuada gestión y qué aspectos se desprenden a partir de impulsar el acceso adecuado a él.

Justicia Hídrica

Entonces, si en gran medida ya existen los marcos normativos y las recomendaciones para proteger y asegurar el acceso y uso del agua en pro de garantizar una vida digna a las personas, mencionábamos que la discusión práctica ha pasado en cierta forma al plano legal o jurídico, ya que desde el ámbito del derecho se debe asegurar se cumplan las normativas y establecer las líneas para diseñar y fortalecer políticas que aseguren de manera sostenible lo que ya es de consenso general.

Es así como, desde hace más de una década es recurrente escuchar -o leer- el término Justicia Hídrica cada vez que se habla o discuten problemáticas en torno al manejo y gestión del agua. Sin embargo, una revisión de fuentes escritas nos ha permitido notar que, en contraste con lo habitual de su uso, es mucho menos habitual encontrar una referencia directa a la definición del concepto en sí.

En lo que sí existe información muy clara es respecto al contexto y coyuntura en la que surge este término, o, dicho de otro modo, las causas que generan como respuesta la propuesta que trae consigo la Justicia Hídrica. La mala gestión del agua, en general, ha causado problemas de accesibilidad a este recurso, afectando en su mayoría a las poblaciones más desfavorecidas económicamente; esto ha motivado constantes conflictos entre poblaciones e instituciones, siendo habitualmente las poblaciones más vulnerables las más perjudicadas (Boelens, et. al. 2011)

Un punto de mayor impulso para el término de Justicia Hídrica se dio el año 2018, durante el Octavo Foro Mundial del Agua celebrado en Brasilia, en dicho encuentro se discutieron y definieron los frentes desde los cuales se impulsaría el cuidado integral del agua, destacando el aspecto legislativo y el derecho ambiental. (Hurtado, 2019: pp. 91-92)

Respecto a las definiciones, como se mencionó en líneas previas, no hemos encontrado con claridad amplias y/o variadas definiciones del término. En algunos casos, más que una definición estricta, lo que hemos encontrado es una suerte de línea o enfoque. Así, por ejemplo, tenemos lo enunciado por Boelens, Cremers y Zwartveen resaltando que el fin de la propuesta de Justicia Hídrica busca generar cambios y mejoras en el marco legal de la gestión del agua, es decir, en las leyes y políticas públicas, con el objetivo de mejorar la resolución de conflictos y la distribución y acceso al recurso hídrico (Boelens, et. al. 2011: 18).

Por otro lado, destaca para nosotros de manera bastante acertada el modo en que Juliana Hurtado (2019) aborda el concepto. Para la autora, el término de Justicia Hídrica tiene como uno de sus puntos fundamentales el concebir al agua como un bien público, y desde esa perspectiva considerar su goce como un derecho fundamental, lo que conlleva a garantizar su conservación –entiéndase cuidado- y la de los ecosistemas que enmarcan este recurso (Hurtado, 2019: p. 92).

Bajo esta línea, el concepto de Justicia Hídrica cobra relevancia para el presente trabajo, ya que apertura un ámbito de análisis en el que a partir de concebir al agua como un bien público -para nosotros, bien común- nos lleva a dos escenarios muy relevantes. El primero de ellos tendrá que ver con su implicancia al considerarse un bien -sea público o común- ya que será el Estado el encargado de cuidar y gestionar el uso; un segundo escenario, en consecuencia, del primero, es que sea derecho de todos los ciudadanos el poder acceder a este bien, y aquí también será precisamente el Estado quien deberá asegurar el acceso a este bien.

En tal sentido, resulta claro cómo se relacionan unos a otros los conceptos que vamos recogiendo. Como se dijo en líneas previas, definir al recurso hídrico como un bien común, permite no solo tener en claro que es el Estado quien garantiza el pleno acceso de la población al recurso, sino que también permite visibilizar las tensiones sociales que se generan durante las dinámicas propias para acceder y usar el agua. Son precisamente esas tensiones y/o conflictos los que destaca – y busca combatir o resolver- el enfoque de Justicia Hídrica.

Dicho esto, el ámbito de discusión que nos permitirá el uso de los conceptos mencionados, es que nos invitan a explorar la idea de la implementación de los Consejos de Recursos Hídricos como una respuesta ante los problemas y tensiones que se generan en torno al agua debido a su condición de bien común (escaso), precisamente a partir de generar espacios de diálogo horizontal y consensuado en los territorios, se espera que la gestión del recurso mejore, y en consecuencia se reduzcan las tensiones y se salvaguarden los derechos implicados.

Por último, los consejos de recursos Hídricos también pueden ser vistos como una respuesta de resolver los problemas del agua desde su condición de bien público (común) descartando las soluciones que consideran la privatización del recurso como respuesta.

Gobernanza

Como se observa, uno de los principales referentes que tiene el diseño de la política del GIRH es el planteamiento y desarrollo de una **gobernanza** en un territorio específico. Cabe señalar que dicho concepto está articulado con el enfoque de territorialidad, como también el de participación.

Un problema inicial al tratar de definir el concepto de gobernanza es que este aparece como un concepto que pasa por un proceso de traducción, y se encuentra aún en determinación. Se desarrolla, así, un debate para su traducción de *governance* a gobernanza o gobernabilidad (Hernandez 2016:33). Según el autor, el primero alude a la conducción política. El segundo al “arte o a la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. (Ibid, 33)

Consideramos que un punto de encuentro entre las múltiples definiciones halladas es que aluden al arte de gobernar, es decir guiar políticamente un contexto social o territorio. Sin embargo, cuando hablamos de gobernanza, nos referimos a una forma particular de gobernar o dirigir que involucra y resalta el protagonismo de la ciudadanía en general para articular sus intereses, ejercicio de derechos, obligaciones y mediación de sus diferencias. (Murillo, 2012:24 en Hernandez 2016:34)

Por su parte, Villanueva (2016) realiza una diferenciación más demarcada entre gobernabilidad y gobernanza.

“La gobernanza está relacionada a los mecanismos de interacción entre actores públicos y privados, mientras que la gobernabilidad, como cualidad de aquello que es gobernable, se consigue a través de la implementación de gobernanza como es la participación” (Sancho 2004:27, 32 en Villanueva 2016:29)

En este sentido, la gobernanza alude a un sistema sociopolítico, mientras que la gobernabilidad a una capacidad para equilibrar las demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político. Para que haya gobernabilidad, o dicho equilibrio, tiene que haber un mecanismo o un espacio como la gobernanza.

Villanueva realiza un interesante balance bibliográfico en su tesis sobre el concepto de gobernanza. Se presenta múltiples definiciones sobre la gobernanza, pero atina a concebirla como un **proceso colectivo de interacción** entre *stakeholders* sostenido por instituciones, reglas de juego o normas formales e informales. La finalidad de dicha interacción entre actores públicos y privados es para la toma de decisiones sobre asuntos públicos. En este proceso social, los actores logran intercambio de recursos, desarrollo de sus propias políticas, normas para moldear sus propios entornos, muy similar a lo que plantea la GIRH. De esta manera se genera un sistema sociopolítico que convierte las necesidades e intereses de los *stakeholders* en políticas efectivas (Villanueva 2016:30).

El fin de la gobernanza como proceso colectivo son los logros sobre lo público (o también el bien común). En el caso de procesos de gobernanza entre actores sociales (no estatales) se puede plantear alcanzar metas comunes; mientras que en procesos donde interviene el Estado podría ser el diseño e implementación de políticas públicas. Según esta perspectiva, la gobernanza no tendría como fin último el beneficio particular, siempre estaría libado a la esfera pública y en el mejor de los casos, al bien común.

Cabe señalar que en un proceso de gobernanza los actores e instituciones participantes para la toma de decisiones pueden ser formales o informales, es posible procesos de gobernanza sin la presencia del Estado. Este proceso de interacción es dinámico y en la medida de lo posible horizontal, como un trabajo o proceso colectivo dirigido a la solución de problemas comunes o sobre lo público. (Villanueva 2016, pp.36-39).

Participación

Como se ha podido leer líneas arriba, un aspecto fundamental que se destaca de la gobernanza es su carácter **participativo**. Y con ello rescatar que en este tipo de procesos es clave la voz y participación de diversos grupos sociales, entre ellos privados (como empresas, corporaciones) y la ciudadanía para la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Con la finalidad de *equilibrar* las fuerzas e intereses sociales para poder auto organizarse o auto gobernarse (Villanueva 2016)

Canto (2008) plantea el concepto de la participación como un ejercicio y derecho ciudadano. En ese sentido, la *participación ciudadana* abarca “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas”. (Canto 2008: 11). Analizar la participación social en esta perspectiva sería comprender la relación entre Estado y sociedad civil, buscando comprender cómo se canalizan los intereses y necesidades sociales para transformar el orden social y político.

Detrás de esta definición existe –evidentemente– un paradigma de sociedad democrática que se sostiene sobre la participación ciudadana. Donde la formulación de políticas públicas son consecuencias de procesos políticos o relaciones de poder donde la ciudadanía tiene agencia y relevancia en la vida pública.

Esta perspectiva implica un cambio de paradigma para comprender la relación entre Estado y sociedad. Se pasa de una concepción antecedente de la política pública *desde arriba* como una *intervención del gobierno* que dirige la sociedad y el territorio. Donde el origen del poder es institucional, comandada por expertos o tecnócratas, ejecutada por burócratas. A una concepción de la política pública *desde abajo* basada en la idea de participación ciudadana y que tiene como principales fuentes las demandas sociales. Esta visión puede reflejar la heterogeneidad y posible conflicto de intereses de los diversos actores. El rol del gobierno sería asimilar dichas presiones sociales y procesarlas o canalizarlas en políticas. Bajo esta nueva

mirada sobre la relación entre Estado y ciudadanía implica una descentralización del poder (toma de decisiones) y descentralización de la gestión para actuar sobre lo público o gobernar. De esta manera, Cano afirmaría: “la participación ciudadana se encuentra en el centro del asunto de la gobernanza, se halla en el centro de la relación gobierno y sociedad.” (Canto 2008:13)

En primera instancia resulta fácil imaginar una sociedad con una participación ciudadana efectiva. Sin embargo, en la práctica es necesario considerar aspectos como la capacidad de organización social (bases sociales, colectivos, movimientos sociales, instituciones). Según el autor (Canto 2008), en América Latina, sugiere, existe un creciente deterioro de dicha participación. No se presentan las condiciones sociales necesarias. Por ello, se plantea la necesidad de re politizar la sociedad, rediseñar las instituciones *democráticas* desarrollando mecanismos apertura al diálogo, y la negociación.

c. Conceptos de gestión

GIRH como política

Un aspecto fundamental en la presente tesis es aclarar qué es la Gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) como paradigma de gestión de un recurso natural en tanto este sirve como norte y fin para la implementación de los consejos de recursos hídricos según la normativa peruana. En un segundo momento se articula con el concepto de gobernanza o también llamado en algunas lecturas como gobernabilidad del agua. Por último, se brinda una breve definición sobre qué entendemos por participación.

Según Van der Zaag, la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) se caracterizaría por ser “un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos relacionados, de forma que se maximice el bienestar económico y social resultante equitativamente y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas” (pp. Van der Zaag 2007:12). Visto desde un enfoque más socio- político, Van der Zaag reconoce que la gestión del agua implica comprender la existencia de un sistema complejo interrelacionado de actores e instituciones (*stakeholders*) con necesidades y demandas heterogéneas que compiten entre sí. Lo que implicaría la necesidad de generar un sistema de gestión transversal, multinivel, multisectorial que permita la coordinación, y articulación de instituciones privadas, de la sociedad civil y, sobre todo del Estado. Al ser el agua un recurso escaso, se requiere de arreglos institucionales para asegurar la sostenibilidad. Del mismo modo, se requiere instituciones específicas que faciliten el proceso de toma de decisiones para responder a los cambios de forma conjunta (Van der Zaag 2007:16). De esta manera, el autor presenta un enfoque más normativo sobre el cómo se debe gestionar el agua, y donde hay una preocupación por la eficiencia y el reconocimiento de la intersectorialidad y multinivel en el accionar del Estado.

Al igual que Van der Zaag, bajo un enfoque normativo y de gestión, Rogers plantea el concepto de gobernabilidad del agua como un medio para lograr la GIRH. La gobernabilidad se refiere a “la capacidad de un sistema social para promover articulación y gestión de forma coherente con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible del recurso hídrico” (2002:2). Vale aclarar que Rogers entiende por sistema social una articulación de sistemas políticos, económicos y administrativos del agua encargados de brindar servicios de agua, esto puede ser entendido como la interacción entre actores e instituciones de diversos frentes relacionados con el manejo del agua.

Dentro de los principales atributos que Rogers (2007) brinda sobre la gobernabilidad del agua remarcamos algunos que consideramos más relevantes para esta investigación. En este caso subrayamos la coherencia entendida como el diseño de políticas y acción política que corresponda al devenir de dicha gestión, buscando asegurar un enfoque consistente dentro de un sistema complejo. Se subraya la necesidad de un liderazgo político para asegurar dicho proceso.

Otra característica clave es que esta sea participativa pues se promueve la inclusión de actores desde el diseño hasta la implementación. Como también la integración de todos los posibles usos y *stakeholders*. Existe el presupuesto que, a mayor participación, mayor nivel de confianza en las instituciones de gestión (Rogers 2007:5).

Algunas observaciones que encontramos en el planteamiento de la GIRH según estos autores es que en el enfoque de Rogers hay un énfasis en el rol del Estado y el diseño de políticas y normas ajustadas al contexto de la cuenca. El actor político estatal es el principal encargado de liderar dicho proceso. Por otra parte, existe el presupuesto o se asume que en los contextos donde se desarrolle la GIRH están conformados por instituciones y actores consolidados que cuentan con agencia y capacidad de hacerse responsable de una serie de funciones y de participar adecuadamente cada una desde su propio frente. De esta manera, la gobernabilidad del agua se muestra más como un mecanismo y requerimiento para implementar el GIRH.

En ambos autores, Rogers como Van der Zaag existe una mirada normativa (el deber ser) sobre la gestión del agua, presentando puntos en común sobre la relevancia del Estado, las normas, la preconcepción de instituciones sólidas y que existirá una predisposición por parte de los *stakeholders* hacia un dialogo racional, obviando contextos de desigualdad, las posibles polarizaciones y las relaciones de poder. Es decir, no se cuestiona ni se profundiza mucho sobre la diversidad de escenarios y la calidad de participación se puede desarrollar. En esta línea coincidimos con la crítica de Preciado & Gutiérrez al afirmar que la perspectiva de Rogers invisibiliza el potencial conflicto ante una desigualdad de capitales, valoraciones sobre el agua de parte de los actores (Preciado y Gutiérrez, 2016:19).

Respecto al proceso de implementación de la GIRH en el Perú, autores como French (2015) caracterizan la implementación de la GIRH como un proceso de transición donde se pasa de un modelo de gestión vertical y sectorial liderada por burocracias estatales (como el ANA) hacia un paradigma de gestión más participativo y democrático que incluye actores con sus distintos usos y valores sobre el agua que antes no eran tomados en cuenta, por ejemplo, las comunidades campesinas. Es decir, se pasa de un modelo tecnócrata y vertical a un modelo más horizontal y que plantea una cogestión multinivel, y ampliando la participación de *stakeholders*.

French advierte que es necesario subrayar que detrás de este nuevo modelo de gestión hay un conjunto de presupuestos. Un primer elemento es que la GIRH busca desarrollar una gobernanza del agua más integrada (French 2015: 47). Esto supone el dialogo, consenso y la toma de decisiones por parte de actores locales que no necesariamente tienen los mismos intereses sobre uso del agua, sino que se encuentran en constante competencia. Del mismo modo, son actores que no necesariamente participan desde condiciones iguales, ni tampoco tienen un nivel de influencia similar para la toma de decisiones. Por lo tanto, se concluye que “la gobernanza hídrica no es un esfuerzo técnico exclusivo, sino un proceso politizado que se enfrenta a las condiciones hídricas cambiantes tanto como a las relaciones sociales y económicas inciertas” (French 2015:48)

Gobernanza hídrica

En el caso de la GIRH nos estaríamos refiriendo específicamente a la gobernanza del agua o la gobernanza hídrica. Respecto a este concepto, Preciado y Álvarez (2016) lo definen como:

“La gobernanza del agua se refiere también a un proceso mediante el cual un conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se han establecido para desarrollar **y gestionar el agua y la prestación de servicios de agua**, en diferentes niveles de la sociedad.” (Rogers & Halls 2003, en Preciado y Álvarez, 2016:19)

Hernández (2016:33-35) complementa esta definición citando otras fuentes como La Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el PNUD, Global Water Partnership (GWP). A modo de síntesis, se indica que el proceso de gobernanza del agua abarca también **mecanismos, procesos, e instituciones en** los cuales los grupos de interesados articulan sus prioridades, ejercen sus derechos legales, delimitan sus obligaciones y resuelven sus diferencias (Murillo 2012:94, en Hernández 2016:34). Por otro lado, la visión de territorio en esta noción también se haría presente, entendiéndolo como cuenca.

Villanueva también caracteriza a la gobernanza hídrica como un proceso de participación de los *actores de la cuenca* que buscan contribuir a la determinación de objetivos, negociación de los mismos con apoyo del Estado (Villanueva 2016: 33). Se precisaría que, en el caso de la política de gestión integrada de recursos hídricos, la gobernanza del agua forma parte de la estructura estatal. Las creaciones de los consejos surgen para promover instituciones y políticas que atiendan los intereses y necesidades de los *stakeholders* de la cuenca.

Por otro lado, existen miradas críticas sobre la definición y la implementación de la gobernanza hídrica desde el paradigma de la gestión integrada (GIRH), se indica que se requiere no solo un mayor debate conceptual sino mayor sustento empírico (Hernández 2016:35)

Por ejemplo, un tema que hay que problematizar es que el proceso de implementación más que una fórmula que replicar de manera acrítica y automática, es necesario considerar y adaptar dicho modelo a las condiciones locales. De hecho, son “las condiciones locales las que determinarán cuál sería la *mejor estructura de gobierno* para cada situación específica” (Hernández 2016:36). Podemos deducir entonces que la gobernanza del agua puede ser visto como un proceso social no uniforme y con diversos matices.

En contraposición de concebir la gobernanza hídrica como un modelo que replicar sin ser relevante los contextos sociales, Hernández plantearía la necesidad de considerar conceptos como *soberanía hídrica* propuesto por Daniel Murillo (2014) en el que es clave pasar de un enfoque de seguridad hídrica a uno de soberanía hídrica. Esta última noción buscaría subrayar la participación y acción colectiva para la toma de decisiones compartidas sobre el territorio. Resulta interesante esta acotación dado que el autor hace un contraste entre la propuesta institucional de gobernanza versus la de soberanía hídrica. La diferencia radicaría en el protagonismo de las comunidades y sociedad civil las encargadas de tomar las decisiones para el manejo de recursos naturales. En una de sus citas más críticas afirmarí que este tipo de modelo son replicados como franquicias: “El consenso es lo q menos se busca y la participación es lo q menos se quiere”. (Hernández 2016:37)

La implementación de la GIRH bajo un enfoque de gobernanza hídrica en el caso peruano, según Villanueva (2016:41-42) no ha sido tan efectivo. Se presentan aún problemas de fragmentación entre actores, ausencia de mecanismos de coordinación, la débil presencia de gobiernos regionales en materias de gestión del agua, pero sobre todo la no incorporación del enfoque de

cuenca. Este último punto aparece como un problema un tanto más complejo dado que implica cambiar la gestión del agua del nivel regional por uno a nivel de cuenca.

En general, Villanueva “afirma que en Latinoamérica la gobernanza es precaria pues no hay reglas claras, falta de organización entre los actores, falta de acuerdos sobre el bienestar común, la existencia de instituciones obsoletas y burocráticas, y la ausencia de un marco de trabajo conjunto para coordinar sus acciones y alcanzar sus acuerdos pacíficamente” (Mirassou 2009, en Villanueva 2016: 42). Del mismo modo, visibiliza algunas amenazas o riesgos de la gobernanza como la privatización de los problemas públicos al ser estos compartidos entre el Estado y los actores privados como las corporaciones y empresas.

En síntesis, cuando hablamos de gobernanza hídrica nos referimos a un proceso complejo, dinámico y heterogéneo, donde se articulan y participan actores, instituciones de diversos frentes y lógicas de acción: público, privado, políticos, económico, social para gestionar, decidir y acceder sobre el recurso hídrico. Este proceso es dependiente del contexto social y sus condiciones, por lo que no puede plantearse como una *fórmula o modelo* a replicar de manera homogénea en un tiempo determinado.

d. Balance conceptual:

A modo de conclusión, las herramientas conceptuales que presentamos buscan dar cuenta de la profundidad del paradigma de la gobernanza hídrica como un proceso y sistema social y político dinámico, multidimensional y multinivel que no puede ser entendido solo desde la normativa o como un modelo estandarizado para la gestión hídrica. Como cualquier proceso social, tampoco puede ser entendido únicamente desde el accionar del Estado. Este proceso no es uniforme, depende mucho del contexto social, sus procesos, actores, y puede presentar diversos matices.

Un elemento clave para su desarrollo es el tipo de participación que se generaría dentro de este proceso. Este factor nos ayuda a visibilizar la heterogeneidad de actores y lógicas de acción, pero también la posible desigualdad de recursos y poder entre los diversos contextos de gestión local hídrica que se desarrollan en las cuencas. Asimismo, un punto clave relacionado a la participación en este tipo de modelos es la descentralización, o la redistribución del poder. Fenómeno que no es fácil de lograr dado que siempre se presentan jerarquías y desigualdades estructurales en la gestión hídrica.

Por otro lado, es clave comprender que uno de los nortes o fines últimos de la gobernanza hídrica se relaciona con el de justicia hídrica y el bien común. Esto implica un cambio de concepción sobre el recurso hídrico y el territorio en tanto no solo representa un recurso finito por el cual se debe competir, sino –por el contrario- se concibe como un bien común. Es decir, resignificar al agua como un recurso al cual todos podemos y debemos acceder y usar (ej. uso agrario, poblacional, industrial, etc.), pero que a la par nadie es dueño, ni tampoco puede ser privatizado, ni excluir a otros de su uso, o afectar su disponibilidad. El agua como bien común nos plantearía –entonces- no una lógica de competencia sobre un recurso, sino una lógica de búsqueda de **equidad** para acceder y usar un bien común, lo que nos obliga a buscar consensos y participación ciudadana.

En esa misma línea, el paradigma de la gobernanza también nos obliga a repensar el territorio o la geografía como un espacio compartido en la cual todos somos dependientes. Es decir, se plantea la cuenca como un espacio de interdependencia dado se presenta un contexto donde nos influimos mutuamente según nuestro accionar, pero también que somos dependientes de un mismo recurso, el agua. De esta manera, se hace necesario desarrollar una *visión de cuenca*. Una visión sobre el territorio que no se fragmente por divisiones geo-políticas, económicas, culturales, etc., sino que las articule como un solo *todo, como* parte de una cuenca.

Por último, se ha tratado de articular el concepto de justicia hídrica pues consideramos que resulta clave para saber determinar el foco y norte de la gobernanza, y no perdernos en simplemente ver si se cumplen con las características o requisitos de dicho modelo. En este caso, la justicia hídrica nos recuerda que el propósito de la gobernanza es generar accesibilidad al recurso hídrico. Promover contextos no solo de mayor participación social y política, sino, sobre todo, contextos de mayor equidad social. En este sentido, muchos autores han enfatizado el rol del estado para promoverlo, pero no dejemos de lado a los propios ciudadanos y ciudadanas. La visión de la gobernanza es generar empoderamiento ciudadano para promover mayor accesibilidad y equidad en el uso y disposición del recurso hídrico.



5. Hallazgos de la investigación

Introducción del capítulo hallazgos

El objetivo central del capítulo de hallazgos consiste en contrastar los cambios entre la gestión anterior y la actual a partir de la implementación del consejo CH-H. Analizar a profundidad los diversos procesos generados durante la etapa de implementación del consejo, como lo son el de participación y empoderamiento. Y en un segundo momento, evaluar cuál ha sido el real aporte e impacto del consejo para mejorar o transformar la gestión hídrica hacia este paradigma de gobernanza.

Este capítulo se divide en tres 3 bloques centrales. El primer segmento está relacionado al contexto y antecedentes de la gestión hídrica en la cuenca Chancay-Huaral. En este se analiza la gestión hídrica antecedente, presentando los actores más relevantes para la gestión, los usos hídricos y posibles tensiones que se hallan entre estos. Del mismo modo, se profundiza sobre la problemática del agua en este contexto. Se analiza el tipo de consecuencias o brechas que se generan a partir de esta gestión antecedente desde una perspectiva de Justicia Hídrica, entendiendo el acceso al agua en dimensiones como la calidad, y la asequibilidad principalmente.

En el segundo bloque de hallazgos el capítulo se enfoca en profundizar y caracterizar la participación generada en un espacio como el consejo. Se identifican tres tipos o lógicas de participación que expresan una desigualdad de condiciones para participar, como también diferentes orientaciones y nivel de involucramiento. A partir de esto se deduce que hay una participación heterogénea, irregular y desigual. En un segundo momento, se analiza las consecuencias que tiene para el involucramiento y la influencia o toma de decisiones respecto a la gestión hídrica.

Por último, el tercer hallazgo identifica las principales medidas y estrategias ejecutadas por el consejo. Del mismo modo, se presenta las diversas percepciones que se tiene sobre su gestión. La presentación de esta evidencia, medidas, estrategias y percepciones sobre el consejo tiene como finalidad servir de insumo para analizar finalmente si existen o no un aporte a la gobernanza hídrica en esta cuenca, qué tanto y en qué sentido. Otro objetivo de este capítulo ha sido problematizar sobre el desempeño del consejo desde conceptos como territorialidad, bien común y gobernanza.

Respecto a la redistribución de las variables recogidas durante el trabajo de campo que sirvieron de sustento empírico para nuestro análisis y deducciones, se observa el siguiente cuadro posterior. Este ordenamiento o distribución de las variables se justifican dado que alimentan como evidencia para la construcción de argumentos de cada hallazgo.

Cabe señalar que la data recogida en algunas variables fue más rica que en otras, lo que nos permitió explotarlas más para desarrollar una mayor profundización. En este caso, destacamos la variable 5 (Participación de los consejeros) que como se había mencionado en el capítulo anterior se descompone en otros subtemas relacionados a la agencia, intereses, motivaciones y las condiciones y capitales de los consejeros. Por otro lado, en el hallazgo 3 se presentan una mayor cantidad de variables dado que estas son más puntuales o abordan temas menos complejos. Un punto que valdría la pena subrayar es que el consejo carece -o por lo menos nosotros no pudimos acceder a ellos- de documentos de evaluación y monitoreo de sus estrategias, razón por la que la variable 6 (logros y aportes) se ha reconstruido -sobre todo- en base a los testimonios de los consejeros.

Tabla 05: Redistribución de variables según hallazgos

Hallazgos	Nombre de la variable
Hallazgo 1: Problemática del agua y gestión antecedentes en la cuenca CH-H	V1: Accesibilidad al recurso hídrico / Situación del agua en la cuenca CH-H
	V2: Mapeo de actores y usos del agua
Hallazgo 2: Participación e involucramiento en el Consejo (CRHC CH-H)	V5: Participación de los actores en el CRHC
Hallazgo 3: Sobre el desempeño del consejo y su aporte a la gobernanza	V3: Medias y estrategias del consejo para afrontar la problemática del agua
	V6: Logros y aportes del CRHC
	V7: Principales retos y dificultades del CRHC
	V4: Percepción sobre el CRHC

Elaboración propia

Hallazgo 1: Contaminación, infraestructura carente y desarticulación. El agua en la cuenca Chancay-Huaral

Si bien el interés principal de esta investigación tiene que ver con la naturaleza y los fines de la actual gestión del agua en la cuenca Chancay-Huaral, sobre todo, bajo la conformación del Consejo de Recurso Hídricos, ha sido necesario explorar cómo era la gestión del recurso hídrico antes de la instauración del CRH.

La cuenca Chancay-Huaral, presenta una variedad altitudinal considerable, lo que implica que durante su recorrido a traviesa ecosistemas variados, esto genera que los usos que se dan sobre el recurso hídrico sean igual de variados. En tal sentido, resaltan sobre todo el uso agrícola (para riego) y el uso poblacional, sin embargo, existen otros usos, que, aunque menores, impactan considerablemente en la cuenca, en este grupo tendríamos aquellos usos en los que el agua es utilizada como insumo, por ejemplo, en actividades mineras y de generación de energía eléctrica. (Ver Gráfico 1)

El uso agrícola está, sobre todo, asociado a las partes media y baja de la cuenca (ANA, 2014 pp. 70, mapa 6) en donde el recurso hídrico es manejado a través de sistemas de canales y bocatomas, su manejo permite impulsar una de las principales actividades de la población en el valle. En este tipo de usos destaca la presencia de asociaciones como las juntas de usuarios y otras similares.

En cuanto al **uso poblacional**, las concentraciones más resaltantes se dan en la parte baja de la cuenca, sin embargo, su uso se da a lo largo de todo el curso de la cuenca, esto acorde a la presencia de los principales centros poblados (ANA, 2014 pp. 23). Este tipo de uso es asociado

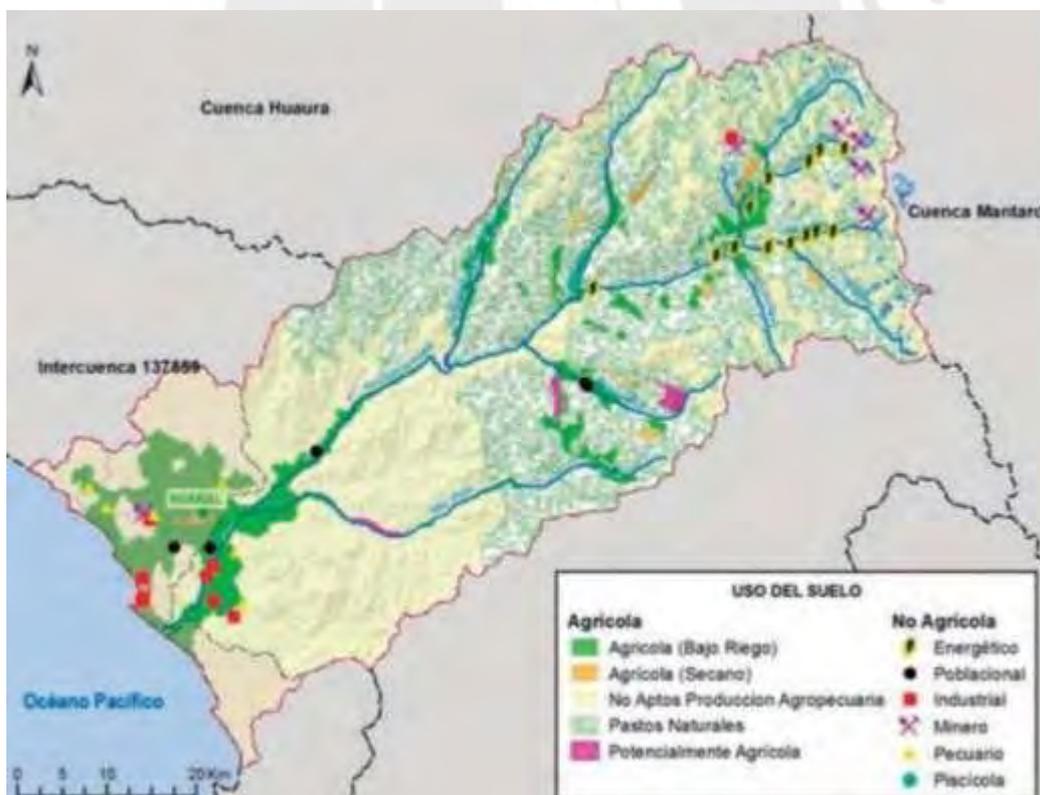
generalmente a las poblaciones presentes en las zonas urbanas y semirurales. Los usuarios de este grupo suelen estar representados por sus organizaciones comunales, como directivas de centros poblados y juntas vecinales, pero además existe un actor preponderante en este tipo de usos, se trata de las EMAPAs, que son las empresas dedicadas a brindar el servicio de agua a las poblaciones.

Respecto a los otros usos del agua, también existe un uso industrial en la cuenca, ligado a la actividad minera, a la producción de energía eléctrica y a otras actividades; este tipo de usos se da sobre **todo en la parte alta de la cuenca**, en la cabecera, y no solo está asociado al uso del agua desde el río, sino sobre todo al aprovechamiento de las fuentes que alimentan el río, es decir, de las lagunas y las zonas de bofedales (ver Gráfico 1)

Esta variedad de usos genera a su vez una gran variedad de problemáticas y de tensiones, ya que, por su naturaleza, los intereses de los usuarios son muy distintos y en ocasiones el uso de algunos genera consecuencias perjudiciales sobre el uso/beneficio de otros grupos usuarios.

Es así como las mayores tensiones encuentran su origen en el mal manejo -entiéndase, gestión- del recurso, el cual afecta la accesibilidad² que la población tiene sobre este, y sobre todo desde dos frentes: se afecta la calidad del agua generando que este recurso no se encuentre en estado idóneo y/o adecuado para ser utilizado en otras actividades; el manejo inadecuado también afecta el despliegue y habilitación de infraestructura necesaria para que la ciudadanía cubra sus necesidades poblacionales y domésticas.

Gráfico N°04: Uso de suelos en la cuenca Chancay-Huaral.



Tomado de: Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral – Mapa 6. 2014

² Accesibilidad entendida desde la perspectiva de poder gozar del agua en cantidad y calidad suficiente para toda la población.

En pro de visibilizar estas coyunturas específicas se ha dado una mayor preponderancia a los datos que hemos obtenido desde las entrevistas, ya que desde ahí hemos podido notar con claridad los usos inadecuados y las tensiones que esto genera.

De la información recuperada observamos que los usos inadecuados son variados y se dan a lo largo de toda la cuenca, siendo algunas zonas más reiterativas respecto al tipo de afectación. Es así como en la cuenca alta las principales afectaciones son asociadas como consecuencia de la actividad minera en principal medida, y en segundo lugar por el inadecuado manejo de residuos por parte de la población pues utilizan el cauce del río como vertedero de residuos.

Todos somos los afectados la población, la agricultura porque se vierten desde la parte alta todo al río y todo eso se va contaminando y va llegando aquí el agua contaminada y eso era uno y también la minería porque también ha dejado los pasivos ambientales porque hemos tenido mineras poderosas como Centromin Perú, Santander, Alpamayo que ya dejaron de funcionar y han dejado los pasivos ambientales por todos lados y eso difícil de poder corregir.

Equipo técnico CRHC-CH.

Y, por ejemplo, en la cuestión de las centrales hidroeléctricas no dejaban el caudal ecológico que es caudal necesario para la subsistencia del ecosistema en un sector de río.

Especialista del ALA Huaral.

Otro tipo de afectación recurrente es el que se da desde las pequeñas y medianas empresas que operan en la cuenca, sobre todo en el valle medio y bajo, la falta de control y/o eficacia al regular el funcionamiento de estas empresas genera que se comentan serias irregularidades que perjudican la calidad del agua. Uno de los ejemplos más resaltantes en este grupo es el que se ha evidenciado por parte de granjas que vierten sus residuos y desechos directamente sobre el río o sobre los canales que desembocan en él.

[...] hay algunas granjas porcinas como la de Aucallama o de la en la Esperanza, no tienen planta de tratamiento y todo lo vierten a los canales o a una fuente de agua y todo eso se va recolectando en una zona que se llama Jecuan, abajo y hay un caudal de casi 3 o 4 metros cúbicos y con eso riegan todo lo que es Chancay y Chancayllo y el Atillo.

Equipo técnico CRHC-CH.

Bueno las aguas residuales que se botan en los canales, porque ahí está comprometiendo la agricultura porque las plantas de tallo bajo como las fresas no se deben extraer con aguas hervidas porque está atetando contra la salud. ... Es fácil, dos problemas tienen: las aguas residuales evacuadas a los canales de regadío y la gestión de los residuos sólidos. (p.5-6).

Ex Director ALA Huaral

Como se adelantó líneas arriba, lo hasta ahora mencionado tiene que ver con afectaciones que alteran la calidad del agua, pero, por otro lado, existen otros aspectos dentro del manejo inadecuado del recurso hídrico que afectan el acceso de los ciudadanos respecto al uso doméstico. Por un lado, la carente infraestructura para el manejo del agua genera que no haya

disponibilidad del volumen suficiente de agua tratada apta para el uso poblacional y doméstico, como se ha recogido de la declaraciones, las plantas de tratamiento de aguas con las que cuenta Huaral no tienen la capacidad de cubrir toda la demanda de la población; esto genera en consecuencia que en muchas localidades la población tenga que implementar sus propios mecanismos de acceso al recurso, aunque estos son inadecuados e irregulares, los casos más recurrentes en este aspecto tienen que ver con la generación de pozos artesanales por parte de la población.

Huaral tiene una planta de tratamiento que no cubre a la población en total y la mayoría usa los pocitos artesanales para uso primario y ese es un gran problema.

Equipo técnico CRHC-CH.

Hay varias plantas de tratamiento; ahorita no recuerdo el número exacto; pero muchas de ellas no están siendo operadas debidamente y no tienen el mantenimiento y realmente no sabemos qué calidad de agua nos entregan.

Especialista calidad del agua de la ANA

La generación de pozos artesanales, en una respuesta rápida y práctica ante el déficit de las instituciones estatales que deberían velar por el derecho al agua, incluso podríamos pensar que se trata de una solución efectiva y adecuada, sin embargo, dos aspectos perjudiciales se desprenden de esta tipo de prácticas: por un lado, el agua que se obtiene de los pozos no es tratada, es decir, no hay una evaluación para determinar si es apta para el consumo doméstico; por otro lado, la captación de agua desde pozos artesanales impacta en los niveles de napa freática, y en consecuencia en la calidad del suelo para el uso agrícola y en el volumen del caudal que el río conduce aguas abajo generando que esta práctica afecte la calidad del recurso y el acceso a él por parte de otras poblaciones.

Como observamos, en la cuenca Chancay-Huaral existe desde hace mucho tiempo un problema de accesibilidad al agua, ya sea por el uso inadecuado del recurso, generando su contaminación y afectando su calidad, o ya sea por un déficit en la infraestructura disponible para viabilizar los adecuados usos domésticos; de cualquiera de las dos formas aquí descritas, lo que ocurre en la cuenca Chancay-Huaral es que las falencias de acción y eficiencia de las instituciones estatales con agencia sobre la gestión del recurso hídrico repercute perjudicando el derecho de la ciudadanía a acceder al agua de manera adecuada.

Como se ha indicado, los problemas de accesibilidad en la cuenca son contextos que datan de largo tiempo, una de las principales causales es la deficiente e insuficiente acción de las entidades estatales; esto ha generado que la gestión del recurso hídrico no sea la adecuada.

La gestión del agua en la cuenca se caracterizó por sostenerse desde la acción estatal y por no considerar o integrar de modo sustancial la acción y opinión de las poblaciones ni de los actores más relevantes del territorio (ver Figura 02). Es así como, entre los testimonios que se recogen al respecto, las ideas más recurrentes respecto a cómo históricamente se ha gestionado el recurso hídrico tienen que ver con un modelo de gestión desarticulado, incluso entre las propias entidades estatales, incluyendo entre ellas las que tienen que ver de modo exclusivo con el manejo del agua y los gobiernos locales y gobiernos regionales. Dicho modelo desarticulado, generó que todos los actores con cierto nivel de agencia se desempeñen en sus ámbitos sin considerar al resto de actores, o en todo caso, sin verlos como aliados necesarios para mejorar las condiciones en la gestión del recurso hídrico.

[...] no había articulación de las instituciones, llámese gobierno regional, gobiernos locales, instituciones afines que tienen que ver con el agua como es la Junta de Usuarios. (Jorge Patiño, especialista del ALA Huaral).

El manejo al recurso tu observas que la ANA tiene la capacidad normativa, que la junta de usuarios es el operador del servicio y en la parte baja tienes a las empresas de agua potable.

(Ex presidente de CRH-CH).

Entonces había todo un desorden por ejemplo en el caso de las infraestructuras de riego no estaban adecuadamente implementadas y las urbanizaciones de Juntas de Usuarios tampoco articulaban con otras instituciones [...].

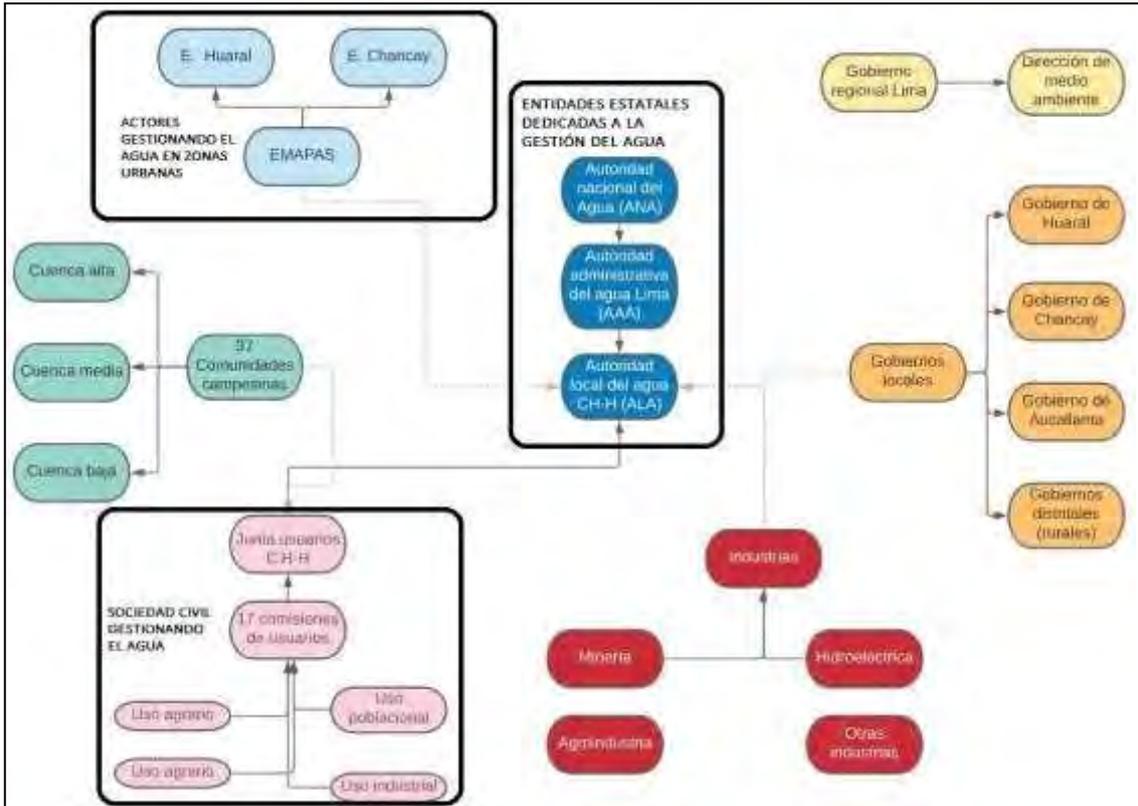
Especialista del ALA Huaral.

No existía la articulación de los actores, antes existía la actuación entre actores. Como por ejemplo las comunidades campesinas no tenían un líder único que les permitiera gestionar era cada uno por su lado; igual era con los municipios, la junta de usuarios, los agrarios. Ahora no, ahora hay un Consejo donde hay participación de todos que en forma democrática representan cada uno a su institución...Hay participación activa de los sectores.

Exdirector ALA Huaral

Entonces, lo que se tenía eran distintos escenarios de acuerdo con el nivel y espacio de acción. De un modo **macro y general, las entidades estatales dedicadas a la gestión del agua (p.e. ANA)** se manejaban sobre todo en el plano normativo tratando de velar por el cumplimiento de este. Por otro lado, desde un espacio de gestión directa, se encuentran las juntas de usuarios, que son quienes de modo práctico tienen control y gestión sobre la infraestructura hídrica en distintas partes de la cuenca, lo que coloca siempre a este tipo de actores en una situación predominante. Y de otro lado, en zonas urbanas también han tenido un papel importante las empresas encargadas de habilitar y asegurar los usos poblacionales y domésticos, estas son las EMAPAs de la cuenca.

Gráfico N°05: Actores de la cuenca Chancay-Huaral actuando de modo desarticulado.



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia.

Ya sea que se conciba al agua como bien público o bien común, de acuerdo a las definiciones que plantea Echaide (2017), en ambas categorías es el Estado quién tiene a cargo la función tarea de gestionar y asegurar el adecuado disfrute de este recurso por parte de la ciudadanía. Sin embargo, hoy en día, y más aún si se trata de estados con capacidad insuficiente de gestión, es necesario incorporar la acción y participación de actores de la sociedad civil en pro de potenciar la gestión de los territorios.

El problema de la accesibilidad al agua reflejado en su grado de calidad, es decir, en su estado no apto para el consumo poblacional y tampoco para su uso en actividades de riego (agrícola), genera un escenario en la cuenca Chancay-Huaral, en el que los usos inadecuados y el mal manejo del recurso hídrico afecta directamente en lo que la ONU (2011) ha denominado el derecho al agua y el derecho a la alimentación adecuada.

Esta coyuntura estaría reflejando una debilidad en las políticas públicas, ya que el agua, como bien común -o bien público- debe ser gestionada y puesta a disposición de la ciudadanía por parte del estado. Si bien existen instituciones estatales (ANA, ALA) destinadas a velar por el cuidado de este recurso, en la práctica, su rango de acción no parece haber sido tan efectivo, ya que en el caso Chancay-Huaral se observa cómo, por una lado, **los usos corporativos (minería e hidroeléctricas)** han generado afectaciones considerables sobre el recurso hídrico **contaminando sus fuentes, y por otro lado, actividades empresariales de menor rango también han afectado el recurso**, contaminando el agua al verter desperdicios y residuos, incluso la propia población, utiliza los cauces como drenajes, lo que impacta en la calidad del agua de poblaciones valle abajo; todos estos usos inadecuados, aunque conocidos, no recibieron

solución o sanción efectiva, incluso en gran medida, siguen ocurriendo y se sigue perjudicando a las poblaciones en su derecho de gozar del recurso hídrico en óptimas condiciones.

Bueno las aguas residuales que se botan en los canales, porque ahí está comprometiendo la agricultura porque las plantas de tallo bajo como las fresas no se deben extraer con aguas hervidas porque está atetando contra la salud. ... Es fácil, dos problemas tienen: las aguas residuales evacuadas a los canales de regadío y la gestión de los residuos sólidos. (p.5-6).

Exdirector ALA Huaral

Entonces, en la cuenca Chancay-Huaral existe un problema de accesibilidad al agua, el cual se compone de diversos, entre contaminación, infraestructura y recursos, pues si bien existen una serie de problemas identificados con mucha anterioridad, y además existen una serie de instituciones a cargo de velar por la integridad del recurso hídrico, las poblaciones siguen sin poder hacer un uso adecuado del mismo.

Es aquí, donde consideramos fundamental incorporar al análisis situacional el concepto de Justicia Hídrica en pro de mejorar las condiciones, es decir, es necesario caer en cuenta de la urgencia de concebir al agua como un derecho para toda la ciudadanía y que es necesario asegurar la preservación del recurso hídrico y de los ecosistemas en los cuales se encuentra (Rassi, 2019). Esto con el fin de velar por el recurso en sí y, en consecuencia, asegurar que las poblaciones puedan acceder al recurso en condiciones óptimas para su consumo.

El estado ha venido buscando, en los últimos 10 años aproximadamente, implementar medidas que aseguren la preservación del recurso hídrico, es así como podemos entender la incorporación y el impulso del modelo denominado "Gestión Integrada" por parte de las instituciones estatales. Precisamente, como parte de las estrategias y medidas para impulsar y viabilizar la "gestión integrada del recurso hídrico" es que el estado peruano ha venido implementando a nivel nacional "Consejos de Recurso Hídrico de Cuenca" siendo uno de ellos el que se encuentra implementado en la cuenca Chancay-Huaral. Todo este esfuerzo estatal, aunque no expresado de modo manifiesto, podría encontrar similitudes con las propuestas que se impulsan como parte del enfoque de Justicia Hídrica.

Hallazgo 2: La participación, particularidades y retos en el CRHC CH-H

En el capítulo anterior desarrollamos el contexto la cuenca CH-H a partir del análisis de la **gestión anterior** del recurso hídrico, identificamos los principales actores que participaban en dicha gestión, y los posibles problemas que se reconocían en este contexto desde una perspectiva de justicia hídrica.

El presente capítulo tiene como principal objetivo analizar la participación en el consejo de recursos hídricos de la cuenca CH-H durante el proceso de implementación del plan de gestión de RH que va del año 2014-2019, lapso en el cual se delimita esta tesis. Se problematiza sobre **el carácter participativo y articulador del Consejo (CRHC CH – H)** y cómo este aporta o no al manejo de la cuenca en pro de un bienestar común. Es decir, se analiza si la participación e inclusión promovida desde “arriba” aporta o no a lo esperado por paradigma de la Gestión Integrada. En esta línea, otras preguntas secundarias apuntan a comprender cómo se ha desarrollado dicha participación de los consejeros, ¿es una participación activa o pasiva? ¿Se está desarrollando realmente una inclusión y empoderamiento de los consejeros o de la sociedad civil a partir de dicha participación?, qué tanto y en qué sentido?

El desarrollo de este capítulo está conformado por dos bloques. En el primer subcapítulo se caracterizan las condiciones y el tipo de participación de los actores y sectores en el consejo a partir de las tres lógicas de participación. Las preguntas que guían este bloque están relacionadas a ¿cuáles son las condiciones en las que se genera la participación en esta segunda fase de implementación del plan de gestión integrada? ¿con qué tipo de capitales cuenta cada sector y actor? ¿cuáles son los principales intereses o motivaciones de los actores para participar? Planteamos que en el consejo se estaría desarrollando 3 tipos de participación o tres lógicas de acción que se presentan en el consejo, lo que expresaría una participación **heterogénea, desigual y compleja**, lo que no necesariamente estaría alineada a esta mirada normativa de la participación ciudadana, entendiéndose como participación proactiva, equitativa y preocupada por el bien común.

El segundo subcapítulo analiza el nivel de influencia (agencia y capacidad de toma de decisión) y su relación con el tipo de participación generada en el consejo como consecuencia de las condiciones y capitales escritos anteriormente. De manera transversal se explica las posibles razones del tipo de participación generada.

Un aspecto fundamental sobre el que se problematizó es el concepto de participación, sus particularidades y contradicciones en un modelo que promueve la participación ciudadana como es la gestión integrada. Los insumos o fuentes para el análisis de este capítulo son las entrevistas y las actas del consejo.

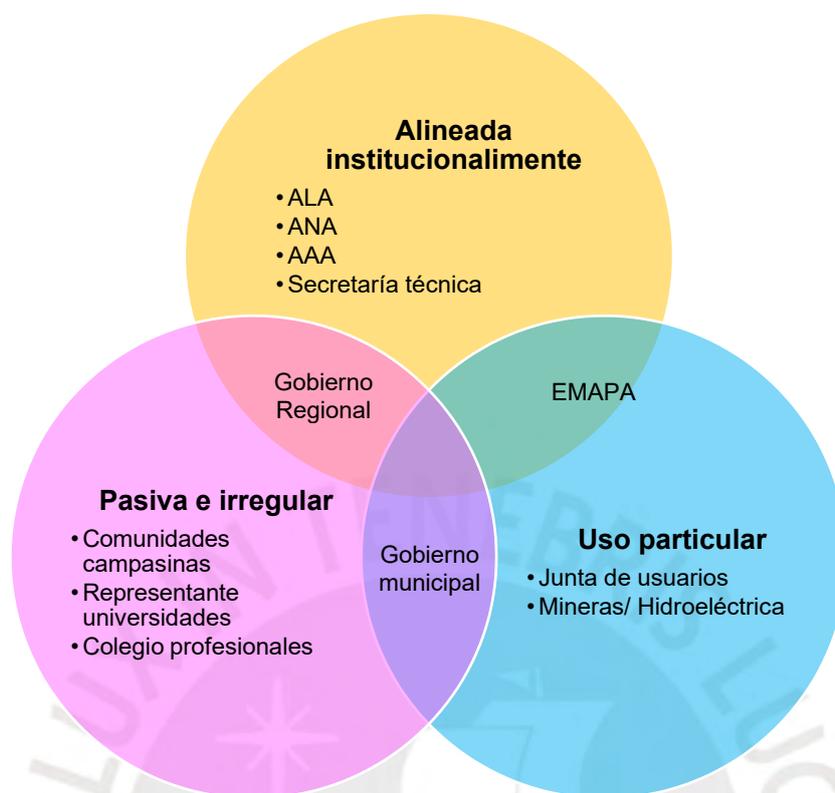
A. Tres tipos de participación en el Consejo (2014-2019)

Al analizar las entrevistas y observaciones registradas durante las visitas a las reuniones del consejo se hallaron 3 tipos de lógicas de participación (ver diagrama de Ven). Cada círculo corresponde a **una lógica particular para participar**. El objetivo de este gráfico es comprender cómo participan dentro del consejo.

Los criterios para diferenciar las lógicas de participación son: (1) el nivel proactividad para involucrarse y participar dentro del consejo, (2) la orientación de su accionar, y (3) las condiciones de participación relacionadas a los capitales con los que cuentan. Los capitales reconocidos son: capital cultural conformado por el nivel de conocimiento de la normativa y aspectos la gestión hídrica local, un capital político que definimos según su cercanía a puestos políticos o de autoridad formal (ej. Gobierno regional, local e institucional como acceder a cargos altos en la ANA); un capital económico que incluye los recursos económicos y logísticos de la organización o sector de procedencia; y un capital institucional, entendido como el estado organizacional y capacidad de agencia de la institución de la cual procede. Este aspecto es interesante dado que en el caso huaralino no todas las instituciones y sectores propuestos en el consejo aparecen consolidadas a nivel organizacional ni como institución. Carecen de una organización sólida que los respalde, tampoco cuentan con una capacidad fuerte de gestión, procesos, normativa que les permita sostenerse, ni liderazgos fuertes y representatividad por parte de sus consejeros. Esto se muestra más adelante en sectores que han sido impuestos como el caso del colegio de profesionales, y universidades. Otro de los criterios para caracterizar mejor la lógica de participación es la capacidad de agencia e influencia, pero esto se trabaja más en el siguiente subcapítulo.

Por último, hay algunos actores que fluyen entre dos lógicas (ej. Gobierno regional, Gob. Municipal y EMAPA). De esta manera, visibilizamos que el consejo aparece como un espacio social heterogéneo, complejo y desigual en tanto al sentido y capacidad de la participación que tienen los consejeros.

Gráfico N° 06: tres lógicas de participación



Fuente: Trabajo de campo. Elaboración propia

1) Alienación institucional y/o normativo:

Este tipo de participación se caracteriza por estar más alineados a la normativa y la tecnocracia provista por la ANA. En este bloque se encontrarían sobre todo los representantes y sectores conformados por la ALA, AAA y se incluye la secretaría técnica del consejo. Son los actores que provienen de las organizaciones e instituciones más consolidadas y que mayor alcance de acción poseen en cuanto a la gestión hídrica local. También incluimos en esta lógica de participación al consejero del gobierno regional.

Desde una perspectiva de poder también resaltamos que es el bloque que tiene mayor capital cultural, económico, político e institucionalmente es uno de los más fuertes. Los perfiles de este sector manejan mejor la normativa, aspectos burocráticos relacionados a la gestión hídrica a nivel nacional. También cuentan con conocimiento técnico sobre aspectos como la infraestructura, calidad del agua. Concentran el conocimiento técnico, burocrático y cuentan con recursos logísticos, y humanos. Además de poseer la legitimidad tecnocrática y normativa del Estado. A ello se suma que son los que tienen más claro el panorama y la visión de lo que implica normativamente la gestión integrada y la función el consejo.

En la siguiente cita se subraya la función del consejo como un ente encargado de alinear la gestión hídrica local a la normativa. En este sentido, la participación en el consejo sería para tratar de cumplir con la agenda y el plan de recursos hídricos local.

Si hablamos de gestión integral de recursos hídricos, el consejo es una parte de estos y para esta gestión la Autoridad Nacional del Agua ANA establece una política y estrategia general de recursos hídricos, establece un plan nacional de recursos hídricos y recae en un plan de recurso hídricos local (a cargo del Consejo) (pp.1)

...El Consejo no ejecuta, aconseja, sugiere, plantea planifica y todo plan es un plan que debe ejecutarse y tener una línea de acción, es lo que orienta el consejo.

Equipo técnico del ALA Huaral y Región Lima. Representante ALA.

Del mismo modo, en una de las entrevistas con uno de los representantes del equipo técnico del consejo y especialista de la ANA se intenta delimitar la función del consejo dentro de toda la estructura burocrática del consejo, explicitando que el consejo es el encargado de *gestionar* y no de *administrar* el recurso hídrico. A partir de la cita, el representante de la ANA busca enfatizar y aclarar cuál es el rol del consejo. Se deduce que su rol en el consejo como ex jefe del equipo técnico del consejo es para aclarar y alinear a los demás consejeros cuál es el rol del consejo según la normativa de la GIRH frente a los otros consejeros.

La Autoridad del Agua en una cuenca es la AAA. La triple es la autoridad que representa a la ANA, ¿ya?. (Ahora), agrega un ámbito, el “gestionar”, por decirlo así. Ya que a nivel de cada cuenca ya está el ALA, (el cual) representa a la AAA. El Consejo no es autoridad, nosotros como Consejo no somos autoridad; el presidente del Consejo no es autoridad desde ese punto de vista.

Ahora, ahí lo que de vez en cuando se dice: - ¿Quién administra los recursos hídricos? Es la Autoridad Nacional del Agua. ¿Por qué? Porque otorga el derecho de uso de agua, otorga las autorizaciones de uso de agua. Frente a esos derechos de uso de agua, si alguien incumple la normatividad, ellos abren procedimientos administrativos sancionadores, ellos tienen la facultad de sancionar. (Además) reconoces a las organizaciones de Usuarios, revocas o caducas derechos de uso de agua, otorgas autorizaciones de construcción e infraestructura de fuente natural. Todo eso es administrar, ¿me entiendes? Estás administrando recursos hídricos. A eso me refiero cuando se dice “administrar”.

Pero ¿quién gestiona? El Consejo es el llamado a gestionar. O sea, gestionar entendido desde el punto de vista de “coordinar”. Porque para otorgar un derecho de uso de agua, tú no necesitas coordinar con otra institución porque esa es tu facultad, esa es tu competencia. Como ALA y como AAA tú sigues un procedimiento y otorgas; tú no necesitas, como te digo, coordinar con alguien para otorgar un derecho a administrar...

Ex Secretario Técnico Cuenca CH-H. Equipo técnico CRHC.

Por otro lado, vale resaltar que encontramos algunas divergencias entre estos especialistas sobre la función del consejo, si solo debe funcionar como un *espacio de soporte* técnico sobre la

gestión hídrica a la sociedad civil; o si funciona como un espacio clave de tipo político-social con gran poder de toma de decisiones sobre la gestión hídrica que es promovido por el gobierno regional y otros actores políticos.

Bajo la lógica de participación alineada a la normativa, también se identifican algunas divergencias respecto a la orientación de la participación. En este caso, se señala que el consejo debe estar alineado a la normativa y directrices de la ANA, sino en interacción con la visión del gobierno regional. En ambos casos resulta interesante cómo esta lógica de participación se alinea a la perspectiva de una tecnocracia provista por la ANA y el gobierno regional.

Yo diría que hay dos niveles de agenda (en el consejo), uno de la secretaría técnica (del consejo) que es una agenda rutinaria en el afán de cumplimiento del rol del consejo y la otra es de la presidencia (gobierno regional) y va a depender mucho de cómo eres como presidente porque hay que ver si motiva interés o no. Te convocan a sesión y la secretaria técnica ya tiene agenda, hacen su informe de la visita que hicieron, pero si tú te quedas en ese rol deberías renunciar...si yo me quedo en este rol.

El consejo, si miras solamente los procesos administrativos que le obliga a cumplir la secretaria técnica, entonces los consejos se reducen a una dependencia más de la autoridad del agua. Entonces la agenda...Yo la llamaría una agenda social y política la deben colocar el presidente y los consejeros [...]

Ex Presidente del CRHC (representante del Gob. Regional). Representante político.

Como se mencionó anteriormente, la orientación de esta lógica de participación estaría más preocupada **por alinearse a la normativa e intereses de las instituciones hídricas como la ANA e instituciones políticas como el gobierno regional**, o de algún ministerio interesado. El **accionar** de esta lógica de participación dentro del consejo estaría ligado al poder **orientar y asesorar, y alinear** a los demás consejeros. Y la participación es más activa y permanente que el resto de los actores.

Por otro lado, al estar alineado institucionalmente y articulado a esferas tecnocráticas y políticas, se puede afirmar que este sector y lógica de participación es el que mayor nivel de influencia y poder de decisión posee.

Resulta clave señalar la presencia del gobierno regional en este grupo ya que cuenta con mayor poder político y económico que el resto de los actores. Por definición de la normativa, el encargado de presidir el consejo es el representante del gobierno regional. Del mismo modo, dicha institución cuenta con especialistas sobre diversas áreas que pueden aportar en el sentido técnico y burocrático (por ejemplo, las áreas de gestión de riesgos, de promoción de proyectos, etc.). A ello se le suma que es la única entidad con autoridad y capacidad para poder financiar proyectos en la cuenca. En este sentido, tiene un alto nivel de influencia pues puede movilizar y presionar hacia una determinada agenda dentro de su jurisdicción.

A partir de lo mencionado, esta lógica de acción se caracterizaría no solo por buscar alinear y orientar al resto a la normativa, sino también tendría un rol relacionado a la **toma de decisiones** dentro del consejo dado que la presencia del gobierno regional implica la necesidad de negociar

o articular con este actor para promover algún tipo de acción dentro del consejo. En este sentido, la **participación desde la normativa** se caracterizaría por tratar de estar siempre alineada a las políticas y el marco regulatorio provisto por la ANA, pero a la par contar con el consentimiento del gobierno regional o los intereses de la agenda política regional.

- **Actores:**

- Representantes y especialistas ALA / ANA /AAA: orientar, y alinear interacción de los consejeros.
- Equipo Secretaría técnica: En un segundo momento, se encargan de asesorar para la construcción de casos.
- Representante gobierno regional: fluctúa entre dos lógicas de participación normativa y la de pasiva e irregular. Tiene un conocimiento de la norma y la visión e intereses institucionales, pero no necesariamente se apropia del consejo como un espacio para toma de decisiones o como un agente de cambios para problematizar o construir una agenda que promueva una gestión local e integrada. Esta participación es irregular y depende bastante del tipo de consejero que llegue.

2) Uso particular:

Esta lógica de participación tiene como principal objetivo **privatizar** el uso del consejo. En este sentido, actores como la JU y el representante de empresas que es el relacionista comunitario de las principales mineras y la hidroeléctrica participan con dos fines concretos: promover o impulsar acciones o proyectos que los beneficien o velar por sus intereses, estar al tanto de lo que se pacta dentro del consejo y que no afecte a su sector u organización.

Se concibe al consejo como un espacio para canalizar y resolver problemáticas particulares del sector correspondiente, algo muy similar al de una mesa de partes. La Junta de usuarios es el que mejor ejemplifica, participa de manera activa y frecuente para visibilizar algún tipo de problemática coyuntural o proyecto particular (ej. infraestructura, canales de riego, etc.). Su objetivo en el consejo es que sus demandas se conviertan en casos, con ayuda del equipo técnico, para que se deriven en oficios a instituciones políticas y técnicas pertinentes.

Entonces, la participación en el consejo planteada como *uso particular* por parte de la JU estaría orientada para poder cumplir con sus expectativas, necesidades y problemáticas del sector agrícola. En la siguiente cita se señala las expectativas de la JU respecto al funcionamiento del consejo; y cómo el consejo sirve como resorte para promover y acceder a financiamiento de proyectos de infraestructura agrícola.

El Consejo lo que tiene que hacer es posicionarse en el riego tecnificado y mejorar la calidad de los productos en la agricultura." (P. 9)

Para mejorar su gestión tiene que haber buena comunicación y hacer los proyectos de gran envergadura. Por ejemplo, en el sector agrario, coordinaciones, que es lo que hay

que hacer de aquí en adelante en la agro exportación, que calidad tenemos que manejar para la agricultura dentro de la provincia. (p.5)

Consejero representante de uso agrario (2016-2020)

Ex Presidente de la Junta Usuarios Huaral.

(El consejo) Acompañan en los presupuestos participativos, acompañan cuando hay que ir al gobierno regional o al Ministerio de Agricultura cuando hay que ir que hacer una gestión para obtener un presupuesto para una obra. Hasta ahí llega su participación del Consejo

Representante de uso agrario (2016). Gerente de la Junta Usuarios Huaral. Ex miembro del proceso de conformación del CRHC Huaral desde el 2012.

En el caso de la minera, su participación es permanente pero pasiva, solo asiste a las reuniones para estar al tanto de lo que se decide y sucede dentro de la cuenca. Es decir, su interés en participar se justifica más que en generar cambios, en estar informado de posibles decisiones o temas que puedan afectar los intereses de la minera e hidroeléctrica. Por ejemplo, siempre estar al tanto de la normativa para cumplirla, de los proyectos que se promueven desde el consejo para analizar si afecta o no a su sector.

En el siguiente fragmento de la entrevista se detalla desde la perspectiva de otro consejero la motivación y el tipo de participación del consejero de empresas en el consejo. Cabe señalar que en el caso de la cuenca CH-H, el consejero del sector empresarial carece de representatividad pues casi ha sido monopolizado por la empresa Volcam desde hace varios años. Asimismo, se precisa que la empresa Volcam también pertenece al mismo grupo empresarial de la hidroeléctrica.

Entrevistador: ¿Acá hay hidroeléctricas también...?

E2: Si y también participa, hidroeléctricas y en realidad es un actor que participa de acuerdo a su necesidad e interés. Su interés es que no le falte agua para mover sus turbinas y generar energía eléctrica. Eso es en concreto, él participa en temas de estudio, apoya en algún tema de conservación, articula si hay algún deslizamiento apoya con su maquinaria, si hay que hacer algún trabajo también suma así están las hidroeléctricas e incluso las empresas mineras; acá está VOLCAM que tiene mucho interés en hacer explotación y también está participando

E1: ¿Ya tiene instalado VOLCAM o está en etapa de exploración?

E2: Está en estudios, pero lo que tiene VOLCAM es hidroeléctricas, es una empresa que tiene mineras constructoras, arma todo un paquete.

Equipo técnico CRHC Chancay Huaral. (2014)

En la cita posterior, desde la perspectiva de otro actor también se problematiza la representatividad del consejero del sector de empresas y destaca nuevamente la participación se limita a velar por sus intereses como empresa.

E2: Creo que hay un nivel de articulación de estas empresas (en la cuenca Ch-H) por lo menos en el tema hídrico es nulo, ósea ahí cada quien salva y se mueve y ve por sus intereses. La representación de las empresas en el Consejo es muy limitada...

E1: Solo VOLCAN (está presente en el consejo)

E2: Claro porque VOLCAN quiso entrar ahí para estar básicamente. Hay poca experiencia de participación en mi opinión. Lo que pasa que en la empresa su rol es ganar plata. Válido totalmente. (p.9)

Ex Presidente del CRHC (representante del Gob. Regional).
Representante político.

Desde la perspectiva de condiciones del actor y de poder, identificamos que las organizaciones que reproducen esta lógica son organizaciones *fuertes*, cuentan con capital económico e institucional. Proviene de organizaciones que tienen una infraestructura organizacional relativamente consolidada, cuentan con recursos/capitales variables, sea de tipo económico-logístico, y técnico en relación con el manejo de conocimientos sobre diversas dimensiones de la gestión del agua (infraestructura, calidad del agua, etc.). En el caso de la JU se resalta que además tiene un poder o legitimidad política interesante porque es la institución que por tradición siempre ha representado al sector social (uso agrario y no agrario) en la cuenca. En el caso del consejero de empresas sería un caso distinto pues casi ninguna otra empresa participa en el consejo.

Por otro lado, existe un actor que fluctúa entre la lógica de uso particular y el alineado normativamente que sería EMAPA. Este actor comparte ambas lógicas de participación en tanto vela por su interés en contar con disponibilidad de agua, pero a la par busca cumplir con la normativa para asegurar la calidad del agua para uso poblacional. No obstante, de alguna manera está velando por sus intereses empresariales.

- Actores

- Junta usuarios: procura impulsar proyectos de infraestructura hidráulica, resolver problemas de su propia jurisdicción, buscar asesoría para canalizar demandas y problemáticas.
- Minera / hidroeléctrica: asiste para estar al tanto de las problemáticas y temas relevantes para la gestión hídrica con el fin de (velar por sus intereses).
- EMAPA: Buscar tener un puesto dentro del consejo, sea a través de espacios como las mesas de trabajo para promover o visibilizar problemáticas que afectan su negocio como el tema de la disponibilidad y calidad del agua para uso poblacional.

3) Participación pasiva o irregular

El tercer tipo de lógica de participación se ha rotulado como pasiva e irregular. Alude a una participación débil, poco proactiva y sostenida durante el tiempo. Si bien los consejeros pueden asistir a las reuniones, el tipo de accionar e intensidad que presentan es irregular. Su proactividad e intensidad es irregular ya que dependen más del tipo de personas que van como consejeros y sus intenciones. Se podría afirmar que depende más de la voluntad y la capacidad individual de estos actores para denotar que hay alguna agenda o movilidad de recursos de estos sectores.

Desde una perspectiva de poder, son los actores y sectores que cuentan con menor capital técnico, económico, político e institucional. Irónicamente, son los que tienen el rol de representar más a aquel sector de la sociedad civil de uso no agrario no visibilizado anteriormente. Entre estos consejeros se incluyen el de universidades, de colegio profesionales y el de comunidades campesinas.

Los sectores y organizaciones de las cuales provienen se encuentran débilmente institucionalizados. Tal vez, el más fuerte entre estos sea el de las comunidades campesinas, pero ésta se encuentra en un proceso de transición o cambio que da cuenta de una posible desestructuración o reconfiguración de la comunidad campesina. Mientras que los representantes del colegio de profesionales y el representante de universidades casi nunca han estado relacionados ni socializados respecto a las problemáticas ni gestión del agua.

Del mismo modo, en los dos últimos casos se puede afirmar que no existe una institucionalidad ni representatividad en ambos sectores. El colegio de profesionales en la provincia de Huaral carece de convocatoria y organización social. El consejero del colegio de profesionales nos relata que este sector es casi una ficción en la que solo participan dos profesiones, arquitectura y derecho. Pero en el mismo sector hay bastante desigualdad dado que los colegios profesionales con mayor agencia se encuentran en la capital y otras grandes ciudades. En el caso del representante de universidades sucede algo similar, las universidades privadas y públicas más importantes se encuentran fuera de las ciudades de Chancay y Huaral.

Dado que estos sectores son los que menor capital poseen (económico, institucional, político y cultural), estos consejeros no cuentan con una representatividad ni legitimidad fuerte en sus sectores, ni tampoco tienen una gran capacidad de agencia para movilizar la agenda, ni visión o las prioridades de sus respectivos sectores.

Sobre la orientación de la participación en la lógica irregular no se podría determinar claramente dado que dependen mucho de la calidad e intereses del representante del sector. Algunas veces se han propuesto iniciativas, pero estas carecen de representatividad y de apoyo institucional, apuntan a necesidades o intereses individuales u organizacionales, mas no del sector que representan. Por ejemplo, en el caso del consejero de universidades se presentó una propuesta para realizar investigaciones sobre el tema hídrico, pero esta iniciativa no fue sostenible pues dependía más del investigador que de la universidad. Algo similar sucede con el colegio de profesionales que como sector es una ficción. En algunas situaciones los actores que reproducen

esta lógica de participación pueden tener una posición y una agenda, pero dada sus limitadas capacidades y capitales como sector no pueden concretarse del todo. O dependen de los otros consejeros para movilizarlas.

Evidentemente, el frente representado en la *lógica de participación pasiva e irregular* es protagonizada por sectores que carecen de recursos, capitales, conocimientos respecto a la gestión hídrica. Lo que nosotros llamaríamos informalmente como los *otros* o los *desplazados*.

Al analizar las motivaciones de este grupo de consejeros para ingresar en el consejo, algunos entrevistados remarcan un desencantamiento respecto a lo que podrían aportar lo que llevaría a una posición de pasividad. También afirman sentirse desorientados sobre qué es lo que realmente se puede hacer desde su posición y cómo pueden aportar. Lo que decantaría en esta lógica de participación ausente, pasiva en el consejo o con un nivel de agencia y alcance muy limitado e irregular.

"Yo pensé que iba a tener más participación en el sentido y yo veía que siempre hacían viajes por ejemplo a conocer las lagunas o cuando vienen comisiones y lo hacen, pero también el tema es que no me lo han propuesto y si me invitan tampoco voy a poder a no ser que sea un sábado o domingo...genera una frustración y la manifesté dentro del Consejo " (pp.10)

"Pensé que podría tener una participación más activa en otras cosas, por lo menos conversar...Porque de repente te pasó a ti cuando entraste con esto de la ALA, la AAA, el ANA existe el Consejo y finalmente son varias las instituciones que en verdad no sabes cómo funcionan bien al inicio. Es bastante complejo su estructura " (p.11)

Consejero representante Profesionales.

Resulta interesante la forma en cómo plantea su aporte o participación el representante del colegio de profesionales, haciéndolo desde su individualidad y no desde una agenda institucional o del sector que representa. Esta situación es común sobre todo en consejeros que carecen de una organización o un sector al cual representan. Actúan básicamente desde su propio criterio y voluntad. También remarca esta sensación de desorientación al insertarse en el espacio burocratizado y reglas de juego que no le resultan cercanas.

En el caso del representante de comunidades sucede algo similar, hay un proceso de desencantamiento sobre su inclusión y participación en el consejo. Afirma ingresar muy motivada al consejo al esperar que pudiese tener voz e influencia en la gestión de la cuenca, pero con el pasar del tiempo sus expectativas decrecen pues siente que las problemáticas que afectan a las comunidades y los proyectos que esperaban no han sido promovidas en el nivel esperado. Hay una sensación de *falta de ejecución* por parte del consejo. En ese sentido, nuevamente se perciben como desplazados de la agenda hídrica.

"Había expectativa y voluntad de querer hacer algo por la cuenca. Particularmente en mi caso a mí me alegro, y me alegró porque era la primera vez que pedían la opinión de

las comunidades para hacer algo y como que oye si existen y te estoy tomando en cuenta y así creo que muchos tenían interés real de querer hacer y me parece que quizás acá un poico de falla de los consejos es que no hacer participar o de no hacer que lo tomen en algo suyo a las autoridades locales”

“yo siento que ya está bajando (las expectativas), porque había proyecto de 2 o 3 represas que hasta hoy día no se ve, que se está enfriando un poco como que ven que lo propusieron y no se va a cumplir...Ha bajado bastantes las expectativas y bueno hay participación, pero no tanto como antes”

Consejero representante de comunidades campesinas (2012-2014)

Asimismo, entre los entrevistados hay una percepción de desigualdad respecto a las condiciones para aportar y participar en el consejo dado que son del grupo de consejeros que menos conoce la dimensión normativa del consejo, ni tampoco la estructura burocrática del cómo funciona la ANA. Asimismo, se resalta que los horarios y el tipo de trabajo propuesto por el equipo técnico no se acomoda mucho a los horarios y carga laboral de los consejeros.

“creo que los que no estamos bien claros son algunos integrantes (refiriéndose a los consejeros de universidades, colegio de profesionales y comunidades campesinas) ; porque si tú lees la norma o el plan está clarito cuáles son sus funciones, pero ya el saber el cómo, dónde; hay cierta falta de claridad para los integrantes o para algunos, porque yo creo que los *otros* (refiriéndose a los representantes de la ANA, el equipo técnico y el representante del gobierno regional y Junta de Usuarios) lo tienen clarito, porque es su chamba que están metidos en lo que tiene que hacer. Por ejemplo, si estamos hablando a nivel de la gerencia de recursos naturales, del gobierno regional, del ANA, a nivel de la junta de usuarios; ellos saben qué hacer. (pp.11)

"te das cuenta que no están hablando del mismo idioma (en el consejo). Entonces eso también habría que ver que tanto en verdad va a sumar la participación de personas que no tienen ciertas capacidades en ciertos temas...tú te das cuenta que la final de nada vale que estén todos si no suman al objetivo "

Consejero representante Profesionales.

A partir de estas citas inferimos un contexto interesante, la presencia de dos bandos con diferentes capitales y niveles de agencia lo que desembocaría en un proceso de participación desigual. Del mismo modo, se dan algunas luces sobre el cómo existe una concentración de la toma de decisiones en este segundo bando que sí “saben qué hacer”.

Otra característica de este tipo de participación es la **ausencia o poca regularidad para participar**. En este caso nos referimos a los gobiernos locales (municipal y provincial), y en algunos casos también del gobierno regional. Cabe señalar que, a lo largo de estos años de implementación, la proactividad del representante del gobierno regional no ha sido del todo constante.

En relación con el desempeño de los consejeros de gobiernos locales o municipales el nivel de proactividad y articulación al consejo CRHC CH-H ha sido débil. Siendo el más ausente el gobierno provincial de Huaral. Otro punto clave es el problema de representatividad al igual que en el caso del colegio de profesionales y universidades. Se presenta una débil coordinación entre municipios locales. Por lo que existe poca coordinación y representatividad por parte de la alcaldía de Huaral con los demás alcaldes. Cuando ingresan los representantes de las alcaldías en el consejo, no hay una continuidad de agenda. Más bien, se identifica un desempeño irregular, que es muy dependiente del actor que ingresa y su agenda. Si bien puede tener detrás una agenda institucional de su municipio, esta agenda sigue siendo particular y coyuntural y no necesariamente responde a aportar al plan de gestión integrada ni a problemas estructurales de la cuenca. Otro problema es que destacan la ausencia de autoridades locales relacionados o con conocimientos al sector ambiental o de gestión de riesgos en el consejo por parte de los municipios, no hay capital humano calificado desde el ámbito político. Se deduce entonces una participación se ha caracterizado como irregular y poco comprometida.

“La municipalidad no está valorando el Consejo que funciona. El Consejo juega un papel importante porque si valoraría (el consejo) y si yo fuera alcalde yo me cuelgo del Consejo y el Consejo me va a dar buenos resultados a futuro de lo que voy a gestionar. Como alcaldía (refiriéndose al Gob. De Huaral) no tienes área de proyectos, no tienes área logística, careces de proyectos y de expedientes. Esa es la parte débil que cualquier autoridad provincial tiene ...”
(pp.12)

Consejero representante de uso agrario (2016). Presidente de la Junta Usuarios Huaral.

Una de las grandes brechas que se halló es la poca voluntad y compromiso político por parte del gobierno regional, pero sobre todo por la ausencia del gobierno provincial. Se indica que la municipalidad de Huaral no ha logrado apropiarse ni visibilizar la relevancia de este espacio.

En el siguiente fragmento de entrevista, desde la mirada de un representante del equipo técnico se señala el problema de la voluntad política, la presencia de autoridades locales que no necesariamente priorizan la problemática de la agenda hídrica, pero también la carencia de conocimientos más técnicos y los mecanismos y normativa para hacer un buen uso del consejo. Resulta interesante la cita dado que no solo visibiliza un problema puntual del sector político, sino todo un panorama desafiante para institucionalizar el consejo donde los problemas identificados por el momento es la débil institucionalidad y la falta de compromiso de los actores. Estos puntos se problematizarán más adelante.

E3: En el tema del Estado las debilidades que hay son referente a la voluntad política, la falta de financiamiento de recursos económicos porque a veces hay proyectos por ejemplo si la provincia de Huaral quiere hacer un proyecto puede costar 5 millones de soles y no tiene esa plata la provincia

Entrevistador: ¿Cuándo dice voluntad política se refiere a los últimos dos gobiernos...?

E3: Me refiero a que tú priorices en tu agenda el proyecto por ejemplo del tema de la gestión de los recursos hídricos, entonces a veces haces otros proyectos como canchitas

deportivas cuando puedes hacer canales de riego, pero dicen no, a mí no me interesa porque eso es para la junta de usuarios, pero también hay proyectos que contribuyen en el tema de saneamiento y también hay falta de conocimiento técnico y esa es otra debilidad y los actores sociales pueden tener muchas intenciones pero desconocen el mecanismo de participación para insertarse en la sociedad y apoyar la gestión pública. Otro es la falta de organización porque tienes un dirigente que quiere salir, pero donde está representado no está e registros públicos y otro tema es también la corrupción porque hay dirigentes que quieren participar y dicen ya muchachos 50 soles por cabeza para gestionar tal proyecto y al final no lo hacen y se da mucho de eso y son todas esas cuestiones que van afectando. Ahora imagínate sacar adelante el proceso de los recursos hídricos en esas condiciones el contexto es muy desafiante y por eso después vienen y te dicen “oye que has hecho todos estos años” que pasó con los recursos hídricos cuáles son tus resultados...

Equipo técnico CRHC Chancay Huaral. Comunicador (2014-actual)

En un segundo momento, ubicamos a los gobiernos locales en una participación que fluctúa entre un uso particular y pasivo/irregular ya que se han visto experiencias donde las municipalidades como las de Chancay a través de las CAM (comisiones ambientales municipales) sí han demostrado mayor nivel de agencia y han empujado proyectos que benefician a su localidad. Sin embargo, esta experiencia no ha sido ni la más frecuente ni la más sostenida en el tiempo. Otro gran ausente sería el de los gobiernos distritales, por ejemplo, la representación de las autoridades locales de la cuenca media y alta no aparecen en las reuniones del consejo. Este último hecho resalta la necesidad de fortalecer la coordinación y representatividad entre los gobiernos locales, y la inclusión de los gobiernos de distritos rurales de la parte alta y media de la cuenca. El sector político que demandaría estar en la cuenca es un espacio aún muy débil institucionalmente, a pesar de que cuentan con capital político y legitimidad.

- Actores:
 - Representantes universidades: tienen muy poca estructura institucional. Si bien hay intenciones de participar, se encuentran muy débiles o con poca capacidad dado que no manejan los temas de gestión hídrica.
 - Colegio de profesionales: Muy similar al caso de representante de universidades, pero su caso es aún más precario. Aparecen casi desentendidos del tema con muy pocas iniciativas para articularse a alguna problemática o estrategia. Tengamos en cuenta que en el caso de Huaral solo existen de manera precaria dos colegios de profesionales: el de arquitectura y el de derecho. Ambos centralizados en Lima.
 - Comunidad campesina: Si bien es un sector que siempre ha estado preocupado por la gestión hídrica, su capacidad e interés en participar es irregular dado su carencia de recursos y capacidades para generar influencia permanente en el consejo.
 - Gobiernos locales (Municipalidades): los gobiernos locales son bastante irregulares en cuanto a su participación. Puede linderar entre la ausencia y pasividad, es decir, asistir solo por obligación, como también se ha visto, pero en mucho menor medida que algunas municipalidades como la de Chancay, a

través de sus CAM (comisiones ambientales municipales) se han empoderado y canalizado a través del consejo proyectos y problemáticas de su localidad. Sin embargo, esto no es el patrón.

B. Consecuencias: Desigualdad e irregularidad en la participación

Cuáles son las consecuencias de la permanencia e interacción entre estas tres lógicas de participación heterogéneas para la gestión integrada. En un primer momento se destacó la desigualdad de condiciones que presentan los diversos sectores y actores que conforman el consejo. Se identificó que había una desigualdad a nivel de capitales y también el contexto de la institución del consejero. Junto con ello, se señala un problema de institucionalidad y representatividad de los consejeros. Otro aspecto por considerar es la orientación de las lógicas de acción que estarían ligados a sus motivaciones e intereses. Mientras que unos tratan de velar por hacer cumplir la normativa y visión desde una posición más técnica alineada a la ANA o al gobierno regional. Sugiriendo la presencia de una tecnocracia en la forma de gestionar el consejo.

Aparece un segundo grupo que se caracterizaría por tratar de *instrumentalizar* el consejo para lograr cumplir sus intereses particulares protagonizado por la Junta de usuarios en mayor medida. Es decir, habría una intención por privatizar este espacio para canalizar sus demandas o intereses. También incluimos en este grupo a actores provenientes de organizaciones fuertes en la cuenca como es el representante de la minera/hidroeléctrica y del EMAPA.

Finalmente, hemos caracterizado la lógica de participación irregular y pasiva representando un grupo de consejeros que presentan con menos conocimiento y capitales que simplemente asiste, pero actúa casi de manera pasiva o ausente, tienen muy poca agencia en dicho espacio. Del mismo modo, la iniciativa o agencia entre los representantes de turno no es el mismo, es irregular y depende mucho de las características del actor. Otro aspecto alarmante es que la mayoría de los integrantes de este grupo provengan del sector social de uso no agrario o poblacional siendo el gran ausente los gobiernos locales, entre el provincial y de distritos. Esto último también expresa una brecha estructural de la cuenca, la débil articulación e inclusión en la gestión hídrica entre cuenca alta y baja. La presencia y agencia del consejo respecto a las autoridades de distritos rurales de la cuenca es mínima. Casi siempre se concentrarían entre los municipios más desarrollados y que se encuentran en la cuenca baja de Huaral, Aucallama y Chancay.

A partir de las tipificaciones de las lógicas de participación se deduce que se esté generando una participación **heterogénea, desigual y compleja**.

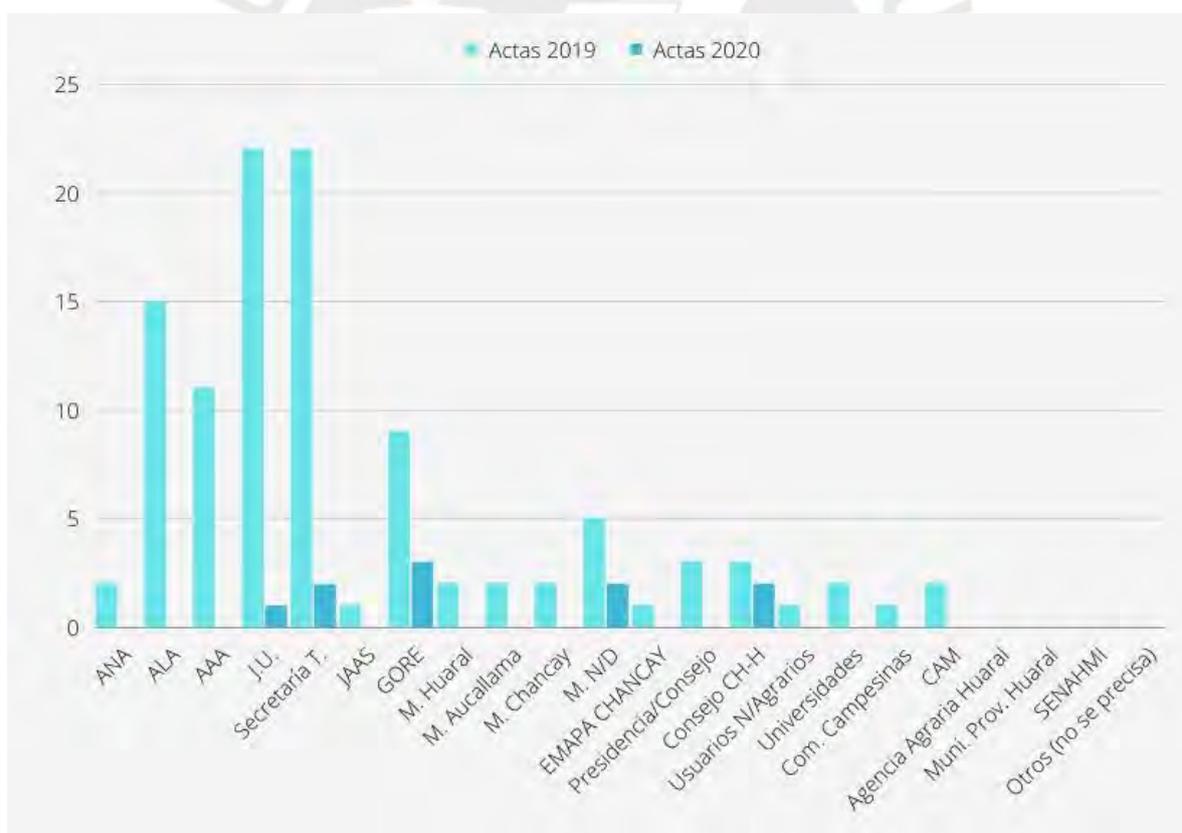
La segunda pregunta para problematizar la participación es **cuál es el nivel de influencia en la toma decisiones** en la performance de los consejeros. Este bloque tiene como insumos las entrevistas con los especialistas y con miembros y ex miembros del consejo CH-H. Otro insumo para el análisis ha sido la revisión de actas/ acuerdos del consejo para visibilizar aspectos como la asistencia a las reuniones, el tipo de problemáticas que se abordaban y las veces que aparecen

los consejeros como participantes o responsables de algún tipo de medida/estrategia o caso expuesto. Estas actas y acuerdos corresponden del 2017 al 2019. Otra fuente secundaria que utilizamos para visibilizar la participación y agencia de los consejeros fue revisar los POIs del año 2018 y 2019.

Al revisar las actas del CRHC CH-H del año 2019 y parte del 2020 donde se señalan las acciones ejecutadas por el consejo, logramos contabilizar las apariciones de los consejeros según actividad. Cabe señalar que en dichas actividades se relacionan con actividades puntuales del consejo y donde los consejeros cumplen con algún rol (la mayoría de acompañamiento o algún rol de mayor responsabilidad). Por ejemplo, actividades de monitoreo de la calidad del agua, de difusión o coordinación con algún otro actor.

En el capítulo del hallazgo 3 se problematizará más a fondo el tipo de acciones ejecutadas por el consejo, el alcance de dichas acciones. Lo relevante en este punto es que según el gráfico es bastante evidente que, según el conteo realizado de los actores en las actas, la participación y agencia se concentra sobre todo en los representantes de la ALA, la AAA, el equipo técnico del consejo, y la Junta de Usuarios. El resto de los actores como los municipios de Aucallama, Chancay se da en mucho menor medida. Asimismo, es evidente la ausencia de actores como el representante de comunidades campesinas, universidades y colegios profesionales.

Gráfico N°07: Conteo de la participación de consejeros en las actas 2019 y 2020



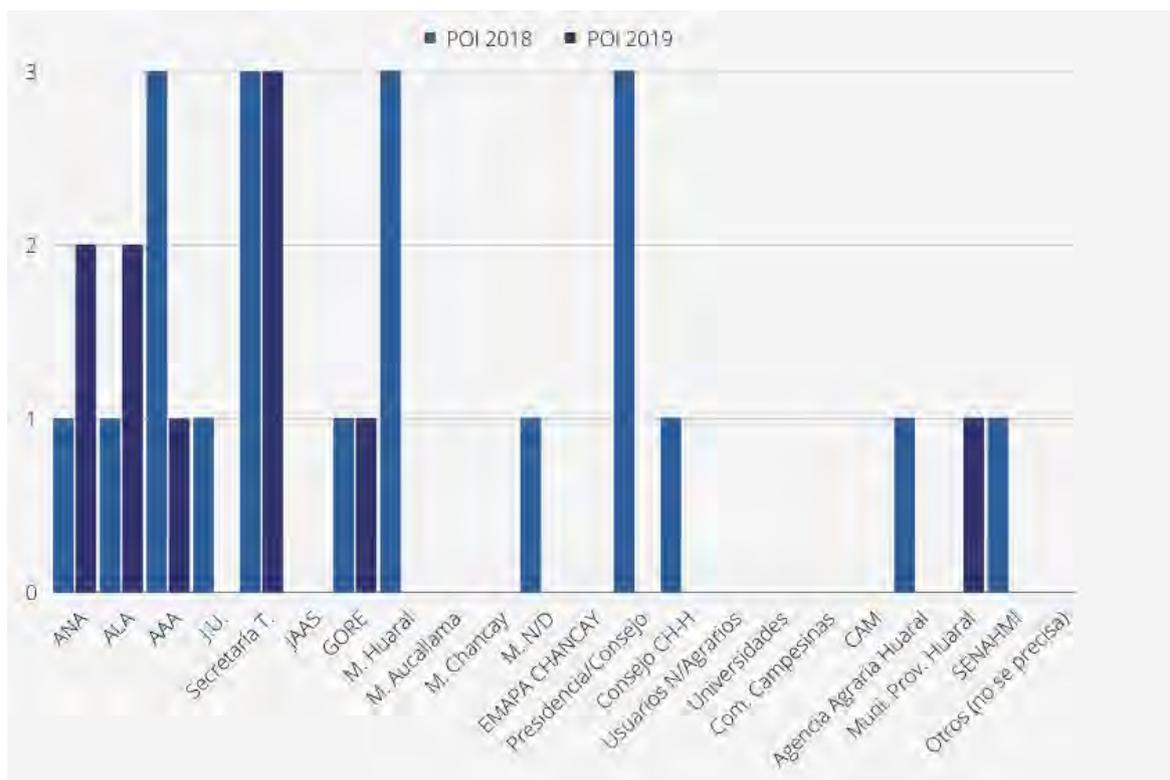
Fuente: Actas del CRHC CH-H 2019-2020. Elaboración propia.

Los POIs son documentos institucionales donde se planifica qué se realizará durante el año, se precisan las metas, actividades y productos del consejo durante ese año, los cuales no necesariamente se cumplen, pero sirven de norte. Cabe señalar que los POIs que hallamos son

bastante generales, un tanto etéreos a nivel de planteamiento de las metas, no precisan actividades específicas con un cronograma claro. Respecto a los consejeros, en estos documentos se pueden también visualizar sus compromisos y participación en el consejo.

Según el conteo de actores en los POIs del año 2018 y 2019, encontramos una situación similar al de las actas. La mayoría de los compromisos se concentran en la secretaría técnica del consejo, los representantes de la ALA y ANA, la presidencia del consejo. Resulta irónico ver la presencia de la municipalidad de Huaral, pero esto no implica necesariamente que haya participado en la práctica, pero sí discursivamente.

Gráfico N°08: Conteo de la participación de consejeros en POIs 2018 y 2019



Fuente: Actas del CRHC CH-H 2019-2020. Elaboración propia.

Una primera inferencia es que por lo menos según un conteo de la presencia de los actores en las acciones y compromisos de los consejeros es que sí vemos una participación poco uniforme, mostrando una mayor concentración en actores que en el anterior bloque habíamos destacado por tener mayores recursos y estar alineados institucionalmente.

A partir de este contexto, las preguntas que guían este subcapítulo serán: ¿qué tanto se han logrado incluir a los consejeros en la gestión integrada? ¿cuál es el nivel de agencia, realmente estamos frente a casos de empoderamiento ciudadano para la gestión del recurso hídrico?

En el gráfico N°6 se busca analizar dos criterios para comprender el nivel de participación a partir de las condiciones iniciales de desigualdad de cada actor/sector en la gestión integrada. Para realizar el gráfico se ha tenido en cuenta la información recogida en entrevistas, las actas y POIs oficiales. Los puntajes han sido propuestos por los investigadores en base a esta información

cuantitativa y cuantitativa en menor medida. Cabe señalar que no solo estamos incluyendo en esta figura a los consejeros reconocidos normativamente, sino también otros actores relevantes que aportan o coordinan con el accionar del consejo, entre ellos destacamos a los EMAPA, y los CAM de algunas municipalidades.

Las variables a tener en cuenta es la participación activa (eje y) y el nivel de influencia (eje x) (Ver gráfico). La primera corresponde a indicadores como la asistencia, la proactividad, el nivel de responsabilidad que tienen en las acciones del consejo; mientras que la segunda alude a la capacidad para la toma de decisiones o el poder de ejecución en las medidas y estrategias planteadas.

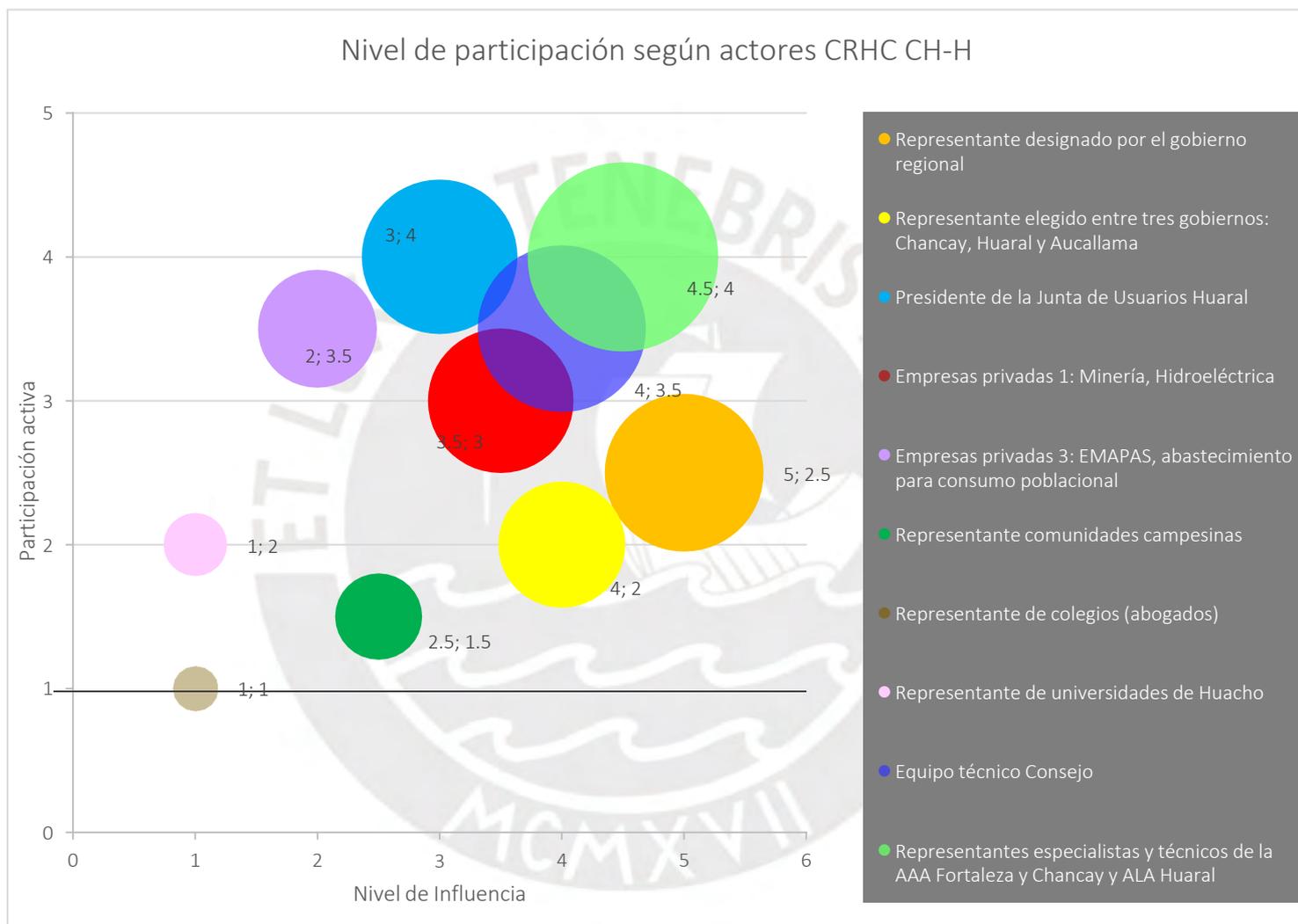


Gráfico N°09: Nivel de participación vs Nivel de influencia en el CRHC CH-H

Fuente: Entrevistas y revisión documentaria Actas y POIs. Elaboración propia

Se deduce a partir del gráfico que también se reproduce una desigualdad en la performance de los consejeros. Hay consejeros que tienen un nivel de participación más proactiva y con mayor capacidad de influencia que otros.

Dentro de los actores/sectores que más destacan evidentemente son los que están alineados a instituciones tecnocráticas como lo son los representantes de la ALA, ANA y la secretaría técnica. Irónicamente, a pesar de que el consejo se presente como un espacio *democrático, inclusivo y participativo* la mayoría de las decisiones y la mayor parte de los puntos de la agenda son abordados por estos especialistas. Se infiere que se estaría reproduciendo aún una tecnocracia o una institucionalización desde arriba (French, 2015).

Por otro lado, se halla una contradicción interesante al problematizar en la no correspondencia directa entre nivel de participación activa en el consejo y nivel de influencia. Ejemplo de dicha contradicción es reflejado en las autoridades políticas locales, como el gobierno municipal de Huaral. Y de alguna manera también se reproduce a nivel de gobierno regional. Ambos son actores con gran capacidad para la toma de decisiones y para movilizar la agenda, protagonizan el sector político, pero que irónicamente su actividad en el consejo es entre irregular o escasa. Es decir, se puede ser muy influyente sin estar presente en el consejo.

Al revisar las actas y POIS del consejo se propone una coordinación intensa y constante con el Gob. regional y municipal, pero en la práctica no se tiene evidencia contundente del compromiso y logros concretos de esta alianza para los logros planteados en el plan de gestión. Si bien el gobierno regional tiene mayor presencia en las reuniones, esta participación no se ha materializado en el apoyo o financiamiento de proyectos hídricos propuestos en el consejo. Por otra parte, en el caso de los gobiernos locales, sí es evidente que una descoordinación y ausencia en el consejo. El consejero que representa a los gobiernos locales tiene poca articulación con los otros gobiernos. Como se mencionó existe una ausencia de representación –también- de los gobiernos locales de las zonas medias y altas de la cuenca desde una perspectiva política. Causando que aquellos consejeros que ingresan privaticen el uso del consejo para impulsar algún proyecto o necesidad particular de su respectivo distrito o simplemente asistan de forma pasiva.

Otra contradicción entre participación y nivel de influencia es el caso opuesto, intentar ser proactivo, ser parte de la gestión del consejo, pero lograr una influencia parcial e intermitente. El caso de EMAPA refleja bastante bien esta situación. Normativamente, habíamos mencionado que, EMAPA no tiene presencia formal dentro del consejo. Nunca ha obtenido un cargo de consejero dado que la normativa prioriza otros actores civiles como las universidades o los colegios profesionales. Sin embargo, esta institución siempre ha estado cerca de las acciones del consejo, sea participando en las mesas de trabajo de calidad y cultura del agua. Como también en algunas actividades puntuales que ha hecho el consejo. A pesar de esta disposición e interés por ser parte del proceso de gestión integrada, su nivel de influencia es limitado. Tiene un limitado alcance para visibilizar sus demandas y propuestas de cambios.

Una situación similar, pero con resultados diferentes es el caso de la JU Huaral. La JU es una institución bastante compleja en su conformación y que ha representado históricamente casi en su totalidad el sector social en la gestión del agua. Siempre está presente en las reuniones, y promueve su propia agenda. Normalmente, utiliza bastante bien este espacio como una mesa de partes de sus demandas, para canalizar los problemas coyunturales o como una ventana para promover proyectos o iniciativas. Un punto en contra es que depende de la aprobación de las

autoridades políticas y técnicas. No obstante, es uno de los actores con mayor presencia dentro del consejo y uno de los que más influye y visibiliza las necesidades y problemáticas locales. Del mismo modo, es uno de los actores con mayor visión respecto a propuesta de proyectos.

En un tercer grupo, estaríamos identificando al grupo de los *actores periféricos*, tanto a nivel de la calidad de su participación y proactividad, como de su nivel de influencia para la toma de decisiones, posicionamiento de puntos en la agenda. Los casos extremos serían el del colegio de profesionales y representante de universidades, como también el de comunidades campesinas. Todos estos actores reflejan algunos problemas estructurales que la gestión local del agua ya presentaba, poca articulación entre la cuenca alta y baja, poca representatividad e institucionalización de sectores no visibilizados.

Asimismo, este tercer grupo refleja otro problema estructural de fondo, la *ausencia de representantes de uso no agrario* que pueda expresar las demandas y problemáticas locales relacionados al uso poblacional, urbano e industrial que no están presentes en el consejo. Sobre todo, la presencia de la sociedad civil. Si a este fenómeno aunamos la débil o irregular presencia política, consideramos entonces que la sociedad civil casi no tiene una voz en el consejo. Las problemáticas que aparecerían en el consejo desde la sociedad civil serían intermediadas por otros actores, bajo filtros y orientaciones ajenas como la de la Junta de usuarios o EMAPA con el tema de la calidad y disposición de agua para uso poblacional. Detrás hay un problema de representación, falta de coordinación y control sobre los usos poblacionales. Podemos deducir un manejo sesgado sobre el territorio.

Para comprender la variabilidad en la calidad de participación y aportes de cada consejero se puede explicar desde varias razones. El primero está relacionado al nivel de institucionalización del sector que representa (ej. colegio de profesionales). Del mismo modo, parece no existir una visión común sobre la gestión del agua según estas tres lógicas de participación.

Otro factor es la calidad de los consejeros, y si realmente tienen representatividad y sus capitales, ¿están representando un sector o solo un interés particular de la organización de la que provienen? (ej. solo velar por el acceso a agua para la municipalidad de Aucallama). Al tener un contexto precario de instituciones y articulación muy débil entre actores de un mismo sector, la calidad de los consejeros representantes ha sido irregular, trayendo como consecuencia que el tipo de demandas sean más de tipo particular y coyuntural en estos últimos años. Por otro lado, la participación es intermitente según el tipo de necesidad que tengan los consejeros. De ahí que también se resaltó que el consejo varíe en su desempeño dependiendo del tipo de consejeros que ingresan dado que no hay una institucionalidad detrás que vele por la calidad o calificación de estos representantes.

Otro punto que tomar en cuenta es que el nivel de rotación de consejeros es alto dado que algunos duran en el cargo solo 1 año o 2, por lo que es difícil mantener acciones a largo plazo, como también retrasa los procesos por el hecho de tener que ponerlo al tanto. Según dos especialistas del ANA, un punto a considerar es que algunos consejeros no necesariamente internalizan el paradigma de la gestión integral del recurso hídrico, es decir, no comprenden la necesidad de gestionar recurso público de la cual todos dependen de forma participativa. El cuidado del agua aparece como un aspecto secundario, en especial en la agenda política local.

El resultado de este análisis es que existe un nivel de participación irregular y heterogénea respecto al norte que responden. Se muestra una ausencia de compromiso para que los consejeros y sus respectivos sectores se movilicen para facilitar la ejecución de medidas. Percibiéndose al consejo como un espacio de diálogo, pero sin agencia para implementar soluciones. Entonces, la capacidad de agencia del CRHC es limitada, y, la mayor cantidad de responsabilidades recae en el equipo de especialistas, mas no necesariamente en los consejeros.

La evidencia registrada sobre aspectos como la participación desigual e irregular, la precaria representatividad e institucionalidad en el contexto del a cuenca CH-H, nos lleva a problematizar con la perspectiva de Canto (2008) sobre la *participación ciudadana* en un proceso de gobernanza. Consideramos que hay varios puntos a cuestionar.

El primero cómo se ha llevado a cabo una política como la GIRH que implementada de *arriba hacia abajo* o como ya se mencionó, planteada como una tecnocracia (French 2015). Comandada por las instituciones hídricas como la ALA y la secretaría técnica del consejo. En este caso, se observa como los actores con mayor presencia y agencia son parte de la ALA debido a que concentran el conocimiento normativo y burocrático, y existe la pretensión de alinear y orientar respecto a la normativa.

Del mismo modo, dentro de las representaciones sobre el consejo, predomina la idea del consejo más como un espacio complementario de ALA donde se visualice lo *social* de la gestión hídrica, entendiéndolo como un espacio para la *gestión y coordinación entre los actores*, pero no necesariamente para la toma de decisiones y la *administración* del agua.

Otro factor es que la participación más débil proviene –irónicamente- del sector civil. Recordemos las organizaciones y sectores con mayor presencia y agencia son o las instituciones estatales u organizaciones fuertes y como la JU y la empresa VOLCAN. Por el contrario, aquellos que representan la ciudadanía como las autoridades políticas locales, el consejero de las comunidades campesinas, los colegios profesionales son actores irregulares o ausentes y con poca representatividad. Esto sería contradictorio a la figura de participación de los y las *ciudadanas*.

En consecuencia, no se presenta una descentralización o redistribución en la toma de decisiones respecto a la gestión hídrica. La agenda hídrica se sigue concentrando en los actores tradicionales, el Estado y la JU. Al analizar las medidas y acciones del consejo se observa aún que estos responden más a las demandas de la JU. Al observar qué actores tienen mayor presencia en la etapa de ejecución de las medidas, se observan que la mayoría de las medidas son relacionadas a la generación de expedientes y coordinación que son ejecutadas por la secretaría técnica del consejo y la articulación con instituciones (ej. gobierno regional, ministerios, etc.). Del mismo modo, se observa que la agencia explicitada por los representantes sociales aún es irregular, de ahí que constantemente se demande por parte de la secretaría técnica la necesidad de compromisos vinculantes. Lo que nos da luces de concebir al consejo más como una *mesa de partes* que recibe demandas particulares, que como un *agente de cambios* que no solo traduzca las demandas sociales en expedientes, sino que logre hacer presión para ejecutarlas en la gestión hídrica local.

A. Del involucramiento a la toma de decisiones

Para abordar los aspectos referidos a la gobernanza, y discutir qué tanto la acción del CGRH Chancay-Huaral se aproxima a ello, en esta sección del documento abordamos las medidas y estrategias que ha tomado el CGRH, estableciendo una suerte de comparación entre lo planificado y lo realmente realizado. En tal sentido, tomamos como referencia para estos puntos las declaraciones realizadas por los actores entrevistados, la revisión de las Actas de Acuerdos del CGRH de los años 2019 y 2020, y los Planes Operativos Instituciones (POI) 2017, 2018 y 2019.

Una mirada a los documentos de planificación anual del CGRH nos muestra que este se encuentra muy orientado a impulsar y velar por el cumplimiento del Plan de Gestión Integrada de la Cuenca Chancay-Huaral (ANA, 2019 pp. 5, 8). Desde los documentos de planificación el Consejo muestra objetivos anuales bastante generales, pero los referidos al PGRH son los de mayor marco y énfasis, en este sentido, es usual observar en los POI's revisados la planificación de acciones en busca de dar cumplimiento al Plan de Gestión y emitir opinión respecto a acciones de terceros en pro de que estas sean compatibles con dicho plan.

Por otro lado, respecto a los **datos recogidos desde las actas de acuerdos** -que ya muestran las acciones realizada en sí- hemos identificado que el CRHC vuelca sus acciones básicamente en cuatro ámbitos: **(i) el acompañamiento de procesos, que en gran medida implica el seguimiento de demandas o problemas que surgen en el territorio; (ii) en generar grupos de trabajo que permitan atacar distintas problemáticas que tienen que ver con la sostenibilidad y cuidado del recurso hídrico en la cuenca; (iii) la ejecución de acciones operativas, necesarias para asegurar el orden y vigencia del consejo; y (iv) difundir y socializar las acciones del Consejo entre sus miembros y también entre la población en su conjunto. (v) espacio de diálogo y concertación en el territorio.**

Tabla N°06. Agrupación de principales acciones ejecutadas por el CRH.

Acompañamiento a Procesos	Se reciben y derivan pedidos, demandas, etc. Se da seguimiento para informar sobre el estado del proceso a los implicados.
Generar Grupos de Trabajo	Estrategia implementada como modalidad para poder dar seguimiento y atención a todas las problemáticas que le competen al CRH.
Acciones Operativas	Diversas actividades cuya ejecución es necesaria para mantener la operatividad del CRH de acuerdo con su normativa.
Acciones Informativas	Corresponde a las acciones por las que se socializan las actividades y propuestas del CRH, tanto entre sus miembros como de modo externo.
Espacio de Concertación	Acciones en las que el CRH cumple un rol de mediador en pro de resolución de conflictos a partir de la generación de diálogo.

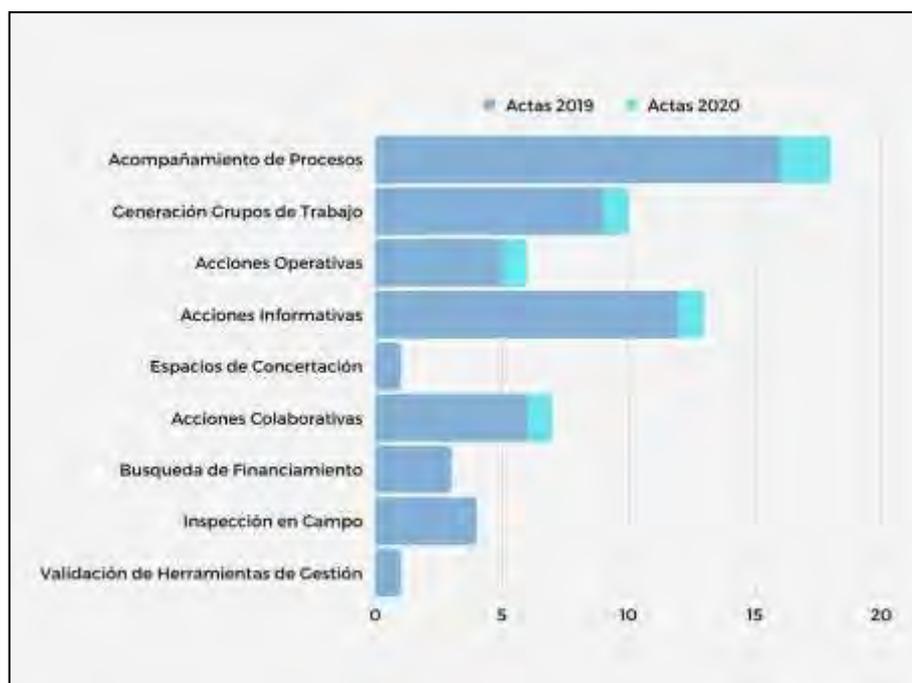
Respecto a las acciones que el CRHC establece como acuerdos, los **testimonios de los actores entrevistados** en gran medida sostienen lo establecido en las actas, y resaltan sobre todo la conformación de mesas de trabajo como un recurso o estrategia para cubrir o atender problemáticas que surgen en el territorio, además es recurrente que se destaque el seguimiento y monitoreo que genera el Consejo hacia casos y/o conflictos que surgen en la cuenca.

Entonces, esta primera mirada, puntual, sobre las acciones que planifica el Consejo, versus las acciones que ejecuta en sí durante un periodo anual nos muestra que la planificación se realiza de manera muy general, a modo casi de enunciar líneas de acción, y que ya en la práctica, las acciones son mucho más puntuales, aunque sí es posible encontrar la relación entre los objetivos marco y las acciones puntuales.

En tal medida, desde los **documentos de gestión propios del CRHC** (POIs anuales y Reglamento Interno del CRHC) es fácil inferir la importancia y peso que vuelca el Consejo a velar por el cumplimiento del Plan de Gestión Integrada (cf. GORE Lima, 2012; ANA, 2014). Respecto a esto, ya hacia finales de la presentación del Hallazgo 1 habíamos adelantado que una de las estrategias estatales para impulsar la gestión integrada del recurso hídrico a nivel nacional era la conformación de Consejos de Recursos Hídricos en diferentes cuencas (ANA, 2019 pp. 2), así que en gran medida cobra mucho sentido observar desde los documentos regentes del Comité Chancay-Huaral cómo se da relevancia a todo lo que tiene que ver con el cumplimiento del Plan de Gestión Integrada ya que este puede ser su principal objetivo en sí (cf. GORE Lima, 2012 pp. 7).

Un aspecto fundamental que resaltar respecto a las acciones que ejecuta el CRHC tiene que ver con **el involucramiento y apoyo en la capacidad de otros actores para el cuidado del recurso hídrico**. Es decir, si bien la conformación del Consejo es una propuesta que sale de las instituciones estatales, y si bien estas son las que en gran medida impulsan las acciones del consejo (revisar Hallazgo 2 sobre participación), al momento de establecer acciones el consejo involucra y compromete las capacidades y recursos de otros actores miembros, resaltando la presencia y acción de las juntas de usuarios. **Por ejemplo, si el CRHC se involucra en una acción, se apoyará en los recursos logísticos y económicos de otros actores y de este modo logra cubrir acciones y medidas que no serían posibles de realizar si solo se contase con los recursos propios** de las instituciones estatales (p.e. ANA y ALA) ya que como hemos enunciado antes, dichos recursos son insuficientes. Esto es factible de inferir si observamos como resaltan las proporciones de las actividades del tipo “acciones colaborativas” y “generación de grupos de trabajo” dentro del agrupamiento cuantificado que hemos realizado respecto a los registros del CRHC (ver gráfico N°10).

Gráfico N°10. Cuantificación de actividades ejecutadas por el consejo entre los años 2019-2020 de acuerdo con la agrupación realizada por los investigadores.



Fuente: Actas CRHC CH-H 2019-2020. Elaboración propia.

Algunos casos que dan cuenta de lo expresado en el párrafo anterior los encontramos al observar lo que hemos denominado como “**acciones colaborativas**”, en estas, desde el consejo, y en el marco de sus funciones, se coordinan acciones que para su ejecución se involucran recursos de los actores miembros. Algunos ejemplos de esto los podemos observar al revisar las actas de acuerdos, por ejemplo, **en el Acta de Acuerdo N°2 del año 2018** se deja constancia de cómo la Junta de Usuarios brindará datos topográficos a la AAA con la finalidad de continuar con la delimitación de la Faja Marginal del río. En este caso, el Consejo se apoya en los recursos de la Junta de Usuarios como actor miembro y le encarga una tarea específica que permitirá a una instancia estatal generar una acción en pro del cuidado del recurso hídrico.

Primera Sesión del Pleno de CRHC 2018 - 2020 (14.06.18):

ACUERDO 02.- La JUSHCHH, alcanzará información del levantamiento topográfico hasta la zona de Santo Domingo con la finalidad de que la AAA C-F, realice el proceso de delimitación de la Faja Marginal.

La incorporación de otros actores que también forman parte del consejo no solo es a nivel de facilitar logística o recurso económico, también tiene que ver con involucrar tiempo y competencias en acciones en las que el CRHC se compromete; de este modo se genera una distribución de responsabilidades y deberes entre los miembros. Un caso en esta línea se puede apreciar **en el Acta de Acuerdo N°25 del año 2018**, donde se da cuenta de que la Junta de Usuarios se involucrará como parte del Consejo en el caso de uso de aguas del sistema Puajanca.

Sexta Sesión del Pleno de CRHC 2018 - 2020 (11.10.18)

ACUERDO 25. La Junta de Usuarios del Sector Hidráulico Chancay – Huaral liderará el proceso sobre el caso de uso de agua del sistema Puajanca (Caso SEDAPAL – JUSHCHH), e irá informando de sus avances a los integrantes del Consejo.

Si tomamos en consideración el modo en que el CRHC genera cooperación a nivel de recursos y competencias; y si sumamos a ello el modo en que a partir de las mesas de trabajo se genera una distribución de responsabilidades y compromisos en pro de velar por el cuidado del agua y su ecosistema en la cuenca, podríamos decir que se está involucrando (¿articulando?) a actores de la sociedad civil para impulsar la gestión y cuidado del recurso hídrico, destacando que este último aspecto ya no recae de modo exclusivo en la acción y capacidades de las instituciones estatales, sino también en la acción y medida de algunos de los actores de la sociedad civil incorporados en el Consejo.

Cómo se sabe, uno de los principales fines del consejo es potenciar la gestión del recurso hídrico, en tal sentido, si tuviésemos que concluir esta parte indicando qué medidas y/o estrategias son las que ha aplicado el Consejo de Recursos Hídricos, podríamos decir que por un lado a recurrido a una medida general, que es -o ha sido- la de apoyarse en los recursos, agencia y disponibilidad de varios de sus miembros a través de la cooperación en pro de mejorar la gestión que antes solo se apoyaba en los recursos de las instituciones estatales. Además, se percibe que se ha optado por una estrategia doble, por un lado, los esfuerzos se han volcado en abordar situaciones o casos que han surgido como parte del quehacer cotidiano; por otro lado, se ha trabajado a través de campañas de difusión y comunicación en mejorar aspectos de valoración del recurso hídrico y su adecuado manejo, con esto, claramente se hace una apuesta a mediano plazo para mejorar la situación actual del agua en la cuenca.

Entonces, siguiendo la línea de las medidas y estrategias que toma el consejo, podríamos reiterar que este, en gran medida, atiende -en el sentido más amplio del término- las incidencias generadas en torno al cuidado del agua, sobre todo aquellas ligadas a la calidad: contaminación, asegurar la franja marginal, cuidado del agua, etc. En tal sentido, los casos abordados por el Consejo ¿son parte de las problemáticas y necesidades que surgen en el territorio? diríamos que sí, pero son casos que apuntan en su gran mayoría a una sola línea de acción, que es la del cuidado y preservación del agua. Además, si existe alguna afectación al recurso hídrico (entendido este en su manera más amplia), o si se genera algún conflicto entre actores del territorio, el Consejo tratará de establecer mediación y gestionar el problema, sea canalizando la información hacia las instituciones competentes, sea como garante de procesos de sanción y/o como generador de información para evaluar acciones.

Uno de los principales logros del Consejo puede considerarse el de la cooperación y distribución de responsabilidades, ya que esto, sin dudas beneficia la capacidad de atención ante casos que tienen que ver con la gestión del recurso hídrico. En este sentido, preguntarnos sobre si estos procesos de cooperación y distribución de responsabilidades acercan al caso de la cuenca Chancay-Huaral a un proceso de gobernanza resulta más que relevante. Lo que observamos es un proceso de cooperación y distribución de tareas a nivel operativo, es decir, se está disponiendo y valiendo de recursos logísticos, económicos y de tiempo de los otros actores en pro de cumplir los compromisos que el Consejo como tal asume. Es necesario señalar que desde la información que se recoge en las actas de acuerdos, aún no es posible evidenciar que los actores miembros del consejo estén formando parte de la toma de decisiones respecto a las líneas y ejes desde los cuales se busca preservar y gestionar el recurso hídrico, lo que debería ser un aspecto fundamental dentro de un proceso de gobernanza.

El punto fundamental al momento de evaluar la gestión del CRHC respecto a su aporte hacia un sistema de gobernanza, tiene que ver con qué tanto cada uno de los actores involucrados son conscientes del papel que están asumiendo, el rol que les corresponde, y el modo en que las acciones que realizan se alinean (o no) a impulsar la gestión integrada del recurso hídrico. Puesto

que, sin reglas claras y procesos comprendidos por todos, es difícil que se aspire a que en la práctica los actores de la sociedad civil formen parte de la toma de decisiones.

Cerrando **esta primera parte referida a las medidas y estrategias del CRHC**, reiteramos que, en pro de atender las demandas de gestión del recurso hídrico, se observa que desde el Consejo se da un involucramiento de actores que pertenecen a la sociedad civil, esto a nivel de compartir capacidades, recursos y responsabilidades. Si bien, estos tres últimos factores señalados son base para procesos de gobernanza, ya que las acciones y responsabilidades no solo corresponden al gobierno si no a los actores del territorio, **este involucramiento se da solo a nivel operativo**, un modo de visibilizar esto es a partir de la revisión de las acciones ejecutadas por el Consejo, vale la pena para este fin volver a revisar gráfica n°8 y poner atención a las barras cuantitativas de “acciones colaborativas” y “generación de grupos”.

Las principales acciones realizadas por el CRHC han estado ligadas a acciones operativas y a dar seguimiento a procesos y demandas que desde el consejo se han direccionado. En tal sentido, podríamos indicar que existe la percepción de que la gran deuda o el aspecto más chato de la acción del consejo se asocia a que este fundamentalmente a desarrollado acciones puntuales, sin mayor vinculación y/o impacto sobre los problemas estructurales en torno a la gestión del recurso hídrico. En razón a ello rescatamos algunos comentarios:

[...]La debilidad que veo en el equipo del consejo es que no tenga poder conminativo o de presión para decirle a cualquier municipio que ellos tienen que impulsar algunas obras o por ejemplo de algunas quebradas para evitar que la población se sienta en la quebrada del río y ese poder conminativo le da el Estado.

Equipo técnico ALA – Huaral

[...]Me parece que el problema es que falta enlazar la parte ejecutiva y de planeamiento para que salga un buen resultado [...]

Equipo técnico ALA – Huaral

Sin embargo, sí se destacan otras acciones, que, aunque puntuales, han permitido generar una suerte de espacio *pivot* que ha logrado aproximar la comunicación entre las entidades estatales asociadas al cuidado del agua y los actores del territorio. Además de ello, también se destaca la difusión y concientización del cuidado del agua, que, aunque este es un proceso a largo plazo, sí se percibe y reconoce su valor y acción.

[...]El Consejo recogió esos problemas lo dio a conocer y quizá ahí la expectativa. Entonces acá también es un todo ¿No? Porque los problemas y las soluciones el Consejo solo no lo puede hacer.

Representante de las comunidades campesinas entre 2012-2014

[...]también se ha logrado acercarse al sector educativo y de función los periodistas manejan bien el tema cuando se les convocan vienen para las conferencias; es cierto que es un poco limitado a nivel poblacional, pero eso debería ser un potencial para el proceso de sensibilización.

Equipo técnico ALA – Huaral

Yo creo que el aporte fundamental que ha tenido ha sido colocar en la agenda política el tema de la gestión del recurso hídrico [...]

Ex Presidente del CRHC (Gov. Regional) Chancay - Huaral 2014-2016)

B. Percepciones sobre el CRHC CH-H

Según la experiencia y posición o rol que han accedido los consejeros en este proceso de gestión integrada, ¿cuáles son los sentidos y representaciones más frecuentes que perciben sobre el consejo?, ¿cómo lo están concibiendo?, ¿para qué sirve este espacio en relación con sus intereses y la gestión integrada?, ¿cuáles son los alcances y limitaciones que ellos identifican? Este bloque expondrá, en un primer momento, las percepciones más frecuentes sobre el desarrollo del consejo y su experiencia en general. Se buscará hallar si existen consensos o disensos sobre la función del consejo, su relevancia y utilidad. Como también reconocer la presencia de puntos grises o lagunas respecto a algunos temas.

Entonces, presentamos esta heterogeneidad de percepciones y contrastar si se alinean o no a la visión impuesta por la política pública del GIRH. Tengamos en cuenta que las representaciones que los consejeros se plantean sobre el consejo resultan relevantes en tanto terminan influenciando y conformando cómo se va a constituir o desarrollar el consejo en la práctica. Finalmente, son los consejeros los que brindan un sentido y un rol particular a dicho espacio.

Por otro lado, también se buscará comparar dichas percepciones con las medidas y estrategias ejecutadas del bloque anterior con el objetivo observar brechas.

Cuatro Percepciones sobre el consejo

Se hallaron cuatro sentidos sobre el consejo en los testimonios de los consejeros. En este caso, se ha tomado en cuenta los discursos del equipo técnico, representantes de instituciones participantes en el consejo, consejeros, exconsejeros a la gestión 2019, y otros actores relevantes a la gestión hídrica local.

Dichos sentidos pueden dividirse en dos grupos o bloques de color azul y verde (ver gráfico).

Gráfico N°11: Sentidos más frecuentes sobre el consejo

Espacio de concertación	Ventana	Mesa de partes	Facilitador gestión local
<ul style="list-style-type: none">•Espacio para dialogo horizontal, planificar.•Articulador con actores relevantes (en particular con instituciones relevantes como gobierno regional, y ANA.	<ul style="list-style-type: none">•Espacio para visibilizarse y canalizar las demandas, proyectos locales y particulares.•Acceso a contactos e instituciones relevantes.	<ul style="list-style-type: none">•Recepciona demandas y problemáticas relacionadas a la gestión hídrica•Espacio consultivo, acceso a especialistas para recibir asesoría sobre cómo llevar los casos	<ul style="list-style-type: none">•Construir expedientes, casos.•Acompañamiento y monitoreo de los casos en las respectivas instancias.•Asesoría especializada.

Fuente: Entrevistas. Elaboración propia

El primer bloque de sentidos (ver cuadros de color verde) está más relacionado con una dimensión más político-social en tanto es percibido como un espacio de encuentro y dónde los consejeros pueden visibilizar su posición, como también interactuar y acceder a contactos de instituciones relevantes para sus intereses como los representantes de la ALA, ANA o el gobierno regional.

El sentido más popular o frecuente entre los consejeros está es percibir al consejo como un espacio de concertación o de dialogo. Un lugar donde se reúnen para platicar sobre problemáticas locales de la gestión del agua. Con relación a esta percepción hay dos posiciones, una primera positiva relacionado a concebirlo como una mesa de dialogo horizontal. Pero la otra mirada es como un espacio de reuniones o pláticas que no tienen un efecto en la gestión, no tiene un impacto concreto.

"...pero te voy a decir que es un espacio donde podemos participar y nos hemos incluido en este espacio, estamos trabajando con ellos (con el consejo) en el objetivo de conservar el agua en la cuenca de ver las mejoras para la cuenca, la gestión en la cuenca, la gestión integrada de los recursos hídricos y estamos participando y ojalá sigamos así, porque el proyecto para nosotros en verdad que ha sido muy bueno de por ejemplo de lo que ha sido el plan de gestión y ahí tenemos una herramienta importantísima dentro del plan de gestión de recursos hídricos y ojalá que las autoridades hagan uso de ella y se apropien de ella para que puedan trabajar de esa forma

Representante de uso no agrario poblacional (2012-2014). Representante EMAPA.

A pesar de que se valore mucho este espacio donde se pueda dialogar y participar para plantear posibles soluciones a problemáticas locales, también se identifica las limitaciones de dicho espacio para ejecutar y resolver dichos problemas. En esta línea, se fortalece la percepción del consejo más como un ente de gestión, más no de ejecución. La ejecución dependería más de la agencia de otros actores.

"hay que entender la limitación del Consejo como un ente que articula y que sí está haciendo bien su trabajo de articular, pero sin embargo si tú quieres pedirle que resuelva el problema eso es pedirle demasiado. Entonces en ese aspecto el tema de hacer su función lo está haciendo y puede tener un 4 pero ya que el problema de fondo se resuelva eso es otro tema... ya es otro nivel, pasa que no siempre lo puedes integrar o puedes conversar los puedes reunir, pero al final los problemas no se puedan resolver en esa instancia." (p.21)

Consejero representante Profesionales

Otro sentido que se deriva de este primer bloque es el de asumir al consejo como una ventana para poder visibilizarse como sector u organización. Recordemos que anteriormente muchos actores no se sentían incluidos a pesar de estar interesados en participar o tener mayor poder en la gestión local. En este caso, nos referimos al reconocimiento de actores periféricos como el presidente de las comunidades campesinas, representante de EMAPA, y empleados de municipalidades locales. Cabe señalar que no todos los consejeros comparten esta posición dado que implica un mayor nivel de apropiación e interés por participar en el consejo. El consejo entendido como una ventana serviría –desde la lógica particular citada anteriormente- para expresar sus demandas, promover proyectos locales, como lo es en el caso de la JU.

En la cita de abajo se enfatiza la expectativa que hubo por parte del representante de las comunidades campesinas sobre el consejo para visibilizar actores antes excluidos de la gestión hídrica.

“En un comienzo hubo mucha expectativa porque era la primera organización que conversaba un problema en toda la cuenca, pero al no ver resultado actualmente como que está perdiendo fuerza, pero hubo mucha expectativa. Como digo ha sido la primera organización donde recibía opiniones absolutamente de toda la cuenca. No hay otra organización que haya hecho participar y haya tomado en cuenta a todo el valle como el Consejo. Es en realidad muy interesante, (p. 30)”

Consejero representante de comunidades campesinas (2012-2014)

“el Consejo es algo positivo para la cuenca porque es **un espacio en donde todos exponemos nuestros problemas y tratamos en conjunto de solucionarlo** y no sectorialmente sino todos los actores a todo nivel desde el gobierno central que es la ANA, gobierno regional que es el gerente de recursos naturales que es del Consejo, las municipalidades que están representadas por un alcalde y los privados, están también los colegios profesionales, las organizaciones de usuarios; todos tratamos de buscar una solución a los problemas que tienen que ver con los recursos hídricos...”

Representante de uso agrario (2016-actual). Gerente actual de la Junta Usuarios Huaral.

Respecto al segundo grupo de sentidos que está de color azul alude a una dimensión más burocrática y técnica ya que estaría más relacionado a enfatizar el carácter de gestión del consejo y sus funciones concretas para la gestión hídrica. Cabe señalar que este conjunto de sentidos es menos frecuente entre los testimonios dado que implica un mayor nivel de conocimiento, interacción y apropiación del consejo.

La percepción del consejo como una mesa de partes se refiere a entender al consejo como un espacio formal (burocrático) donde se reciben las demandas y problemáticas locales y donde se puede dar cuenta ante las autoridades.

Entender al consejo como una mesa de partes nos indica que este espacio se posiciona en el imaginario como un canal formal, una ventanilla donde el Estado te escucha o recibe tus casos. Pero poco se indica sobre el alcance del consejo luego de recibir estas demandas o lo conversado en dicho espacio. Esta percepción es frecuente entre aquellos consejeros que suelen promover sus propias agendas dentro del consejo.

En la siguiente cita se observa como uno de los consejeros plantea al consejo como un *aliado* para concretar proyectos o acciones relacionado a la agenda de su propia institución. Se explicita cómo el consejo recibe las problemáticas del EMAPA y los acompaña para dialogar con otros actores relevantes.

"...Pero si te ayudan a articular con otras instituciones, te acompañan. Ellos acompañan al gobierno regional o al local, intervienen en las CAM como Consejo "

Representante de uso no agrario poblacional (2012-2014). Representante EMAPA.
REP.NOAGRARIO

[...]Acompañan en los presupuestos participativos, acompañan cuando hay que ir al gobierno regional o al Ministerio de Agricultura cuando hay que ir que hacer una gestión para obtener un presupuesto para una obra. Hasta ahí llega su participación del Consejo (P.14)

"Representante de uso agrario". Gerente actual de la JU.Rep.JU1

La comprensión del consejo como un *facilitador de gestión local* es el sentido menos frecuente. Se refiere, sobre todo, a entender las funciones y alcances del consejo como un espacio donde se puede acceder a especialistas, técnicos que los apoye para viabilizar las problemáticas y casos recogidos y construir expedientes para luego derivarlos a las instituciones pertinentes (sean gobierno regional, ANA, ALA, o algún ministerio). Esta mirada sobre el consejo es donde más se enfatiza un rol proactivo y de gestión sobre el consejo. A diferencia de los otros sentidos donde es visibilizado solo como solo *un espacio de encuentro, o como un canal formal*, en este caso, se señala la capacidad y agencia del consejo para generar cambios.

Se valora también el poder acceder a especialistas y asesorías para la construcción de casos y expedientes. Y algunos casos, menos frecuentes, tener un monitoreo o acompañamiento de los casos. Siguiendo esta línea, se observa cómo el consejo se posiciona como un espacio burocrático, técnico para poder acompañar o apoyar en los procesos institucionales poco conocidos por los consejeros.

Cabe señalar que este es el sentido menos frecuente entre los consejeros dado que este implica una mayor cercanía, interacción y cercanía con el equipo técnico.

En este extracto de entrevista se precisa mejor sus funciones y rol desde esta perspectiva de verlo como un facilitador. El consejo se limitaría a ver el tema de gestión. En este caso, la gestión se limitaría al acto elaborar expedientes y coordinar con instituciones según las necesidades y demandas de los *stakeholders*.

E2: Tiene que ver la gestión ...Pueden tener la idea, tienen que generar el perfil y el expediente técnico y buscar los canales de financiamiento, el Ministerio de Agricultura, ministerio de Economía o tal vez instituciones internacionales. Esa es la gestión, eso es lo que tienen que hacer ellos que muchos no lo hacen " (pp.13) (función del consejo relacionado a la gestión)

Administrador Local del Agua, Ex presidente del ALA era el administrador.Esp.3

En la cita posterior se vuelve a enfatizar esta concepción del consejo como un facilitador dentro de la burocracia hídrica. Existe la expectativa de incrementar los especialistas en el consejo para poder acceder a las instituciones pertinentes y sus recursos.

"Sería de importancia tener un buen abogado, un médico, un ambientalista (en el consejo) para que evalúe las cosas y un economista. Ahí estaríamos mejor equipados y nos darían mejores soluciones en cada reunión que hay... Armar y valorizar esos expedientes y saber que van a hacer porque estarían metiendo ese expediente en el gobierno regional, gobierno central, ministerio de vivienda, ministerio de salud o al área que corresponde."

Consejero representante de uso agrario. Presidente JU Huaral. ". Rep.JU2

Un punto que llama la atención sobre los sentidos citados es que en ninguno se visibilice al consejo como un espacio para la toma de decisiones y donde se ejecuten medidas relevantes para la gestión local.

Un punto difuso e interesante para explorar es que entre los consejeros no está muy claro sobre cuáles son las funciones y alcances que tiene el consejo como un actor que gestiona y ejecuta. La mayoría de los consejeros lo entiende más como un espacio político para el encuentro e inclusión de actores locales relevantes, pero no se tiene claro que se puede lograr a partir de esas reuniones.

Los pocos que conocen bien las funciones y alcances de acción del consejo son los especialistas del equipo técnico, representantes de la ANA y del gobierno regional. En el resto, este tema es aún difuso. Pero algo que llama la atención aún más es que dentro del sector mejor posicionado institucionalmente en relación con la gestión integrada, existan también contradicciones o tensiones sobre la función o rol del consejo.

La tensión de percepciones en este sector se basaría en que el consejo es asumido como un espacio político social complementario a la gestión de la ALA y ANA. En esta línea, el consejo es visto como un anexo o un canal para tener en cuenta la mirada y opinión de los actores locales y que este debe ser traducido e incluido en la toma de decisiones provistas por los técnicos, especialistas y autoridades de Estado. Esta percepción es heredera de una perspectiva tecnocrática donde son los técnicos y burócratas estatales los que tienen la última palabra, los encargados de traducir lo político y social, y alinearlos a la norma.

En la cita posterior se observa esta concepción limitada del consejo como un espacio social y político donde solo se puede *aconsejar* a los *stakeholders*.

“Básicamente ha sido para un consejo; y siempre lo conceptualizo yo; básicamente es para aconsejar. El consejo no ejecuta, aconseja, sugiere, plantea planifica y todo plan es un plan que debe ejecutarse y tener una línea de acción, es lo que orienta el consejo.”

Equipo técnico del ALA. Participa como parte del Consejo como representante del ALA. Rep. ALA

En esa misma línea, otro entrevistado representante de la ALA explica mejor el rol del consejo como un espacio social y político en tanto los actores pueden dialogar y participar dentro de la estructura burocrática de la ALA, expresando sus problemáticas y demandas. El poder del consejo se plantea como un espacio de diálogo, sobre todo, donde se visibilizaría esta dimensión social de la gestión hídrica. Finalmente, los que tomarían las decisiones sobre cómo obrar serían los criterios de las autoridades y técnicos del agua, tomando como principal referencia la normativa. En este sentido, el consejo sería una instancia para visibilizar las problemáticas sociales, como también servir de complemento para la toma de decisiones, pero su nivel de su nivel de injerencia es parcial o limitada.

E2: Ah por nosotros. Claro nosotros somos técnicos normativos (respecto a la función de la ALA) y el Consejo es participativo netamente

Entrevistador: Participativo nada más. Pero lo que estoy viendo que lo usan un poco como canal de demandas

E2: Pero la ley dice, también, por ejemplo, tú quieres una licencia para uso de agua para regar tu chacra. Mira el sistema al Consejo no tiene que pedirle opinión, no es que el Consejo decida, es una opinión simplemente. Si por ejemplo cuando quieran hacer una obra en la parte del cerro sólo es opinión al Consejo...

Entrevistador: Bajo esa figura de la opinión, ¿por qué es importante la opinión del Consejo que relevancia tendría, no sé...

E2: Mucho porque yo soy minero y me voy al Consejo, cuantos son, 12 no; y hablando mal; a 7 de ellos me los llevo a salir y cuando tenga que decidir sobre un proyecto minero los 7 me van a decir sí, pero es una opinión de Consejo no es la definitiva, la que define es el ANA; pero al tener una opinión contraria del Consejo el jefe de acá no va a dar crédito...esa es la figura que poder tiene, si el Consejo tiene poder ..." (p.12) (Sobre la función y poder del consejo)

Ex Director ALA Huaral. Esp.3

La otra visión está más relacionada a la perspectiva de gobernanza, entender al consejo como un potencial espacio para toma de decisiones relevantes con relación al territorio, a la gestión hídrica. Asumirlo no solo como espacio de encuentro, sino también como un actor relevante que puede promover cambios estructurales o de gran envergadura. Cabe señalar que esta mirada no es tan común, y donde más se halló enfatizada fue en el discurso de representante de gobierno regional y en algunos representantes de la ALA.

En los siguientes extractos de la entrevista con el ex presidente del consejo se materializa mejor esta perspectiva. En un primer momento se reclama como la ausencia de voluntad política por parte de las autoridades políticas locales hace que el consejo no tenga la incidencia esperada y termine reproduciendo un rol más *técnico administrativo* como el de mesa de partes que habíamos caracterizado.

Desinterés, poca voluntad política, no es cierto que da como resultado que cuando se reúne el Consejo todavía un rol administrativo técnico administrativo y el consejo por su composición debe tener incidencia política en la toma de decisiones...

Ex Presidente del CRHC (2014-2016). Representante Gob. Regional

En la segunda parte de la misma entrevista se visualiza mejor la perspectiva del consejo como **agente de cambios**. La idea no es solo que el consejo *reciba* como mesa de partes las demandas sociales y las canalice a la estructura burocrática; sino que este presione o que las autoridades políticas que conforman la cuenca y son parte del consejo también actúen, que estas se apropien del consejo para comprender las problemáticas de la cuenca y tomar acción en sus agendas institucionales.

Desde esta mirada, el consejo tiene otro rol, que es la de promotor en la agenda hídrica. Si bien no tiene injerencia en la normativa, ni en la administración del agua porque esto es el rol de la ALA y la AAA según la normativa. Sí podría tener una mayor agencia a partir de sus representantes políticos para negociar o presionar. Cabe señalar que esta perspectiva es una excepción dentro de testimonios analizados.

E2: Yo diría que el reto mayor es que a partir de ese cuestionamiento inicial se institucionalice el Consejo, institucionalizar el Consejo no es "palacios y castillos" ININTELEGIBLE (1:11:07) institucionalizar el Consejo es que conjunto de actores que hemos visto, tenga peso de las decisiones que va a tomar. Si el Consejo están los alcaldes, están representados casi todo el sector social, pero tienen que asumir el rol (min. 1:11:19).

[...] Ahí yo simplemente digo es institucionalizar y fortalecer el Consejo, darle mayor porcentaje de recurso humanos y técnico para el complemento de los acuerdos, porque si tu realizas solamente los cinco o seis ejes que tiene el plan es poquísimo lo que están usando. Y eso por qué, porque el equipo técnico no tiene normas (que lo respalden),

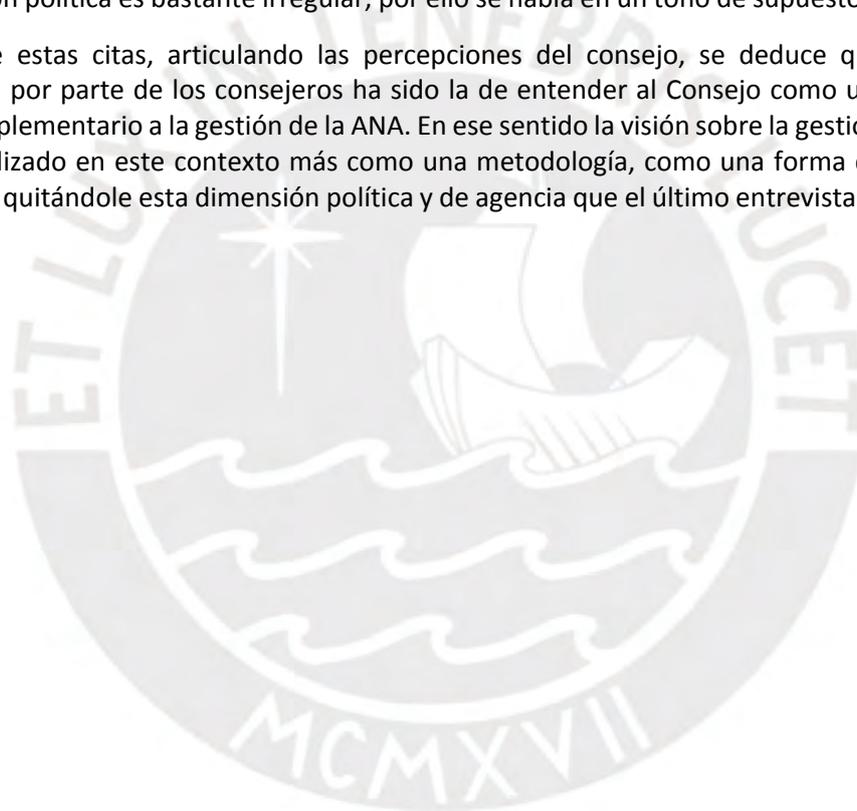
porque no los creas. A algunos integrantes de la ANA no les cae en mucho en simpatía los consejos porque ellos están acostumbrados a tomar solo las decisiones.

Ex Presidente del CRHC (2014-2016). Representante Gob. Regional

Resulta interesante la contradicción de estas dos visiones en el sector más institucionalizado del consejo dado supuestamente son estos los que mejor manejan la política pública, están más socializados con esta perspectiva.

En la primera perspectiva se resalta esta perspectiva tecnocrática de la que hemos estado hablando, asumir al consejo como una mesa de partes y como un *espacio social* complementario para la toma de decisiones de la ALA. Por el otro lado, se enfatiza más el rol del consejo como un espacio político con un gran potencial de agencia donde las decisiones y funciones tendrían que delegarse entre la burocracia de la ANA y las autoridades políticas. Donde estas últimas puede movilizar más la agenda y la toma de decisiones. Sin embargo, la realidad es que la participación política es bastante irregular, por ello se habla en un tono de supuestos o deseos.

A partir de estas citas, articulando las percepciones del consejo, se deduce que la visión mayoritaria por parte de los consejeros ha sido la de entender al Consejo como una mesa de partes complementario a la gestión de la ANA. En ese sentido la visión sobre la gestión integrada se ha socializado en este contexto más como una metodología, como una forma de hacer las cosas, pero quitándole esta dimensión política y de agencia que el último entrevistado enfatiza.



C. Encuentros y desencuentros respecto a la gobernanza en la cuenca CH-H

❖ Antes y ahora en la gestión hídrica en la cuenca CH-H

En el Hallazgo 1 se exploró el estado en el que se encontraba la gestión del recurso hídrico en la cuenca antes de la conformación del CRHC, una de las principales conclusiones a las que llegamos fue que existía una gestión deficiente, en la que uno de los principales problemas tenía que ver con la accesibilidad al agua, este problema de accesibilidad abarcaba falencias de infraestructura para habilitar el acceso al recurso y deficiencias respecto a la calidad, encontrándose esta no apta para el consumo poblacional y/o doméstico por una serie de factores que perjudicaban su cuidado. Si bien sí existía una preocupación e interés por abordar la problemática existente, todas las respuestas generadas por las instituciones competentes representaban acciones desarticuladas y por ende dentro de un esquema que no involucraba a todos los actores sociales involucrados.

En tal sentido, y en ese contexto es que desde las instituciones estatales se impulsa la conformación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral, siendo su enfoque el de impulsar la gestión integrada del recurso hídrico en la cuenca, es decir, la de articular a la mayor cantidad de actores relevantes presentes en el territorio y con agencia en el tema.

Vista la problemática de partida y el objetivo de formación del Consejo, es válido preguntarnos si este ha cumplido con los objetivos y fines trazados al momento de diseñarlo, o en todo caso, si este ha permitido mejorar la gestión del agua en la cuenca; dicho esto, podríamos decir que en muchos aspectos sí ha ocurrido una mejora. Hemos visto en las partes previas de este hallazgo cómo el Consejo valiéndose del apoyo y cooperación de algunos de sus miembros ha logrado velar por el cumplimiento del Plan de Gestión Integrada del Recurso Hídrico y ha logrado atender, canalizar y dar seguimiento a distintas problemáticas surgidas en el quehacer cotidiano en torno al agua. Claro está que esta afirmación no implica que el grado de mejoría sea el idóneo, ni mucho menos se intenta indicar que la gestión del recurso en la cuenca se aproxima a lo óptimo.

Incorporar la participación de otros actores, en este caso de parte de la sociedad civil, ha permitido estar al pendiente de mayores casos y problemáticas que tienen que ver con el uso y cuidado sostenible del recurso hídrico a nivel cuenca, lo que en consecuencia genera un mayor cuidado del recurso, que, a su vez, de modo secuencial, ayudará a mejorar la calidad del agua.

La revisión de documentos que dan cuenta de las acciones que el consejo ha efectuado nos muestra que básicamente este ha realizado acciones que tienen que ver con el cuidado y preservación del recurso hídrico, lo que en gran medida contribuye a combatir el problema de calidad del agua, que es una de las líneas que afectan la accesibilidad al recurso por parte de los ciudadanos. Sin embargo, no se observan acciones que tienen que ver con mejorar la disponibilidad de la infraestructura y medios que permitan asegurar este aspecto de la accesibilidad.

La gestión, sobre todo, destaca por haber conformado un espacio de recepción, escucha y captación de demandas, problemas e inquietudes, que también en ocasiones cumple el rol de veedor. Si bien esto parece algo lejano a las primeras expectativas formadas por los actores de la cuenca Chancay-Huaral en cuanto a la magnitud e impacto de las acciones que se esperan luego de la conformación del Consejo, también es cierto que este ha logrado establecerse como una suerte de instancia o plataforma mediadora o articuladora entre los actores del territorio y las instituciones estatales que se perciben como distante.

"...la participación y la articulación de las instituciones del Estado y también de las demás instituciones públicas y privadas por lo menos se sientan a conversar...Eso no se hacía antes había mucha ausencia de participación ahora si hay más, mucho no lo sé".

Ex Director ALA Huaral

"[...]Yo lo que intuyo es que antes había una desorganización en algunos sectores; por lo menos ahora hay un espacio donde se reúnen y eso definitivamente es un gran aporte, porque antes no sé cómo era. Antes cada quien iba por su cuenta, la Junta por su cuenta, la ANA no existía, la región también estaba por su cuenta. Pero entonces yo creo que el aporte principal es la integración y que eso va a generar otras cosas que exactamente no lo sé, pero en teoría debe ser el desarrollo y el mejor manejo de la gestión".

Consejero representante Profesionales

❖ Participación y empoderamiento en el consejo

La relación entre gobernanza y la participación es casi tautológica. No puede existir gobernanza sin la inclusión, reconocimiento y agencia de los actores para la toma de decisiones como colectivo, y, seguidamente, la cogestión o corresponsabilidad en un mismo territorio. Dicho esto, resulta interesante cuestionar si realmente estamos frente a un contexto de empoderamiento a partir del tipo de participación desarrollada en el consejo.

Dicho esto, surgen varias preguntas para cuestionarnos esta relación entre gobernanza, participación y cogestión. ¿Realmente se ha logrado empoderar a los consejeros? ¿Qué tanta agencia y proactividad han mostrado los consejeros? ¿se ha logrado equiparar o nivelar las relaciones de poder? Del mismo modo, tras la creación del consejo, ¿se han logrado consolidar sus sectores, se han logrado fortalecer las instituciones en pro de una gestión integrada? Finalmente, ¿cuál es el resultado de este proceso participativo, estamos frente a espacio de dialogo, debate y co-gestión? **O estamos frente a una articulación de actores más no necesariamente de cogestión.**

Un proceso de gobernanza no implica necesariamente que todos los actores estén de acuerdo, pueden coexistir intereses de clase, agendas distintas y motivaciones diversas, sin embargo, lo que debe priorizar o primar es la visión de territorialidad y de bien común; y que en última instancia se pueda poner sobre la mesa dichas perspectivas y llegar a acuerdos en pro del bien común. ¿Estaríamos frente al primer o segundo proceso descrito, una articulación con participaciones débiles, o un contexto de co-gestión en pro del bien público?

En el caso descrito, lo que observamos es que se estaba desarrollando una participación desigual, heterogénea y compleja. Desigual ya que a los capitales de los consejeros varían, heterogénea puesto que se presentaban 3 tipos de orientaciones o usos del consejo.

Del mismo modo, se señala que en la cuenca CH-H existe un contexto de instituciones precarias o muy débiles. En los hallazgos sobre la participación y la gestión antecedente se había visibilizado que nos encontrábamos frente a sectores con una ausencia de recursos, procesos y representatividad. Con la **presencia del consejo, estos sectores (la mayoría sociales) lo que ha**

ocurrido es que tienen mayor visibilidad, pero no necesariamente mayores recursos, nivel de organización y/o agencia.

Y esto nos lleva a cuestionarnos qué tanto impacto ha tenido el consejo para **empoderar a los consejeros** y sus respectivos sectores. Lo que observamos es que su alcance ha sido limitado. Se les ha capacitado respecto a aspectos formales como el conocimiento de la normativa en gestión hídrica, sobre algunos procesos y canales burocráticos, articulado con nuevos espacios más institucionalizados; pero **sobre todo se ha tratado de alinearlos respecto a la metodología de la gestión integrada**. Es un empoderamiento que parece ser insuficiente en tanto se reduce a **una capacitación y alineamiento**, sobre todo. Pero quedan ausentes aspectos como el fortalecimiento institucional, la identificación de liderazgos, la determinación y socialización sobre sus roles, derechos y responsabilidades como **sectores** relevantes para la gestión integrada (por ej. en el caso de las comunidades campesinas de la cuenca alta y media).

Es un punto interesante cuestionarse aquí, entonces, qué tanto un espacio o modelo como el consejo, tal como ha sido planteado por el Estado hasta ahora, realmente puede nivelar problemas y desigualdades estructurales. En un contexto de instituciones precarias como el visto, ¿de qué sirve promover la inclusión en un espacio formal?

Lo que **se deduce es que el empoderamiento de los actores y sectores presenta contradicciones**. Si bien han ganado reconocimiento, articulación con las autoridades e instituciones hídricas. La capacidad para la toma de decisiones sigue siendo irregular. Del mismo modo, los mismos consejeros no han expresado un gran nivel de proactividad o protagonismo, algunos no entendían bien cómo funciona dicho espacio, o comprendiendo el para qué o qué se puede obtener de este. De ahí que **la agencia del consejero muchas veces depende más del perfil y motivación particular** del representante que del cargo en sí mismo.

El rol de consejero aún no se ha definido claramente en este contexto. Cuáles son sus derechos, pero, sobre todo, sus responsabilidades. El cargo aún no conlleva legitimidad, ni poder para realizar cambios estructurales per sé ya que el consejo aún no se ha posicionado como un espacio para la toma de decisiones, sino solo como un espacio de diálogo. Aún no se le concibe como un espacio político relevante o exclusivo para la cogestión de la cuenca. Es decir, un espacio donde se pueda cogobernar con el poder tecnocrático.

El consejo aparece –entonces– como un espacio social pero su dimensión política aún está ausente. Y esto se explica por la ausencia de proactividad y permanencia del poder político local, las municipalidades de Huaral, Chancay y otros distritos. Según los hallazgos sobre la participación de las autoridades locales, se hace evidente que aún no se han apropiado de dicho espacio, ni tampoco existe una coordinación entre estas para elegir un consejero que cuente con representatividad. Es por esta razón que existe el énfasis por comprometer a las autoridades políticas locales.

Diríamos entonces sobre el empoderamiento en el consejo es aún limitado, se presenta un proceso de **articulación sí, participación, no**. Se estaría desarrollando una **participación pasiva**, mas no emancipatoria que posiciona al consejero como sujeto de derechos y con agencia para ejecutarlos o tener las condiciones para buscar ampliarlos. En este caso, los actores *asisten*, pero su nivel de influencia para la toma de decisiones aún es irregular pues se ve limitada por la autoridad técnica y política.

Por otro lado, la orientación de la participación nos estaría indicando que estamos frente a un caso de intereses de clase, mas no un contexto de gobernanza per sé. Al coexistir tres lógicas de

participación e intereses en el consejo, lo que se deduce es que falta un alineamiento respecto a las prioridades.

- ❖ Visión sobre el recurso hídrico, ¿concebido como bien común?

A fin de cuentas, en relación con la gobernanza y lo que expresan la mayoría de las percepciones sobre el consejo puede ser planteado como una metáfora, es como la idea de ser invitados a una fiesta en la que ellos no pueden bailar. O, dicho de otro modo, es como asistir a una clase de colegio, en la que solo habla el profesor (la secretaria técnica) y algunos pocos alumnos aplicados, y la mayoría no participa, ni comprende bien para qué están en el aula. Esta metáfora estaría alineada a una concepción de la participación pasiva, una falsa inclusión y poder para la toma de decisiones en la gestión local.

Lo expresado hasta aquí tiene puntos contradictorios entre positivos y negativos sobre qué es lo que podemos deducir sobre la situación o el desarrollo de la gobernanza a partir de las representaciones de los consejeros.

El primer punto por señalar es que no existe una internalización y comprensión plena de lo que implicaría el *para qué* del consejo, es decir, no se comprende completamente esta perspectiva de gobernanza, territorialidad y bien común que plantea la política pública sobre el agua como tema de fondo. Si la gobernanza implicase un proceso social y político (consciente) en la que se promueve una inclusión y empoderamiento de actores locales para que puedan tomar decisiones en pro de su desarrollo como sociedad, del bien común. Es decir, la gobernanza como política es planteada como un medio para promover territorialidad, descentralizar la gestión, transferir poder y conocimiento a los actores locales para que ellos puedan decidir sobre sus propios recursos, ejecutar su visión sobre su futuro como colectivo, como territorio.

Sin embargo, algo que se puede deducir es que esta perspectiva aún no ha sido internalizada por la mayoría de los consejeros, ni de representantes institucionales de la ANA. Se puede sostener esto porque es poco frecuente hallar en los discursos la idea de que se está hablando de algo en común, que esto puede favorecer a todos y con responsabilidad de todos. La idea de un fin o norte compartido se encuentra poco posicionada en el imaginario de la mayoría de los actores de la cuenca. Entre otros muchos aspectos, esto puede tener relación con la propia dinámica que genera el agua, tanto y en cuanto esta se entiende como un bien común desde la propuesta de Echaide (2017); como se recuerda, todo bien común, como bien finito genera una suerte de competencia implícita entre los actores, una especie de pugna por asegurar una mejor posición de acceso al recurso. Esta competencia por acceder al bien común, en este caso el agua, también juega en contra al momento de fomentar una visión de cuenca o un norte común para el manejo del agua entre los actores.

Tampoco se visibiliza claramente la conciencia de la **interdependencia** que existen entre ellos al ser parte de una misma cuenca, o, mejor dicho, desde un mismo territorio, entendiendo este concepto de forma amplia como un espacio común de interacción, influencia mutua y dependencia en relación con los recursos, las relaciones de poder, la cultura, y la política (gobernar) del lugar. Pareciera que se es consciente sobre las desigualdades de las condiciones y diferencias de intereses que hay entre los actores o clases, pero no sobre la mutua influencia y dependencia que se genera entre ellos al ser parte de una misma cuenca. Un claro ejemplo de ello sería el poco interés que se tiene incluir a actores de la cuenca alta, como lo son los alcaldes de distritos de zonas rurales.

Se observa una mirada limitada del consejo más desde una perspectiva instrumental y particular. Se estaría desarrollando entonces una participación e intereses de clase, en lugar de un proceso de gobernanza que tenga como norte el bien común y la conciencia de territorio.

Lo que se está expresando aquí es un proceso de gobernanza contradictorio que expresa más la perspectiva e intereses de clases que de una sociedad como colectivo.

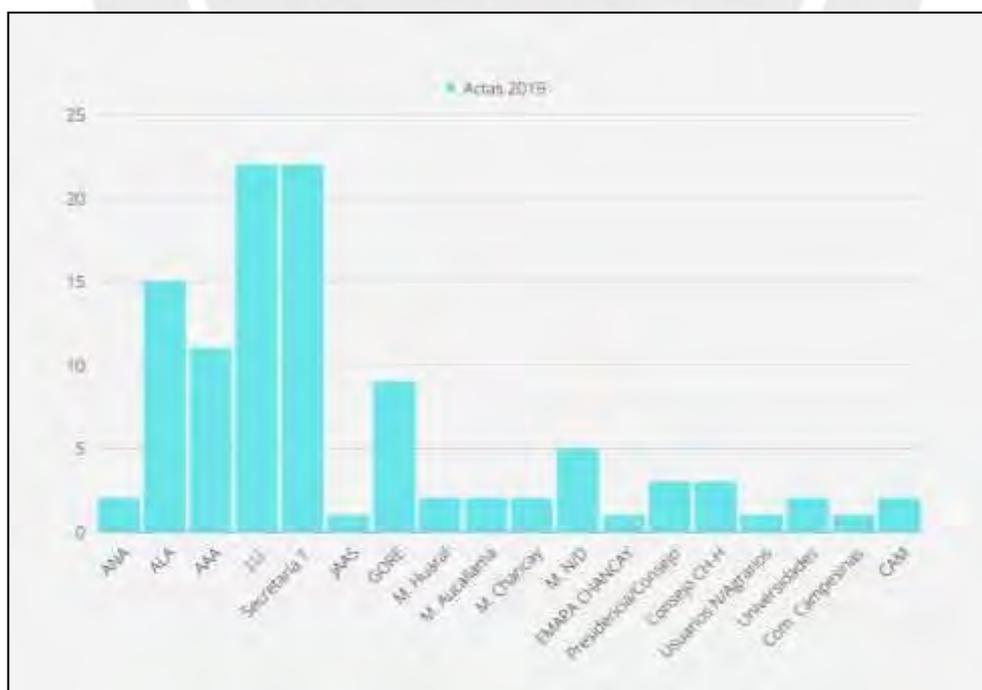
La pregunta que surge es por qué la gobernanza se ha desarrollado en este sentido, porque se muestra como un proceso parcial, irregular. ¿Por qué para los actores locales de la cuenca les resulta difícil internalizar la idea de bien común?

❖ Modelo de gestión resultante en el consejo

Como se ha indicado antes, desde el Consejo se involucra a actores que pertenecen a la sociedad civil, recurriendo a sus capacidades, recursos y responsabilidad con el fin de llegar a cubrir un rango mayor de acciones que tienen que ver con el cuidado del recurso hídrico en la cuenca. Estas acciones las hemos señalado como un tipo de cooperación, la cual es valiosa en sí misma ya que al incorporar a la sociedad civil se genera una distribución de responsabilidades en pro del cuidado del recurso hídrico, conformando un escenario en el que no todo recae solo en la acción de las instituciones estatales (revisar el Gráfico N10 dando atención al tipo de actividad ejecutada, y revisar citado de la pp. 57 en este documento).

Sin embargo, este nivel de cooperación acaso podría ser entendido como un tipo de cogestión, para resolver esa interrogante es necesario observar también el tipo/recurrencia de participación que se ha ido generando desde el Consejo, en gran medida lo que hemos observado es que las acciones y la ruta de acción es marcada por las instituciones del estado y en gran medida por la Junta de Usuarios (ver Gráfico N°12) a modo de ejemplo para lo señalado), esto hace sentido si recordamos que uno de los objetivos del Consejo es velar por el cumplimiento del Plan de Gestión Integrada y son precisamente las instituciones estatales las que cuentan con la mayor experiencia para dichos fines.

Gráfico N°12: Cantidad de acciones en las que participan los actores del Consejo en las actas del CRHC CH-H del 2019



Elaboración propia. Fuente: actas de acuerdo de sesiones 2019 del CRHC.

Se puede decir que el tipo de gestión ha cambiado, sí, pero hasta qué punto. El Consejo está articulando actores, atendiendo problemáticas cotidianas y generando acciones con resultados a mediano plazo (sostenibilidad del recurso hídrico, concientización de la cultura del agua, etc.), en ese sentido, desde su acción en el territorio, podemos decir que, está cumpliendo un rol de coordinador y vigía, por un lado una suerte de primera instancia local de atención y canalización de los problemas generados en torno al agua, en los que incluso en ocasiones logra fungir como ente mediador para la resolución de algunos conflictos menores; en segundo lugar el rol de vigía lo cumple dando seguimiento y validando procesos que tienen que ver con sanciones generadas por daños al recurso hídrico.

Entonces, la gestión del agua se ha modificado ya que con la conformación del Consejo se ha generado una instancia territorial, que en cierta medida puede mediar, atender y canalizar los conflictos en torno al recurso en la cuenca. Por otro lado, mirando desde el interior del Consejo, cuál es el tipo de gestión que este espacio impulsa entre sus miembros; es aquí donde volvemos al término de cooperación entre los actores miembro, pues dependiendo de las circunstancias (y casos) el Consejo delega responsabilidad a un actor específico en pro de cumplir la tarea asumida como instancia, el correlato de esta afirmación podemos encontrarlo en la cantidad de grupos de trabajo generados desde el Consejo (ver Gráfico N°02).

En tal sentido, como ya se ha manifestado en este documento, existe un mérito bajo la conformación del Consejo pues involucra a más actores en el cuidado del recurso hídrico, sin embargo, lo que se percibe, de acuerdo con las declaraciones, como gran falencia o reto a futuro es que el Consejo pueda ser también una instancia ejecutora. Nuestro análisis apuntaría como principal reto el incorporar la acción de más actores miembros del Consejo, sobre todo aquellos que representan a los usuarios poblacionales o domésticos, como se recuerda, los principales actores con acción en el Consejo son los que tienen que ver con las entidades del estado y la Junta de Usuarios. Una gestión más representativa del recurso hídrico en la cuenca debería incorporar la acción de más actores miembro para que de ese modo las acciones, decisiones y opiniones del Consejo representen la propuesta de la mayoría de los actores involucrados en el territorio, solo de este modo se podrá establecer una aproximación a modelos de cogestión y luego, en consecuencia, a procesos de gobernanza, los cuales, a pesar de los importantes avances en la cuenca, aún son lejanos.

Es oportuno recalcar que desde el Consejo se da un involucramiento de actores que pertenecen a la sociedad civil compartiendo capacidades, recursos y responsabilidades. Si bien, estos tres últimos factores señalados son base para procesos de gobernanza, en sentido estricto, estos procesos de cooperación se dan aún en un ámbito operativo (no de toma de decisiones) e incluso, solo, entre un reducido número de actores involucrados.

Al problematizar el concepto de gobernanza provisto principalmente por Preciado y Álvarez (2016), observamos una serie de matices respecto a la teoría. Al caracterizarla como un proceso colectivo sociopolítico para la toma de decisiones sobre el recurso hídrico. La gobernanza supone proactividad y agencia por parte de los actores, pero según las actas y entrevistas lo que se visualiza es más una delegación por parte de los consejeros de tareas burocráticas y operativas hacia al consejo, con un apoyo irregular o intermitente de los mismos. En este sentido, si bien se estaría institucionalizando el consejo de manera irregular, en particular en el sector político. El tipo de uso y desempeño del consejo CH-H se distancia de su fin original de promover agencia en los actores, sino servir como un medio o canal (mesa de partes) para resolver problemáticas particulares y coyunturales de los actores. En este sentido, se observan problemas similares a los que plantean otras investigaciones como las que cita Villanueva (2016) y French (2015). Los procesos de gobernanza y de gestión integrada al desarrollarse en contextos tan disímiles como desiguales a nivel institucional, lo que genera son procesos de

gobernanza heterogéneos y dinámicos. De esta manera, la gobernanza no representa una fórmula exacta que replicar en diversas cuencas, sino representa procesos políticos y sociales bastante complejos. Lo que se observa en este caso, es que la implementación de una política de arriba hacia abajo en un contexto de desigualdad institucional a nivel de recursos, conocimientos e influencia en la gestión hídrica. Instituciones con débil capacidad de coordinación y representatividad, con aún una incipiente internalización del enfoque de cuencas y bien común, y con una dependencia de la estructura burocrática de la ANA. Se estaría generando articulación de los actores, pero no se observa claramente un compromiso y participación activa para resolver los problemas en conjunto o bajo un marco de cogestión. Lo cual nos indicaría que estamos frente a un contexto aún incipiente de gobernanza.

❖ ¿Cuál es el impacto y norte del consejo? ¿logramos justicia hídrica?

Si tuviésemos que evaluar la gestión del recurso hídrico considerando qué tanto esta gestión ha permitido mejorar las condiciones de accesibilidad al agua en la cuenca, sin duda el marco desde el cual evaluaríamos la acción sería desde el enfoque del Justicia Hídrica, este entendido como la postura que busca garantizar el acceso al agua para toda la población, y sobre todo considerando en ello a las poblaciones más desfavorecidas y de menores recursos, priorizando sus necesidades y buscando potenciar su organización.

En tal sentido, es oportuno señalar una vez más que el principal problema en torno al agua en la cuenca Chancay-Huaral tiene que ver con una gestión deficiente de este recurso, lo que genera en consecuencia, y entre otras cosas, un problema de accesibilidad con múltiples aristas (disponibilidad de infraestructura, calidad, etc.).

Si observamos solo desde el plano operativo, vemos que el Consejo ha permitido mejorar la gestión y atención de las problemáticas que surgen en el territorio en torno al agua, sobre todo a partir de impulsar y asegurar el cuidado de esta, con lo que en gran medida está atacando al problema de la calidad de este recurso. Sin embargo, cuál es el impacto que la población puede percibir a partir de la gestión del consejo; si bien no tenemos evidencias directas sobre este punto, sí podemos generar inferencias al respecto. Observando las acciones que el Consejo ha ejecutado, y si nos enfocamos en las acciones que hemos denominado como “informativas”, veremos que muchas de ellas tienen que ver con impulsar la Cultura de Agua, con ello se fomenta el cuidado del agua y por ende se aborda el tema de calidad, sin embargo, no observamos la misma cantidad de acciones ni esfuerzos enfocándose en temas que se relacionen a la habilitación adecuada de infraestructura para el uso doméstico o poblacional del recurso. Como se sabe el poder acceder al servicio de agua representa una de las mayores necesidades/derechos de la población en general y es el punto neurálgico dentro del enfoque de Justicia Hídrica.

Entonces, qué tan perceptible en la ciudadanía es la acción del consejo, y qué tanto impacto inmediato se puede encontrar en esas acciones, este impacto tendría que mostrar una relación directa con la atención a las necesidades más urgentes de la ciudadanía respecto al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, sin embargo esto no es así, como hemos indicado con anterioridad, las acciones del Consejo desde el fomento de la Cultura del Agua y el cuidado del ecosistema de la cuenca pueden considerarse como acciones en el presente, pero con horizontes a mediano plazo. Si bien se está trabajando por mejorar la calidad del agua, esta mejoría resulta alejada de la necesidad próxima de las poblaciones respecto a la urgencia de contar con habilitación de infraestructura que viabilice el uso doméstico y poblacional

De modo similar a cuando se discutió si las gestiones que impulsa el Consejo daban paso a un modelo de gobernanza, del mismo modo podemos discutir si las medidas y estrategias tomadas por el Consejo tienen como norte un enfoque de Justicia Hídrica; y la respuesta sería similar, el factor que involucra la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones (y prioridades) parece estar ausente.

Desde el enfoque de Justicia Hídrica, diríamos que la labor está a medias, por un lado, existe una gran atención e impulso por fomentar y asegurar el cuidado del agua y sus ecosistemas, con lo que se busca sostenibilidad del recurso para asegurar su disponibilidad, además de beneficiar esto en mejorar la calidad del agua. Sin embargo, por otro lado, la tarea pendiente y el campo asunte en la acción del Consejo tiene que ver fomentar y viabilizar la habilitación para usuarios domésticos, más aún si seguimos en la perspectiva de visualizar el acceso al recurso hídrico como un derecho. La estrategia a mediano plazo enfocada en cuidar el agua en la cuenca se alinea con los fines de la Justicia Hídrica, sin embargo, queda aún pendiente el aspecto fundamental en este enfoque: el beneficio de las poblaciones con menores recursos, beneficio entendido como uso y disfrute del bien público que es el agua.



6. Conclusiones

¿Estamos frente a un caso de gobernanza hídrica en la cuenca de Chancay-Huaral? ¿cuál ha sido el aporte y rol del Consejo para consolidar este proceso social y político? ¿qué tanto ha aportado y en qué sentido? Estas eran las preguntas centrales que guiaban la presente investigación.

La respuesta a la pregunta central es que sí estaríamos frente a un proceso de gobernanza que refleja algunos avances, pero también limitaciones. Como cualquier fenómeno social presenta sus propias particularidades y contradicciones respecto a lo que indica la teoría. Pero sí consideramos que se ha desarrollado un proceso aún incipiente hacia la gobernanza.

Abordaremos la respuesta a esta pregunta desde dos dimensiones claves para caracterizar mejor este proceso hacia la gobernanza, el desarrollo del empoderamiento y el impacto del Consejo para promover justicia hídrica. Asimismo, evidenciaremos dichos avances limitados hacia la gobernanza a partir de un conjunto de contradicciones.

A. Contradicción 1: Empoderamiento vs desigualdad y precariedad institucional

Una primera contradicción es respecto al nivel de empoderamiento de los actores e instituciones, y la nivelación de poderes o agencia para la toma de decisiones sobre lo público, el consejo, sí ha presentado algunas limitaciones. Se ha logrado visibilizar e incluir nuevos actores en la agenda hídrica, mas no necesariamente se han fortalecido las instituciones participantes, ni se ha nivelado las condiciones (capitales, recursos, representatividad) para promover una participación más proactiva y eficaz. Del mismo modo, la participación y el nivel de involucramiento de los consejeros aún aparece como insuficiente, irregular y desigual.

Entonces, diríamos que sí hay un empoderamiento, pero consta más en la posibilidad de ser visible en el escenario de la gestión local formal, aspecto que antes no era viable. Si antes del consejo se observaba una gestión más centralizada y vertical, en este nuevo contexto, sí es posible que los actores puedan ser escuchados, sin embargo, las condiciones de muchos sectores revelan aún un contexto de desigualdad y precariedad institucional, lo que conlleva que estos actores realmente no tengan mucha agencia institucional. Diríamos que se desarrolla un contexto de mayor articulación, pero no necesariamente de nivelación de las condiciones y redistribución de los recursos para una participación *emancipatoria* efectiva.

B. Contradicción 2: Espacio de articulación vs espacio de toma de decisión

Otra de las contradicciones más interesantes es respecto al **desempeño del consejo**. Un aspecto positivo que puede mostrarse como un logro es que se ha ido consolidando como un espacio de encuentro y dialogo, y haya una mayor articulación multisectorial con actores antes no incluidos. Se ha logrado posicionar poco a poco como un espacio legitimo o formal para **recibir y canalizar problemáticas locales y de corte social**.

Cabe señalar sobre el logro de articular presenta matices dado que, si bien hay una apertura al ingreso de sectores sociales nuevos y sus respectivas problemáticas, el consejo no ha logrado resolver del todo problemas estructurales de articulación en el territorio, como es el caso de la inclusión y coordinación sectores sociales de la cuenca alta o con distritos rurales. La actual conformación de consejeros establecido por el marco legal aún resulta insuficiente y reproduce

este problema de distanciamiento que vimos en la gestión antecedente entre la cuenca alta y baja, entre el centro y la periferia de la gestión hídrica.

Sin embargo, si bien el consejo se ha consolidado como un espacio inclusivo para el diálogo, y en un segundo momento para la recepción de demandas locales y la planificación sobre la gestión hídrica, **quedan brechas relacionadas a su función y posicionamiento como espacio exclusivo y legítimo para la para la toma de decisiones y ejecución de medidas estructurales en la gestión hídrica.**

En relación con el consejo como espacio para la toma de decisiones y ejecución de medidas en la gestión hídrica. Un hallazgo relevante es la **ausencia de la voluntad política por parte de los gobiernos locales.** La irregular presencia y proactividad de los gobiernos locales expresa una poca apropiación y aprovechamiento de dicho espacio por parte de un sector que tiene una enorme responsabilidad y capacidad para responder las demandas sociales, como también promover el bien público, es decir, velar por el buen uso de un recurso que aporta a la calidad de todos y todas.

Al tener en cuenta la dimensión política, se observa que el consejo aún carece de ese potencial para convertirse no solo en un espacio de encuentro, sino también en un actor *colectivo relevante* que pueda plantear cambios estructurales y colectivos. La ausencia de liderazgos y actores que cuenten con autoridad y representatividad política local tiene como consecuencia que nuevamente se monopolice la agenda entre la ALA y el gobierno regional. Resulta problemático analizar si existe realmente una voluntad política del gobierno regional si se tiene en cuenta que no es la única cuenca que tiene bajo su soberanía y no necesariamente tiene que ser su prioridad. La lógica de la gestión integrada y la gobernanza hídrica es que el consejo logre empoderar para que se gestionen medidas desde lo local, desde abajo. Sin embargo, al existir esta ausencia de autoridades locales, se merma el potencial del consejo para impulsar y responder demandas legítimas que provengan de lo público, y no solo que se canalicen demandas particulares de alguna organización en particular (ej. JU, EMAPA, etc.). Del mismo modo, la poca voluntad política hace que lo decidido en el consejo no pueda sostenerse en el mediano plazo dado que son estos actores los que podrían generar un mayor aporte y recursos para gestionar post mesa de diálogo.

La evidencia recogida es insuficiente para determinar que el consejo se haya posicionado como el espacio decisivo, y se explica por una serie de brechas. La primera es que frente a la ausencia de la participación de las autoridades locales este se convierte más en un espacio social que político para la toma de decisiones. Por otro lado, al analizar el gráfico sobre el nivel de influencia y participación del hallazgo 2, deducimos que la gestión hídrica se sigue concentrando en los especialistas y técnicos de la ALA. Según el nivel de participación que se expresa en los acuerdos de las reuniones y el tipo de medidas ejecutadas por el consejo aún se reproduce una gestión concentrada en agentes de la ALA y JU.

C. Contradicción 3: Participación pasiva vs participación emancipatoria

La participación resultante en el consejo se caracterizó como desigual, heterogénea y compleja. A pesar de que nuevos actores han logrado incluirse en el consejo y en la gestión hídrica en general a partir de la creación del consejo, no se logró generar necesariamente un nivel de involucramiento y proactividad necesaria para que, durante la etapa de implementación, los actores locales puedan apropiarse del modelo y gestionar de manera autónoma el consejo. Estaríamos frente a un caso donde existe articulación, pero esta no implica una **participación**

emancipadora. Entendiendo a la participación emancipatoria como proactividad y orientación a sumar a un bienestar común.

D. Contradicción 4: Cogestión vs Cooperación sesgada

Otro aspecto que presenta matices o zonas grises es sobre el funcionamiento y las medidas y estrategias que reproduce el consejo, y cómo estas aportan a la gestión integrada y si expresan o no un contexto de **cogestión**.

Según la evidencia recogida, el consejo ejecuta cuatro tipos de acciones: remitir oficios, seguimiento de procesos, promover grupos de trabajo y acciones de difusión. Se destacan especialmente en dos funciones, promover dialogo, convocatoria para la gestión hídrica; y en menor medida como un espacio burocrático y especializado (mesa de partes y facilitador). Consideramos que la primera función sí suma para promover un contexto de inclusión. Sobre la segunda, que se reproduce en menor medida, alude a medidas relacionado a la construcción de casos, la remisión de oficios, y la asesoría o acompañamiento de especialistas de dichos casos. En este caso, **la responsabilidad recae sobre todo en el equipo técnico del consejo, y hay una figura un tanto instrumental del mismo** por parte de los consejeros. Ya que los consejeros limitan la función del consejo a un espacio burocrático para la construcción de casos particulares o la canalización de demandas individuales. Este hecho resulta interesante pues consideramos que este tipo de medidas ejecutadas por el consejo sí suman para la gestión hídrica, pero aún es insuficiente para promover gobernanza dado que aún se limita a una figura de consejero pasivo/usuario de un servicio.

Al profundizar sobre el tipo de medidas del consejo, observamos que estos responden, en su mayoría, a resolver problemas particulares y coyunturales que no necesariamente se relacionan a los grandes proyectos del plan de gestión integrada planteada en el 2014, sino que suman tangencialmente a algún lineamiento de éste como cultura del agua, calidad del agua, etc. Desde esta perspectiva, ¿el consejo está aportando a la visión de gestión integrada? Encontramos que tangencialmente sí. Efectivamente, el mayor referente para comprobar que una cuenca está desarrollando una gestión integrada es el cumplimiento de los objetivos y proyectos que se plantean como cuenca. Sin embargo, dado el proceso de ausencia progresiva de recursos financieros, y capital humano, éste ha tenido que adaptarse a resolver y a ejecutar proyectos o problemas de menor envergadura. Según las actas, la mayoría de las actividades estarían ligadas a resolver problemas particulares, de menor alcance y donde el consejo asume el rol de especialista que puede construir y remitir los oficios para hacer seguimiento. Logrando mediante su gestión canalizar la demanda a instituciones de mayor envergadura como la ANA, o al gobierno regional.

Un punto que cuestionar -nuevamente- es para quién o qué sector está respondiendo más el consejo, y si estas medidas están aportando al logro del bien común. De groso modo, se podría afirmar que estaría respondiendo mayormente a demandas provenientes de la ANA, la JU y el gobierno regional. Y que, en un segundo momento, estas medidas sí estarían aportando a algún lineamiento para el cuidado del recurso hídrico, como la calidad del agua, infraestructura, etc., pero con un menor alcance.

Al profundizar en las actividades del consejo se revela también que el nivel de compromiso y agencia de los consejeros es irregular y sesgado a algunos sectores como la JU. En la etapa de redistribución de responsabilidades de los consejeros se observa que la mayoría de las acciones son de tipo más operativo (ej. Colaborar con brindar algún recurso, acompañamiento en alguna visita, etc.). El consejo como espacio donde se establecen una corresponsabilidad para la

ejecución de medidas y estrategias que aporten al bien común son aún iniciales y sesgado a algunos actores. Se identifica el mayor protagonismo de parte de los representantes e instituciones especializadas provenientes de la ALA, como también de la Junta de usuarios, ambos sectores tradicionalmente han monopolizado la agenda hídrica y observamos pocos cambios relacionados a esto. Algo que también podríamos agregar en este punto es que algunos consejeros tampoco saben cómo pueden aportar dado que sus instituciones son muy débiles o están muy alejados de la agenda hídrica, por ejemplo, el colegio de profesionales, y el representante de universidades.

En este sentido, no estaríamos frente un contexto de **cogestión** pleno donde se visibilizarían diversos liderazgos, y sinergias entre sectores para el logro de un fin común, sino, la **cooperación parcial** para el logro de algún sector en particular. A pesar de no existir una cogestión, la *cooperación sesgada* sí consideramos que aporta a la gobernanza, de alguna manera se evidencia un mecanismo institucional en el cual se puede colaborar con más de un sector.

E. Balance final

Se deduce que el consejo sí estaría aportando a la gobernanza hídrica, pero más como un **espacio social y burocrático que político**; y con un nivel de alcance e impacto menor al que se habría diseñado. Lo cierto es que el consejo poco a poco se ha convertido en un espacio que atiende a demandas de menor alcance, más operativas (burocráticamente) y coyunturales que problemáticas estructurales que estarían alineadas a su diagnóstico inicial. A pesar de este menor nivel de impacto, sí consideramos que estas *acciones menores* sí suman de alguna manera, directa o indirectamente, al mejoramiento de la gestión hídrica.

El consejo de CH-H reproduce algunos retos similares a lo que en otras investigaciones antecedentes sobre la implementación de una política de *arriba hacia abajo* (French). Constantemente se cuestiona si realmente es posible a través del consejo y la política de gestión integrada promover un **proceso de cambio cultural y político** que tenga un impacto real en los actores y las instituciones que conforman la gestión hídrica local. O si simplemente se convierte en un espacio burocratizado y complementario al modelo tecnocrático precedente.

Lo que observamos es que el consejo se ha implementado más como una metodología sobre cómo organizar a los actores y canalizar las demandas hídricas, mas no ha logrado consolidarse del todo como un cambio cultural y político que implique la internalización y apropiación por parte de los actores, y el desarrollo de su agencia en la gestión hídrica.

Respecto al cambio cultural que implica la gobernanza que en este caso está relacionado con comprender la cuenca como un *territorio común*, consideramos que esto aún no se internalizado. No se observa claramente que los actores compartan la *visión de cuenca*, y la interdependencia que implica compartir o ser parte de esta. Sobre este punto hemos profundizado más en el hallazgo sobre percepciones y la visión instrumental sobre el consejo. Otro aspecto cuestionable que comprobar en próximas investigaciones es si realmente se ha internalizado la concepción del agua como un bien común que es necesario abordarlo colectiva y democráticamente en un contexto donde el problema hídrico no es tanto la carencia de volumen (asequibilidad), sino su calidad para los actores tradicionales y la accesibilidad para su gestión.

Por otro lado, respecto al cambio en la dimensión política. Se observan avances, en especial imaginar al consejo como un espacio de encuentro y apoyo de corte más burocrático; pero aún permanece el reto del empoderamiento. Emerge, entonces, la pregunta si -finalmente- **hay o no**

redistribución del poder equitativa para decidir y gestionar sobre el territorio. En esta segunda etapa de implementación del consejo, consideramos que aún no. Tal vez, el mejor referente sea el nivel de influencia en la agenda hídrica que observamos en el gráfico N°09 de participación e influencia, y también en la orientación de las medidas implementadas por el consejo. La agenda hídrica se orienta aún a resolver más problemas de uso agrícola que de uso poblacional. Aún no se visibiliza la interferencia notoria de otros tipos de usos y sectores, sobre todo los poblacionales. El nivel de influencia aún es desigual, se mantiene esta redistribución de la influencia basada en las condiciones de las instituciones locales participantes que se concentra en la ALA-ANA, la JU y el gobierno **regional. Lo que nos da luces de una gestión aún centralizada, y en parte tecnocrática pero articulada a una mayor base social.**

En síntesis, el consejo aún presenta capacidad irregular para **gestionar de forma conjunta, proactiva, y sostenida.** Aún no se desarrolla una cogestión fluida y con equidad de condiciones entres estos. No obstante, estos consideramos que los logros obtenidos hasta el momento y el lento proceso de institucionalización del consejo sí están aportando a esta figura de gobernanza.

F. Gobernanza y Justicia hídrica

La efectividad, la eficiencia y los impactos de un modelo o propuesta de gestión de un bien público (o común) no solo son medibles a partir de los registros referidos al cumplimiento de actividades, a la elaboración de productos o al logro de objetivos de un marco o plan institucional. Dicho esto, y sumado a que, el CRHC CH-H fue creado con el fin de integrar a las instituciones públicas, a la sociedad civil y a otras organizaciones comunales de la cuenca en torno a la planificación, coordinación y gestión sostenible de los recursos hídricos; consideramos factible observar cómo discusión final, y puntual, la acción del Consejo -el cual es generado como parte de una propuesta metodológica de gestión de un bien público impulsado por una entidad estatal- desde dos enfoques claves en esta investigación: la justicia hídrica y la gobernanza.

Como ya hemos mencionado antes, uno de los marcos factibles para evaluar o discutir esto es el enfoque de Justicia Hídrica y con ello aspectos que tienen que ver con el cuidado del ecosistema, el uso sostenible de los recursos hídricos e impulsar procesos que garanticen el adecuado acceso al agua para todos los ciudadanos, sobre todo aquellos que provienen desde los grupos más desfavorecidos (Hurtado, 2019). Dicho esto, hemos visto que una de las líneas de acción del Consejo es velar e impulsar el cuidado del agua y sus ecosistemas (a través de campañas de comunicación y educación, p.e. la cultura del agua), ello busca un impacto directo sobre la calidad de este recurso, calidad que se valora sobre todo al momento de considerar el consumo doméstico o poblacional. En este sentido, y tomando en referencia la problemática del agua en la cuenca Chancay-Huaral, podemos decir que las acciones del Consejo -en gran medida- sí se alinean con aspectos considerados dentro de la propuesta de justicia hídrica, sin embargo, el impacto de sus acciones puede no ser percibido de manera inmediata sino, recién, en un mediano plazo.

De otro lado, respecto a los puntos o acercamientos que tienen que ver con procesos de gobernanza, ya hemos enunciado en el Hallazgo 3 de este documento que desde el Consejo se han generado importantes avances de articulación e involucramiento con actores que provienen de la sociedad civil, en tal sentido, es posible identificar una suerte de distribución de responsabilidades respecto al cuidado (por ende, gestión) de los recursos hídricos de la cuenca Chancay-Huaral. Si bien estos avances son muy importantes y valiosos, consideramos que aún son los primeros pasos para establecer procesos de gobernanza del agua; un aspecto en el cual

se deberá mejorar es en el esfuerzo por involucrar más actores provenientes de las organizaciones sociales o comunales a fin de lograr una mayor representatividad de acuerdos y acciones.

Entonces, si tomásemos los lentes de la justicia hídrica y la gobernanza podríamos desde ya detectar aportes y avances importantes desde el Consejo en pro de la gestión de los recursos hídricos de la cuenca CH-H, sin embargo, será necesario esperar por el impacto de aquellas acciones cuyo efecto será percibido en un mediano plazo.

G. El CRHC CH-H y la Gerencia Social

Respecto al Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral y aspectos relacionados con la Gerencia Social, podríamos decir que el Consejo aporta a los fines que buscan descentralizar la acción de instituciones del Estado y a su vez busca impulsar la acción y participación de las poblaciones. En esa línea, el Consejo trabaja por implementar y consolidar un modelo de gestión diferente al tradicional y unilateral: promover la participación, integrar a los actores, distribuir responsabilidades a nivel multisectorial e incluyendo a la sociedad civil, etc.

Bajo esa línea, hasta el momento el curso del CRHC CH-H permite capturar aprendizajes valiosos desde varios ámbitos. Tanto desde el proceso de implementación del espacio y cómo este se organiza y funciona, como también respecto a los aportes que van más allá de la sola gestión de del recurso hídrico.

Generar un espacio que involucra a varios actores sociales de diferentes características implica retos importantes para la gestión y el ejercicio público, además de los retos y dificultades que surgen entre los propios miembros del Consejo a partir de su convivencia. Sin embargo, todas las dificultades parecen valer la pena si ponemos atención en que el ejercicio de reunirse en torno a un espacio, buscar consensos y planificar acciones enriquece de sobremanera a todos los involucrados ya que se crece en experiencia, conocimientos y red de relaciones.

Además, impulsar acciones en las que existe una distribución de responsabilidades o en las que se comprometen/brindan los recursos de actores civiles representa, aunque aún de modo germinal, pasos importantes para la cogestión de un bien o recurso público. Cogestión que busca no solo la participación y responsabilidad de varias instituciones del Estado, sino también la acción ciudadana organizada. Todo esto, como ya hemos indicado en secciones previas, puede ser entendido como parte de un gran proceso de gobernanza que continúa en construcción.

En tal sentido, propuestas y modelos como las del CRHC CH-H son aportes valiosos ya que (i) se busca mejorar la gestión de un recurso que es fundamental para la vida de las poblaciones, (ii) se impulsa y fomenta la participación ciudadana y (iii) se fortalecen las capacidades de las poblaciones y sus modelos de organización. Sin embargo, no debemos perder de vista que es necesario un mayor horizonte temporal para ver o evaluar los impactos de esta índole.

7. Recomendaciones

A partir del análisis brindado, se propone este grupo de sugerencias:

- Diseñar un sistema de monitoreo y de evaluación del desempeño del consejo. Durante el trabajo de campo se encontró que el consejo no tiene un seguimiento claro sobre los temas que abordan en las reuniones. Al revisar las actas y los POIs tampoco se evidencia claramente un seguimiento de las tareas y dimensionamiento de los resultados con metas y funciones claras. Es por ello por lo que sería muy útil, registrar las tareas y objetivos de estas y revisar si se alinean a los objetivos y metas del plan de gestión hídrica. Asimismo, validar si realmente se cumplen o no, qué tanto y en qué sentido, si estas decisiones dentro del consejo tienen algún tipo de impacto para la gestión hídrica. En esta línea, se propone el diseño de indicadores que recojan datos sobre la gestión, las acciones y cómo estos se articulan con las metas del plan de gestión. Ambos productos servirán para evaluar cuán alineados están al PGIRH.
- Promover el desarrollo de una mirada política del proceso de la GIRH en el equipo técnico. Esto implica tener en cuenta las relaciones de poder y condiciones de desigualdad para participar dentro del consejo. Al visibilizar esto, se tendrá más en cuenta qué espacios y actores es necesario fortalecer o institucionalizar. Es necesario tener un mapa de *stakeholders* incluyendo variables con el nivel de influencia/agencia, sus respectivas agendas y el tipo de participación. De esta manera, se podría visibilizar qué aspectos mejorar la inclusión y participación en un proceso de largo aliento. Finalmente, estamos hablando de un proceso político mediado por este equipo técnico.
- Ser más flexibles con la inclusión de actores no contemplados por la ley, pero sí relevantes dentro del contexto de la gestión hídrica y las problemáticas de la cuenca. Consideramos que la lista de consejeros provista por la ley no necesariamente se adecua a los diversos contextos de las cuencas. Se ha visto el caso de EMAPA Huaral como un actor relevante a incluir de manera permanente dentro del consejo, como también articular e incluir a las CAM (comisión ambiental municipal) que pueden ser más productivas que considerar algunos sectores que en la cuenca tiene poca relevancia y representatividad en la gestión hídrica.
- Del mismo modo, ante un contexto de instituciones débiles y desarticuladas, y el evidente problema de representatividad, la imposición de consejeros invisibiliza el reconocimiento de liderazgos y actores que pueden estar más interesados y comprometidos con la causa que sí ameritaría su participación sean porque son parte del problema o quieren promover cambios. Por ejemplo, se podrían incluir representantes de las poblaciones y distritos rurales sin agua y saneamiento, representantes de comisiones de aquellos bloques de riego más críticos para la gestión del agua, etc. Consideramos que es necesario promover una mayor inclusión de actores del sector social dado que es el sector que consideramos que cuenta con menor representatividad y participación (Municipalidades, colegios profesionales y universidades).
- Fortalecimiento de capacidades organizacionales y de liderazgo en temas de gestión hídrica de los principales sectores relacionados al problema hídrica. Fortalecerlos, sobre todo, como institución y organización, y no solo a nivel de actores/consejeros. También, tener un monitoreo de estos sectores para que la participación sea más efectiva y sostenida.
- Promover la sensibilización y alineamiento de parte de las instituciones y consejeros involucrados respecto a la perspectiva de la GIRH. Observamos que hay un problema de enfoque sobre la concepción del agua como bien común y finito, y la finalidad del consejo no solo como un espacio para canalizar demandas particulares (mesa de partes), sino para promover soluciones a nivel de cuenca. Coincidimos con la visión del equipo técnico que

existe entre los actores locales una poca valoración sobre la gestión y cuidado del agua tampoco está claro la relevancia del carácter participativo de dicha gestión. Del mismo modo, es clave alinear un solo discurso sobre las funciones y alcances del consejo entre los mismos participantes provenientes de la ALA, y gobierno regional.

- Un elemento clave que aún se busca asegurar es el compromiso por parte de los consejeros para poder cogestionar. El equipo técnico es consciente de este problema, consideramos que una tarea a futuro será identificar posibles mecanismos y modificación reglas de juego para promover y controlar el tema del compromiso y participación de los consejeros.
- Evaluar el desempeño de los consejeros. Este punto es gris en tanto no se tiene claro aún las reglas de juego, qué se debe promover y qué sancionar respecto al rol del consejero. Otro punto que dificulta es que este espacio no cuenta con ningún tipo de incentivo ni sanción lo que da pie a que cada consejero intervenga como desee. Por tal razón, sería interesante redefinir o aclarar las tareas y compromisos de los consejeros.

A. Recomendación desde y para la Gerencia Social sobre el proyecto

Por último, una recomendación desde y para la gerencia social. El presente proyecto de investigación nos puso en un debate bastante interesante como gerentes sociales sobre cómo evaluar el éxito de este tipo de intervenciones en el caso del consejo de recursos hídricas, ¿cuáles son los criterios y perspectiva más adecuados?

Este debate representa una tensión que –asumimos- es bastante común en la gerencia social, ¿qué debemos priorizar cuándo analizamos un proyecto de desarrollo? ¿cómo justificamos mejor nuestra praxis?

La tensión que se presentó al evaluar un espacio como el consejo (CRHC CH-C) era en qué enfocarnos para medir su éxito, si alinearlos por una visión más técnica y ejecutiva, por ejemplo, evaluar su éxito a partir de aspectos como *la eficiencia* del uso de recursos del consejo, la efectividad de sus acuerdos a nivel de logros alcanzados u obras ejecutadas por el consejo; o por el otro lado, evaluar el impacto del consejo desde una visión más humanista, más cercana a los enfoques teóricos de desarrollo donde se priorizan aspectos más relacionados al bienestar social, la justicia social, la equidad y accesibilidad en relación a los recursos y oportunidades.

Según la experiencia expuesta, analizar procesos de gobernanza hídrica presenta diversos retos y riesgos a tomar en cuenta.

Evaluar espacios como el consejo y procesos de gobernanza nos ha dejado claro que la perspectiva más adecuada es la segunda. Nuestro principal fin y medición de éxito está centrado en las personas y su bienestar, su calidad de vida.

Por esta razón, el principal consejo o sugerencia es no perder el norte u objetivo central de este tipo de procesos. Se presentaron tres posibles riesgos o caminos por los cuáles desviarse. Consideramos que es fácil *marearse* o perderse al analizar este tipo de procesos.

El primer riesgo está en confundir el fin con el medio, específicamente, en este énfasis muy marcado en tratar evaluar exclusivamente la participación de los consejeros como si esto fuera el único logro del consejo. Asumir que un proceso de gobernanza es exitoso únicamente por la participación. El problema radica aquí en confundir el medio con el fin. En este caso, asumir que lo principal que debemos evaluar es la calidad de la participación, y no qué se consigue a partir

de este y cuál es la calidad de dicha participación, refiriéndonos a abordarlo como corresponsabilidad o un contexto de cogestión.

En un segundo momento, otro problema que se deriva de esto es cómo medir la participación, qué concepción e indicadores son los que mejor representan. Pensar que bastaría solo contar el número de veces que se reunieron, el número de acuerdos pactados, o profundizar más a partir de las responsabilidades delegadas y cumplidas.

El segundo posible riesgo es plantear una evaluación con una fijación tecnocrática al solo considerar indicadores de gestión, como medir aspectos como la eficiencia y efectividad del consejo. En este camino también surgen diversos riesgos. El primero es definir qué tipo de indicadores son los más adecuados. Por ej. El número de obras ejecutadas de grosso modo, la ejecución de obras y gastos de recursos consumidos, etc.

No dudamos que estos indicadores podrían ser muy útiles, pero el problema está bajo qué perspectiva o enfoque se **interpretan dichos datos. Bajo qué paradigma se puede interpretar estos datos más especializados relacionados a la calidad del agua, su distribución, los recursos y procesos del consejo.** El problema es que los datos sin un enfoque adecuado no aportan mucho a la comprensión y evaluación del impacto del consejo.

Ante estos dos retos, nuestra sugerencia y propuesta es que **se fortalezca y enfatice más la visión de gobernanza y justicia hídrica como parte de las metas e indicadores.** Las evaluaciones de este tipo de espacios participativos, no solo se encargue de medir las acciones implementadas por el consejo desde una perspectiva burocrática sino evaluar cómo *impactan en la calidad de las personas y las dinámicas del territorio.*

Nuestro énfasis no solo va a que se consideren diseñar nuevos indicadores y articularlos con los anteriores. Sino también que los resultados y datos que produce el proyecto a nivel de indicadores y metas sean **interpretados desde estos dos conceptos de gobernanza y justicia hídrica.** Es decir, evidenciar más **la cadena de valor del proyecto,** especificando cómo este ha aportado a promover un contexto de gobernanza (participación, toma de decisiones, redistribución del poder) y la justicia hídrica (acceso, calidad y oportunidad al recurso hídrico). Por otro lado, esta sugerencia también plantea un nuevo reto relacionado al cómo definir y plantear indicadores que evalúen este tipo de procesos complejos de cambio social, cómo recogerlos y cómo se articulan con los anteriores que también pueden ser funcionales.

8. Bibliografía

ANA. - Autoridad Nacional del Agua (2015). Plan de gestión de los recursos hídricos de la cuenca Chancay Huaral. Publicación elaborada por el Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos por encargo de la ANA y con el financiamiento del Banco Mundial. Lima, Perú.

ANA (2019). Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chancay-Huaral. Plan Operativo Institucional 2019. Documento de trabajo. Lima, Perú.

Boelens, Rutgerd & Cremers, Leontien & Zwartveen, Margreet. (2011). Justicia Hídrica: Acumulación de Agua, Conflictos y Acción Social. En: Justicia Hídrica, acumulación, conflicto y acción social, 2011, pp.13-25. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.

Cano, Alvaro (2013) “¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Participación social, agricultura y minería en la gestión integrada de la cuenca Chancay-Lambayeque”. En Revista Apuntes 73, segundo semestre 2013. Lima, Centro de investigación de la Universidad Pacífico.

Canto, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. En Política y Cultura, núm. 30,2008, pp.9-37. Universidad Autónoma de Metropolitana Unidad Xochimilco, México.

Echaide, Javier I. (2017). El agua como bien común desde una perspectiva crítica del análisis económico del derecho. En: Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja. Número 18, 2017, pp. 24-53. Buenos Aires, Argentina.

Figuerola, A.; Altamirano, T. Sulmont, D. (1996). Capítulo 1: La exclusión como categoría de análisis. En Exclusión social y desigualdad en el Perú. Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

French, Adam (2015) “Hacia una institucionalidad del agua más participativa e integrada: el complejo proceso de establecer los consejos de recursos hídricos de cuenca en el Perú”. En Cinco años de la ley de recursos hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de derecho de aguas. Lima, Centro de Investigación, capacitación y asesoría jurídica del Departamento académico de Derecho PUCP (CICAJ-DAD).

French, Adam (2016) “¿Una nueva cultura del agua?: inercia institucional y tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú”. En Revista Antropológica. Año XXXIV N°37, 2016, PP. 61-36. Lima, Perú.

Gobierno Regional de Lima (2012) “Reglamento Interno del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral”. Agosto 2012. Lima, Perú.

Guevara-Gil, Armando (2015) “Consecuencias imprevistas: el impacto desintegrador de la gestión integrada de los recursos hídricos en las organizaciones campesinas de riego (Huancavelica, Perú). En Revista Agricultura, sociedad y desarrollo (AS y D). Julio-septiembre 2015. Lima, Perú.

Hernández, M (2016) “Planificación hídrica y gobernanza del agua: su implementación en la subcuenca hidrográfica del río Amecameca, Valle de México.” Tesis para obtener el grado de Maestro en gestión integral del Agua. Monterey, México.

Hurtado Rassi, J. (2019.). Una aproximación al concepto de justicia hídrica en Colombia: algunas experiencias que buscan garantizar la protección y uso adecuado del agua. [online] Derecho de

aguas. Tomo VIII. Montevideo: Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019. [Acceso: 22 de noviembre 2021]

Leyva, Ana (2015). "Discursos sobre el agua, conflictos sociales y gobernanza hídrica". En Cinco años de la ley de recursos hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de derecho de aguas. Lima, Centro de Investigación, capacitación y asesoría jurídica del Departamento académico de Derecho PUCP (CICAJ-DAD).

Organización de las Naciones Unidas, (2011). El derecho al agua. Folleto informativo N° 35. Ginebra, Naciones Unidas.

Preciado, Ruth & Álvarez, Carmen (2016). Gobernanza del agua en zonas mineras del Perú: Abriendo el diálogo. CooperAcción. Perú.

Segura, Frida (2016) La dimensión interlegal de la gestión del agua en San Andrés de Tupicocha, Huarochirí, Lima, Perú (1942-2015) Tesis para optar el grado de licenciada en Derecho. Lima, PUCP.

Tubino Fidel (2002). "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad, más allá de la discusión positiva." En Revista Derecho y sociedad N°19. Lima, PUCP.

Uribe, Consuelo (2008) Epílogo (pp. 2013-225) en un Modelo para armar. Teorías y conceptos de desarrollo. Lima, Fondo Editorial PUCP.

Villanueva, Jaqueline (2016). "La gobernanza de los recursos hídricos en la cuenca del río Lurín en el marco de la creación del consejo de recursos hídricos de cuenca Chillón, Rímac Lurín." Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Ambiental. Lima, PUCP.

Referencias electrónicas

ANA (2014). Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Chancay-Huaral. Ministerio de Agricultura. Lima, Perú. Consultado en: <https://www.ana.gob.pe/publicaciones/plan-de-gestion-de-los-recursos-hidricos-cuencas-chancay-huaral>.

ANA (2021). ¿Qué es el derecho al agua?. Consultado en: <https://www.ana.gob.pe/contenido/que-es-el-derecho-al-agua>.

9. Anexos

a. Matriz de recolección de información

Cuadro: Instrumentos según dimensiones

Dimensiones clave		1 o 2 Entrevistas semiestructurada a: Especialista y supervisor de la ANA encargado de llevar el proceso de la Cuenca Huaral	6-8 Entrevistas semiestructuradas a representantes del CRHC	2 Observación no participante de reuniones CRHC	1 Mapa de actores:	1 Elaboración línea de tiempo	Revisión documental Normativa 29338 Plan de Gestión Integral Documentos y actas oficiales (Plan de trabajo)
Introducción: enfoque y propuesta de la ley 293338	Enfoque de la ley	x					x
	Características de la cuenca CH-H	x					x
Dimensión 1: Problemática de acceso a los recursos hídricos	Accesibilidad al agua (Calidad, equidad, eficiencia, sostenibilidad)	x					x
	Mapa de actores y tensiones	x	X		x		
Dimensión 2: Etapa de implementación	Conformación del CRHC (Línea de tiempo)	x				x	x
	Plan de Gestión Integral	x					x

Dimensión 3 (qué están haciendo) Desempeño de la CRHC	Medidas y estrategias para afrontar la problemática del agua	x	X				
	Avances respecto a los objetivos del plan de gestión integral	x					x
	Medidas y estrategias para afrontar problemas particulares	x	X				x
	Percepción sobre el desempeño	x	X				
Dimensión 4 gestión y participación del CRHC	Gestión del CRHC		X	x			x
	Participación	x	X	x			
Dimensión 5: Balance general sobre el CRHC	Mejoras en el acceso a los recursos hídricos	x	X				x
	Logros y aportes		X				x
	Principales retos y dificultades	x	X				

Cuadro: Cronograma

Fecha	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5
	20/03/2019	3/04/2019	1/05/2019	5/06/2019	3/07/2019
N° Clase	S1C1	S3C1	S7C1	S12C1	S17C1
1. Planificación del trabajo Cuadro de técnicas, instrumentos y muestra, Variables por técnica y Cronograma (escrito) 29 marzo. 08:35 pm	X				
2. Instrumentos elaborados (avance), y Plan de tesis resumido (escrito). 2 abril		X			
3. Instrumentos elaborados (escrito) e Informe Prueba Piloto con Instrumentos Validados y Modificados (escrito). 16 abril Semana Santa		x			
4. Instrumentos aplicados.- Trabajo de campo Avance 1 (oral). 30 abril Avance 2 (oral). 14 mayo			X		
6. Cuadro final de aplicación de instrumentos (escrito), y Lectura general de Hallazgos (oral). 28 mayo / 11 junio			X	X	
7. Informe final (escrito) / 25 junio					X
8. Entrega informa final (escrito) 09 Julio					x

10. Balance del trabajo de campo

En el siguiente cuadro aparece la comparación entre lo planificado y lo aplicado hasta la fecha. Se cumplió con la ejecución de todos los instrumentos, con excepción de una observación no participante y la entrevista a dos consejeros, el de uso no agrario, y el de universidades. Del mismo modo, se ha entrevistado a algunos actores extras a lo planificado en la muestra dado que durante el trabajo de campo se encontró como relevante conocer su perspectiva. Esto aparece más detallado en el cuadro de la aplicación de las entrevistas.

Cuadro: Planificado vs Aplicados

Instrumentos	Planificados	Aplicados	Por aplicar
Revisión documental Normativa 29338	Normativa 29338	Revisión de documentos generales.	
Plan de Gestión Integral Documentos y actas oficiales (Plan de trabajo)	Plan de Gestión Integral Documentos y actas oficiales (Plan de trabajo)	Se cuenta con el Plan de Gestión integral local del 2014. Asimismo, se logró acceder a los planes operativos institucionales del 2017 al 19. También se cuenta con el Reglamento interno para conocer la distribución de funciones.	Se acordó acceder a los acuerdos realizados por el consejo durante sus reuniones. El objetivo es sistematizar el tipo de actividades a realizar para contrastar qué medidas están relacionadas a responder los objetivos del PGI y cuáles no.
1 o 2 Entrevistas semiestructurada a: Especialista y supervisor de la ANA encargado de llevar el proceso de la Cuenca Huaral	2 especialistas miembros del CRHC CH-H.	Carlos Palacios. -Comunicador del CRHC Chancay-Huaral Abner Zavala Zavala.- Secretario técnico del CRHC Rimac Falta la entrevista con el secretario técnico de CRHC Chancay-Huaral	Se cumplió con la cuota.
6-8 Entrevistas semiestructuradas a representantes del CRHC	Total: 7 entrevistas aprox.	Se realizaron en total 8 entrevistas a consejeros actuales, ex consejeros y actores relevantes relacionados al a gestión del recurso hídrico de la cuenca.	Se tuvo dificultades para contactar con el representante de usos no agrarios (representante de minera e hidroeléctrica); y el representante de universidades dado que tuvo que viajó motivos de trabajo y estudios.
2 observación no participante de reuniones CRHC	2 observaciones no participantes	1era Observación no participante a una reunión (25.04.2019). La asamblea fue cancelada, pero se coordinó algunos puntos y se me presentó al grupo asistente. 2da Observación no participante en una reunión. La asamblea se realizó según los protocolos. (31.01.2020)	Se cumplió con la cuota.
1 mapa de actores:	Instrumento construido a partir de las entrevistas	Realizado. Ver en la parte de anexos.	En proceso. Este instrumento se tendrá con mejores avances según se avance y se sistematice la información de las entrevistas.

1 elaboración línea de tiempo	Instrumento construido a partir de las entrevistas	Realizado. Ver en la parte de anexos.	Se tiene una versión preliminar trabajada a partir de la entrevista con el comunicador del CRHC y otros miembros del CRHC.
-------------------------------	--	---------------------------------------	--

3.1. Guía de entrevistas

- Se aplicó dos tipos de entrevistas, una a técnicos del CRHC y otro modelo referido a consejeros. También se entrevistó a otros actores para los cuales se realizó un modelo de entrevista adaptada basada en el de consejeros.
- Todas las entrevistas se realizaron presencialmente y cuentan con audio. El lugar de aplicación fue a elección del entrevistado. Se procuró que sea en un espacio cerrado para que no surja posibles distracciones. En el cuadro de abajo se detalla mejor la aplicación de entrevistas. Se entrevistó un total
- Respecto a la efectividad de la guía para recoger la información se pudo corroborar que sí funcionó habiendo realizado las mejoras después del piloto. Se puede afirmar que se recogió información relevante relacionada a las variables de cada dimensión.
- Un aspecto por mejorar está relacionado a la duración de las entrevistas la cuales son bastante largas, tienen una hora o más en promedio. Sin embargo, se entiende la duración por el hecho que fueron entrevistas iniciales donde se relataba bastante detalle sobre el contexto y el proceso de trabajo del CRHC.
- Otro aspecto por afinar se encontró en la entrevista que se preguntaba por la sección del proceso de trabajo del Consejo, la información por el proceso genérico repetía y que se podría triangular con otros informantes claves como los miembros del equipo del CRHC y documentos oficiales como el acceso al marco lógico o la normativa. Razón por la que se decidió explotar mejor dicho segmento en la profundización de la perspectiva y percepción de los consejeros y otros actores relevantes en la gestión del agua.
- En el cuadro de abajo se observa detalladamente cómo se realizó la muestra según perfil de entrevistados. Según lo planificado, solo faltarían 2 consejeros. La entrevista con el representante de organizaciones no agrícolas, en este caso el consejero que laboral para la hidroeléctrica SINERSA. Cabe resaltar que ya se pactó una cita con dicho actor para el jueves 18.07 dado que estará de vacaciones. Con relación al representante de universidades se coordinó, pero él labora en Huacho. De igual modo, se realizará la entrevista. Por otra parte, no se tomó como parte de la muestra la entrevista al representante de colegio profesionales dado que en la fecha que asistí no había un representante. No obstante, se tomará en cuenta en caso ya haya salido elegido uno.
- Por último, estoy tomando más actores a entrevistar dado que durante el trabajo de campo se pudo hallar que existen perspectivas que no necesariamente forman formalmente del CRHC. En este caso, me refiero a la necesidad de incluir en la muestra a un representante del sector agroindustria, un representante de las EMAPAS, personal del ALA y personal del área ambiental de la municipalidad.

- A partir de la revisión de la muestra, se observa que se cumplió casi con la totalidad propuesta inicialmente. Estoy agregando más entrevistas dado que considero relevante conocer la perspectiva de actores que no necesariamente participan del CRHC.
- Respecto a la metodología para acceder a los entrevistados se utilizó el método bolo de nieve, contactos que los mismos entrevistados amablemente me brindaban.

Lista de actores entrevistados

Consejeros según sector (Muestra)	Actores relevantes (Stakeholders)	Planificado	Ejecutado
Representante del Gobierno Regional Presidente del Gobierno Regional	Representante designado por el gobierno regional	1	1
Representante del Gobierno local (municipal)	Representante elegido entre tres gobiernos: Chancay, Huaral y Aucallama	1	1
Representante de Organizaciones de usuarios de agua agrícolas	Presidente de la Junta de Usuarios Huaral	1	2
Representante de organizaciones de usuarios de agua no agrarios	Empresas privadas 1: Minería, Hidroeléctrica	1	No se logró acceder
	Empresas privadas 2: Agroindustria	-	1
	Empresas privadas 3: EMAPAS, abastecimiento para consumo poblacional	-	1
Representante de comunidades campesinas	1 representante de 37 comunidades	1	1
Colegios profesionales	Representante de colegios profesionales	-	1
Universidades	Representante de universidades de Huacho	1	No se logró acceder
Equipo técnico CRHC	Especialistas del equipo técnico (Comunicador, especialista)	2	2
Otros actores relevantes	Representante del ALA / ANA	-	1
	Opinión pública-Periodista	-	1
Total		8	10

3.2. Observación no participante

- El lugar de aplicación es exclusivamente durante las reuniones del CRHC que se realizan cada dos meses o cada mes dependiendo de la necesidad de coordinar entre los consejeros. Cada reunión tiene un acta.
- Como se observa en el en el cuadro de abajo, de las dos visitas solo se pudo realizar dado el contexto particular del CRHC. En las últimas 3 reuniones realizadas a lo largo del año el presidente del CRHC (representante del Consejo) no asistió a las reuniones, del mismo modo, algunos otros consejeros. Por lo que se tuvieron que cancelar las reuniones por falta de quorum. Hace un poco tiempo, dicho representante del gobierno

regional ha sido reemplazado por lo que se estarían retomando actividad el CRHC este mes.

- La dificultad para aplicar esta técnica ha sido el contexto particular del CRHC. No obstante, con la nueva presidencia se asume que nuevamente tomará regularidad. Razón por la que se tiene pactado una visita para la próxima reunión del CRHC. Una opción que se puede realizar para complementar esta ausencia es realizar un focus group con los consejeros más constantes. De esta manera, poder evaluar algunos aspectos de las variables recogidas por la técnica de Observación no participante.
- Respecto a la información recogida, sí se dio cuenta que la técnica cumple. Esto puede comprobarse en la guía que se incluye en la parte de anexos.
- Por otra parte, cabe subrayar que se triangulará la información de las reuniones con los registros o acuerdos de cada reunión, y se verificará el tema de la asistencia.

N visita	Técnica	Lugar & fecha	Aplicación
1	Observación no participante	Reunión 1. jueves 25.04.2019 de 3 pm a 5:30 pm	Oficialmente la reunión no se cumplió dado que el Presidente del Consejo de ese entonces no asistió, tampoco asistieron otros consejeros como el representante de Por lo tanto, se canceló oficialmente porque no un quorum.
2	Observación no participante	Reunión 31.01.2020	La reunión se cumplió bajo el protocolo. Cabe agregar que han cambiado algunos consejeros, siendo el más importante el ingreso de la actual presidente-representante del gob. Regional.

3.3. Revisión de documentos (fuentes secundarias)

- Se logró acceder a documentos internos del CRHC que aparecen en el cuadro de abajo. La finalidad aparece en la columna de la derecha. Todos los documentos están en PDF y están siendo adjuntados en formato digital.
- Respecto a las variables recogidas por la documentación secundaria, se observa que sí cumple, en especial, considero que la información más rica es brindada por los planes operativos que me permiten contrastar lo que se planifica con lo que se ejecuta. Para triangular lo ejecutado se utilizará dos fuentes, los acuerdos o actas de las reuniones y las entrevistas con los especialistas.

Lista de documentos oficiales revisados

N°	Documento	Información relevante
1	Plan de gestión Integral	Diagnóstico de la problemática del agua Objetivos del Plan de Gestión Integral local
2	Plan Operativo Institucional CRHC CH-H 2017 / 2018 / 2019	Actividades, medidas planificadas y ejecutadas por el CRHC durante esos años. Comprobar si las acciones ejecutadas están alineadas a los objetivos del Plan de Gestión Integral.

3	Reglamento interno del CRHC CH H	Revisar la distribución <i>formal</i> de roles y responsabilidades de los consejeros.
---	----------------------------------	---

3.4. Mapa de actores

- Este instrumento se ha reconstruido en base a la revisión de las entrevistas y documentación oficial del consejo (en especial la normativa).
- Considero que esta herramienta está bastante avanzada, pero se podrá afinar más conforme se sistematice mejor la información de las entrevistas.

3.5. Elaboración de línea del tiempo

- Este instrumento se ha reconstruido en base a la revisión de las entrevistas y documentación oficial del consejo (en especial el diagnóstico del CRHC y los POIs).
- Cabe subrayar que se está presentando una versión preliminar que podrá afinarse si se identifica algunos otros hitos relevantes en la etapa de implementación del CRHC.



3.6. Descripción de los instrumentos aplicados

En el siguiente cuadro se presentan la lista de entrevistas y audios entregados. Cabe resaltar que en la última fila estoy considerando el audio de la Observación no participante. Se presenta la lista de audios que forman parte de la muestra real del caso analizado. Todos los entrevistados tienen o han tenido algún tipo de relación con el CRHC. En la columna de la derecha aparece el código del audio que se anexará.

Cuadro: Inventario de instrumentos aplicados

Técnica	Código	Perfil	Circunstancia aplicación Entrevista	Lugar aplicación entrevista	Duración audio	Etiqueta audio
Entrevista semiestructurada Equipo técnico	Técnico CRHC	Equipo técnico CRHC Chancay - Huaral. - Especialista (2012-...). Cargo actual Secretario Técnico Cuenca Rímac-Chillón	La entrevista se realizó de manera efectiva. En esta reunión participó la expresidenta comunidades campesinas de Huaral, quién fue la persona que me contactó. Cabe subrayar que su presencia no afectó la dinámica de la entrevista.	Oficina CRHC Rímac Chillón. SMP, Lima.	01:24 mins	Ent.Esp.1_ Abner Zavala 07.01.2019
Entrevista semiestructurada Equipo técnico	Técnico CRHC	Equipo técnico CRHC Chancay Huaral.- Comunicador (2014-actual)	La entrevista tiene dos partes, en la primera participa el Ing. Patiño, secretario técnico del CRHC CH-H. En la segunda parte entrevistó a Carlos Palacios. La entrevista se efectuó de manera óptima. Asimismo, se logró negociar apoyo si se compartía los resultados al final de la tesis. Hubo bastante apertura de parte del equipo técnico.	Oficina CRHC CH_H, Huaral.	01:58 mins	Ent. CRHC_Carlos Palacios 09.04.2019
Entrevista semiestructurada Equipo técnico	Consejero representante ALA	Equipo técnico del ALA Huaral y Región Lima. Participa como parte del Consejo como representante del ALA	La entrevista se realizó de manera óptima, con bastante disposición.	Oficinas ALA, Huaral.	01:34 mins	Ent_Consej. ALA_Luis Ancajima_0 5.07.2019

Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Consejero político	Presidente del CRHC Chancay - Huaral (2014-2016) Representante de la Región en RRHH (político)	La entrevista se realizó de manera óptima, con bastante disposición. El entrevistado es un actor clave pues era representante de la región y, por ende, era presidente, un cargo con bastante poder decisión del CRHC. La entrevista se realizó en el segundo piso de la cafetería y no hubo interrupción.	Cafetería Toshimey, centro de Huaral.	01:20 mins	Ent. Consejo ExPte_Walter Huamán 01.07.2019
Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Consejero uso agrario	Representante de uso agrario (2016-actual) Gerente actual de la Junta Usuarios Huaral. También ha sido parte del proceso de conformación del CRHC Huaral desde el 2012.	La entrevista se realizó de manera óptima, con bastante disposición. El entrevistado compartió varios de sus contactos con los perfiles requeridos.	Oficina del Gerente Junta de Usuarios Huaral, Huaral.	50 mins	Ent.2_Gerente JU_Jhony Aida 15.04.2019
Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Extra Uso poblacional	Periodista	La entrevista se realizó de manera óptima, con bastante disposición. No obstante, los temas a los cuales se amplió el entrevistado desbordaron la guía de entrevista, razón por la que hay que seleccionar mejor los puntos clave. La entrevista también sirvió para afinar el modelo de la entrevista.	Casa del periodista, a las afueras de Huaral.	02:04 mins	Ent.2_Periodista_Luis Guerrero 14.04.2019
Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Consejero uso agrario	Consejero representante de uso agrario (2016-actual) Presidente de la Junta Usuarios Huaral.	La entrevista se tuvo que realizar en dos reuniones. El primer día de visita, el Pte. tuvo una reunión de carácter urgente con algunos usuarios de la JU. Esta reunión solo duró dos minutos. Se tuvo que reprogramar dos veces, dos días después se ejecutó la entrevista el día martes 03.07.2019. Ésta segunda visita sí se realizó de manera óptima.	Oficina Presidente de la Junta de Usuarios Huaral, Huaral.	41 mins	Ent.2. Consej. Pte JU_Juan Ygnacio 03.07.2019

Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Extra Municipalidad	Alcalde municipalidad del distrito rural Acos. Ex personal del ALA Huaral.	Se entrevistó a un alcalde de un distrito rural como entrevista extra dado el perfil del actor. En este caso es un exfuncionario del ALA, con experiencia en las JU y actualmente alcalde del distrito rural de Acos. Consideré relevante entrevistarlo dado que maneja el tema de la problemática del agua en el sector agrícola y también tiene la perspectiva de las comunidades y distritos rurales huaralinos. También participó indirectamente en la formación del CRHC en sus inicios (2012-2013). Por último, una razón muy relevante es que durante el trabajo de campo se identificó que es vital contar con la mirada de las autoridades locales que no participan directamente del CRHC. Cabe subrayar que se le aplicó una entrevista más ajustada a su perfil, pero alineando a las variables que se recoge en la entrevista a consejeros. La entrevista se realizó de manera óptima.	Oficina de la Municipalidad de Acos ubicado en el centro de Huaral (referencia UGEL), Huaral.	58 mins	Ent. Alcalde Acos_Tato Espinoza A. 03.07.2019
Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Extra. Consejero o uso poblacional	Representante de uso no agrario poblacional (2012-2014)	Se entrevistó a una especialista del EMAPA Huaral. El motivo fue que representaba la perspectiva del Uso no agrario poblacional. Si bien este actor no está presente en el CRHC, en el trabajo de campo se identificó que es vital contar con su participación pues es el tipo de uso hídrico más relevante. Por otra parte, la entrevistada había participado de los grupos de trabajo que se conformaron en el CRHC. Conocía el proceso de conformación como también el de trabajo del CRHC. Se le aplicó una entrevista ajustada a su	Oficina de EMAPA Huaral, ubicado camino a Aucallama, Huaral.	1:01 mins	Ent2. EMAPA Huaral_Norma Arguellez 03.07.2019

			perfil pero con las mismas variables y lógica que la entrevista a consejeros.			
Entrevista semiestructurada Miembros Consejero	Consejero o comunidades	Consejero representante de comunidades campesinas (2012-2014)	La entrevista se realizó de manera óptima, con bastante disposición. La entrevista ha participado directamente en la conformación del CRHC. Luego ha seguido de cerca su proceso indirectamente pues ha laborado en proyectos del ANA (área de modernización).	Casa de la entrevistada, Jesús María, Lima.	01:20 mins	Ent1_Cons. Comunidad es_Teos Arroyo 15.07.2019
Observación no participante	Reunión 1 y 2	Parte del consejo. Se tuvo que cancelar la reunión por falta de quorum. Inasistencia del presidente del Consejo.	El audio de la reunión no se encuentra completo. Se grabó solamente los comentarios de los consejeros hacia mi proyecto de tesis.	Oficina del CRHC CH H	2hrs 30 mins	Reunión 1_CRHC CH-H_Obs.No participante 25.04.2019

