

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

ESCUELA DE POSGRADO



**Reformas institucionales del agua en la costa peruana: Análisis de la
gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas**

Tesis para optar por el grado de Magister en Gestión de los Recursos
Hídricos

Diego A. Geng Montoya

Asesor

PhD. Gerardo Damonte Valencia

Jurados

MSc. Aldo Cárdenas Panduro

MSc. Ruth Preciado Jerónimo

Lima, 2016

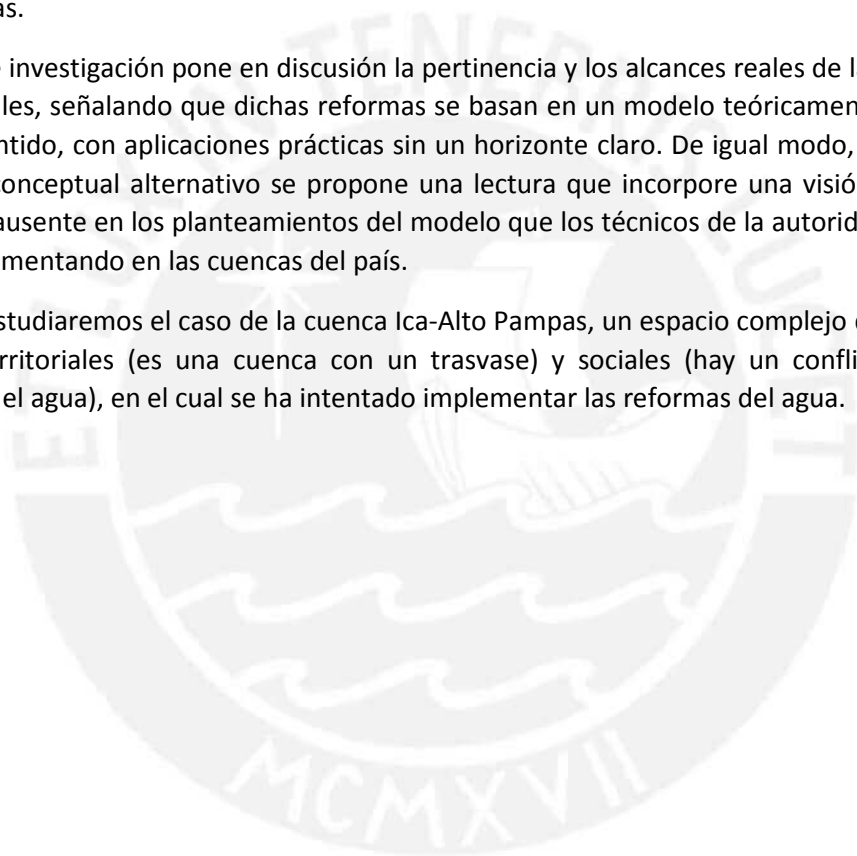
Resumen

Desde inicios del siglo XXI, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) se ha constituido en el modelo referente de manejo del agua a nivel mundial. Organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, y organizaciones internacionales, como la Global Water Partnership, han impulsado reformas institucionales en diversos países con el fin de instaurar un modelo de gobernanza que cristalice los principios de la GIRH.

En el Perú, dichas reformas fueron introducidas con la Ley de Recursos Hídricos del año 2009, lo que inició una transición hacia una nueva *arquitectura institucional* del agua que ha transformado la geografía de la gestión de los recursos hídricos en el país, al establecer nuevas instancias político-administrativas basadas en la *demarcación natural* de las cuencas hidrográficas.

La presente investigación pone en discusión la pertinencia y los alcances reales de las reformas institucionales, señalando que dichas reformas se basan en un modelo teóricamente ambiguo y, en tal sentido, con aplicaciones prácticas sin un horizonte claro. De igual modo, a través de un marco conceptual alternativo se propone una lectura que incorpore una visión territorial del poder, ausente en los planteamientos del modelo que los técnicos de la autoridad del agua están implementando en las cuencas del país.

Para ello, estudiaremos el caso de la cuenca Ica-Alto Pampas, un espacio complejo que plantea desafíos territoriales (es una cuenca con un trasvase) y sociales (hay un conflicto de una década por el agua), en el cual se ha intentado implementar las reformas del agua.



Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin el soporte y paciencia de muchas personas e instituciones.

En primer lugar, agradezco a mi familia por su apoyo: a mi padre y hermanos por no dejar de creer en mí, pero especialmente a mi madre, cuyo ejemplo me inspiró a seguir adelante.

A Ursula, mi compañera, quien con su amor y fuerza me ayudó a dar siempre el siguiente paso.

Agradezco muy especialmente a María Teresa Oré por su guía y consejos. Muchas gracias por ayudarme a entender el mundo del agua.

También quiero agradecer a Gerardo Damonte y a la Maestría en Gestión de los Recursos Hídricos de la PUCP por su confianza, la cual se tradujo en apoyo económico, institucional y, en algunos momentos, hasta emocional. Por ello, gracias también Gisselle y Mariel.

No puedo dejar de reconocer la influencia que tuvo en mí el compartir trabajo con profesores como Ismael Muñoz, Iris Domínguez, Armando Guevara y Patricia Urteaga. Las huellas de sus enseñanzas quedan impresas en esta tesis y en mí.

Agradezco también a los profesores Aldo Cárdenas, Ruth Preciado, Guillermo Rochabrún, Julio Postigo y a Robert Jeremy por sus valiosos comentarios a este trabajo.

Asimismo, agradezco la oportunidad de haber podido participar de dos proyectos interdisciplinarios de la PUCP, a los que le debo mucho: “*¿Escasez de agua? Retos para la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica*” (2011-2013) y “*Estado y escasez: Políticas públicas y emergencia hídrica en la cuenca del río Ica*” (2014-2016). Del mismo modo, a la GIZ que creyó en el grupo humano que desarrolló estos proyectos.

Debo agradecer también a las juntas de usuarios del valle de Ica (especialmente, a La Achirana), a los funcionarios de los gobiernos regionales, las autoridades del agua y los representantes de las comunidades campesinas por tener siempre la puerta abierta para conversar.

Finalmente, agradezco a la profesora Jeanine Anderson, con quien descubrí el valor científico y humano de la etnografía. Y al profesor Orlando Plaza, de quien aprendí que las ciencias sociales valen la pena ser vividas.

Índice

Resumen.....	1
Agradecimientos	2
Índice de cuadros, gráficos y mapas	5
Abreviaturas.....	6
Introducción.....	7
Capítulo 1. Elementos conceptuales: gestión y gobernanza de los recursos hídricos.....	11
1. Gestión y gobernanza del agua: un debate en desarrollo	11
2. Gobernanza del agua en la GIRH.....	13
3. La gobernanza del agua como una estructura de poder territorial.....	15
3.1. Aspectos institucionales de la gobernanza del agua.....	15
3.2. Aspectos territoriales de la gobernanza del agua	17
Capítulo 2. Diseño de la investigación	21
1. Planteamiento del problema	21
2. Objetivos de la investigación.....	23
3. Estudios sobre la gestión del agua en el Perú e Ica	23
3.1. La GIRH en el Perú.....	23
3.2. Relaciones de poder y gestión del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas.....	26
4. Preguntas de investigación	29
5. Metodología.....	29
Capítulo 3. Crisis del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas	33
1. Características físicas de la cuenca del río Ica, el valle y el acuífero.....	33
1.1 El valle de Ica	36
1.2. El acuífero Ica-Villacurí.....	37
1.3 El Sistema Choclococha y sus consecuencias.....	40
2. Características de la sub-cuenca Alto Pampas y los bofedales	43
2.1. Impactos del Sistema Choclococha	48
3. Conclusiones.....	49
Capítulo 4. Actores en la cuenca Ica-Alto Pampas	50
1. Principales actores del agua en el valle.....	50
1.1. Agroexportación y la Junta de Usuario de Agua Subterránea del Valle de Ica	51
1.2 Juntas de usuarios de agua superficial y pequeños productores	55
1.3. El PETACC y el gobierno regional de Ica	56
1.4. Modernidad, desarrollo y agua: los discursos en el valle de Ica	58
2. Principales actores de Huancavelica	59

2.1. Comunidades indígenas y ganadería alpaquera en el Alto Pampas	60
2.2. Las comunidades de la parte alta de la cuenca del río Ica	63
2.3. El gobierno regional de Huancavelica y el GTRAH	64
2.4 Formación del bloque huancavelicano y discursos	66
3. Conclusiones.....	67
Capítulo 5. Mecanismos de control institucional y apropiación del agua en el conflicto Ica-Huancavelica	69
1. De la carrera hacia el fondo a la lucha por la cima: el conflicto Ica-Huancavelica	69
1.1. Organización intercomunal y la experiencia de Choclococha.....	71
1.2. Espacios de negociación y el fallo del TLA.....	74
2. Mecanismos institucionales de control del agua	75
2.1. El control del agua en el valle de Ica	76
2.2. Mecanismos de control del agua en el resto de la cuenca y el Alto Pampas.....	77
3. Conclusiones.....	79
Capítulo 6. Reformas institucionales del agua y su impacto en el conflicto Ica-Huancavelica... 82	
1. Cambios organizativos en las autoridades del agua en la cuenca del río Ica.....	82
1.1. El surgimiento de la Autoridad Administrativa y las Autoridades Locales del Agua....	84
1.2. Atribuciones sobre los derechos de agua	86
1.3. La construcción de la AAA Cháparra-Chincha	88
2. Reconfiguración territorial de la gestión del agua: Jurisdicciones y perspectivas sobre el territorio.....	88
3. Impactos de las reformas institucionales en el conflicto Ica-Huancavelica	91
3.1. Control del agua subterránea en el valle de Ica.....	91
3.2. Participación y toma de decisiones en la cuenca: el Consejo de Recursos Hídricos....	94
4. El conflicto sigue su curso	96
Capítulo 7. Reflexiones sobre las reformas institucionales del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas.....	98
1. La gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas.....	98
2. Las reformas institucionales del agua en la cuenca	100
Conclusiones	103
Bibliografía	106
Lista de entrevistas citadas	115

Índice de cuadros, gráficos y mapas

Índice de cuadros

Cuadro 1. Fases del trabajo de campo	30
Cuadro 2. Entrevistas realizadas	31
Cuadro 3. Explotación del agua subterránea del acuífero Ica-Villacurí	39
Cuadro 4. Zonas de vida y vegetación en el Alto Pampas.....	46
Cuadro 5. Adquisición de tierras por compra 2009	52
Cuadro 6. Aporte de fuentes de agua a la agricultura del valle de Ica y Villacurí (en MMC).....	52
Cuadro 7. Presidentes regionales de Ica hasta la fecha	58
Cuadro 8. Producción de ganado en comunidades del Alto Pampas	62
Cuadro 9. Producción de fibra de alpaca en Ccarhuancho	62
Cuadro 10. Presidentes regionales de Huancavelica hasta la fecha	65
Cuadro 11. Normas que regulan el uso de agua subterránea en Ica y Villacurí (2001-2008).....	77
Cuadro 12. Funciones de la AAA y la ALA.....	84

Índice de gráficos

Gráfico 1. Elementos de la gobernanza del agua.....	16
Gráfico 2. Régimen anual del río Ica – Estación La Achirana	35
Gráfico 3. Descargas del río Ica 1922-2011.....	36
Gráfico 4. Volúmenes de agua que entrega el Sistema Choclococha a la cuenca del río Ica	41
Gráfico 5. Caudales promedio de los afluentes del río Pampas.....	43
Gráfico 6. Producción de los principales cultivos del valle de Ica (en TM)	51
Gráfico 7. Directiva de la JUASVI al 2011	54
Gráfico 8. Acceso a los pastos en Pilpichaca	60
Gráfico 9. Proceso de producción de la fibra de alpaca.....	61
Gráfico 10. Cambio organizativo de los organismos estatales de gestión del agua	83

Índice de mapas

Mapa 1. Autoridades Locales del Agua en el Perú.....	8
Mapa 2. Mapa de la cuenca Ica-Alto Pampas	34
Mapa 3. Explotación de los pozos en el acuífero Ica-Villacurí entre los años 2003 y 2009.....	40
Mapa 4. Cuenca Alta del río Pampas y el Sistema Choclococha	45
Mapa 5. Mapa del proyecto Canal Colector Ingahuasi	72
Mapa 6. Autoridades Locales del Agua de la AAA Cháparra-Chincha.....	85
Mapa 7. Cuenca Integrada del río Ica (2002)	89
Mapa 8. División territorial de la autoridad del agua en las cuencas de Ica y Pampas	90

Abreviaturas

Siglas	Nombre
AAA	Autoridad Administrativa del Agua
ALA	Autoridad Local del Agua
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ATDR	Administración Técnica de Distrito de Riego
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CRHC	Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca
GTRAH	Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica
JUASVI	Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica
JUDRI	Junta de Usuarios del Río Ica
JURLASCH	Junta de Usuarios La Achirana – Santiago de Chocorvos
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PETACC	Proyecto Especial Tambo Ccaracocho



Introducción

En la última década, el Perú experimentó un gran crecimiento económico basado en exportaciones de materias primas, el cual vino acompañado de un aumento de los conflictos por temas ambientales, principalmente relacionados con el agua (Defensoría del Pueblo, 2015; Panfichi & Coronel, 2011). En este contexto, en el país se implementaron una serie de marcos normativos para la prevención y resolución de los conflictos, incluyendo la participación de comunidades locales en las decisiones de grandes proyectos de inversión e infraestructura, y mecanismos de control ambiental.

La promulgación de la Ley de Recursos Hídricos N° 29338 y la creación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos responden también a estas circunstancias. Las reformas institucionales que planteaba la ley tomaban como referencia al enfoque de *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (GIRH), el cual propugna principios como la participación, la sostenibilidad y la eficiencia en el uso del agua. Con este modelo, las autoridades sostenían que era posible reorganizar la gestión del agua a nivel nacional, en busca de una institucionalidad que permita una mejor coordinación entre sectores y una respuesta rápida a los problemas que originan los conflictos (Oré, Del Castillo, Van Orsel, & Vos, 2009). Sin embargo, la propia elaboración del marco institucional y la implementación del mismo han estado lejos de lo que prescribe el discurso oficial.

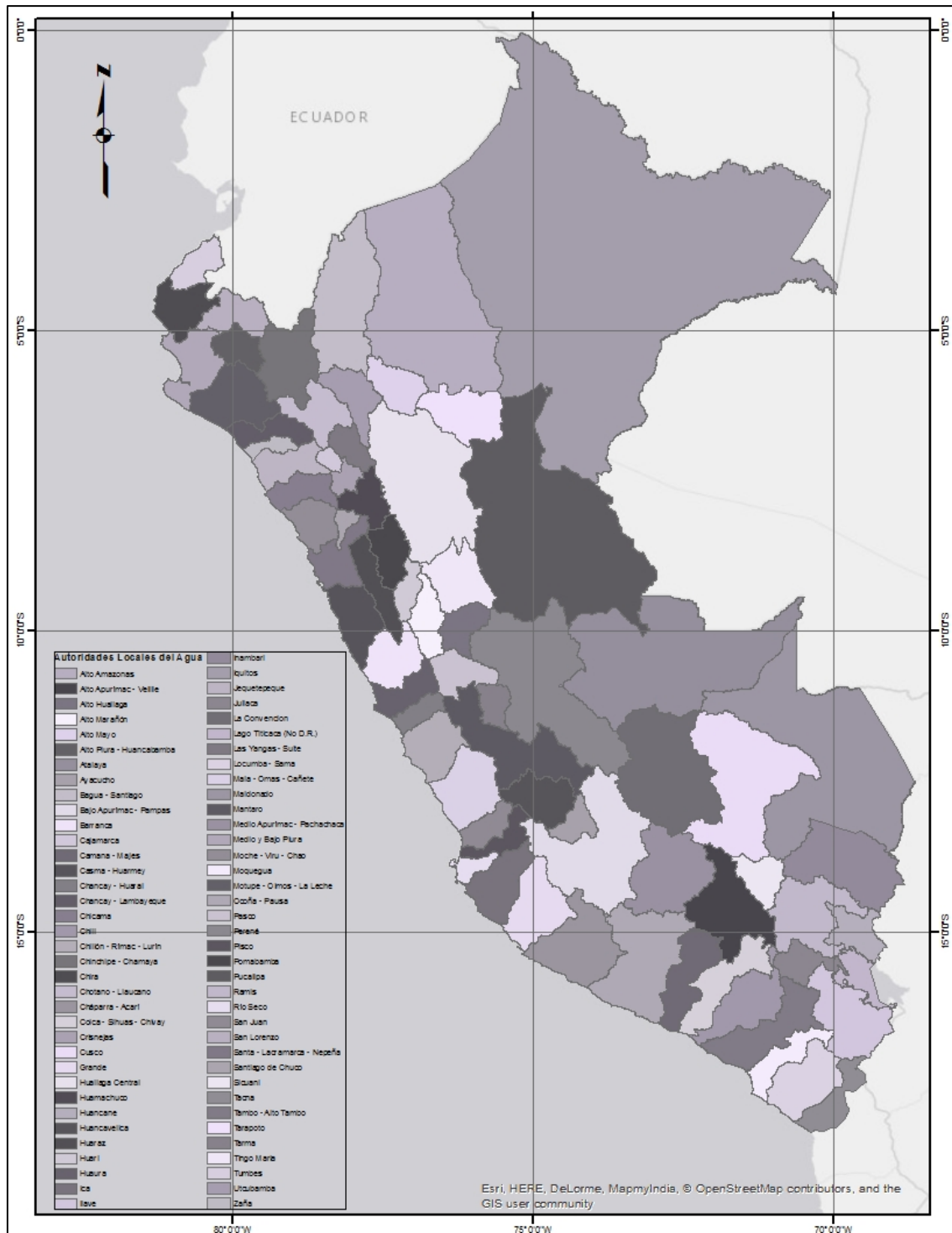
La creación de la Autoridad Nacional del Agua y la promulgación de la Ley fueron fruto de fuertes confrontaciones entre funcionarios del Estado, gremios empresariales, organizaciones de usuarios, entre otros, sobre la inclusión de instrumentos legales que permitieran la privatización del recurso o los servicios. El resultado ha sido un marco institucional que oscila entre la apertura de la participación de los usuarios, y mecanismos latentes de privatización de partes de la gestión, como la operación de la infraestructura (Oré & Rap, 2009). Asimismo, encontramos procesos de implementación de las reformas institucionales que más allá de fomentar la coordinación y participación de los usuarios, son realizados de manera vertical y con mucho énfasis en aspectos técnicos que excluyen a gran parte de los usuarios en la toma de decisiones (Cano, 2013; Lynch, 2012).

Otro aspecto significativo de las reformas institucionales es la transformación de las jurisdicciones de la autoridad. Siguiendo el modelo GIRH, el nuevo marco institucional del agua en el Perú designó a las cuencas hidrográficas como la principal unidad de análisis y gestión del agua (ver mapa 1). A partir de ello, estableció las jurisdicciones de las nuevas autoridades del agua a nivel local y regional. Este cambio territorial de la autoridad produjo nuevos espacios administrativos – como las intercuenas– y nuevas posibilidades de gestión para las cuencas.

Los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca son un ejemplo de estas nuevas posibilidades. Los Consejos, según dicta la Ley, son espacios de participación de los actores de una cuenca para tomar decisiones sobre la planificación de la gestión del agua. A diferencia de espacios de coordinación con características similares utilizados en el pasado (autoridades autónomas de cuenca y plataformas multiactor), los Consejos se forman por iniciativa de los gobiernos regionales.

En la práctica, la implementación de los consejos ha sido bastante problemática por una serie de razones, de las cuales la principal es garantizar el carácter participativo del proceso de conformación y su funcionamiento (Cano, 2013; Oré & Geng, 2014). No obstante, representan una innovación en la gestión del agua en el país.

Mapa 1. Autoridades Locales del Agua en el Perú



Fuente: Autoridad Nacional del Agua
Elaboración propia

Aunque ya se han presentado estudios de caso sobre los alcances de estas reformas, aún son pocos los trabajos que exploran la implementación del nuevo marco institucional a escala regional. Este espacio es importante porque permite observar cómo las políticas públicas del agua se traducen en acciones y medidas concretas, y cómo los actores del agua actúan frente a ellas (Oré & Geng, 2014). Por ello, la presente investigación tiene como objetivo comprender el alcance de las reformas institucionales del agua a nivel regional, a través del estudio del conflicto por el agua entre las regiones de Ica y Huancavelica, el cual presenta elementos relevantes para la discusión sobre la implementación de las políticas del agua a nivel regional: la gestión de cuencas con trasvases, el manejo de conflictos, la capacidad de las autoridades para implementar las nuevas normas, la pertinencia de la delimitación *natural* de las cuencas hidrográficas, entre otros.

El conflicto se origina por una disputa por el agua en la cuenca del río Pampas, entre el Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha (PETACC) y las comunidades indígenas que habitan esa zona. Los productores agrícolas del valle de Ica, especialmente, los agroexportadores, presionaron al gobierno regional y al PETACC, encargado de la infraestructura mayor de riego de la cuenca, a ampliar el trasvase ya existente en la cuenca alta del río Pampas: el Sistema Choclococha. Debido a la mala experiencia de las comunidades con los impactos del sistema y una creciente actividad ganadera en la zona, estas se opusieron a los nuevos proyectos. La imposibilidad de conciliar los intereses de ambas partes produjo el conflicto.

Este tema ha sido estudiado ampliamente, desde el punto de vista de las demandas de los actores. El conflicto ha sido entendido a partir de los derechos a los que los actores apelan para legitimar sus demandas (Pacheco, 2009; Suárez Rojas, 2009; Urteaga, 2014). Asimismo, hay estudios que abordan el conflicto desde las estrategias de los actores para construir redes de apoyo, alianzas y bloques regionales para defender sus demandas (Hoogesteger & Verzijl, 2015; Oré, Bayer, Chiong, & Rendon, 2014; Oré & Geng, 2014).

Un aspecto que ha sido poco abordado es el de la relación entre las demandas de agua, la institucionalidad y el territorio. A nivel local, Urteaga (2014), Verzijl y Guerrero (2013), en el Alto Pampas, y Oré (2005), Marshall (2014) y Damonte (2015), en el valle de Ica, han realizado trabajos que vinculan estos aspectos y otros para entender la producción social del territorio. Sin embargo, a nivel de toda la cuenca, aún no hay trabajos que expresamente aborden este tema, puesto que se han centrado en las demandas y la institucionalidad, pero no han tocado la dimensión territorial en profundidad.

En razón de esto, esta investigación buscará evidenciar y vincular los aspectos institucionales y territoriales del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas. Para ello, el trabajo se desarrollará de la siguiente manera.

En el primer capítulo, se presentarán los elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza del agua. Primero analizaremos los alcances y limitaciones de conceptos como Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y la gobernanza del agua. Segundo, propondremos algunas alternativas para abordar el tema desde una perspectiva institucional que vincule aspectos ambientales y territoriales.

En el segundo capítulo delimitaremos el problema de investigación y plantearemos los objetivos, las preguntas de investigación, una revisión de los estudios sobre el caso a ser analizado, y la metodología a ser utilizada.

En el tercer capítulo analizaremos las condiciones físicas de la cuenca y el problema del manejo del agua en la ella. Realizaremos una descripción que, en lo posible, permita mostrar cómo el territorio de la cuenca ha sido producido a través de innovaciones tecnológicas y respuestas institucionales para enfrentar crisis del agua en el valle.

En el cuarto capítulo, presentaremos a los principales actores del conflicto. Revisaremos sus características centrales, los recursos de los que disponen, las estrategias que emplean y sus discursos, de modo tal que podamos entender el alcance de su acción sobre distintos espacios de la cuenca y las percepciones que la justifican.

En el quinto capítulo, abordaremos el conflicto Ica-Huancavelica desde el punto de vista de los mecanismos de control del agua y el territorio que utilizan los actores. Prestar atención a las fricciones de estos arreglos institucionales nos ayudará a comprender, de mejor manera, la imbricación de los aspectos sociales en el territorio y los proyectos territoriales de los actores.

En el sexto capítulo, se presentarán las reformas institucionales de la gestión del agua en la cuenca. Primero, se revisará el marco normativo que define las reformas, para luego observar la implementación de dicho marco y sus implicaciones en la gestión del agua y el territorio. En base a ello se observará en qué medida las reformas afectaron o no las dinámicas del conflicto y de qué manera.

Por último, se discutirán los hallazgos a la luz de los conceptos propuestos y se presentarán las conclusiones del trabajo.

Es importante resaltar que esta tesis ha sido el resultado de varios años de trabajo en dos proyectos interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Católica del Perú: “¿Escasez de agua? Retos para la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica” (2011-2013) y “Estado y escasez: Políticas públicas y emergencia hídrica en la cuenca del río Ica” (2014-2016). Gracias a estos proyectos, fue posible realizar periodos extensos de trabajo de campo junto con estudiantes y profesores de otras disciplinas, lo que indudablemente fue enriquecedor en lo personal y lo profesional. La influencia de sus aportes a la comprensión de los problemas del agua en la cuenca del río Ica puede verse a lo largo de esta investigación, pues sus trabajos han sido los hombros sobre los cuales he podido ver un poco más allá.

Capítulo 1. Elementos conceptuales: gestión y gobernanza de los recursos hídricos

Actualmente, hay un amplio debate sobre los alcances y pertinencia de la implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) como modelo para el manejo del agua a nivel global. Por un lado, la conceptualización del término se presenta problemática; y por otro, su aplicación a nivel local no ha estado exenta de problemas asociados con la ambigüedad de sus premisas. En el Perú, el nuevo modelo de gobernanza del agua, propuesto por la ANA, recoge los principios que hicieron de la GIRH un paradigma global, pero también los problemas que ciernen dudas sobre ella.

En esta sección se exponen estudios relacionados con la temática de la gestión de los recursos hídricos y la gobernanza del agua, para luego proponer un marco teórico que permita analizar el caso de Ica

1. Gestión y gobernanza del agua: un debate en desarrollo

La GIRH es un concepto que ha sido desarrollado en el marco de conferencias internacionales, instituciones multilaterales y grupos de especialistas (comunidades epistémicas), con el fin de hacer frente a los problemas de gestión del agua que se presentan a nivel global (Lilian Del Castillo, 2009). Uno de los eventos más importantes al respecto fue la conferencia de Dublín de 1992, en la cual se propusieron recomendaciones de políticas públicas basadas en cuatro principios («Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible», 1992):

1. El agua es un recurso esencial para el ser humano, pero es finito y vulnerable.
2. La gestión y aprovechamiento del agua debe ser participativa a todo nivel.
3. La mujer tiene un rol fundamental en la gestión.
4. El agua es un bien económico. Junto con estos principios, se estableció a la cuenca fluvial o hidrográfica como la unidad de planificación y gestión por excelencia.

En base a estos principios, la Global Water Partnership y otros organismos internacionales elaboraron y promovieron una definición universal de la GIRH.

“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 vitales” (Van der Zaag, 2007, p. 12)

Como enfoque de gestión, la GIRH innovó la manera de pensar y actuar sobre los recursos hídricos al articular el problema de la escasez del agua con aspectos institucionales. La GIRH marcó la transición de un paradigma que definía la escasez como un problema de infraestructura y tecnología para mirarla como un problema de asimetrías en el acceso y la participación (PNUD, 2006). Sin embargo, muchos de sus supuestos básicos han sido criticados, siendo los puntos más discutidos: el proceso de implementación del modelo, el concepto del agua como bien económico, la noción de “integración”, los alcances reales de los mecanismos de participación, y la cuenca como unidad de análisis.

El problema de la implementación ha sido evidenciado en los procesos de reforma institucional a nivel nacional y en el logro de objetivos de gestión. A nivel internacional, la implementación de mecanismos intersectoriales, estructuras descentralizadas de gestión y espacios de participación está rezagada. En Latinoamérica y el Caribe, solo 9% de los países de la región han logrado implementar completamente mecanismos de participación, 23% tienen este proceso avanzado y 14% lo tienen iniciado (UN-Water, 2012).

La definición del agua como bien económico es uno de los temas más polémicos alrededor de la GIRH, ha sido ampliamente discutida desde su aparición como principio de este enfoque en 1992. Hay una variedad de aspectos relacionados con el tema que van desde discusiones sobre la mercantilización del agua hasta los instrumentos correctos para establecer su valor económico (Jaffee & Newman, 2013; Zegarra, 2004, 2014). Más allá de una definición económica o “economicista” del agua, la crítica al cuarto principio de Dublín estaba relacionada con el contexto y las medidas en las que apareció.

Desde la década de los ochenta, se fue imponiendo un modelo de desarrollo, a nivel mundial, en el que la privatización de los servicios públicos y los recursos se presentó como la mejor alternativa para alcanzar el progreso (Davies, 2014). La gestión del agua no fue ajena a estas ideas y fueron incluidas, de forma directa e indirecta, en los acuerdos internacionales como los de Dublín y Río. De hecho, la propuesta de financiamiento privado, la participación público-privada y el incremento de la deuda pública para la implementación de las reformas del agua, contenidos en las declaraciones de dichos eventos, fueron aspectos muy criticados en ese entonces (Caldera Ortega & Torregrosa y Armentia, 2010). Hoy en día la privatización, como proceso de penetración del mercado en el manejo de un bien público como el agua, sigue produciendo críticas (Budds & McGranahan, 2003; van der Berge, 2011).

En cuanto al problema de la *integración* de la gestión, Asit Biswas (2008) afirma que tal objetivo es imposible de cumplir. En primer lugar, porque no se tiene claro qué sectores deben integrarse y cuáles son las implicaciones de ello a distintos niveles (nacional, regional o local). Biswas señala que la definición de este concepto – y en general de la GIRH– es de tal amplitud y ambigüedad que es muy difícil convertirla en acciones concretas sin entrar en contradicciones. En segundo lugar, la integración en la práctica ha resultado problemática y hasta contraproducente, puesto que, en algunos casos se ha convertido en centralización, reduciendo la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas sectoriales de los usuarios (Biswas, 2008).

Precisamente el problema de la participación está relacionado a las estructuras de gestión que los Estados adoptaron para establecer el modelo de gobernanza de la GIRH. La preocupación por la participación de diversos actores del agua proviene de un problema real de asimetría de poder, el cual tiene repercusiones directas en el acceso al agua (PNUD, 2006). Para superar estas asimetrías la GIRH plantea un modelo de gobernanza que incluye a los actores de la sociedad (y el mercado) en la toma de decisiones (Comisión Nacional del Agua, 2003; Rogers & Hall, 2003).

El nuevo diseño de la gobernanza prescribía una serie de reformas normativas, organizativas y territoriales, de modo que se pudiera integrar la gestión en un sistema nacional, crear una

autoridad nacional con organismos desconcentrados (siguiendo el principio de subsidiariedad¹) y establecer la cuenca hidrográfica como unidad de gestión (Malvares Miguez, 2013). En general, estas reformas institucionales prometían mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía, haciendo la gestión más transparente, inclusiva, integradora, equitativa, eficiente y sustentable (Rogers & Hall, 2003; VI Foro Mundial del Agua, 2012); sin embargo, distintas experiencias apuntan a que estos cambios han sido hechos de forma vertical y con poca participación de los usuarios (Biswas, 2008; Jacobi, Fracalanza, & Empinotti, 2016).

Finalmente, la idea de la cuenca hidrográfica como unidad de análisis y de gestión ha sido cuestionada por sus limitaciones para la comprensión de procesos importantes que afectan la gestión del agua. Esto se debe a que, por un lado, la cuenca hidrográfica como concepto está asociada con el ciclo hidrológico y sus procesos relacionados, lo que hace perder de vista dinámicas económicas, políticas y sociales que escapan a sus fronteras; y, por otro lado, no permite identificar con claridad las múltiples escalas en las que se da la gestión y lo intrincado de los arreglos institucionales que la rigen (Budds & Hinojosa, 2012; Perreault, 2014).

La GIRH es un modelo de gestión vigente, producido y promovido por instituciones nacionales, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y comunidades epistémicas (Malvares Miguez, 2013), que está siendo cuestionado en la actualidad por las ambigüedades que presenta a nivel conceptual y a nivel de su implementación, tal como veremos en el caso peruano.

2. Gobernanza del agua en la GIRH

Gobernanza es un término frecuentemente utilizado en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, pero poco discutido en su definición y alcance. Los expertos de la GIRH utilizan el concepto para caracterizar la relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la gestión de los recursos hídricos. En tal sentido, la gobernanza del agua es entendida como la dimensión política de la Gestión Integrada, un mecanismo de coordinación entre los distintos sistemas y actores que gestionan el agua.

“Gobernanza del agua se refiere a la gama de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos implementados para desarrollar y gestionar los recursos hídricos, y brindar los servicios de agua, a distintos niveles de la sociedad” (Rogers & Hall, 2003, p. 7) (traducción propia)²

A pesar de la intención de diferenciar la gobernanza de la gestión, la laxitud de los conceptos genera problemas para definir su especificidad. El propio Rogers usa *“governabilidad”* como un sinónimo de gobernanza, y afirma que

“La noción de gobernabilidad [...] hace referencia a la capacidad de un sistema social para hacer uso de energías, de forma coherente, para lograr un desarrollo sostenible

¹ “[...] la toma de decisiones se realiza al nivel apropiado más bajo [...]” (Van der Zaag, 2007, p. 11).

² “Water governance refers to the range of political, social, economic and administrative systems that are in place to develop and manage water resources, and the delivery of water services, at different levels of society.” (Rogers & Hall, 2003, p. 7)

de los recursos hídricos. Esta noción incluye la habilidad para diseñar políticas públicas que sean socialmente aceptadas [...]" (Rogers, 2002, p. 1)

En estas definiciones de gobernanza y gobernabilidad se utilizan nociones y términos asociados con la definición de la GIRH: “*desarrollo sostenible*” asociado a “*sostenibilidad*”, “*coherencia*” asociado a “*coordinación*”, *aceptación social* asociado a la participación. De hecho, en algunos textos especializados se acepta que la gobernanza es “[...] *un concepto amplio, bajo el cual pueden abordarse la mayoría de los temas relativos a la gestión del agua.*” (Comisión Técnica Multisectorial, 2009, p. 97). Este traslape en los conceptos dificulta una definición clara del objeto de la gobernanza y de sus posibilidades.

Un ejemplo claro es la intercambiabilidad de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza del agua. Existe un largo debate en ciencia política sobre cuál es el espacio de la política y el rol del Estado en ella. Alrededor de este debate han surgido varias tradiciones, escuelas, enfoques y conceptos; los dos más destacados son los de gobernabilidad y gobernanza (Camou, 2001; Coppedge, 1996; Mayorga & Córdova, 2007; Prats, 2003).

En algunos enfoques, la gobernabilidad hace referencia al sistema político cuyas instituciones principales están asociadas al Estado, y por tanto lo convierten en el eje de la política, y a las políticas públicas en su principal objetivo (Aguilar Villanueva, 1993). Por su parte, la gobernanza hace referencia a múltiples estructuras de actores e instituciones, en donde el Estado es un agente más en el juego y su rol principal es buscar consensos (Araral & Hartley, 2013). En otros enfoques, la gobernanza se refiere a las instituciones y sus reglas; mientras que la gobernabilidad a los actores y los resultados de la interacción (Prats, 2003). Dependiendo de la tradición teórica y el idioma, la gobernabilidad y la gobernanza se definen de una u otra manera (Ruiz Landa, 2013), pero la conceptualización teórica de uno ha implicado la diferenciación del otro, y en esa medida se han establecido los alcances de estos conceptos.

En el caso de la gobernanza del agua, la definición y distinción del concepto no ha tenido un gran desarrollo teórico desde la GIRH, aunque sí esfuerzos por caracterizarlo y volverlo operativo.

“La gobernanza trata sobre los procesos y mecanismos de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, es un concepto dinámico; mientras que la gobernabilidad se refiere al estado resultante de la aplicación de estos mecanismos y procesos, es un fin de la administración. Es preferible, cuando se habla de gobernanza referirse al buen gobierno, más allá de la gestión o manejo, conceptos ligados a la administración.” (VI Foro Mundial del Agua, 2012, p. 7)

El énfasis de la gobernanza del agua estaría en las interacciones de los actores, mientras que el de la gobernabilidad en los resultados que ellas tienen para la administración del recurso. Más allá de estas distinciones, que no terminan de clarificar el concepto, se acentúa el hecho de que la gobernanza debe referirse al buen gobierno, superando las nociones de gestión o manejo. En este aspecto, la gobernanza desde la GIRH despliega un copioso aparato conceptual, en el que se establecen los atributos para una “buena” gobernanza: apertura y transparencia, inclusión y comunicación, coherencia e integralidad, equidad y ética, y

sostenibilidad (Rogers & Hall, 2003; Savenije & Van der Zaag, 2008; VI Foro Mundial del Agua, 2012).

La gobernanza del agua para la GIRH es un concepto prescriptivo, pretende establecer un camino correcto –desde el punto de vista de los organismos que lo promueven– antes que una ruta de análisis. Está pensado como una suerte de organizador de procedimientos, lo cual explica por qué por momentos parece intercambiable con “*governabilidad*” o con la idea misma de la GIRH. En tal sentido, a pesar de que el concepto considera elementos más allá de los mecanismos formales del Estado, enmascara una falta de entendimiento de cómo funciona la gobernanza en la práctica (Franks & Cleaver, 2007).

En resumen, el concepto de gobernanza del agua presenta ambigüedades que afectan su coherencia interna y su diferenciación con otros conceptos. Por tanto, es necesario explorar otros enfoques que nos permitan aproximarnos a los problemas del agua en sus aspectos socio-naturales, de modo que podamos elaborar una perspectiva más completa sobre los mecanismos de control institucional y territorial del agua.

3. La gobernanza del agua como una estructura de poder territorial

Entender la manera como utilizamos conceptos como agua, gobernanza, escala, entre otros, es importante para entender la manera como definimos las relaciones sociales de la gobernanza del agua (Perreault, 2014). Las nociones que se asocian a la gobernanza tendrán implicaciones tanto para comprender los problemas de control del agua, participación y equidad, como las posibles soluciones; y, por supuesto, el rol que asume el Estado. Esto requiere de un entendimiento de los mecanismos institucionales de control del agua y del territorio, por lo que es necesario usar conceptos que nos permitan acercarnos a los procesos sociales en términos que vayan más allá de la prescripción.

3.1. Aspectos institucionales de la gobernanza del agua

Desde una perspectiva institucionalista, se puede decir que la gobernanza es un conjunto de procesos de interacción de actores estratégicos que emergen de y forjan estructuras sociopolíticas (Prats, 2003). Dichas interacciones producen patrones de interacción que, dependiendo del grado de institucionalización³, se convierten en reglas – formales e informales – que enmarcan la acción de los agentes. Las reglas de juego resultantes tienen el propósito de resolver problemas distributivos (de recursos, servicios, participación, etc.) y de información (conocimiento sobre usos de los recursos, acceso a ellos, calidad de los servicios, etc.). En tal sentido, la gobernanza es un entramado institucional que comprende estructuras e interacciones producidas en el tiempo.

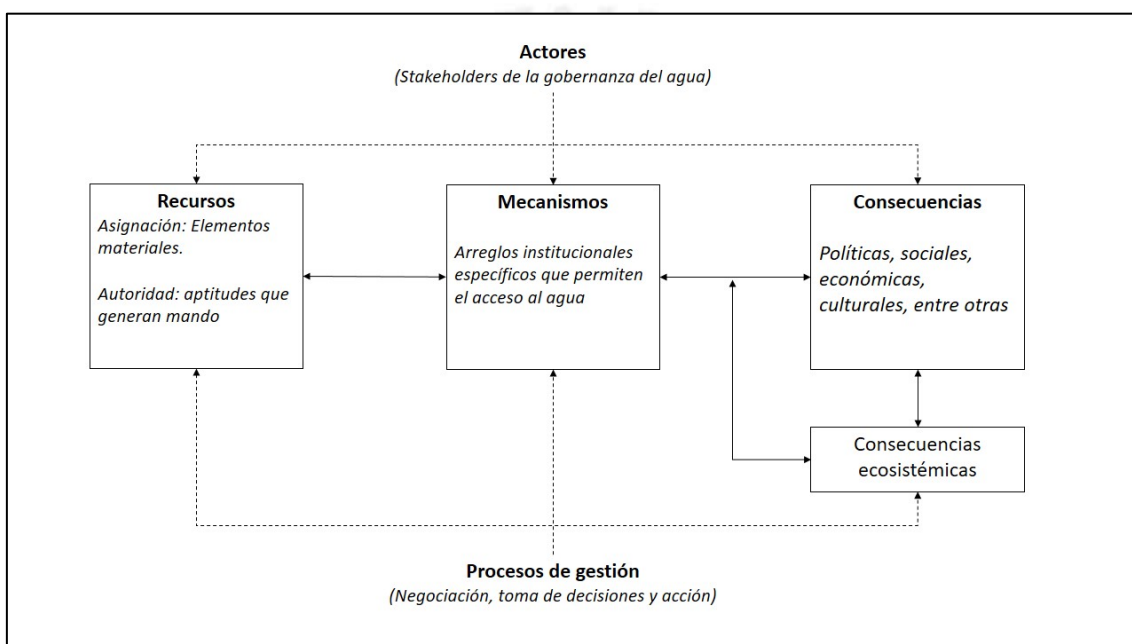
Entonces, entendemos la gobernanza como un “[...] *sistema de regulación resultado de la intervención de los actores sociales, políticos y económicos en la actividad de gobernar y en la*

³ De acuerdo a Berger y Luckman (1972), el proceso de institucionalización consiste en la reproducción de las prácticas a lo largo del tiempo. Esta reproducción vuelve “objetivas” a las prácticas, es decir, realidades externas al individuo que constituyen “*la normalidad*”. Algunas de las prácticas objetivadas se cristalizan en normas legales, convirtiéndose en parte de sistemas regulatorios formales.

definición de las reglas y de los instrumentos del Gobierno” (Fontaine & Velasco, 2011), una estructura socio-política a través de la cual el Estado se relaciona con la sociedad en un proceso de reproducción y transformación institucional, cuya dinámica depende de la naturaleza de dicha relación; es decir, de los márgenes de acción del Estado para influir en la sociedad y viceversa.

Un modelo interesante para el análisis de la gobernanza del agua es el de Franks y Cleaver (2007). Utilizando elementos de la teoría de la estructuración relacionados con los márgenes de la agencia presentan un modelo en el que analizan la gobernanza del agua a través de recursos, mecanismos, resultados, procesos y agentes.

Gráfico 1. Elementos de la gobernanza del agua



Fuente: Franks & Cleaver, 2007

Los recursos son definidos como propiedades materiales y no materiales a través de los cuales se ejerce el poder para orientar los resultados de las interacciones que constituyen la gobernanza del agua. Los recursos pueden ser de asignación – elementos materiales (tierra, agua, dinero, tecnología, etc.) – o de autoridad – aptitudes que genera mando sobre personas (Giddens, 2011). De acuerdo los autores, un agente llega a constituirse como tal en tanto puede acceder a alguno de estos recursos y desplegarlos como parte de su acción.

Los mecanismos se definen como arreglos físico-técnicos e institucionales que ordenan el acceso al agua. Las instituciones son entendidas en este enfoque como arreglos que son reproducidos y regularizados a través del tiempo y el espacio, y están sujetos a constantes procesos de evolución y cambio (Franks & Cleaver, 2007). Son habilitantes, en tanto proveen conocimientos y modos de resolver situaciones cotidianas, y constrictivas, en tanto tienen también un carácter normativo.

Los procesos son las dinámicas sociales de *“negociaciones, toma de decisiones y acción consciente e inconscientes, las cuales producen cambios en el diseño o configuración de recursos, mecanismos y resultados de la gobernanza del agua”* (Franks & Cleaver, 2007, p. 296). Por su parte, los resultados son entendidos como los productos de la interacción del resto de elementos, pueden tener efectos institucionales y efectos ecosistémicos.

Como puede verse, este modelo tiene un fuerte énfasis en las interacciones de los agentes como medio por el cual se manifiestan y se transforman estructuras sociales. Esto puede representar un problema, dado que la dimensión del poder parece difuminarse en el despliegue de recursos por parte de los agentes, expresado como una especie de balance o suma cero (Renou, 2010). El problema puede superarse con una contextualización histórica que contemple la distribución desigual de recursos y las instituciones que la legitiman. De este modo, se podrán ver con más claridad la estructura de poder y las diferencias de acceso a los recursos en las que se dan las interacciones actuales de los agentes.

En tal sentido, la participación de los agentes –entendida como incidencia en las negociaciones y la toma de decisiones sobre los recursos hídricos– será posible cuando tengan acceso a o logren producir espacios de toma de decisiones. Dichos arreglos determinarán los márgenes de acumulación y despliegue de recursos (de asignación y autoridad) por parte de los agentes. De esta manera, podremos identificar la participación dentro del sistema de la gobernanza como un factor clave en la reproducción y el cambio institucional.

Hasta aquí, podemos definir la gobernanza del agua como un entramado institucional en el que se dan prácticas sociales que organizan recursos, mecanismos, procesos y agentes con la finalidad de ejercer un tipo de control sobre el agua y el territorio.

3.2. Aspectos territoriales de la gobernanza del agua

En la línea de la tradición sociológica que proponen Franks y Cleaver para el análisis de la gobernanza del agua, debemos decir que las prácticas sociales que producen y reproducen estos arreglos institucionales, también se organizan en un espacio y un tiempo: *“[...] Los agentes se mueven en contextos físicos cuyas propiedades interactúan con las capacidades de ellos [...] mientras esos agentes actúan entre sí.”* (Giddens, 2011, p. 145). En otras palabras, las prácticas sociales no pueden desligarse del momento y el entorno en el que se dan, porque influyen y se ven influidas por ellos.

Entonces, el territorio se va produciendo socialmente junto con los arreglos institucionales que estructuran la vida social. En tal sentido, la organización del territorio estará en función de las prácticas sociales que recreen las instituciones que lo estructuran⁴. De aquí la importancia de observar las acciones tomadas por los agentes, los arreglos institucionales en las que fueron realizadas y su relación con el medio.

⁴ Por producción del territorio entendemos la delimitación de un espacio y diferenciación de otros, a partir de una combinación de infraestructura, políticas, instituciones, entre otros. La organización del territorio se refiere, en la línea de Giddens, a la definición de espacios específicos dentro del territorio, los cuales se caracterizan por instituciones, funciones y discursos que definen sus características.

Como señala Elden (2010), el territorio es una construcción histórica, pues las prácticas sociales que definen su organización y sus fronteras pertenecen a contextos históricos específicos y cambian con el tiempo; y también es una construcción geográfica, puesto que se produce en relación con espacios naturales o creados por el hombre. No obstante, el autor recalca que el territorio es también una tecnología política, un conjunto de técnicas de medición y control que permite definir el *espacio* de lo propio y la *frontera* con lo ajeno o lo extraño.

“Entender el territorio como una tecnología política no es definir el territorio de una vez por todas; es, más bien, plantear lo que está en juego cuando se intenta comprender cómo fue entendido en diferentes contextos históricos y geográficos.” (Elden, 2010, p. 17) (Traducción propia)⁵

En tal sentido, la “construcción” de la cuenca del río Ica y su trasvase en el Alto Pampas como un territorio único ha implicado procesos socio-técnicos diversos, siendo particularmente importantes aquellos relacionados con la creación de mecanismos de control del espacio y sus recursos. En este punto cobra importancia lo señalado por Perreault sobre la necesidad de esclarecer los conceptos que utilizamos, pues ellos contribuyen, en buena medida, a definir el territorio y la gobernanza.

Al respecto, un problema del manejo del agua y el territorio se relaciona con las escalas temporales y espaciales de la gestión. Las políticas públicas del agua suelen establecer escalas espaciales basadas en criterios técnicos (microcuenca, subcuenca, cuenca o local, regional, nacional), pasando por encima que los espacios que intervienen tienen escalas definidas por “[...] *fricciones históricamente sedimentadas de relaciones sociales, y como tales, son inherentemente políticas [...]*” (Perreault, 2014, p. 237)⁶. La escala, pues, es producida por prácticas sociales y relaciones de poder en el tiempo.

En suma, la gobernanza del agua tiene una dimensión territorial, la cual requiere ser explorada y explicitada debido a que el territorio es un elemento estructurador de las relaciones sociales (y viceversa); es una estructura de control que permite el aprovechamiento de los recursos, pero también la creación de conocimiento que legitima la existencia del territorio definido por un grupo humano específico; y, está en disputa con otras visiones del espacio, como es el caso del Estado y el ejemplo de las escalas.

Un concepto que permite abordar todas estos aspectos es *territorio hidrosocial*, el cual se define como

“[...] el imaginario contestado y la materialización socio-ambiental de una red multi-escalar espacialmente delimitada en el cual los humanos, los flujos de agua, las relaciones ecológicas, la infraestructura hidráulica, los medios financieros, los arreglos legales-administrativos y las instituciones y prácticas culturales son interactivamente

⁵ “Understanding territory as a political technology is not to define territory once and for all; rather it is to indicate the issues at stake in grasping how it was understood in different historical and geographical contexts.” (Elden, 2010, p. 17)

⁶ “[...] particular spatial scales emerge out of the historically sedimented frictions of social relations, and as such are inherently political[...].” (Perreault, 2014, p. 237).

definidas, alineadas y movilizadas a través de sistemas de creencias epistemológicos, jerarquías políticas y discursos naturalizadores." (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos, & Wester, 2016, p. 2) (Traducción propia)⁷

Desde esta perspectiva, la gobernanza se tiende a partir del entrelazamiento de arreglos sociales, económicos, políticos, culturales, entre otros, pues busca evidenciar cómo las dimensiones físicas del agua, especialmente la infraestructura, expresan y materializan estos arreglos (Hommes, 2015). Como es evidente, se trata de una definición que abarca una variedad de aspectos físicos (ecosistemas e infraestructura) y sociales, pero hay dos elementos destacados que vale la pena resaltar.

En primer lugar, la idea del imaginario contestado. La construcción del territorio va acompañada de *narrativas territoriales* que lo dotan de identidad y que refuerzan las fronteras materiales y políticas que demarcan un dominio. Desde este punto de vista, el territorio es también un proyecto político llevado a cabo por grupos humanos que intentan imponer su hegemonía (Damonte, 2011). Las narrativas territoriales del grupo hegemónico naturalizan el dominio, pero no están exentas de ser cuestionadas por narrativas alternas.

Esto es fundamental para entender el conflicto Ica-Huancavelica, pues en él aparecen una serie de discursos sobre el manejo del agua, pero son dos los que engloban las posiciones de iqueños y huancavelicanos. Por un lado, como bloque, los iqueños sostienen que los recursos hídricos deben concentrarse en Ica, dado que la producción agrícola lo requiere y es esta actividad la que genera desarrollo; por otro lado, el bloque huancavelicano señala que ellos también necesitan el agua para su desarrollo local, además de proteger sus ecosistemas locales (Oré & Geng, 2014).

A estos discursos, que revelan proyectos políticos sobre el territorio, se suma la visión del Estado, que aunque se presenta como neutra, en la práctica tiene una serie de objetivos que, en algunos casos, se alinean con las posiciones de ciertos actores y, en otros, plantea cuestiones totalmente nuevas. De este modo, el nuevo modelo de gobernanza aparece como un nuevo proyecto político en la cuenca.

En segundo lugar, la idea de la *materialización socio-ambiental de una red multiescalar espacialmente delimitada* sugiere que existen relaciones socio-ambientales a múltiples escalas que tienen efectos concretos en el territorio y los grupos humanos. Otro aspecto interesante sobre este punto es la idea de que las redes son multiescalares, pues nos propone entender la apropiación del agua a múltiples niveles, no necesariamente definidos por sus convenciones técnico-normativas.

Aquí volvemos al problema de la escala, el cual se presenta de dos maneras. La primera, que adelantamos líneas atrás, sobre los ámbitos en los que se gestiona el agua en la cuenca y cómo las escalas pueden ser impuestas arbitrariamente, ignorando factores históricos y políticos. La

⁷*"the contested imaginary and socio-environmental materialization of a spatially bound multi-scalar network in which humans, water flows, ecological relations, hydraulic infra-structure, financial means, legal-administrative arrangements and cultural institutions and practices are interactively defined, aligned and mobilized through epistemological belief systems, political hierarchies and naturalizing discourses."* (Boelens et al., 2016, p. 2)

segunda implica ir un paso más allá y pensar las escalas como espacios donde los actores tienen la posibilidad de moverse con fluidez, pasando de una escala, aunque también pueden encontrar obstáculos, dependiendo de sus dinámicas políticas, productivas, sociales, etcétera.

Hoogesteger y Verzijl (2015) muestran cómo las comunidades del Alto Pampas tejieron redes multiescalares que les permitieron coordinar acciones locales (movilizaciones, discursos, etcétera), regionales (presión sobre el gobierno regional), nacionales (participación en las mesas de diálogo) y globales (conexiones con organizaciones internacionales y acciones legales). La estrategia política de las comunidades revela que las escalas son importantes para situar la acción, pero que esta traspasa sus fronteras y se engarza con procesos más amplios o más específicos, según como se mire.

Un aspecto importante que se evidencia en este punto es que la cuenca hidrográfica, como escala natural de la gestión, es cuestionable. Budds e Hinojosa (2012) sostienen que el ciclo hidrológico es heterogéneo y complejo, sugiriendo que este proceso *natural* asociado a la cuenca escapa de la delimitación geográfica que se le atribuye. Asimismo, las autoras enfatizan que en la cuenca ocurren una serie de procesos – como los ya mencionados – que escapan a las fronteras y jurisdicciones político-administrativas establecidas.



Capítulo 2. Diseño de la investigación

1. Planteamiento del problema

En el año 2009, el Perú inició un proceso de cambio institucional en la gestión de los recursos hídricos con la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos N° 29338. A partir de ellos, el Estado esperaba instaurar un modelo de gobernanza basado en el enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, es decir, una estructura de gestión que, en términos teóricos, garantizara la eficiencia en el uso del agua, la equidad en el acceso y la integridad ecológica (Van der Zaag, 2007), y que en términos prácticos redujera la alta conflictividad de la competencia por el agua entre actividades extractivas (e industriales) y comunidades locales (Panfichi & Coronel, 2011).

Para ello, las reformas institucionales introdujeron una reorganización administrativa y territorial de la gestión del agua, que –aunque no expresamente– planteaba cambios en las relaciones de poder entre los actores del agua. Administrativamente se crearon organismos desconcentrados a nivel de cuenca hidrográfica (Autoridades Locales del Agua – ALA) y en agrupaciones de cuencas (Autoridades Administrativas del Agua – AAA), las cuales se constituyeron como un nivel intermedio entre la gestión local y nacional de los recursos hídricos. Territorialmente se reconoció a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión; es decir, se convirtió en la referencia territorial a partir de la cual se implementaron las políticas públicas y se establecen las jurisdicciones⁸. Finalmente, en términos políticos, se amplió la participación en la gestión del agua a la sociedad a través de la creación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, en el que los usuarios del agua tendrían la posibilidad de tomar decisiones sobre los recursos hídricos de su cuenca por intermedio de representantes electos.

Uno de los espacios en los que se planeó implementar intensivamente el nuevo modelo de gobernanza fue la cuenca del río Ica-Alto Pampas, un espacio con una actividad agroexportadora importante y un fuerte conflicto por el agua que tuvo repercusiones nacionales. En tal sentido, las autoridades del agua esperaban que el nuevo modelo de gobernanza sirviera como una estructura sobre la cual los actores resolvieran sus diferencias y gestionaran conjuntamente el agua; sin embargo, las particularidades del conflicto representaron un gran obstáculo para su implementación.

En primer lugar, el valle de Ica –ubicado en una zona desértica– enfrentó una aguda crisis de agua producida por la explotación del acuífero con fines agroindustriales. El éxito en la producción de cultivos no tradicionales –espárrago, uva red globe, entre otros– desde mediados de los años noventa tuvo como correlato un rápido descenso del nivel freático, lo que ha provocado problemas de acceso al agua para los agricultores –particularmente, pequeños productores– y centros urbanos del valle (Oré et al., 2014).

En segundo lugar, agroexportadores, autoridades políticas y algunos organismos públicos pusieron en marcha proyectos para ampliar la capacidad de un trasvase ya existente (Sistema

⁸ Hay casos especiales que, por sus particularidades, varían en ámbito y jurisdicción. Por ejemplo, para las cuencas Chillón, Lurín y Rímac existe una sola ALA.

Choclococha) en una cuenca contigua (Pampas) para llevar más agua a Ica, pero sin consultar a las comunidades campesinas e indígenas de la zona (Pacheco, 2010). Uno de estos proyectos era el canal colector Ingahuasi, que recolectaría agua de fuentes que abastecen a la comunidad de Ccarhuancho, ante lo cual la comunidad opuso resistencia mediante movilizaciones y acciones legales, originando así al conflicto Ica-Huancavelica en el año 2006, tres años antes de las reformas institucionales del agua (Suárez Rojas, 2009).

En tercer lugar, las comunidades de la zona plantearon su resistencia al proyecto Ingahuasi a partir de su mala experiencia con los impactos ambientales del Sistema Choclococha, la posibilidad de desecamiento de sus fuentes de agua y pastos con la construcción del canal, la escasez estacional a la que se enfrentan, y la afectación de su principal actividad productiva: la ganadería alpaquera (Pacheco, 2009; J. Postigo, 2005; Urteaga, 2014). Las principales demandas de las comunidades del Alto Pampas han sido la mayor participación en la toma de decisiones que puedan afectar su acceso al agua, y compensaciones por los daños ambientales causados por el Sistema (Oré & Geng, 2014). Demandas frente las que sus contrapartes iqueñas opusieron una férrea defensa, anteponiendo sus derechos legales sobre el agua de Choclococha y la legitimidad de su uso para la agroexportación, una actividad que, según ellos, representa desarrollo y bienestar.

En suma, el *boom* provocó una crisis del agua que fue extendiéndose hacia las partes altas de la cuenca y a su zona de trasvase. Las principales características del conflicto fueron la falta de control en la explotación del acuífero de Ica, la toma de decisiones unilaterales sobre el aprovechamiento del agua en la cuenca para beneficiar al valle, y la experiencia de las comunidades del Alto Pampas con los impactos del Sistema Choclococha (Cárdenas, 2012; Oré et al., 2014; Pacheco, 2010).

Diversos estudios han analizado estos factores o condiciones para comprender las distintas facetas del conflicto: los imaginarios de los actores, sus intereses, discursos y estrategias, así como, los procesos que influyeron en el conflicto, tal como la descentralización (Hoogesteger & Verzijl, 2015; Oré & Geng, 2014; Pacheco, 2009; Suárez Rojas, 2009; Urteaga, 2014). En estas investigaciones, el conflicto es presentado como una lucha por la legitimidad de los usos del agua basada en la legalidad, la eficiencia técnica y, fundamentalmente, en ideas divergentes sobre el desarrollo. Entonces, el conflicto se presentó como una lucha constante por posicionar demandas de agua particulares como lo deseable para el resto de actores a distintos niveles: primero, entre los principales actores del conflicto (el PETACC y las comunidades); segundo, ante los gobiernos regionales y entre ellos; y tercero, ante el Gobierno central, que es al mismo tiempo, financista de los proyectos de trasvase, evaluador de los mismos, y mediador de conflictos⁹.

Los análisis centrados en las demandas de los actores del conflicto nos han permitido entender sus motivaciones, intereses y estrategias, y son una puerta de entrada para comprender los proyectos territoriales que cada uno de estos actores tiene sobre la cuenca y el agua. Dichos

⁹ En un trabajo conjunto con María Teresa Oré, próximo a publicarse, observamos cómo el Estado es una variable compleja en el conflicto, pues es un espacio de contienda, y también participa como actor. De igual modo, a veces se presenta como un actor orgánico, pero usualmente aparece como un conjunto de actores desarticulados e, incluso, en tensión.

proyectos implican fijar fronteras a un espacio específico, así como reglas y autoridad (Damonte, 2011); es decir, los territorios se producen en la vinculación del espacio físico y los mecanismos institucionales de control. En tal sentido, las reformas institucionales promovidas por el Estado representan un proyecto de reorganización del espacio y el poder en la cuenca.

Siguiendo la exposición anterior, en la cuenca Ica-Alto Pampas existen dos grandes narrativas territoriales: el iqueño-agroexportador y el huancavelicano-comunero. La primera, justifica la organización del territorio en función de los recursos que puede transformar en capital; la segunda, trata de hacerlo en razón de sus medios de subsistencia y estructura social. En consecuencia, el conflicto entre Ica y Huancavelica sería fruto de este desencuentro y, dado que la gestión del agua en la cuenca está marcada por el conflicto (Oré & Geng, 2014), la tensión entre estos proyectos sería la característica principal de la gobernanza del agua.

La presente investigación analiza el impacto que ha tenido la implementación del nuevo modelo de gobernanza del agua, propuesto por la Autoridad Nacional del Agua, en el conflicto Ica-Huancavelica, tomando en consideración que, dependiendo de su aplicación, las reformas pueden reforzar alguno de los proyectos territoriales existentes en la cuenca o dar paso a uno alternativo.

2. Objetivos de la investigación

1. Analizar cómo las reformas institucionales del agua a nivel nacional afectan la gobernanza del agua a nivel regional y local.
2. Entender la complejidad de la gobernanza del agua a partir de los proyectos territoriales que entran en contienda a nivel de la cuenca Ica-Alto Pampas.
3. Estudiar la relación entre la dimensión administrativa, territorial y política de las reformas institucionales del agua en el ámbito de una cuenca hidrográfica que se superpone con dos gobiernos regionales.

3. Estudios sobre la gestión del agua en el Perú e Ica

3.1. La GIRH en el Perú

Como señalan Orlove y Caton (2010), por la amplitud espacial y temporal de su difusión, la GIRH es un concepto que presenta una serie de variaciones de acuerdo a periodos y lugares en las que ha sido utilizada. Mientras en países como México y Brasil la GIRH fue introducida en la década de los noventa, en el Perú, la GIRH llegó a la legislación en el 2009 y fue precedida de un álgido debate sobre la privatización de la gestión e, incluso, del propio recurso. Este debate es un punto clave para comprender la complejidad del nuevo modelo de gobernanza del agua, pues algunas de las ideas y políticas formuladas en función de la entrada de la privatización persisten en la institucionalidad del agua a nivel nacional, así como en el imaginario de los actores.

A inicios de los noventa, la gestión del agua en el campo estaba en una situación crítica debido a una crisis generalizada de la economía nacional, la producción agrícola y las capacidades del

Estado (Cabtree, 2005; Oré, 1998; Sheahan, 2001). El gobierno de Alberto Fujimori llevó a cabo reformas neoliberales que buscaron una mayor participación del sector privado en la gestión del agua, tanto en la agricultura como en el saneamiento urbano. Estas medidas sustituirían de facto el marco institucional de la Ley General de Aguas N° 17752, que había convertido al Estado en el principal administrador de los recursos hídricos. La idea del gobierno era copiar el modelo chileno de privatización del recurso y los servicios de agua, bajo el supuesto de que el mercado resolvería los problemas que la ineficiencia del Estado no resolvió (Solanes, 2014).

Oré y Rap (2009) muestran que, en el caso del agua para riego, a finales de los años ochenta se había dado algunos pasos previos para la privatización, con la promulgación del Decreto Supremo 037-89-AG, que transfería a las organizaciones de regantes varias de las funciones administrativas del Estado en esta materia. La expectativa del gobierno era permitir la entrada de operadores privados que se hicieran cargo de la infraestructura de riego.

Los autores también observan que a pesar de los esfuerzos de funcionarios públicos y agentes privados para privatizar el agua, gremios de trabajadores, juntas de usuarios y otras organizaciones de la sociedad civil realizaron movilizaciones y tomaron acciones legales para evitar la instauración del modelo privatista (Oré & Rap, 2009). Lo que, finalmente, lograron.

A pesar de ello, el gobierno de Fujimori promulgó una serie de leyes que permitieron la participación del empresariado en el campo, por intermedio de la liberalización de tierras y agua. Se promulgaron el Decreto Legislativo 653 y el Decreto Supremo N° 048-91-AG que modificaron aspectos importantes de la normativa de ese entonces –que había consagrado una fuerte presencia del Estado– para favorecer la inversión privada y generar incentivos para la exportación (Oré et al., 2009; Rendón Shneir, 2009; Velazco & Velazco, 2012).

Uno de los cambios resaltantes que se realizaron a la Ley 17752 fue la eliminación del principio de aleatoriedad, instaurado en el artículo 26 de la ley, el cual establecía que los derechos de uso del agua se asignaban de acuerdo a las demandas, a la disponibilidad del recurso y, según el artículo 27, a un orden prelatorio. Con el DL 653 se garantizaba a los inversionistas la dotación de agua superficial en el caso de que financiaran ellos mismos la exploración y explotación de agua subterránea.

Los cambios normativos de los noventa no logran privatizar el agua, pero sí liberalizarla, abriendo la posibilidad a empresas privadas de acceder al agua sin mediación de las juntas de usuario y con menos “*trabas*” burocráticas por parte de las Administraciones Técnicas de Distrito de Riego (ATDR); ambas instituciones surgidas en el marco de la Ley 17752.

En el valle de Ica, la liberalización del agua inició una competencia por el agua subterránea entre empresas agroexportadoras, medianos productores, asociaciones de pequeños productores y centros urbanos (Oré et al., 2014). Como resultado de dicha competencia, se desataron conflictos locales por el agua que marcan la historia del valle de los últimos veinte años.

Las administraciones técnicas de distrito de riego recibieron la función de entregar licencias de uso de agua, antes desempeñada por la Dirección General de Aguas; con esto se pretendía descentralizar en alguna medida la administración de los derechos, al tiempo que se facilitaba

el otorgamiento de derechos de agua a los nuevos inversionistas agrarios (Oré et al., 2009). Es decir, se inició un proceso de *liberalización* de la gestión con el peso en las organizaciones de usuarios y los empresarios.

El resultado de estos cambios normativos fue un marco legal híbrido, en el que la Ley General de Aguas seguía vigente, pero con un conjunto de normas que la modificaban (Laureano Del Castillo, 1994). Un rasgo característico de este marco institucional era la *fragmentación de la gestión*, traducida en la poca coordinación que realizaban los actores de distintos sectores, incluso dentro del Estado (Oré et al., 2009).

En la primera década del siglo XXI se retomó el debate sobre una nueva ley de recursos hídricos. Este periodo estuvo marcado por la influencia del enfoque GIRH en las propuestas de ley, los conflictos sociales, y por políticas de gobierno muy marcadas para fomentar actividades extractivas, especialmente en el gobierno de Alan García (2006-2011). La interacción de estos factores produjo como resultado un proceso en el que los diversos actores del agua participaron para formular un anteproyecto de ley consensuado, pero con intentos del gobierno por imponer un marco institucional acorde con sus objetivos económicos, asociados a la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Oré & Rap, 2009).

De esta forma, en el año 2008, el gobierno creó la Autoridad Nacional del Agua y el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos sin consulta alguna con los usuarios. Esto provocó tensiones entre el gobierno y la Junta Nacional de Usuarios de Riego, que había tenido un papel protagónico hasta el momento (Oré & Rap, 2009). En marzo del 2009, tras una serie de reuniones y negociaciones entre la Junta, el Ejecutivo y el Congreso, se promulgó la Ley de Recursos Hídricos N° 29338, que recogió aspectos clave del manejo del agua como, por ejemplo, los mecanismos de participación de los usuarios (consejos de cuenca) y, también, mantuvo la puerta abierta a la entrada de operadores privados.

El carácter vertical con el que se introdujo el nuevo modelo en el país, así como el peso del sector privado, son rasgos que aparecen en la implementación de la Ley a nivel regional y local. Casos como el de la cuenca del río Santa, o la del Chancay-Lambayeque, muestran los principales problemas del proceso. En el primero, las dificultades de implementación de la nueva arquitectura institucional respondían a su carácter meramente técnico, así como a la racionalidad burocrática que le impedía adaptarse a las características de la cuenca, altamente compleja y fragmentada (Lynch, 2012). En el segundo, la implementación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca no cambió las asimetrías de poder, como previeron las autoridades del agua. La correlación de fuerzas en la cuenca sigue siendo la misma, pues los grandes actores del agua –la Junta de Usuarios, la gran minería y la ciudad– mantienen su influencia sobre los recursos hídricos de sus respectivas localidades (Cano, 2013).

Casos más recientes, como los de Cajamarca y Espinar, muestran la flexibilización de los mecanismos de participación en la toma de decisiones. Preciado y Álvarez (2016) han identificado que, en los últimos años, se han dado normas que recortan las capacidades de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca y sus respectivos planes de gestión en materia de entrega de derechos de uso de agua para la minería.

“El Reglamento de Procedimientos Administrativos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua y de Autorización de Ejecución de Obras en Fuentes Naturales de Agua (Resolución Jefatural 007-2015-ANA) representa la búsqueda de la reducción política del problema de los DUA en contextos con actividad minera a través de la simplificación del procedimiento y la eliminación de la participación de instituciones y espacios de diálogo.” (Preciado & Alvarez, 2016, p. 204)

Como puede verse, la GIRH en el Perú presenta elementos particulares del contexto en el que se produjo la ley y en el que se viene implementado; sin embargo, presenta aspectos organizativos y de la gestión en la práctica que tienen similitud con aquellos descritos en términos globales. Asimismo, es importante resaltar que todavía son pocos los estudios sobre el impacto de la Ley y la GIRH en el Perú a nivel regional y local, a pesar de la relevancia de estos espacios para comprender las traducciones, ajustes y/o reinterpretaciones del modelo cuando es puesto en práctica en contextos de actividades extractivas y de exportación de materias primas acompañados de alta conflictividad.

En relación con esto, el caso de la cuenca del río Ica y el Alto Pampas es peculiar, pues presenta una zona baja agroindustrial muy exitosa pero con poca disponibilidad de agua, mientras que las partes altas de la cuenca se caracterizan por economías campesinas muy heterogéneas en su orientación –algunas conectadas con el mercado internacional de la fibra de alpaca, otras a mercados locales de productos básicos, y otras de subsistencia –y en espacios con una relativa abundancia de agua. Las demandas de aguade los distintos usuarios y la dinámica de la política regional produjeron uno de los conflictos por el agua más emblemáticos del país. En este ambiente de crecimiento económico y conflictividad regional, el Estado inició la implementación de su nuevo modelo de gobernanza.

3.2. Relaciones de poder y gestión del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas

Aun son pocas las investigaciones sobre la implementación de las nuevas políticas del agua en la cuenca del río Ica; no obstante, hay una buena cantidad de trabajos sobre temas relacionados a la gestión del agua, las relaciones de poder y otros aspectos relacionados con el tema.

La investigación más importante sobre el valle la realizó María Teresa Oré (2005) en su libro *Agua. Bien Común y Usos Privados*. En ella, la autora recoge datos, crónicas, testimonios y documentos técnicos que revelan la trayectoria del uso del agua en el valle desde inicios del siglo XX hasta inicios del XXI. En su trabajo, se pueden observar los cambios de los actores del agua, las instituciones y el propio paisaje en el tiempo, lo que revela una estrecha vinculación entre los aspectos físicos e institucionales del agua.

Entre los cambios más importantes del valle en el siglo XX se encuentran las varias ampliaciones del canal de riego La Achirana, lo que implicó a su vez la ampliación de la frontera agrícola sobre tierras indígenas; los cambios en el marco institucional nacional que modificaron las reglas locales de aprovechamiento de agua y que permitieron, en las últimas

décadas, pasar de un modelo de gestión centrada en el Estado a uno con ribetes privatistas¹⁰; y la aparición de la agroexportación como el nuevo motor productivo del valle, lugar que alguna vez tuvieron las cooperativas y, antes de ellas, las haciendas algoneras (Oré, 2005).

Sobre esto último, fueron las políticas de liberalización de la tierra y el agua en los años noventa las que permitieron la entrada de capitales privados al valle, lo que luego tuvo impactos sociales y ambientales de distinto tipo, como el aumento del empleo, el alza de los salarios rurales y el crecimiento de la economía local (Chacaltana, 2007; Poder, 2012), pero al mismo tiempo la explotación intensiva del acuífero. Este proceso concatenado de crecimiento económico y problemas de agua es abordado por Eric Rendón (2009) en *Agroexportación, desempeño ambiental y propuesta de manejo sostenible de recursos hídricos en el valle de Ica: 1950-2007*, investigación en la que demuestra cómo los periodos de auge productivo han desatado problemas de escasez relativa de agua.

Un ejemplo claro reciente es el de la agroexportación de cultivos no tradicionales (espárragos, uva red globe, cítricos, etc.). El libre acceso al agua subterránea y el proceso de crecimiento del área cultivada en terrenos áridos, ocasionó la explotación intensiva o sobreexplotación del acuífero¹¹ (Hepworth, Postigo, Güemes Delgado, & Kjell, 2010). Esto tuvo un efecto directo en descenso del nivel freático y, en consecuencia, en el acceso al agua de otros productores y centros urbanos. Como señala Cárdenas (2012), la apropiación del agua subterránea por la agroexportación es un fenómeno tecnológico, pero también social, pues se sostiene en un conjunto de actores e instituciones que normalizan este proceso, invisibilizando las demandas de pequeños productores que dependen del agua de pozo para mantener sus cultivos en la temporada de estiaje.

La situación del acuífero ha sido documentada en distintos momentos a lo largo del siglo XX, sobre todo, en los últimos cincuenta años. Los estudios técnicos más importantes son los de Tahal (1969a), la ONERN (1971), el INRENA (2003), INGEMMET (2010) y, recientemente, los de la ANA (2012; 2009a). En estos y otros estudios se evidencian los problemas de agua del valle y los impactos en el acuífero; de igual manera, se proponen medidas de gestión que, en algunos casos, llegaron a convertirse en políticas públicas; por ejemplo, la veda de pozos de 1971, que utilizó los datos del informe Tahal.

Los impactos de la sobreexplotación del acuífero no solo se pueden ver en sus aspectos físicos o socioeconómicos relacionados con la producción; también pueden verse en puntos de intersección de estos temas. En un estudio comparativo entre los valles de Ica y Virú, Marshall (2014) encuentra que el aprovechamiento de tierra y agua para la agroexportación ha llevado a un proceso de concentración de estos recursos y, al mismo tiempo, a una reorganización o

¹⁰ La investigación de Oré llega hasta inicios de los años dos mil, por lo que no llega a ver los impactos de la nueva Ley de Recursos Hídricos

¹¹ Hay un debate sobre si es adecuado o no llamar “sobreexplotación” a lo que ocurre en Ica, donde se extrae más agua de la que se recarga en el acuífero. Algunos sostienen que esa información es suficiente para declarar sobreexplotación (Cárdenas, 2012; Hepworth et al., 2010); otros (los agroexportadores y algunos funcionarios) dicen que se requieren de más datos para ello. En este trabajo se utilizará la palabra “sobreexplotación” para hablar de la situación del acuífero iqueño en tanto es utilizada en documentos oficiales y hay actores importantes de la zona (incluidos agroexportadores) que así lo afirman.

reconfiguración del espacio: el espacio de la agroexportación, dinámico, con recursos (naturales) que favorecen su desarrollo; y, espacios marginalizados, que reciben impactos ambientales, sociales, económicos negativos. Por su parte, Damonte (2015) señala que el aprovechamiento del agua en estos espacios se estructura gracias a la existencia de un proyecto político agroexportador, que integra tecnología, instituciones y discursos para construir un *territorio hidrosocial*, en el que la agroexportación es el eje del desarrollo.

Los trabajos de Marshall y Damonte ponen en primer plano al *territorio* como un espacio construido multidimensionalmente, en constante transformación y en contienda. En tal sentido, el territorio se estructura no solo en relación con el aprovechamiento de recursos, sino a través de proyectos políticos de distintos grupos humanos que buscan controlar el espacio y organizarlo de acuerdo a dinámicas propias (Damonte, 2011).

Este proyecto político territorial ha sobrepasado las fronteras del valle, y se ha convertido en una de las visiones de la gestión del agua dominantes en la cuenca. Como describen Oré, Bayer, Chiong y Rendón (2014) la situación de *emergencia hídrica* en el valle –declarada por el Gobierno Regional de Ica– llevó a los productores y autoridades iqueñas a impulsar proyectos de trasvase en la cuenca del río Pampas (una cuenca contigua a la de Ica), bajo el discurso de que el desarrollo del valle alcanza, de una manera u otra, a los habitantes de toda la cuenca¹². Este discurso ganó espacio entre los productores del valle y las autoridades, y sirvió para amalgamar la posición de los iqueños frente a la de los huancavelicanos (Oré & Geng, 2014).

Una de las suposiciones de este discurso es la creencia de que la parte alta de la cuenca del río Pampas es, primero, un espacio despoblado y, segundo, un espacio abundante en recursos, lo que en ambos casos es relativo, pues hay que tener en cuenta factores como la estacionalidad, los ciclos productivos, los efectos del Cambio Climático, entre otros factores (Urteaga, 2014). Por ejemplo, Postigo, Young y Crews (2008) realizaron una investigación sobre cambios en los patrones de pastoreo en el distrito de Pilpichaca (cuenca alta del Pampas), en el que relacionan las transformaciones organizacionales de la ganadería alpaquera con los efectos del Cambio Climático. Esta investigación presenta la problemática del agua y el pastoreo a nivel local, lo cual da luces sobre las dinámicas locales en el uso del agua y otros recursos (bofedales) y, en esa medida, permite comprender mejor las motivaciones de las comunidades indígenas en el marco del conflicto Ica-Huancavelica.

Sobre el conflicto observado desde una perspectiva huancavelicana, hay trabajos muy llamativos. Primero, el de Suárez Rojas (2009), que presenta las perspectivas de las comunidades indígenas sobre los impactos del Sistema Choclococha y lo que esperan del Canal Colector Ingahuasi, pero también una descripción detallada de las acciones de los comuneros para evitar la realización del proyecto. Segundo, los trabajos de Ivonne Pacheco (2009, 2010) sobre la trayectoria del conflicto, particularmente la síntesis de todo lo actuado por las comunidades desde el inicio del conflicto hasta el fallo del TLA. Tercero, la investigación de Jaime Hoogesteger y Andres Verzijl(2015) sobre la naturaleza multi-escalar de las redes construidas por las comunidades para la defensa de las fuentes de agua.

¹² Esta idea se basa en la proveniencia de buena parte de la mano de obra que trabaja en las empresas, la cual viene de zonas cercanas de Huancavelica y otras partes del sur del país.

La mayoría de los textos mencionados hace referencia a mecanismos de control del agua y el territorio en distintos espacios de Ica y Pampas, así como al conflicto que se produce cuando entran en disputa derechos sobre el agua que pertenecen a sistemas normativos distintos (legales y consuetudinarios, comunales e individuales, etcétera).

En un sentido amplio, todos ellos se refieren a la gobernanza del agua; sin embargo, son pocos los trabajos que se detienen a hacer una discusión sobre la pertinencia y utilidad del concepto; así como, su relación con la construcción del territorio. Gobernanza es un concepto que puede ayudarnos a comprender un proceso de transición institucional entre el auto-gobierno, heredado de las reformas neoliberales de los noventa, y la presencia del Estado.

Por ello, el presente trabajo es una contribución a un campo de estudio que está en pleno desarrollo. En la siguiente sección, presentaremos algunos conceptos que nos ayudarán a comprender mejor la relación entre los aspectos institucionales y la estructuración del espacio.

4. Preguntas de investigación

- Pregunta principal: ¿En qué medida la implementación del nuevo modelo de gobernanza del agua, promovido por la ANA, ha influido en el conflicto Ica-Huancavelica?
- Preguntas específicas:
 - ¿Cuáles son las características de la gobernanza del agua en la cuenca del río Ica?
 - ¿Quiénes son los principales actores del agua en la cuenca?
 - ¿Cuáles son los mecanismos de control y participación para la gestión del agua a nivel de la cuenca?
 - ¿Qué particularidades tiene el modelo de gobernanza del agua propuesto por la ANA?
 - ¿Cuáles son sus alcances y cuáles sus limitaciones?
 - ¿Cómo ha sido implementado en la cuenca Ica-Alto Pampas?
 - ¿Qué cambios territoriales y organizativos en la gestión del agua han ocurrido y cuáles han sido sus consecuencias?
 - ¿Qué ha cambiado en los mecanismos de control del agua luego de la implementación del nuevo modelo de gobernanza y qué no?

5. Metodología

Esta investigación aborda dos grandes temas. Por un lado, el de la gobernanza del agua, que supone el estudio de los mecanismos de control, los procesos de toma de decisiones y la organización territorial para el aprovechamiento de los recursos hídricos. Por otro, el de la crisis del agua como resultante de procesos físico e institucionales relacionados con la apropiación y uso del agua; es decir, como consecuencia del o los modelos de gobernanza dominantes en distintos periodos.

Para analizar estos aspectos se seleccionó la cuenca del río Ica por las evidentes diferencias sociales y productivas entre la cuenca baja y la cuenca alta, así como por las distintas maneras de apropiación del agua. La estrategia de análisis, entonces, debe considerar tanto los ecosistemas que interactúan directamente con los grupos humanos a ser estudiados, los actores, los arreglos institucionales en los que se desenvuelven, y sus impactos sociales y ambientales.

El acercamiento a los ecosistemas y los impactos ambientales se realizó por medio de información secundaria, estudios técnicos, reportes de organismos públicos competentes e información bibliográfica. En el Perú y en Ica, la información producida por las autoridades del agua es cuestionada constantemente, debido a ciertas limitaciones técnicas, a percepciones de los usuarios y a intereses en juego (Geng, 2013). Para matizar la información técnica de la Autoridad del Agua y las percepciones de los usuarios, se aplicó una triangulación de métodos y fuentes a lo largo de la investigación.

La triangulación es entendida como “la utilización de múltiples puntos de referencia [...] para el análisis de una misma realidad social”(Cea D’Ancona, 2012, p. 47). En esta investigación, la triangulación se traduce en la utilización de la información técnica contrastada con entrevistas a los usuarios, observación participante y revisión de fuentes secundarias.

Cuadro 1. Fases del trabajo de campo

Fase	Lugar y temporada	Periodo
1	Ica. Estiaje (julio-setiembre 2011)	Dos meses.
2	Ica. Avenidas (enero-marzo 2012)	Tres meses.
	Tambo-Huancavelica. Lluvias (abril 2012)	Tres días.
3	Huancavelica. Seca (Julio-Agosto 2014)	Dos semanas.
	Ica. Estiaje (Agosto 2014)	Una semana.
4	Huancavelica. Lluvias (Febrero 2015)	Un mes.

*Además de los campos programados, se realizaron varias visitas cortas a la ciudad Huancavelica e Ica a lo largo del 2014, 2015 y 2016

Esta investigación se centrará en el análisis de los mecanismos de control y toma de decisiones asociadas a la lógica de la apropiación del agua en la cuenca, y será contrastada con dinámicas de actores e instituciones locales.

Por ello, además de describir los problemas del agua a lo largo de la cuenca, estudiamos los mecanismos de control infraestructural e institucional del agua, así como su incidencia en la toma de decisiones sobre la gestión. Se recurrió a la revisión de documentos técnicos para describir las características de la infraestructura de trasvase, las normas y las instituciones que han aparecido en la cuenca a lo largo del tiempo. Las entrevistas también fueron una herramienta importante para recoger percepciones, perspectivas, datos y hechos de la historia reciente de la cuenca; esto fue muy útil para reconstruir la trayectoria de los actores y el conflicto. Finalmente, la observación participante ayudó a comprender mejor la interacción de los actores en espacios formales y no formales.

En cuanto al componente ético de la investigación, los entrevistados fueron informados de los objetivos de la investigación; así mismo, fueron invitados a participar en los eventos de presentación de los proyectos interdisciplinarios de la PUCP de los que fue parte la presente investigación: “¿Escasez de agua? Retos para la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica” (2011-2013) y “Estado y escasez: Políticas públicas y emergencia hídrica en la cuenca del río Ica” (2014-2016). Muchos de ellos recibieron la publicación producida en el primer proyecto y, en el caso del proyecto más reciente, se tiene previsto que también reciban una copia de manera gratuita.

Al hacer explícitos estos aspectos, se busca evidenciar que los sujetos de la investigación e informantes en general tenían pleno conocimiento de los objetivos de los proyectos y la presente investigación. Es relevante tener esto en consideración, porque durante las fases de levantamiento de información no se aplicó el formato escrito del consentimiento informado, pero sí se hizo verbalmente.

Cuadro 2. Entrevistas realizadas

Institución	Nº personas entrevistadas
Autoridad Nacional del Agua	
AAA Cháparra-Chincha	4
ALA Ica	2
ALA Río Seco	1
Actores de Ica	
Junta de Usuarios La Achirana	7
JUDRI	2
JUASVI	5
Junta de Usuarios Río Seco-Lanchas	2
Gobierno Regional de Ica	3
Asociación de Agricultores de Ica	1
PETACC	3
Información	1
Actores de Huancavelica	
Comité Asuntos Comunales de Ccarhuancho	2
Federación Regional de Criadores de Camélidos de Huancavelica (FERCAMH)	1
Gobierno Regional de Huancavelica	5
PRODERN	1
Grupo Impulsor CRHC Hca	1
Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH)	2
Total	43

Por último, se utilizarán cuatro tipos de herramientas informáticas de gestión y análisis de datos. Primero, el paquete Microsoft Office para tareas básicas como la redacción (Word), la elaboración de tablas y manejo de información cuantitativa (Excel) y la realización de gráficos y esquemas (Power Point y Vizio). Segundo, el programa gratuito Mendeley para gestión de citas

bibliográficas, lectura y organización de textos. Tercero, Atlas.ti para la organización y análisis de información cualitativa. Y cuarto, el software de análisis espacial ArcGis, para la elaboración de mapas temáticos.



Capítulo 3. Crisis del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas

En el presente capítulo presentaremos las características físicas de la cuenca del río Ica y la cuenca alta del río Pampas, dos espacios interconectados por un trasvase de agua superficial que vincula física y socialmente a dos espacios muy diferentes: el valle de Ica, ubicado en una zona árida de la costa peruana, y las planicies y bofedales del Alto Pampas, en una zona altoandina. De igual manera, presentaremos datos de la situación crítica del acuífero de Ica, la cual gatilló los procesos que serán analizados a lo largo de este trabajo y que involucran a los dos espacios mencionados.

1. Características físicas de la cuenca del río Ica, el valle y el acuífero

La cuenca del río Ica se ubica en la costa central sur del Perú, entre la cara occidental de la Cordillera de los Andes (cuyo punto más alto es el cerro Huayhuanco a 4 500 m.s.n.m.) y el océano Pacífico. Tiene una morfología sinuosa y alargada¹³ con dirección preferencial de este-oeste, cambiando a norte-sur en la cabecera del valle de Ica¹⁴, con fondos profundos y fuertes pendientes (INGEMMET, 2010).

El área total de la cuenca y área de drenaje (A) es de 7 188,5 km². El área de la cuenca de recepción (Ac), lugar donde ocurren la mayor parte de las precipitaciones, es de 2 342,9 km²; y, el área de la cuenca húmeda (Ah), zona donde la precipitación anual está por encima de los 200 mm, es de 1 686,6 km². El factor de forma de la cuenca (Ff) es de 0,12, es decir, la morfología de la cuenca impide que esta capte en toda su extensión el agua de las precipitaciones (INGEMMET, 2010). Anualmente, la precipitación promedio es de 403,76 mm; sin embargo, la escorrentía superficial (Ce), es decir, la altura de agua precipitada que escurre por la cuenca, alcanza los 77,26 mm. El porcentaje de escurrimiento es de 19.13% y su coeficiente es 0,19; en otras palabras, de todas las lluvias que caen sobre la cuenca, el 19% escurre a través de sus cauces.

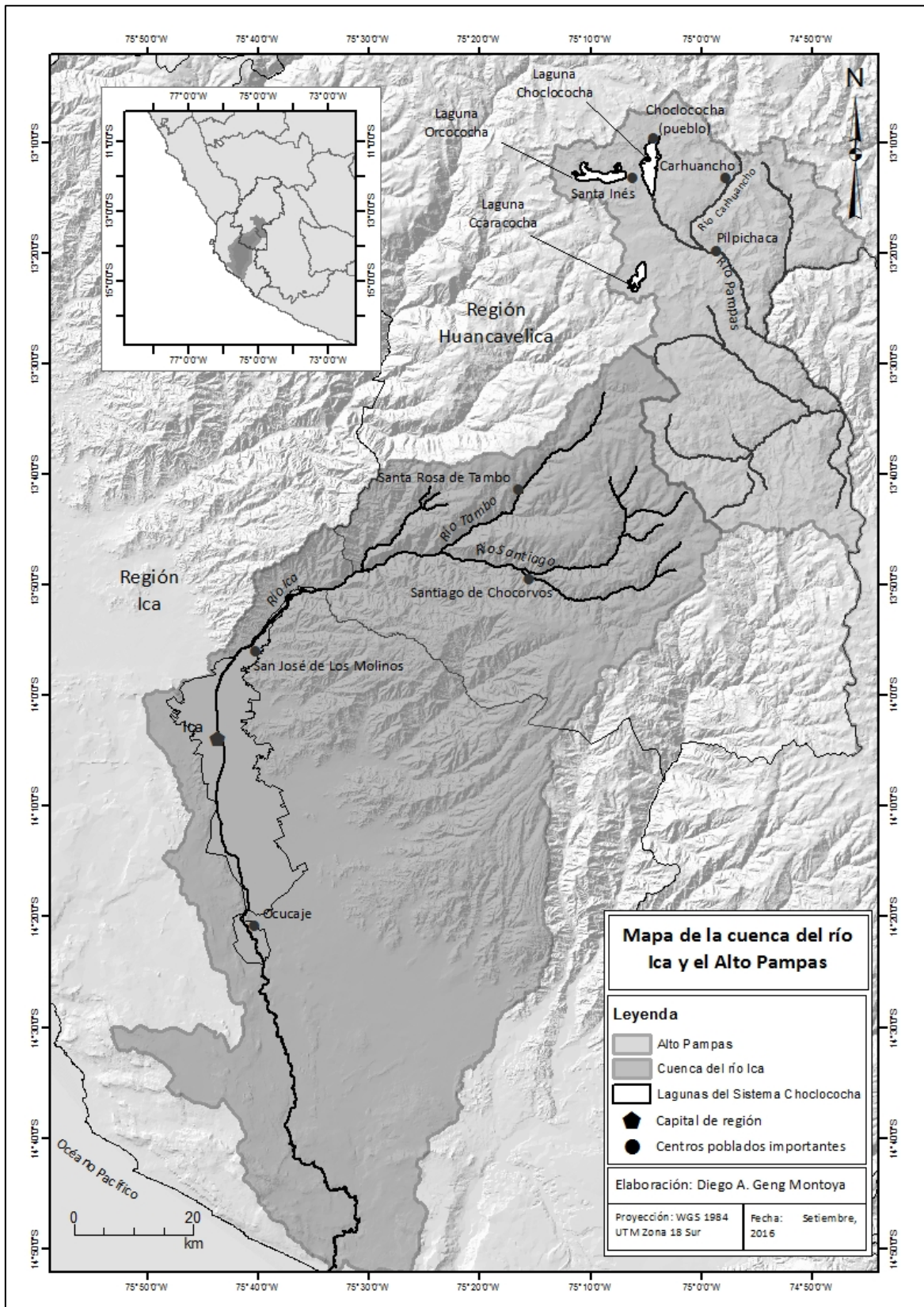
El principal río de la cuenca es el río Ica, que nace de la confluencia de los ríos Tambo¹⁵ y Santiago de Chocorvos, en la localidad de Tincoca. En menor medida, el río recibe el aporte de las quebradas Hacceyoc (70 km²), Tambillos (254 km²), Trapiche (125 km²), Cansas (176 km²), Yauca del Rosario (970 km²) y Tingue (491 km²). El máximo recorrido del cauce principal es de 236.36 km, con una pendiente de 9,48%.

¹³ El índice de Gravelius o coeficiente de compacidad (Ic) de la cuenca es de 1.53, lo cual indica el alargamiento y la sinuosidad del territorio; debido a esto tiene bajas probabilidades de concentrar precipitaciones pluviales en todo su territorio.

¹⁴ Es el único río costero que fluye en paralelo al batolito costero (masa extensa de granito en la costa peruana) hasta llegar a la desembocadura del mar.

¹⁵ El río Tambo nace en la laguna Parionacocha. Este es un dato importante, porque es el lugar a donde llegan las aguas que son trasvasadas desde Choclococha.

Mapa 2. Mapa de la cuenca Ica-Alto Pampas

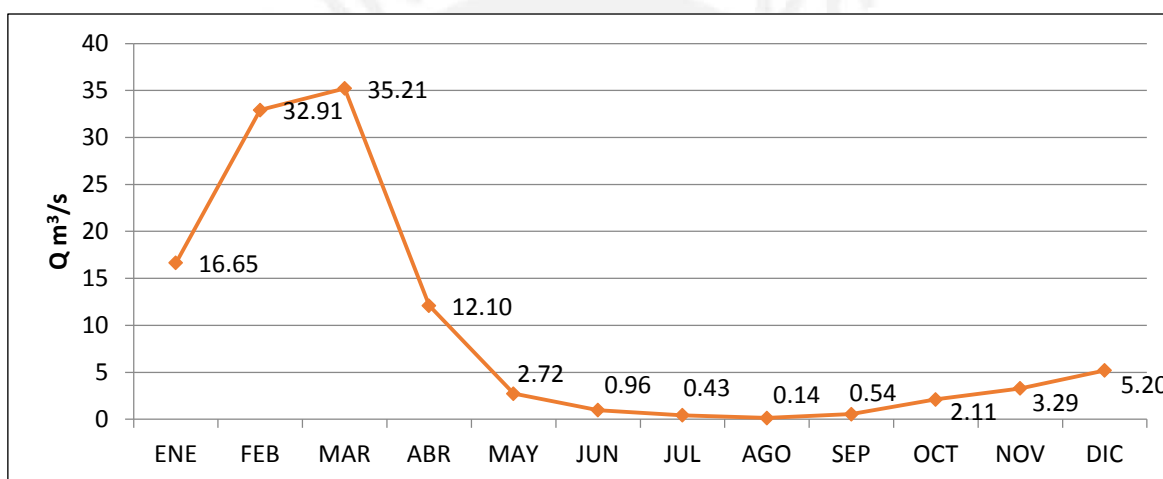


Elaboración propia

De acuerdo a información de la Autoridad Local del Agua de Ica (ALA-Ica), el volumen promedio anual del río es de 295 MMC (millones de metros cúbicos) al año, con un caudal promedio de $9,36 \text{ m}^3/\text{s}$. Presenta un régimen hídrico de tres periodos:

- El primero se conoce como el periodo de avenidas, dura entre tres meses y tres meses y medio (de enero a marzo o abril), en este momento del régimen se producen los mayores volúmenes de descargas del río (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009a).
- El segundo periodo es el de estiaje, que tiene una duración promedio de siete meses y medio (de abril a octubre), es la temporada del año en la que menor cantidad de agua se puede encontrar, incluso puede observarse que el curso superficial del río está seco.
- El tercero es un periodo de transición, de un mes a un mes y medio.

Gráfico 2. Régimen anual del río Ica – Estación La Achirana



Fuente: ALA Ica, ANA
Elaboración propia

Estos periodos de descarga del río se relacionan con los periodos de precipitación en la cuenca, uno húmedo entre octubre y abril (90% de las precipitaciones anuales) y uno seco entre mayo y setiembre (10% de las precipitaciones anuales). Tomar en cuenta la escorrentía superficial es importante porque relaciona las aguas superficiales con las subterráneas, considerando el agua de precipitación que escapa a la infiltración y la evapotranspiración dentro del ciclo hidrológico.

Respecto a la infiltración a lo largo de la cuenca y, particularmente, en el curso medio e inferior, esta constituye un factor de pérdida muy grande para la escorrentía debido a la densidad de las fracturas que presenta producto de un fuerte tectonismo que sufrió la zona; por ello su valor de infiltración (I_r) es de $64,296 \text{ mm/año}$ (INGEMMET, 2010).

En términos político-administrativos, la cuenca se ubica entre las regiones de Ica y Huancavelica. La parte baja de la cuenca corresponde a la región Ica, donde se encuentra la

actividad agrícola más importante. En la parte media y alta, está la región Huancavelica, donde hay pequeña agricultura y ganadería, pero en la que se concentra la mayor cantidad de precipitaciones pluviales de la cuenca. En otras palabras, el aparato productivo iqueño depende en buena medida de las fuentes de agua huancavelicanas, y más aún con las condiciones hídricas características del valle de Ica.

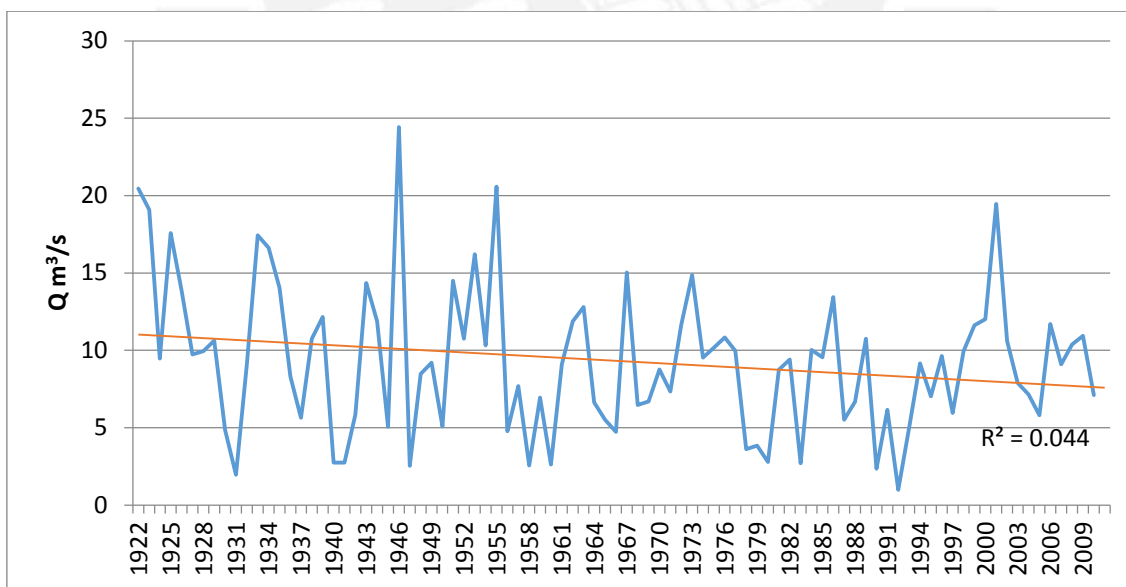
1.1 El valle de Ica

El valle de Ica tiene 60 km de longitud (desde la bocatoma de La Achirana hasta Ocucaje), posee un clima cálido, desértico, de tipo subtropical seco. Tiene una humedad relativa de 70%, con una temperatura promedio de 21 grados; en verano puede superar los 34 grados, pero con corrientes de aire que crean diferenciales térmicos en las zonas cercanas al mar. En invierno la temperatura puede bajar a 8 o 9 grados, pero tiene sol y clima seco durante todo el año (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009a).

El valle cuenta con 37,800 hectáreas, de las cuales 30,720 hectáreas están dedicadas a la agricultura. El buen clima y la calidad de la tierra permiten el cultivo de una gran variedad de productos como vid, maíz, pallar, papa, cítricos de diverso tipo, frutos secos, entre otros.

En contraposición, la variabilidad hídrica ha sido un desafío constante para los agricultores iqueños, quienes tienen una larga historia de organización y control del agua que se remonta a tiempos prehispánicos (Oré, 2005).

Gráfico 3. Descargas del río Ica 1922-2011



Fuente: Datos tomados de la estación La Achirana (ALA Ica)
Elaboración propia

Por un lado, el río presenta crecidas repentinas – especialmente, en temporada de avenidas – que provocan inundaciones en cuestión de horas, por lo que zonas urbanas y rurales están en

permanente riesgo. Por otro lado, el río presenta severos periodos de sequía – algunos de los más recordados están asociados con el fenómeno El Niño – y un descenso paulatino del volumen promedio anual (Cárdenas, 2012).

La utilización de distintas fuentes para dotar de agua a la agricultura del valle ha sido una constante en las estrategias de riego de los iqueños a lo largo del siglo XX (Oré, 2005), así como la relación de las crisis de estas fuentes con las demandas del mercado nacional e internacional (Cárdenas, 2012; Hepworth et al., 2010; Rendón Shneir, 2009). Una de las fuentes más importantes de agua para afrontar las sequías y sostener la producción ha sido y es el acuífero.

1.2. El acuífero Ica-Villacurí

El acuífero aluvial de Ica se ubica en una depresión que colinda con montañas del acuitardo intrusivo ígneo por el norte y este, y hacia el sur y parte del oeste con los acuícludos de la cordillera de la costa¹⁶(Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009b). El acuífero tiene un espesor variable; su base (basamento impermeable) está constituida por rocas ígneas intrusivas del Batolito de la Costa y su techo por la superficie del terreno, lo cual le da características de un acuífero libre.

El acuífero iqueño está conformado por cuatro horizontes:

1. La parte superior del corte del subsuelo, tiene varias capas, todas en estado seco.
2. El segundo horizonte puede dividirse, en algunos sectores, en dos subhorizontes en estado saturado:
 - a. Uno superior que presenta clastos medios a gruesos, con buena permeabilidad y agua de buena calidad.
 - b. Uno inferior con clastos más finos, donde el agua decrece en calidad.
3. El tercer horizonte se encuentra a los 70 m, en algunos sectores, y en otros a 143 m. Está conformado por material muy fino de muy baja resistividad y agua almacenada mineralizada, representando así el horizonte arcilloso impermeable.
4. El cuarto horizonte está formado por rocas del basamento rocoso impermeable en estado seco.

En general, las condiciones del acuífero de Ica lo han convertido en uno de los más importantes de la costa peruana (Chavarri, 2002; Dirección de Recursos Hídricos del INRENA, 2003), tiene una porosidad aparente (PA) de 80,28% y un índice de absorción de 39,05%, lo que indica que tiene materiales muy porosos y un coeficiente de almacenamiento elevado¹⁷,

¹⁶Un acuitardo y un acuícludo son unidades geológicas capaces de almacenar agua subterránea en su interior. El primero transmite muy lentamente el agua y el segundo no la transmite (INGEMMET, 2010, p. 50).

¹⁷Para determinar la calidad de un acuífero es necesario tener en cuenta dos factores principales. Primero, el potencial de almacenamiento de agua, que se mide a partir del coeficiente de almacenamiento o porosidad eficaz (ME). Segundo, el coeficiente de permeabilidad de Darcy o conductividad hidráulica (K), que indica el volumen de agua libre que circula durante una unidad de tiempo en una sección del acuífero. También es importante mencionar que para materiales geológicos hay permeabilidad vertical (infiltración) y permeabilidad horizontal (flujo de agua). Por otro lado, la

aunque no en toda la formación (INGEMMET, 2010; Peña, Sánchez, & Lu, 2006). En otras palabras, es un acuífero que tiene buena capacidad de almacenamiento, buena transmisión de agua y es susceptible a la recarga superficial.

Las fuentes de recarga más importantes son el río Ica y el canal La Achirana (Cárdenas, 2012), debido a las *pérdidas* por infiltración que presentan el río, el canal e incluso el riego de las zonas agrícolas. El río tiene una eficiencia que se encuentra entre el 30% y el 40%, llegando en algunos tramos a perder entre 70% y 80% de su caudal por infiltración. En cuanto a la infraestructura de la margen derecha del río, la eficiencia promedio se calculó entre 68% y 71%. Para el caso del canal de La Achirana, ubicado en la margen izquierda del río Ica, se tienen eficiencias de 62% a 75% en los primeros 25 km; las principales “pérdidas” del canal se dan por percolación profunda debido a la permeabilidad y el mal estado del lecho de los canales (con gran cantidad de sedimentos). El segundo tramo de La Achirana, llamado “prolongación La Achirana” y el ramal La Chanchamayo, tienen eficiencias que fluctúan entre 50% y 60%.

“En base a los ensayos de riego efectuados, se ha determinado que la eficiencia de riego¹⁸ promedio en el valle llega a un valor de 33%, destacándose en forma negativa el factor eficiencia de aplicación que sólo alcanza en promedio un 55%. La eficiencia de conducción del agua alcanza un valor de 60%, perdiéndose la diferencia básicamente por infiltración en los canales de conducción.” (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), 1971, p. 233)

Este dato pone de manifiesto las limitaciones que tiene el concepto de eficiencia técnica del riego cuando se incluyen condiciones ambientales. De acuerdo a datos del Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha (2002), el 20% del caudal del agua superficial utilizada para riego en el valle tiene recarga directa e indirecta al acuífero; es decir, de los 287.71 MMC/año de descarga media anual, 230.17 MMC se utilizan en agricultura y 57 MMC es la recarga directa del acuífero. La recarga indirecta se calcula del agua superficial que queda ($230 - 57 \text{ MMC} = 173 \text{ MMC}$) y del agua subterránea explotada a nivel del valle (365.9 MMC), lo que da un total de 549.9 MMC/año, que se usa para riego y otras actividades no agrarias. Entonces, se asume que con una eficiencia de uso del 50% la diferencia retorna al acuífero como recarga indirecta (274.95 MMC/año) (Proyecto Especial Tambo Ccaracocha, 2002).

A pesar de esta capacidad de captación de aguas superficiales, la intensiva extracción de agua del subsuelo para la agricultura (ver cuadro 3) impide que la velocidad de recarga cumpla con mantener al acuífero en un estado aceptable. Asimismo, la tecnología de riego utilizada por los agroexportadores –los mayores consumidores de agua subterránea del valle– es, en muchos casos, muy eficiente en la utilización del agua por hectárea y por cultivo, pues el riego presurizado que utilizan les permite aprovechar el agua al máximo, con índices de eficiencia del 95%, pero sin retorno al acuífero.

permeabilidad de la roca puede ser propia o primaria (de intersticios), o adquirida o secundaria (por fisuras, fracturas y alteración superficial).

¹⁸Eficiencia de riego es la relación entre el volumen de agua consumida y el volumen inicialmente captado. La eficiencia total de riego resulta de las eficiencias de conducción, de aplicación, de distribución y de almacenamiento.

Cuadro 3. Explotación del agua subterránea del acuífero Ica-Villacurí

Distrito	Volumen de explotación (MMC) según uso				
	Agrícola	Doméstico	Pecuario	Industrial	TOTAL
Salas Villacurí	227'020,424.40	638,932.80	9,920.00	671,328.00	228'340,605.20
Subtotal Valle Ica	299'163,937.60	34'390,136.80	168,565.20	1'289,422.80	335'012,062.40
TOTAL	526'184,362.08	35'029,069.60	178,485.20	1'960,750.80	563'352,667.68

Fuente: Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009

De acuerdo a la ANA, en Ica-Villacurí el 93% del agua subterránea (526 MMC) es usada para la agricultura. En el valle de Ica, el volumen explotado para la agricultura equivale al 53% del total y al 56% del agua subterránea usada con fines agrícolas en Ica-Villacurí. Específicamente en el caso del valle, el volumen explotado asciende a 319,97 MMC, con un caudal equivalente a 9.48 m³/s. Mientras que en Villacurí se explotan alrededor de 216.42 MMC con este tipo de pozos.

Este nivel de explotación está comprometiendo la disponibilidad y accesibilidad del recurso (Hepworth et al., 2010; Oré et al., 2014), particularmente para aquellos que no pueden asumir los costos de extracción y aprovechamiento del agua subterránea (Cárdenas, 2012; Geng, 2013). El acuífero Ica-Villacurí se encuentra en constante descenso: en el valle de Ica, en promedio hay una profundización de la napa de 14,19 m a 65,25 m (de 0,69 m/año a 1,42 m/año); en Villacurí los descensos están entre 9,68 m y 76 m de profundidad de la napa (0,38 m/año a 1,26 m/año). Incluso en algunos lugares de Villacurí, la profundidad de la napa llega a los 117 m, como en el pozo del Fundo Agrovictoria (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009a).

Ante este escenario, los productores agrícolas y organismos del Estado impulsaron la construcción del Sistema Choclococha en 1941. El Sistema Choclococha se puso en operación en 1959 con dos embalses, uno en la laguna del mismo nombre y otro en la laguna adyacente llamada Orcocochoa, unidos por un canal de derivación de 53 km que, a través de un túnel trasandino, llevaba el agua del Alto Pampas hacia la cuenca del río Ica. Inicialmente, el Sistema llevaba un aproximado de 150 MMC hacia la cuenca del río Ica, pero posteriormente se construyó infraestructura de captación y conducción para aprovechar las aguas de la laguna Ccaracochoa¹⁹, con lo cual el volumen ascendió a 176 MMC (ver gráfico 4).

El Sistema no solo sirvió para paliar la crisis, sino para ampliar la frontera agrícola hacia el sur del valle: 10 000 hectáreas sobre tierras indígenas conocidas como La Pampa de Los Castillos²⁰. Precisamente, a partir de 1950, la perforación de pozos se incrementó entre veinticinco a treinta por año junto con la explotación del agua subterránea (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), 1971).

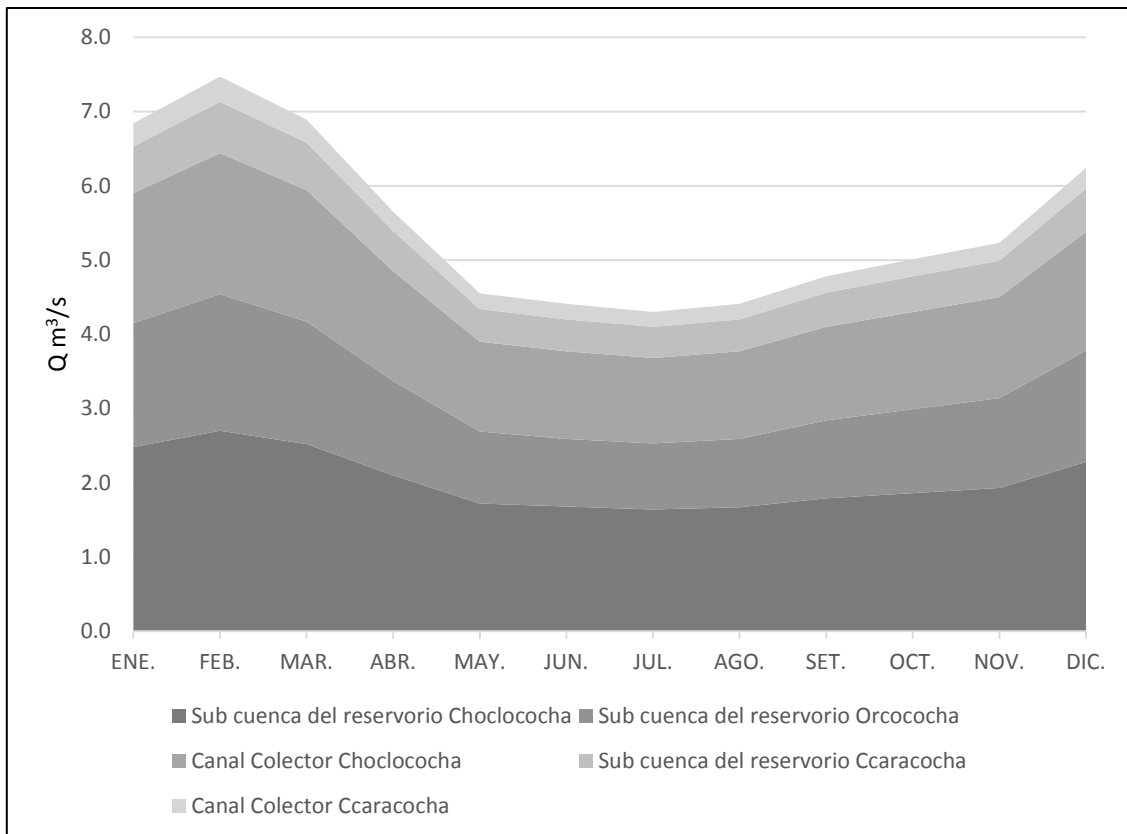
Las nuevas irrigaciones realizadas para proveer de agua a La Pampa de Los Castillos propiciaron el aumento en la producción y una mayor demanda de agua²¹ a medida que se expandían los cultivos. Para 1965, la explotación del agua subterránea volvió a intensificarse. La situación motivo que al año siguiente se promulgara la ley N° 1592 que prohibió la perforación de pozos mientras no se ejecutaran los estudios para evaluar la situación del acuífero en el valle de Ica. La antigua Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica (CRYDI) encargó la elaboración del estudio a la empresa israelí Tahal Consulting Engineers LTD.

Gráfico 4. Volúmenes de agua que entrega el Sistema Choclococha a la cuenca del río Ica

¹⁹ Las obras de la laguna Ccaracochoa son muy posteriores a la construcción de Choclococha. Se realizaron en el año 2002 (Consorcio CAMP SRL-CMP-CSC, 2014) como avance del proyecto Choclococha Desarrollado (Lahmeyer Agua y Energía S.A., 2007a).

²⁰ Hoy, los distritos de Tate, Pachacútec y Santiago.

²¹ Es importante mencionar que, para mediados de los años sesenta, las malas condiciones del comercio mundial de algodón golpearon a los productores nacionales (el cultivo se redujo a la mitad en todo el Perú y un tercio en Ica, lo que los obligó a reorientar la producción hacia el mercado interno (Rendón Shneir, 2009; Thorpe & Bertram, 1988).



Fuente: Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos (2010a)
Elaboración propia

El estudio, publicado en febrero de 1969, indicó que el valle de Ica era el de mayor explotación de aguas subterráneas del Perú en esa época. El estudio detalla el hallazgo de 800 perforaciones, de las cuales 124 estaban secas, cubiertas o bloqueadas. Asimismo, señalaron que había la posibilidad de encontrar más perforaciones en ese estado, lo cual indicaba la magnitud de la explotación del agua subterránea, pues muchos pozos fueron abandonados debido a que se secaron o porque decayó su rendimiento, lo cual es un indicador del descenso del nivel freático. Respecto a lo mencionado, el estudio señala:

“Estimados cuantitativos preliminares indican sobre-bombeo en el Valle de Ica, aumentando entre 5 y 25 MMC por año durante los años 1960-1967, y un déficit aún mayor durante la década precedente a la de 1960. Esta sobreexplotación amenaza el acuífero del Valle de Ica con el agotamiento del recurso, como indican el secado o la reducción del rendimiento de las perforaciones. Mientras el ratio de agotamiento se ha desacelerado, el peligro para el acuífero aún existe, y medidas drásticas deben ser tomadas en orden de prevenir consecuencias desastrosas.” (Tahal Consulting Engineers LTD, 1969b, p. H-53) (Traducción propia)²²

²² *“Preliminary quantitative estimates indicate over-pumping in the Ica Valley, amounting to between 5 and 25 MCM p.a. during the years 1960-1967, and an even greater deficit during the decade preceding 1960. This overdraft threatens the Ica Valley aquifer with depletion, as indicated by the drying up or reduced yields of boreholes. While the depletion rate has been slowed down, the danger to the aquifer still exists, and drastic measures must be taken in order to prevent disastrous developments.”* (Tahal Consulting Engineers LTD, 1969b, p. H-53).

En 1970, mediante Resolución Suprema 468-70-AG, se impuso la veda de pozos en el valle de Ica. De allí en adelante, se redujeron los pozos operativos y la explotación del acuífero. De los 605 pozos que explotaban 286 MMC/año en 1967, el número cayó a 314 con una explotación de 132 MMC/año en 1974 (INGEMMET, 2010).

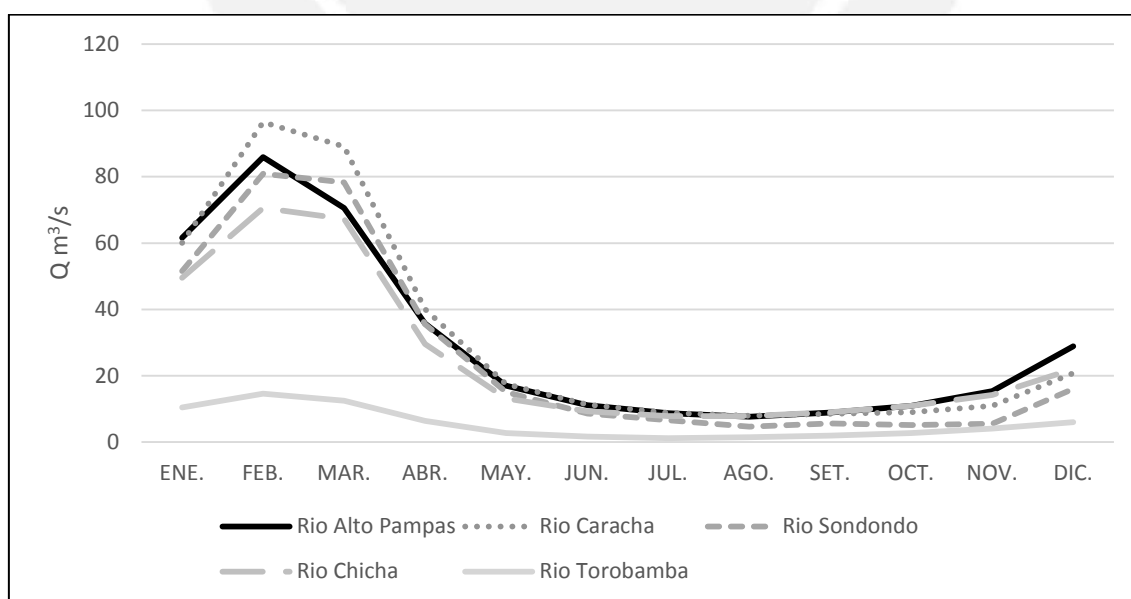
En la actualidad, el Sistema Choclococha representa una gran ayuda para los agricultores del valle, quienes dependen de sus aguas para mantener sus cultivos en la temporada de estiaje, principalmente, entre agosto y octubre. Por el contrario, para los habitantes del Alto Pampas, el Sistema ha significado una serie de impactos y problemas que pueden verse hoy en la forma del conflicto Ica-Huancavelica. Para entender los impactos del Sistema, veamos primero las características del Alto Pampas.

2. Características de la sub-cuenca Alto Pampas y los bofedales

La cuenca del río Pampas se encuentra en la vertiente del Amazonas, tiene una superficie total de 23 236 km², que abarca parte de las actuales regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a). La cuenca se caracteriza por presentar zonas interandinas de superficie plana y suavemente ondulada y plegada, disectada por numerosos ríos y quebradas, y tener elevaciones que alcanzan los 4 500 m.s.n.m. (CISPDR, 2016). Las precipitaciones en la cuenca ocurren entre noviembre y abril, y muy esporádicamente entre mayo y octubre.

El río principal es el Pampas, cuenta con una longitud máxima de 424,07 km, una pendiente promedio de 0,82% y presenta un caudal promedio anual de 152,22 m³/s; sus principales afluentes son el Alto Pampas, Caracha, Sondondo, Chicha, Torobamba y Bajo Pampas, cada uno de los cuales constituye una unidad hidrográfica dentro de la cuenca. (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a).

Gráfico 5. Caudales promedio de los afluentes del río Pampas



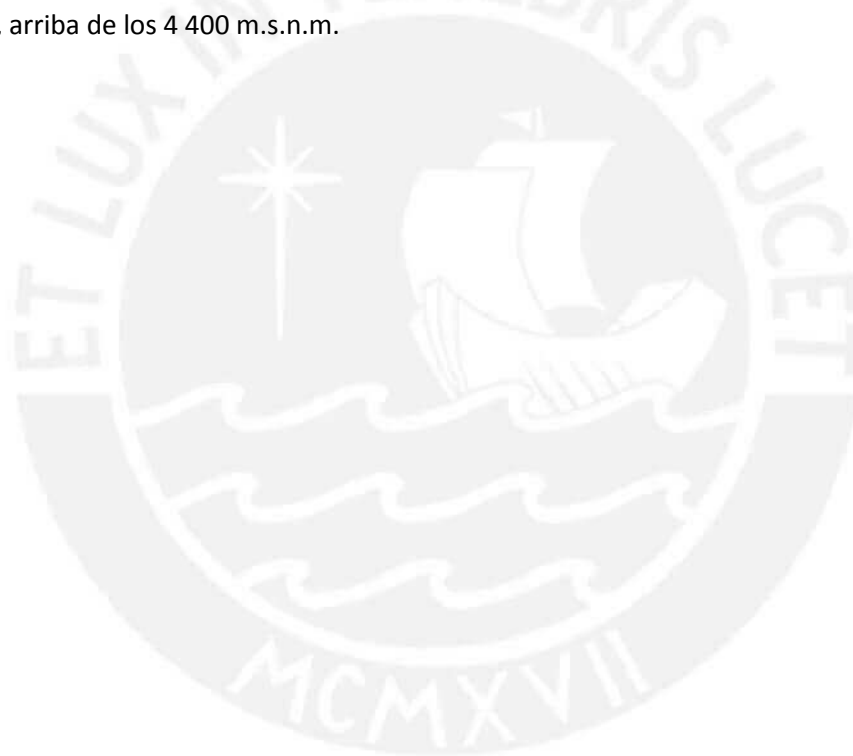
Fuente: Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos (2010)

Elaboración propia

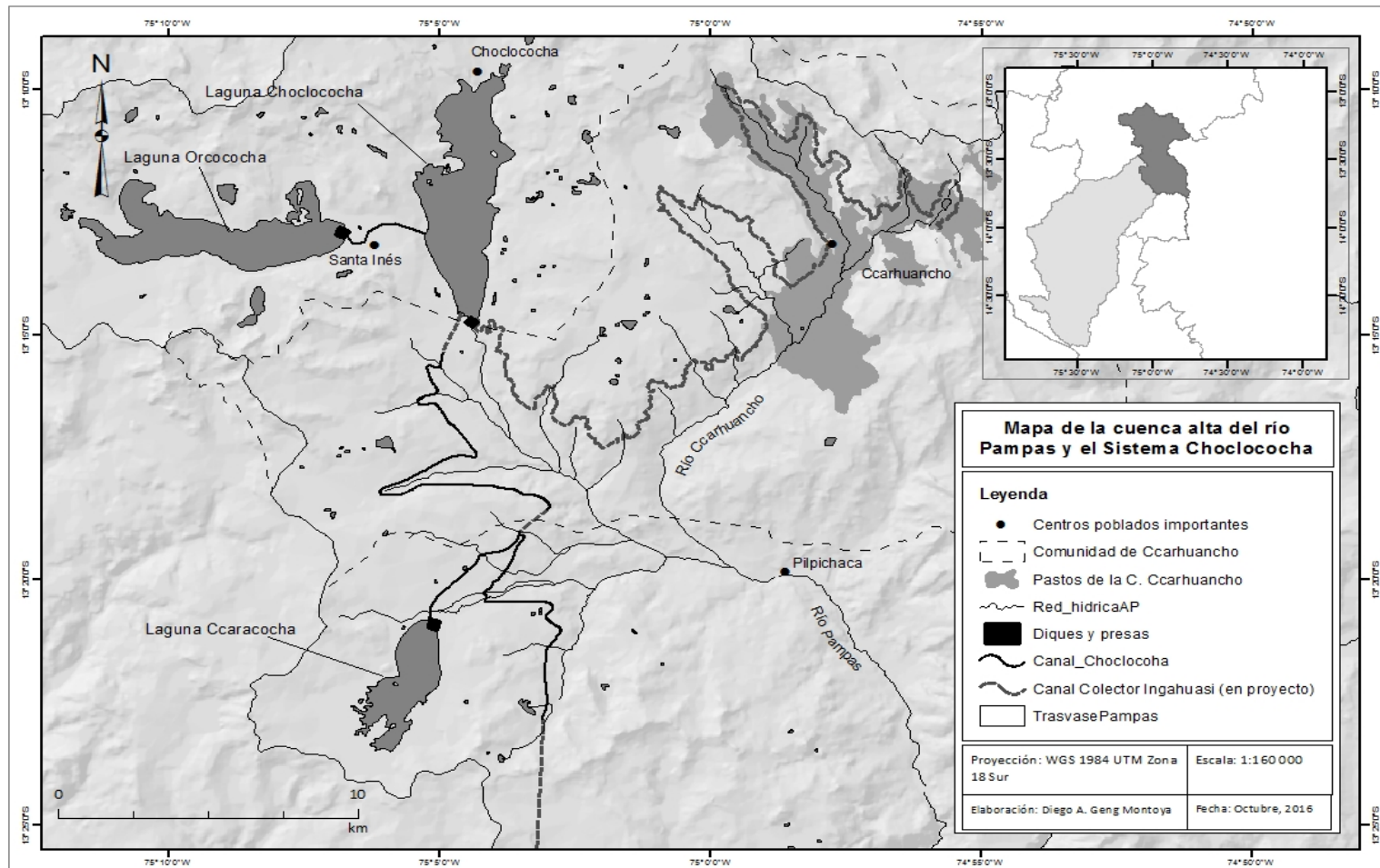
El balance hídrico señala que las demandas de agua son cubiertas por la oferta hídrica de la cuenca (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a); sin embargo, solo se refiere a los usos agrícolas del valle medio, no calcula el caudal ecológico ni presenta datos sobre el consumo ganadero en la parte alta.

Nuestra área de estudio es el Alto Pampas (ver mapa 4), en donde se encuentran las nacientes del río Pampas, las lagunas Orcococha, Choclococha, Ccaracocha, Yanacocha, Lauracocha, Azulcocha, Patahuasi, entre otras. Tiene un área de 3 734 km², una altitud media de 4 500 m.s.n.m., una pendiente de cauce de 1,48%, una longitud de cauce de 124 km, un índice de compacidad de 1,81 y un factor de forma de 0,24 (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a), es decir, el área de captación de precipitaciones es mayor a la de la cuenca del río Ica.

El Alto Pampas se ubica en los distritos de Castrovirreyna y Huaytará (Huancavelica), los cuales se caracterizan por los pisos ecológicos Janca y Puna (Clemente Hualparuca, 2012), es decir, se encuentran por encima de los 3 500 m.s.n.m., presenta especies de tubérculos, pajonales y humedales, arriba de los 4 400 m.s.n.m.



Mapa 4. Cuenca Alta del río Pampas y el Sistema Choclococha



Fuente: Lahmeyer Agua y Energia S.A. (2007a); Verzijl & Guerrero (2013)
 Elaboración propia

En esta zona se pueden encontrar bosques altoandinos (queñoal)²³, matorrales, pajonal de puna (pantas herbáceas pequeñas altoandinas), pajonal/césped de puna (matas de gramíneas altas, ichu), herbazal de tundra y bofedales.

Cuadro 4. Zonas de vida y vegetación en el Alto Pampas

Zonas de vida	Vegetación
Bosque seco – Montano Subtropical	Queñoal
Estepa espinosa – Montano Bajo Subtropical	Matorral
Nival Subtropical	Pajonal de puna
Tundra pluvial – Alpino Subtropical	Pajonal / cesped de puna
Lagunas	Herbazal de tundra
	Bofedales

Fuente: Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010
Elaboración propia

Los bofedales representan el 4,42% del área de la cuenca del río Pampas; son terrenos cubiertos de herbáceas que crecen al ras del suelo, propias de ambientes permanentemente húmedos (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a). Son muy importantes como fuentes de agua y pasto para las comunidades locales.

“Este tipo de vegetación es considerada como una de las mejores fuentes forrajeras alimenticias para el ganado, por esa razón muchos ganaderos de la zona destinan este tipo de vegetación al pastoreo de las alpacas, ya que ofrece un forraje succulento y con alto valor nutritivo entre los pastos nativos.” (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a, p. 25)

Verzija y Guerrero(2013) describen las áreas de pastoreo de Carhuanchu –una de las zonas ganaderas más importantes del Alto Pampas e involucrada en el conflicto Ica-Huancavelica– como una construcción socio-ecológica relativa a las prácticas de los comuneros. Para mantener y ganar áreas de pastoreo, los comuneros construyeron una red de canales de distinto tipo.

El primer tipo se construye al borde de un bofedal existente, el cual absorbe y almacena el agua durante un periodo determinado de tiempo (pueden ser años), lo que permite reducir el caudal de riego una vez que se utiliza para la producción. El segundo tipo se construye en áreas

²³ “La superficie de los queñoales probablemente ha sido diezmada, debido a la extracción indiscriminada con fines energéticos; debido a sus excelentes propiedades es convertido mayormente en carbón para la venta en los mercados locales.[...]” (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010a, p. 23)

que tienen poca retención de agua; este tipo de canales de mantención ha cobrado gran importancia debido al retiro de los glaciares, el aumento de lluvias torrenciales y la erosión del cauce del río. El tercer tipo de canal se utiliza para transportar agua; por ejemplo, hacia el poblado.

“Aunque es difícil dar un aproximado, la localización de los canales y la topografía sugieren que más del 40% de los bofedales en Ccarhuancho Centro se degradarían o destruirían sin esta red de canales” (Verzija & Guerrero, 2013, p. 287) (Traducción propia)²⁴

Imagen 1. Canales en los bofedales de la comunidad de Carhuancho



Fuente: Eder Lara Pacheco.

El funcionamiento y mantenimiento de los canales se da de manera individual, pero basados en conocimientos de la comunidad. Es decir, no hay una administración central que realice obras o elabore estrategias de conservación de los canales; las actividades de riego y de cuidado de la infraestructura están a cargo de las familias, quienes aplican una tecnología desarrollada en el seno de sus comunidades.

Un dato muy importante sobre este ecosistema es que, durante la década de los años setenta, comenzaron a retirarse los glaciares que dotaban de agua sub-superficial a los bofedales, su principal fuente de recurso hídrico (Verzija & Guerrero, 2013). No obstante, *el Alto Pampas comenzó a sufrir impactos serios mucho antes, con la construcción del Sistema Choclococha.*

²⁴ *“Although it is difficult to give an approximation, the location of canals and the topography suggest that more than 40% of the bofedales in Ccarhuancho Centro would be degraded or destroyed without this canal network.” (Verzija & Guerrero, 2013, p. 287).*

2.1. Impactos del Sistema Choclococha

El funcionamiento de Choclococha trajo consigo la inundación del pueblo del mismo nombre, así como de manantiales aledaños, el desecamiento progresivo de bofedales en el curso del canal, explotación indiscriminada de canteras, degradación de suelos con aptitud agrícola, desplazamiento forzado de estancias y comunidades, alteración del ciclo hidrológico y riesgo de mortalidad de camélidos a lo largo del canal, desde Huaracco hasta el túnel Parionacocha (Consortio CAMP SRL-CMP-CSC, 2014).

“[Las estructuras construidas] han significado entre otros la interrupción del escurrimiento, la esorrentía y el flujo sub-superficial; y en consecuencia su colección, sintiéndose los efectos negativos en la ladera aguas abajo. [...] disminución del humedecimiento de las pasturas y por tanto su degradación, por agostamiento y disminución de producción, e incluso su desaparición por sectores.” (Consortio CAMP SRL-CMP-CSC, 2014, pp. 495-496).

Imagen 2. Restos del antiguo pueblo de Choclococha



Fuente: Consortio CAMP SRL-CMP-CSC, 2014

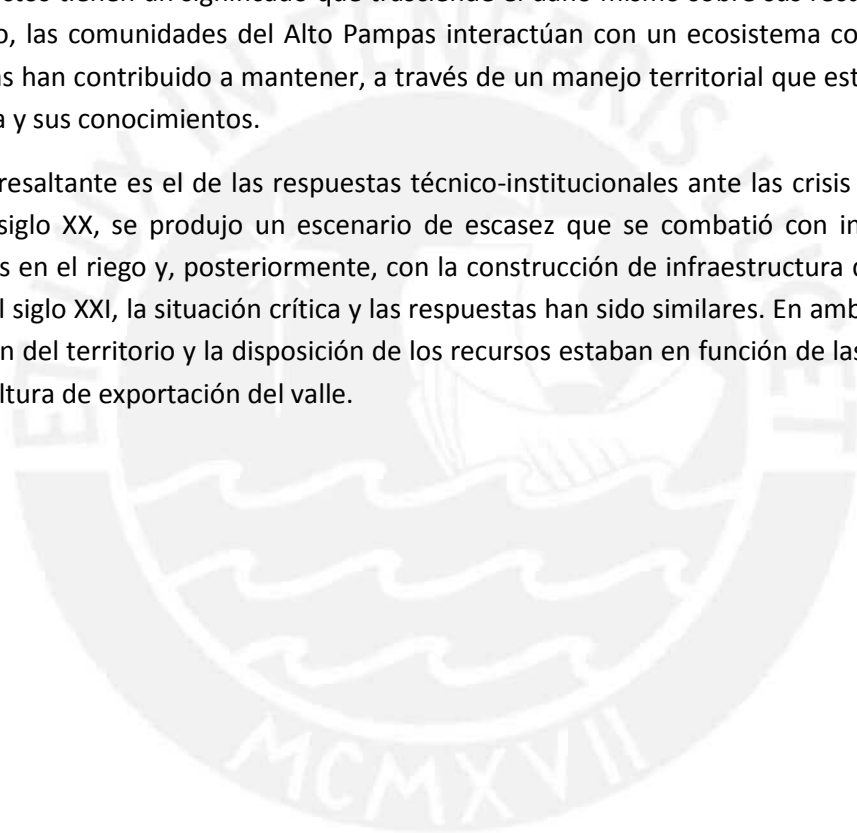
La acumulación de impactos ambientales y sociales del sistema, a lo largo de sus casi sesenta años de funcionamiento, forman parte de la experiencia cotidiana de las comunidades del Alto Pampas, algo con lo que aprendieron a convivir. Cuando fue formulado el proyecto Ingahuasi, comunidades como la de Ccarhuancho o Santa Inés vieron en el Sistema Choclococha un ejemplo de lo que podría pasar, por lo que decidieron resistirse a la realización del proyecto, y así se dio inicio al conflicto Ica-Huancavelica.

3. Conclusiones

La cuenca del río Ica se caracteriza por tener una alta variabilidad hídrica, lo que representa un reto para la gestión del agua a lo largo de la cuenca, pero fundamentalmente en la parte baja. Aun así, el valle ha logrado convertirse en un centro agrícola importante en distintos momentos del siglo XX y la actualidad. Las innovaciones en la tecnología y la organización del riego permitieron el auge productivo, pero al mismo tiempo generaron condiciones poco sostenibles que llevaron a crisis generalizadas del agua tanto en el valle como en otros espacios de la cuenca y fuera de ella.

Aun cuando no pertenecía a la cuenca, el Alto Pampas fue una de las zonas más afectadas por la crisis del valle. La construcción del Sistema Choclococha produjo una serie de impactos sociales y ambientales que afectaron los medios de vida de las comunidades que habitan la zona. Para las comunidades, la presencia de Choclococha y la posibilidad de la construcción de otros proyectos tienen un significado que trasciende el daño mismo sobre sus recursos. Como hemos visto, las comunidades del Alto Pampas interactúan con un ecosistema complejo que ellas mismas han contribuido a mantener, a través de un manejo territorial que está vinculado a su historia y sus conocimientos.

Otro tema resaltante es el de las respuestas técnico-institucionales ante las crisis del agua. A inicios del siglo XX, se produjo un escenario de escasez que se combatió con innovaciones tecnológicas en el riego y, posteriormente, con la construcción de infraestructura de trasvase. A inicios del siglo XXI, la situación crítica y las respuestas han sido similares. En ambos casos, la construcción del territorio y la disposición de los recursos estaban en función de las demandas de la agricultura de exportación del valle.



Capítulo 4. Actores en la cuenca Ica-Alto Pampas

Desde inicios del *boom* agroexportador, a mediados de los años noventa, los actores de la cuenca Ica-Alto Pampas han experimentado cambios que los han llevado a tener mayor o menor protagonismo en la gestión del agua. Esto ha tenido un efecto en el uso del agua, la legitimidad de ciertas demandas, la reafirmación de discursos que vinculan dichas demandas al modo de desarrollo, la exclusión de actores no alineados con estos discursos, entre otros (Grupo GEA, 2012; Oré & Damonte, 2014).

Producto de estos procesos surgió el conflicto Ica-Huancavelica, que enfrentó a los actores de ambas regiones por el control del agua en la cuenca alta del río Pampas. Si bien los recursos hídricos estaban en juego, fueron otros aspectos del control del agua las que ocuparon el centro de la discusión: la legitimidad de las demandas, la autoridad sobre el territorio y el acceso al espacio de toma de decisiones.

En este capítulo analizaremos los cambios en los principales actores de la cuenca en función de los recursos de los que disponen, las relaciones entre ellos, y los discursos sobre el agua, el territorio y el desarrollo. Para ello, los dividiremos en dos grandes grupos de acuerdo a su región de procedencia, lo cual se corresponde con la dinámica misma de las primeras etapas del conflicto (Oré & Geng, 2014). El capítulo se centrará en los usuarios del agua y sus representantes, por lo que las autoridades del agua²⁵ no serán analizadas aquí, sino en un capítulo siguiente, pero sí aparecerán referencias de su accionar en relación con los actores.

El objetivo de este capítulo es presentar a las características de los actores en el contexto de inicio del conflicto y en los meses previos a la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos. De esta manera, en los capítulos siguientes podremos observar si las reformas institucionales del agua afectaron las características de los actores, sus demandas, discursos y/o sus dinámicas territoriales.

1. Principales actores del agua en el valle

Existen gran cantidad de actores relacionados con la gestión de los recursos hídricos en Ica entre usuarios, asociaciones de productores, entidades públicas, ONG y otras; sin embargo, en esta sección presentaremos a aquellos actores que desatacan por su relevancia en la trayectoria del conflicto Ica-Huancavelica, no solo de manera individual, sino también en el bloque regional que se formó en contraposición al de los huancavelicanos (Oré & Geng, 2014).

Por tal motivo se han seleccionado cinco actores clave del valle de Ica: las empresas agroexportadoras, y su junta de usuarios de agua subterránea; las juntas de usuarios de agua superficial, tradicionales del valle; el Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha, encargado de la infraestructura mayor de riego; y el gobierno regional de Ica.

²⁵ Primero, la Administración Técnica de Distrito de Riego y, luego del 2009, los órganos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua.

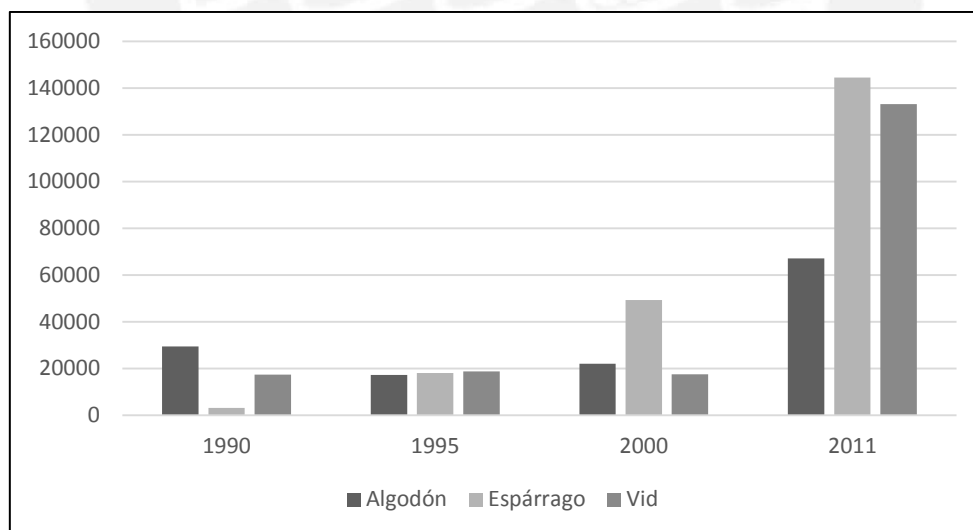
1.1. Agroexportación y la Junta de Usuario de Agua Subterránea del Valle de Ica

El *boom* agroexportador iqueño se inició a mediados de los noventa, cuando empresas privadas llegaron al valle con el objetivo de producir cultivos de alta demanda en el mercado internacional, tales como el espárrago, la uva de mesa (red globe, flame, entre otras) y otros productos.

Las empresas que entraron al valle se caracterizaban por disponer de tecnología, respaldo financiero y un *knowhow* industrial que, en algunos casos, provenía de otras actividades productivas. Por ejemplo, Sociedad Agrícola Agrokasa fue fundada por José Chlimper Ackerman, un conocido empresario que venía de Drokasa, una empresa del sector farmacéutico. Otros ejemplos son los de agrícola Don Ricardo, cuyo presidente de directorio, Ricardo Briceño, fue gerente general de Ays S.A., la cual representaba comercialmente en el Perú al Grupo Glencore International, una empresa de comercialización de *commodities* a nivel mundial; o el de la empresa Agrícola Chapi, fundada por Augusto Baertl, con previa experiencia en minería.

Durante los noventa el crecimiento de la producción esparraguera fue vertiginoso. Según cifras de Ministerio de Agricultura, el espárrago iqueño pasó de 7 mil toneladas en 1991 a 85 mil toneladas en 1999. En el año 2001, el 50% de las exportaciones del valle fueron de espárrago; para el 2011, la producción de espárrago en la provincia de Ica representaba el 33% del total nacional con 102,6 mil toneladas, mientras que la producción de uva en Ica alcanzó 95,3 mil toneladas, equivalentes al 36% de la producción nacional. El espárrago y la uva red globe desplazaron al algodón como el cultivo más importante del valle²⁶, aunque el algodón es el producto que más trabajo da en Ica (Chacaltana, 2007).

Gráfico 6. Producción de los principales cultivos del valle de Ica (en TM)



Fuente: Muñoz, Navas, & Milla, 2014

La producción esparraguera y de productos frescos no tradicionales trajo consigo un cambio en el patrón de tenencia de la tierra y uso del agua en el valle. La producción para el mercado internacional requería de grandes unidades de producción para lograr rentabilidad (Burneo,

²⁶ Hasta antes del *boom* agroexportador, el algodón era el principal del valle en términos de volumen de producción y rentabilidad (Muñoz et al., 2014).

2011), por lo que las empresas adquirieron grandes extensiones de terrenos en los límites del valle, en tierras denominadas eriazas (Marshall, 2014).

Cuadro 5. Adquisición de tierras por compra 2009

Empresas	Área (hectáreas)
Agroindustrias AIB	3.200
Sociedad Agrícola Agrokasa	2.906
Icatom	1.000
IQF del Perú	912
Complejo Agrícola Beta	607
Agrícola Chapi	590
Agrícola Athos	500
Total	9,715

Fuente: CEPES 2009.

Citado en Burneo, 2011

En el caso del agua, las empresas agroexportadoras optaron por la explotación del acuífero porque es una fuente de agua permanente a la que se puede acceder todo el año, además de ser un insumo de buena calidad que permite cumplir con los estándares aduaneros de los mercados de destino²⁷ (Cárdenas, 2012; Rendón Shneir, 2009). El aprovechamiento del agua subterránea requirió inversión en tecnología de extracción (construcción de pozos, instalación de bombas, filtros, etcétera) y de riego (cabezales de riego, sensores especiales, entre otros).

La inversión en riego tecnificado para explotar el agua subterránea no solo tenía fines productivos, sino también de gestión: la utilización del agua subterránea, por su carácter individual, no requería la pertenencia a ninguna de las juntas de usuarios del valle, lo que reduce los costos de transacción característicos de las organizaciones que gestionan bienes comunes.

Cuadro 6. Aporte de fuentes de agua a la agricultura del valle de Ica y Villacurí (en MMC)

Año	Agua de Avenida	Agua Regulada	Agua Subterránea	Total
1990	120 (28,6%)	90 (21,6%)	210 (50%)	420 (100%)
2010	208 (25%)	83 (10%)	543 (65%)	834 (100%)

Fuente: Oré, Bayer, Chiong y Rendón (2014)

²⁷ Estados Unidos, Europa y Asia.

El cambio de patrón de uso del agua originó la crisis que describimos en el capítulo interior. Esta situación y la iniciativa de la Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica (ATDR), autoridad para el manejo del agua de riego hasta 2009, propiciaron la organización de los regantes con agua subterránea, de modo que pudieran tomar decisiones conjuntas sobre un problema que afectaba a todos los productores del valle.

En el año 2005, se creó la Comisión de Regantes con Agua del Subsuelo del Valle de Ica (CRASVI), con la participación de seis de las agroexportadoras más grandes del valle: Agrokasa S.A., Agrícola Chapi, Complejo Agroindustrial Beta, Agrícola Don Ricardo, IQF y Consorcio Agrícola El Pedregal.

Imagen 3. Reunión de conformación de la CRASVI



Empresarios agroexportadores y representantes de pequeños productores
Fuente: Chiong, 2008

En un inicio, la CRASVI estuvo pensada para albergar a todos los usuarios de aguas subterráneas del valle y las pampas de Villacurí, pero diferencias en el tamaño de la tierra, orientación de la producción e intereses sobre el agua subterránea a futuro terminaron dividiéndolos en tres grandes grupos: los agroexportadores del valle de Ica, los de Villacurí-Lanchas y los pequeños productores, que tuvieron poca participación, dadas las características de su uso del agua²⁸ y la orientación de la organización, pensada por los empresarios como una manera de asegurar sus inversiones en el valle.

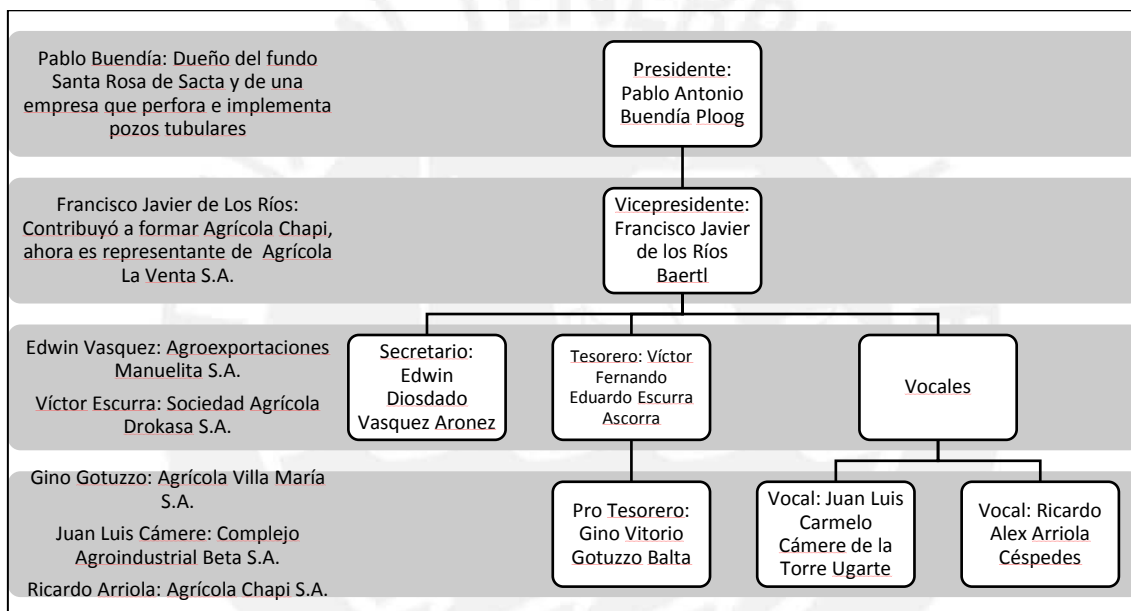
“Creo que cuando se establece la agricultura de exportación, la nueva necesidad es darle sostenibilidad al negocio y la sostenibilidad es el agua. Si no hay agua, no hay negocio.” (A.R., miembro de la JUASVI, entrevista, 12 de agosto del 2011)

²⁸ Los costos de construcción, operación y mantenimiento de un pozo son tan altos que es difícil para un pequeño productor asumirlos por sí solo. Para enfrentar este problema, este tipo de agricultores se organizan en pequeñas asociaciones de usuarios que gestionan pozos y la distribución del agua.

La Comisión tuvo un rol activo en la gestión del agua en el valle, firmó convenios con las juntas de usuarios y el PETACC para el mantenimiento de canales de regadío, con la finalidad de mejorar la infiltración del agua superficial al acuífero (Marshall, 2014). Los convenios implicaban coordinación de acciones, asistencia técnica y financiamiento de los proyectos; de esta manera, la CRASVI se convirtió en una de las entidades más importantes del valle.

En el año 2009, la Comisión se transformó en la Junta de Usuarios con Aguas Subterráneas del Valle de Ica (JUASVI). La nueva organización tenía el peso suficiente para negociar con la autoridad las medidas que tomaba sobre el acuífero y para incidir en las acciones que debía tomar el PETACC respecto a la infraestructura mayor de riego en el valle y la cuenca (Oré & Geng, 2014). La presencia dominante de las principales agroexportadoras del valle en la JUASVI convirtió a esta organización en la representante de sus intereses en la gestión del agua en la cuenca.

Gráfico 7. Directiva de la JUASVI al 2011



Elaboración propia

A nivel del valle impulsaban acciones de infiltración del agua al acuífero, y los agroexportadores negociaban las medidas de control de las autoridades del agua, mas estaban conscientes de la insuficiencia de estas medidas.

“Yo soy un convencido de que si seguimos en este camino definitivamente nos vamos a quedar sin agua, pero por eso tenemos que hacer la gestión de traer más agua, hacer la gestión del agua que ya tenemos, [...]” (A.R., miembro de la JUASVI, entrevista, 12 de agosto del 2011)

A nivel de la cuenca, los agroexportadores apoyaron medidas para la ampliación del Sistema Choclococha y, pensando en el largo plazo, un ambicioso proyecto llamado Pampas Norte. Este último consistía en la derivación de aguas del río Pampas hacia la cuenca del río Ica con fines agrícolas y energéticos (Agro @l día, 2011a). Los costos del proyecto lo volvieron irrealizable, por lo que los esfuerzos de la JUASVI y los agroexportadores para solucionar el problema del agua a mediano plazo se concentraron en la ampliación del Sistema Choclococha.

1.2 Juntas de usuarios de agua superficial y pequeños productores

Si bien la JUASVI y los agroexportadores han logrado hacerse un espacio entre las instituciones más influyentes del valle, las juntas de usuarios de regantes con aguas superficiales mantienen su importancia como organizaciones que controlan la distribución del agua de riego y ejercen la representación de los intereses de los pequeños y medianos productores de Ica. No hay decisión sobre la gestión del agua para agricultura en el valle y la cuenca en la que dejen de participar las juntas de usuarios de aguas superficiales.

Son dos las juntas de aguas superficiales en el valle: la Junta de Usuarios de Distrito de Riego de Ica (JUDRI) y la Junta de Usuarios La Achirana-Santiago de Chocorvos (JURLASCH).

La Junta de Usuarios del Distrito de Riego Ica (JUDRI) fue creada el 23 de noviembre del año 1973 para organizar a todos los usuarios de riego del valle de Ica, administrando la distribución del agua y los recursos económicos bajo la tutela de la administración técnica del Estado. En 1990, la entonces Comisión de Regantes La Achirana – parte de la JUDRI – realizó las gestiones para constituirse como una organización independiente debido a problemas en la gestión de la junta (Oré, 2005): La Achirana es un canal que irriga la mitad del valle en la margen izquierda del río (aproximadamente, catorce mil hectáreas), por lo que el manejo del agua en esa zona es particularmente complejo. Sin embargo, la autonomía que esperaban alcanzar tardaría en ser reconocida hasta mucho después, dado que los directivos de la JUDRI sostenían que la presencia de dos juntas de usuarios en un mismo distrito de riego no era permitido por la ley y, por lo tanto, la unidad de la junta no se podía dividir²⁹.

En el 2006, la ATDR de Ica reconoció a La Achirana como junta de usuarios al subdividir el distrito de riego en dos, la margen derecha del río para la JUDRI y la margen izquierda para La Achirana. Para justificar esta subdivisión, la ATDR anexó el subdistrito Santiago de Chocorvos, ubicado en la parte alta de la cuenca (Huancavelica), a la jurisdicción de la nueva Junta de Usuarios del Sub Distrito de Riego La Achirana-Santiago de Chocorvos (JURLASCH).

Con la creación del a JURLASCH, la autoridad de riego se vio en la obligación de coordinar con ambas juntas los turnos de riego en temporada de avenidas y de agua regulada. De igual modo, hasta antes de la creación de la CRASVI, la ATDR pedía la opinión técnica a las juntas sobre la perforación de pozos ubicados en sus respectivas jurisdicciones. Más allá de las capacidades técnicas de las juntas, la opinión de las juntas era importante para otorgarle legitimidad a las decisiones de la ATDR frente a los usuarios. Con la aparición de la CRASVI y su fortalecimiento, las juntas perdieron presencia en el valle a medida que el consumo de agua subterránea se aceleraba y la agroexportación crecía.

De acuerdo a Cárdenas (2012), los efectos de la producción agroexportadora en el acuífero y las consecuencias que estas tuvieron para la producción llevaron a los distintos agricultores del valle a una *“carrera hacia el fondo”* (Wester & Hoogesteger, 2011), una competencia por

²⁹Una de las formas de confrontación que utilizaron los directivos de la JUDRI fue el bloqueo de la participación de la JURLA en la Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú.

mantener pozos activos profundizándolos, acceder a pozos en buen estado³⁰ y adquirir tierras donde el acuífero mantiene condiciones aceptables. Es una carrera que requiere de acceso a recursos financieros, tecnología e influencia en la regulación, factores que los pequeños agricultores del valle, principales usuarios de las juntas de agua superficial, no pueden asumir (Geng, 2013; Hepworth et al., 2010).

“[en el año] noventa y cinco más o menos hemos vendido esos pozos, ya no pudimos mantenerlos. Entonces como llegó AgroKasa, lo que tiene arriba, lo que es la Catalina, nos ofrecieron comprárnoslo, y estábamos endeudados pues [...] ya no íbamos a tener nada, entonces qué hicimos, preferimos venderlo.” (S.R., miembro de la JURLASCH, entrevista, 22 de julio del 2011)

Hacia finales de la década pasada, la competencia por el agua y los estragos de la explotación del acuífero produjeron conflictos entre la población rural y las agroexportadoras, tales como los casos de El Pedregal, Yauca del Rosario y caserío de Puno, pero también controversias entre los propios agroexportadores³¹ (Cárdenas, 2012; Compliance Advisor Ombudsman, 2011).

Además de los problemas del agua, los pequeños agricultores experimentaron duros golpes en la producción. El algodón, uno de los principales productos del valle, sufrió una caída del área cultivada de 18 047 a 6 910 hectáreas en el periodo 1990-2008 (Rendón Shneir, 2009). En el 2008, el 78% de los productores de espárrago tenían fundos de más de 25 hectáreas, mientras que el 50% de los productores de algodón tenían parcelas que iban de las 2 a las 5 hectáreas y el 44% de productores de este mismo cultivo producían en parcelas de menos de 2 hectáreas (Rendón Shneir, 2009)³².

El perfil del usuario de las juntas era el de un pequeño agricultor algodonerero con problemas para la producción, tanto por la desvalorización del algodón como por el cada vez más dificultoso acceso al agua. En consecuencia, los recursos obtenidos por las juntas de usuarios a partir de los aportes de sus regantes no podían competir con los de la JUASVI.

1.3. El PETACC y el gobierno regional de Ica

En 1990, se creó el Proyecto Especial Hidroenergético Tambo-Ccaracocha (PETACC), estableciéndose su sede en la ciudad de Ica³³ (Ministerio de la Presidencia, 1990), con el fin de

³⁰ De acuerdo a la Autoridad Nacional del Agua, los pozos se pueden clasificar en tres tipos según su estado: *utilizado*, cuando se encuentran en funcionamiento; *utilizable*, cuando el pozo está inactivo, pero está en condiciones de funcionar; y, *no utilizable*, cuando el pozo no está en condiciones de ser utilizado ya sea por fallas estructurales o por desecamiento.

³¹ En los últimos años, las empresas han desarrollado mecanismos de negociación con las comunidades aledañas a sus fundos. Es cada vez más común encontrar programas de Responsabilidad Social Empresarial que tratan de acercar a la comunidad y los trabajadores con la empresa (El Pedregal S.A., 2012).

³² Rendón cita a Marshall (2008) para establecer una tipología de productores de acuerdo al tamaño de la tierra: mediana propiedad (40-100 has) abarca 2,595 has del valle, mientras que la pequeña propiedad (3 has) abarca 15,000 has (40% del valle).

³³ En aquel entonces Ica estaba ubicada en la región Los Libertadores-Wari, conformada por los departamentos de Ica, Huancavelica y Ayacucho.

operar el Sistema Choclococha y realizar ampliaciones que llevaran más agua hacia el valle para impulsar la producción agropecuaria. Con el Decreto Supremo 021-00-MIPRE, el PETACC se constituyó en un organismo público descentralizado del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) con autonomía técnica, económica y administrativa. La sede del PETACC se estableció en la ciudad de Ica

Que fuese ubicado en Ica no solo evidenció el objetivo principal del proyecto (asegurar el agua para el valle), sino que sentó un precedente de identificación del PETACC con la localidad. En el año 2003, este organismo fue transferido del INADE al recientemente creado Gobierno Regional de Ica³⁴. La intención del gobierno central al asignar el proyecto a la región Ica fue clara: lograr el afianzamiento hídrico que la agricultura del valle (la agroexportación) requerían.

Desde ese momento, el directorio del PETACC ha estado integrado mayoritariamente por personas identificadas con Ica (Proyecto Especial Tambo Ccaracochoa, 2016):

- Tres representantes del Gobierno Regional de Ica.
- Un representante de INADE.
- Un representante del Ministerio de Agricultura.
- Un representante de la Asociación de Agricultores de Ica.

En concordancia con esto, el PETACC promovió los estudios técnicos necesarios para actualizar y viabilizar los proyectos de afianzamiento hídrico del valle, en el marco de la crisis del agua en Ica. Como ya se ha mencionado anteriormente, los agroexportadores, a través de la JUASVI, impulsaron el desarrollo de estos proyectos mediante sus lazos de coordinación con el PETACC. Asimismo, los objetivos de los agroexportadores coincidían con los de esta organización, al considerar que la solución final al problema del agua en el valle era ampliar el Sistema Choclococha.

Así, el PETACC formuló el proyecto Choclococha Desarrollado, el cual contenía distintos de infraestructura, entre las que resaltaban la Presa de Tambo (un reservorio de 50 MMC que se ubicaría en las nacientes del río Tambo) y el Canal Colector Ingahuasi (Lahmeyer Agua y Energía S.A., 2007a).

A pesar de ser un ente técnico, el PETACC era el encargado de lidiar directamente con las comunidades; cuando los esfuerzos de este organismo fallaron, los usuarios, representados por las juntas, y algunos operadores políticos del gobierno regional de Ica actuaban como negociadores. El gobierno regional de Ica actuó decididamente cuando el conflicto llegó a instancias que superaban el ámbito regional o en los momentos más críticos del conflicto.

Recién con la gestión de Fernando Cillóniz, un empresario agroexportador, se inicia un cambio en la posición del gobierno regional, que asumió un rol proactivo en las negociaciones y relegó al PETACC a un segundo plano. Al mismo tiempo, abrió canales de diálogo técnico con el

³⁴Decreto Supremo 021-2003-VIVIENDA.

gobierno regional de Huancavelica, lo que le permitió, posteriormente, lograr avances en la negociación.

Cuadro 7. Presidentes regionales de Ica hasta la fecha

Periodo	Ica
2003-2006	Manuel Tello
2007-2010	Rómulo Triveño
2011-2014	Alonso Navarro
2015-2018	Fernando Cillóniz

Elaboración propia

1.4. Modernidad, desarrollo y agua: los discursos en el valle de Ica

A modo de resumen, tenemos que la agroexportación influye en el control del agua a nivel del valle y a nivel de la cuenca. Respecto al nivel del valle, sus prácticas de riego les han permitido ejercer un control *de facto* sobre las fuentes de agua subterránea, sus actividades de coordinación con otros actores les han permitido obtener cierto grado de legitimidad y la consolidación de su organización de usuarios les ha dado peso frente a la autoridad. A nivel de la cuenca, los agroexportadores han logrado alinear a los usuarios e instituciones de Ica con el discurso del desarrollo, lo que les ha permitido reducir los cuestionamientos sobre la situación del acuífero y ejercer presión para sacar adelante los proyectos de infraestructura mayor en la cuenca alta del río Ica y el Alto Pampas.

La alineación de los actores en Ica con los objetivos de la agroexportación ha sido posible gracias a un conjunto de percepciones que los iqueños tienen sobre los huancavelicanos, los cuales *“justifican”* sus demandas de agua frente a ellos.

En primer lugar, entre los actores del valle hay una idea extendida sobre las partes altas de la cuenca y el Alto Pampas como un espacio *atrasado*, en el que la gente desperdicia el agua porque no sabe darle un fin productivo. En tal sentido, se considera que deberían abrirse al desarrollo que brinda Ica, pero por *“mezquindad”* o *“manipulación”* se niegan a ello.

“[...] ni ellos lo usan [el agua], ni lo dejan usar, prefieren que se pierda, se vaya al Atlántico o se vaya a otro país o se pierda en el mar, pero que otro no lo use. [...] ellos son pueblos que dicen que son olvidados, que no tienen desarrollo, pero yo veo que con esa mentalidad de encerrarse en lo antiguo, en lo oriundo y no querer abrir a la modernidad, no van a desarrollar nada, ¿no? [...]” (J.J., miembro de la JURLASCH, entrevista, 23 de agosto del 2011)

[...] se le ha hecho propuestas para el mejoramiento de su lana. Que ellos usan lana de alpaca y vicuña [...] para que tengan mayor posibilidad de ofrecer sus productos. Y sin embargo ponen a dos o tres [...] Se aprenden la ley y la constitución de memoria. Pero

no te habla como un paisano sino como un semi costeño. Gente que está entrenada.”
(A.W., especialista técnico de Ica, entrevista, 26 de enero del 2012)

En estas percepciones aparecen rasgos culturales que algunos de los actores iqueños identifican en la generalidad de las comunidades huancavelicanas. Las observan como parte de un territorio cuyo propósito debía ser abastecer de agua a Ica, pues este espacio el motor de crecimiento de la región.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, el discurso de los iqueños presenta una idea de centralidad del valle y la producción agropecuaria frente al resto de la cuenca. Se considera a Ica como un generador de riqueza y servicios que los huancavelicanos aprovechan, pues migran al valle para acceder a ellos.

“[...] nos supieron decir, que toda la vida el gobierno de Huancavelica los había tratado como entenados y que gracias a Ica es que ellos se están desarrollado, porque todos los de Tambo vienen a estudiar a Ica, no hay ningún universitario que estudie en Huancavelica [...]” (S.R., miembro de la JURLASCH, entrevista, 22 de julio de 2011)

La situación socio-económica y el acceso a servicios de las comunidades refrendan, en parte, la búsqueda de mejores condiciones de trabajo y de vida de los comuneros. No obstante, como veremos más adelante, una parte de los migrantes huancavelicanos se movilizan constantemente entre Ica y sus pueblos, o tienen familiares que se quedan en ellos para seguir trabajando en la agricultura; en muchos casos, produciendo cultivos que se comercializan en los mercados de abasto iqueños.

Las dos premisas presentadas – Huancavelica como un espacio atrasado e Ica como el centro del desarrollo regional-, empatan con el discurso empresarial de la agroexportación como el motor de la economía regional y, en cierta medida, nacional; motor que para seguir funcionando necesita de un flujo permanente de agua. Alrededor de estas ideas se formó el bloque de actores iqueños que apoyaba la nueva infraestructura de trasvase formulada por el PETACC, la cual fue el detonante de los conflictos.

A pesar de ser una de las partes más interesadas en los proyectos de trasvase, los agroexportadores no buscaron tener visibilidad en las negociaciones y enfrentamientos con los huancavelicanos. Los rostros visibles de Ica fueron las juntas de usuarios, el PETACC y el gobierno regional. Mientras tenían una participación muy activa en espacios como los propios PETACC, gobierno regional y organismos del ámbito nacional (Ministerio de Agricultura, Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros) (Oré & Geng, 2014).

2. Principales actores de Huancavelica

Al igual que los actores de Ica, a medida que avanzó el conflicto, los huancavelicanos se agruparon en un bloque regional; sin embargo, a diferencia de los primeros, los actores de la cuenca alta del río Ica y del Alto Pampas presentaban divergencias en sus posiciones sobre los proyectos, el territorio y las maneras en las que debía manejarse la negociación. A continuación se presentan las principales características de los actores del conflicto más importantes de Huancavelica.

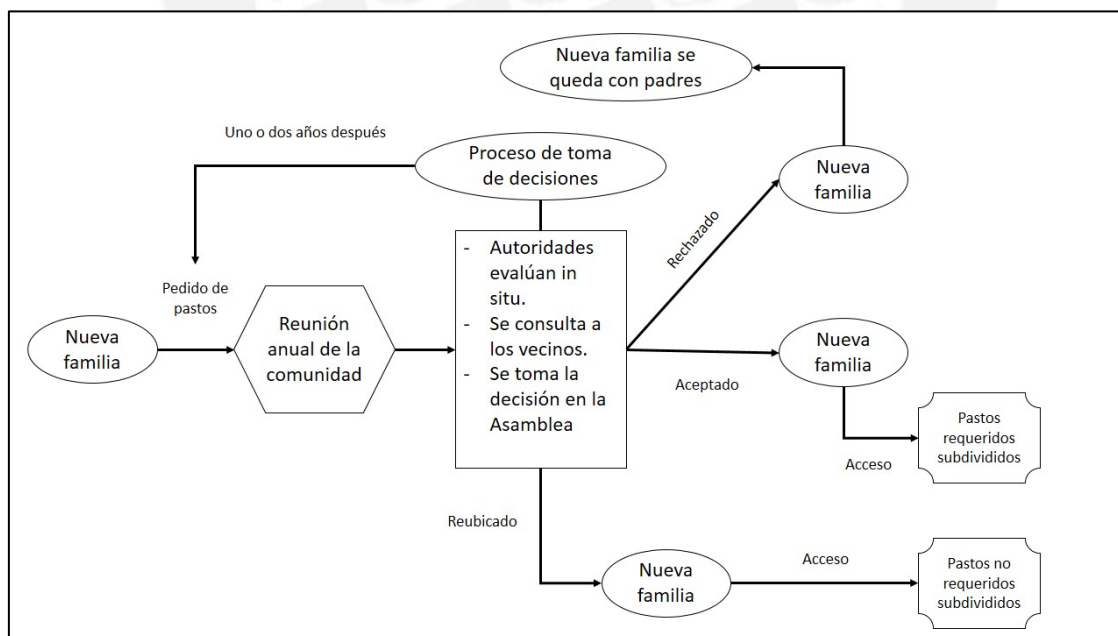
2.1. Comunidades indígenas y ganadería alpaquera en el Alto Pampas

Las comunidades indígenas del Alto Pampas tienen una historia de lucha por el territorio y la supervivencia que antecede a la del conflicto Ica-Huancavelica. A mediados de los años setenta, el gobierno llevó a cabo un programa de desarrollo de la ganadería alpaquera en la zona, con el cual se realizó electrificación rural, manejo de pastos, rotación de canchas, mejoramiento de ganado, creación de organizaciones de coordinación de la producción, entre otros (Guerrero, 2011). El desarrollo productivo tuvo un quiebre abrupto con el inicio del periodo de violencia armada en el país. A inicios de los ochenta, Sendero Luminoso ingresó al Alto Pampas, asesinando a autoridades y comuneros, lo que empujó a la población a abandonar la zona.

“Sendero Luminoso, [que] probablemente ha venido de Huancavelica hacia el distrito de Pilpichaca, inicia las primeras acciones el 6 de mayo de 1984 en la comunidad de Carhuancho, donde asesina a Celestino Teodosio Rally Bellido, que era un dirigente de la asociación de padres de familia.” Testimonio de Eduardo (Instituto de Defensa Legal, 2007, p. 48)

La derrota de Sendero a inicios de los noventa, le permitió al Estado implementar una serie de programas de repoblamiento que generó el retorno de los desplazados (Municipalidad de Pilpichaca, 2009). Se retomaron algunas de las técnicas aprendidas en los setenta y se restituyeron las prácticas de producción ganadera locales.

Gráfico 8. Acceso a los pastos en Pilpichaca



Fuente: J. C. Postigo et al., 2008
Traducción propia

La producción ganadera se basaba en un sistema comunitario de asignación de pastos. Las familias piden a la Asamblea Comunal extensiones de tierra –un máximo de dos canchas o

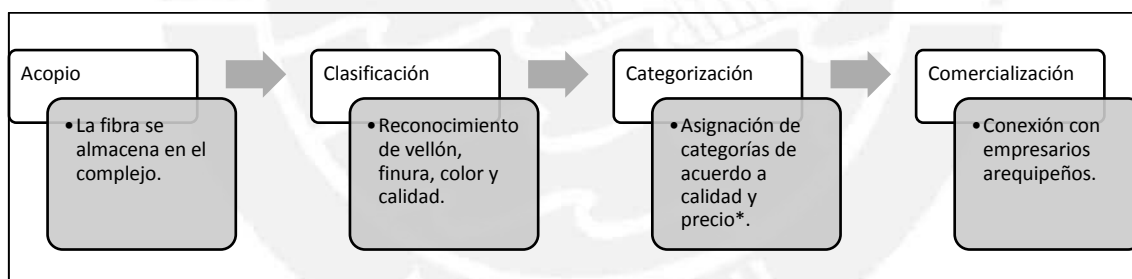
estancias– para criar al ganado y hacerlo pastar. Es una tierra no transable, transferible ni heredable (J. Postigo, 2005). La asignación de la tierra depende de la disponibilidad, el tamaño del rebaño, relaciones de parentesco, cumplimiento de responsabilidades y el cumplimiento de las reglas de la comunidad (J. C. Postigo et al., 2008).

De acuerdo a Postigo, la estrategia ideal para los ganaderos era lograr la asignación de dos estancias: una en la zona alta, donde pueden tener al ganado durante la época seca, y una en la zona baja, para pastar en época de lluvias.

La reconstitución de estas prácticas también implicó la reactivación de organizaciones comunales. En Carchuancho, se pusieron en funcionamiento los Comités Especiales de Granja, el Comité de Asuntos Comunales y el Comité de Acopio y Comercialización (Guerrero, 2011), destinados a dirigir los procesos productivos, así como abordar problemáticas relativas a la comunidad; por ejemplo, disputas por los pastos y el agua. Como veremos más adelante, estas organizaciones afianzaron las relaciones entre las comunidades³⁵, lo que les sirvió como una base social sobre la cual construir redes de apoyo durante el conflicto Ica-Huancavelica.

La recuperación de la ganadería tomó tiempo y no fue ajena a problemas como falta de capital, competencia de intermediarios, desconfianza en la gestión del comité, deficiencias del complejo alpaquero – construido en el año 2000 – y escasez de mano de obra (Guerrero, 2011). Esto obligó a los comuneros a innovar en sus procesos productivos para darle valor agregado a sus productos.

Gráfico 9. Proceso de producción de la fibra de alpaca



*Primera-extrafina, segunda-fina, tercera-semifina y cuarta-gruesa.

Fuente: Guerrero, 2011

De acuerdo con Guerrero (2011), las medidas de mejoramiento de la producción y la comercialización fueron las siguientes: en primer lugar, se reorganizó la campaña de acopio en tres esquilas: la primera, entre marzo y abril; la segunda, entre junio y julio³⁶; y la tercera, entre noviembre y diciembre³⁷. En segundo lugar, se fortaleció el Comité de Comercialización, con lo que se prescindió de los intermediarios huancavelicanos y se logró el control de la distribución, la cual se hace con empresas arequipeñas. En tercer lugar, la inclusión de

³⁵ Años antes del conflicto Ica-Huancavelica, la organización intercomunal le hizo frente a la empresa minera Buenaventura, que intentó iniciar la explotación de minerales en la zona, pero no logró acuerdos con las comunidades (Suárez Rojas, 2009).

³⁶ Periodo de mayor calidad de fibra.

³⁷ Esquila de las madres preñadas.

profesionales y el mejoramiento de la tecnología de crianza, gracias al apoyo de agentes externos como el Gobierno Regional de Huancavelica, algunas ONG y universidades.

El resultado de estas innovaciones fue un aumento en la producción, el volumen de venta y los ingresos. Cabe resaltar que, a fines de la primera década del siglo XXI, las comunidades contaban con más de cuarenta mil cabezas de ganado, entre alpacas, llamas y ovinos (ver cuadros 8 y 9).

En años recientes, el Gobierno Regional de Huancavelica junto al Ministerio del Ambiente y la cooperación belga desarrollaron el PRODERN, un proyecto de desarrollo sostenible en la sierra central-sur, que ya va por su segunda fase y ha dado asistencia técnica a las comunidades, lo cual ha permitido mantener la producción y los ingresos. No obstante, la empresa comunal todavía lidia con deficiencias de gestión, tecnología, inequidades al interior de la comunidad – debidas al sistema de asignación de tierras– y a problemas de escasez de recursos.

Cuadro 8. Producción de ganado en comunidades del Alto Pampas

Sectores	Nº de cabezas de alpacas	Nº de cabezas de llamas	Nº de cabezas de ovinos
Pilpichaca	620	1 250	3 560
Ccarhuancho	26 520	9 600	19 500
Santa Inés	560	1 119	2 320
Llillinta-Ingahuasi	7 804	6 320	8 780
Viscapalca-Chaupi	570	2 200	7 607
TOTALES	36 074	20 489	47 767

Fuente: Dirección de Información Agraria – Huancavelica, 2007

Elaboración: Suárez Rojas, 2009

Cuadro 9. Producción de fibra de alpaca en Ccarhuancho

Año	Quintales (volumen)	Ingresos por venta (nuevos soles)
2006	122	107 000.00
2007	130	112 000.00
2008	132	113 000.00
2009	176	98 500.00
2010	150	130 500.00

Fuente: Guerrero, 2011

A raíz del Cambio Climático, los glaciares de los Andes centrales se encuentran en un continuo retroceso, lo que ha provocado cambios ecológicos y productivos (Young, 2014). Postigo,

Young y Crews (2008) han analizado lo ocurrido con glaciares cercanos a la comunidad de Pilpichaca y la forma como los comuneros actúan frente a ellos. En relación con los glaciares, los autores encontraron que ha ocurrido un proceso franco de desaparición de los glaciares entre 1990 y 2004. Esto ha producido un aumento de los humedales en 172% y de tierras eriazas en 45%, mientras el hielo y la nieve se redujeron 99%. En otras palabras, hay una mayor disponibilidad de agua y pastos; sin embargo, están sujetos a variaciones climáticas y alteraciones en el ciclo hidrológico.

Estudios recientes en la zona apuntan a una conjunción de factores de estrés que están exacerbando la sostenibilidad de los bofedales (López-I-Gelats et al., 2015): por un lado, las condiciones climáticas como el deshielo de glaciares, incremento de la temperatura, aumento de la frecuencia de sequías, heladas y lluvias torrenciales. Por otro lado, condiciones no climáticas, como crecimiento poblacional, integración al mercado, cambio de prácticas locales y falta de servicios públicos.

Los procesos ambientales y sociales mencionados revelan que el Alto Pampas es un espacio complejo, muy alejado de la visión iqueña de la abundancia de recursos que se *pierden* o se desperdician.

2.2. Las comunidades de la parte alta de la cuenca del río Ica

En la cuenca alta del río se pueden observar dos grupos de comunidades; el primer grupo en la sub cuenca del río Tambo; y, el segundo, en la subcuenca del río Santiago. Estas comunidades tienen características similares, pues producen cultivos para el autoconsumo y el mercado iqueño, lo mismo que una ganadería de pequeña escala; asimismo, sufren de escasez de agua

“[...] ya ahora el agua es escasa, y nosotros tenemos que recurrir a ese tipo de proyectos [canales de irrigación] para poderle dar, de alguna manera, el líquido elemento a los agricultores que están acá y, de esa manera, permitirle la subsistencia, el ingreso económico, la actividad económica que ellos desarrollan acá que es la agricultura y la ganadería” – Comunero de Santo Domingo de Capillas (río Tambo). Entrevista del 20 de agosto del 2011.

“[...] hay años que ha secado total, total a secado, y sufrimos bastante, por ejemplo el río Olaya, es el río que más o menos mantiene, pero el río Santiago que ha sufrido, hacemos pequeños pozos así, como se podría decir, provisionales, pozo nocturno, se llena de noche esa cantidad, y lo que se puede sembrar. Sí ha sufrido años de sequía se podría decir, entonces ¿Qué podemos hacer? Muchos han emigrado, muchos compoblanos de acá se han ido para la selva.” – Funcionario de la municipalidad de Santiago de Chocorvos (río Santiago). Entrevista del 23 de agosto de 2011.

En términos geográficos, las comunidades de Tambo se encuentran en una ubicación estratégica, pues tienen un intercambio de productos y personas muy fluido con Ica; gracias al Sistema Choclococha tienen acceso a agua en temporada de estiaje y tienen la posibilidad de negociar mejores condiciones de acceso al agua y proyectos de desarrollo debido al proyecto

Presa de Tambo. Estas condiciones han hecho de las comunidades de Tambo un grupo de actores destacados en el conflicto Ica-Huancavelica.

La cercanía a Ica es un factor importante tanto en términos comerciales como en educación, servicios y la propia gestión del agua. Esta fluidez entre Ica y Tambo se verá reflejada en la posición que adoptaron las comunidades frente al conflicto y a las comunidades del Alto Pampas.

“[...] nosotros somos huancavelicanos, pero nuestra actividad económica, social, educativa, cultural, lo hacemos más con Ica, los alumnos egresados de acá prefieren ir a estudiar a Ica porque es más cerca que ir a Huancavelica mismo, nuestros productos que cultivamos acá lo llevamos más a Ica, de Ica traemos la uva, de Ica traemos las frutas, nuestros movimientos económicos, pago todas esas cosas, de luz todo lo hacemos en Ica, entonces siempre tenemos ese vínculo más cercano con Ica, y hay una cierta migración pues, de acá, jóvenes que no encuentran de repente oportunidad, de poder crecer, de poder realizarse como personas, formar un hogar de repente acá, bajan a Ica y ahí se establecen y migran, más que a otros departamentos, Ica.” –
Comunero de Santo Domingo de Capillas. Entrevista del 20 de agosto del 2011

Una diferencia importante entre las comunidades de Tambo y las de Santiago es que en el río Tambo se proyectó hacer la presa Tambo. Dentro de los proyectos de afianzamiento hídrico del valle, el PETACC consideró la construcción de un reservorio de alrededor de 50 MMC en las partes altas de Tambo. Las comunidades vieron una oportunidad para negociar mejores condiciones de agua en esta zona y solucionar algunos problemas que ellos consideran deben ser atendidos por el PETACC: los comuneros señalan que hay un avance de la erosión de tierras ubicadas cerca de las riberas del río Tambo y creen que se debe a la cantidad de agua que el Sistema Choclococha libera en el río en temporada seca.

A pesar de estos elementos en común, parece haber cierto grado de fragmentación entre las comunidades de la zona, el cual puede verse en la relación que han entablado con proyectos de infraestructura en sus territorios. El PETACC no es el único proyecto que ha establecido procesos de negociación con las comunidades de esta parte de la cuenca. Por las tierras de las comunidades también pasan líneas que transportan el gas de Camisea, para poder extender estas líneas, LNG Perú entabló negociaciones con los pueblos directamente afectados; Tambo era uno de ellos. El diálogo entre empresa y comunidades se hizo desarticulado; cada población negoció por su lado, lo cual tuvo como consecuencia tratos desiguales entre cada uno de ellos.

2.3. El gobierno regional de Huancavelica y el GTRAH

Entre los años 2005 y 2012, el dinamismo de las comunidades obligó al gobierno regional de Huancavelica a asumir sus demandas como agenda regional del agua. Como es conocido, un rasgo de las autoridades elegidas en las regiones y los distritos es la pérdida de legitimidad y margen de acción por razones de fragmentación política, corrupción, incapacidad para la gestión, entre otros (Meléndez, 2005; Vergara, 2014). El caso de Huancavelica no ha sido diferente.

Durante los momentos más álgidos del conflicto, para consolidar su posición, la administración de Federico Salas en el gobierno regional de Huancavelica asumió la agenda de las comunidades campesinas; sin embargo, cuando los comuneros observaron que Salas utilizaba el reclamo de las comunidades para ganar capital político, sin que ello tuviera repercusiones positivas para ellos en el desarrollo del conflicto, le retiraron la confianza, apoyaron movilizaciones en su contra y redujeron su participación en las negociaciones (Suárez Rojas, 2009).

Un proceso paralelo fue la creación del Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH), un espacio de diálogo técnico reconocido por el Gobierno Regional de Huancavelica, pero integrado, principalmente, por una combinación de organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Este grupo se inició en el año 2005 con el nombre de Mesa de Gestión del Agua de Huancavelica (MEGAH), gracias a la colaboración de la cooperación holandesa (SNV), el IPROGA y otras organizaciones, quienes convocaron especialistas en gestión de los recursos hídricos, tanto independientes como del sector público. Una vez iniciado el conflicto, tomaron parte como ente asesor del gobierno regional y de las comunidades.

Debido al éxito de este espacio de encuentro de especialistas y usuarios, el gobierno regional de Huancavelica reconoció su existencia a con la Ordenanza Regional N° 146-GOB.REG-HVCA-CR. En ella, la Mesa se transformó en el GTRAH: “instancia administrativa de coordinación, consultivo y concertación, orientadas a la conservación y uso sostenible del agua y formulación de políticas generales sobre gestión integral de los recursos hídricos en base a la legislación nacional vigente” (Gobierno Regional de Huancavelica, 2009, p. 181).

Cuadro 10. Presidentes regionales de Huancavelica hasta la fecha

Periodo	Huancavelica
2003-2006	Salvador Espinoza
2007-2010	Federico Salas
2011-2014	Maciste Díaz
2015-2018	Glodoaldo Alvarez

Elaboración propia

El gobierno de Maciste Díaz intentó un acercamiento con las comunidades, pero fue rápidamente sobrepasado por un conjunto de problemas regionales que desencadenaron movilizaciones, violencia y muertes (Oré & Geng, 2014). Antes de finalizar su primer año de gobierno, en Huancavelica se pedía la renuncia de Díaz.

Con la entrada de Glodoaldo Alvarez al gobierno regional, la relación con las comunidades fue cambiando lentamente. En los primeros meses, las comunidades presionaron a Alvarez para que convoque una mesa de diálogo con los iqueños y la PCM. A medida que fue pasando el

tiempo, el gobierno regional fue tomando protagonismo y encauzando la agenda del conflicto en Huancavelica; mientras mantenía el diálogo abierto con sus pares iqueños³⁸.

2.4 Formación del bloque huancavelicano y discursos

Las diferencias entre los actores de Huancavelica marcan la formación de un bloque regional que lograba cohesionarse en coyunturas específicas, pero que mostraba divergencias internas muy marcadas, especialmente con el gobierno regional, como veremos en el siguiente capítulo. No obstante, pueden identificarse puntos comunes en el discurso de los actores, los cuales sirvieron para construir el bloque.

La idea más utilizada para hacer frente a los iqueños fue la conservación del ambiente y el derecho de las comunidades a ser consultadas. Fue bastante efectiva para conectar las demandas de las comunidades del Alto Pampas y las de Tambo, que a pesar de tener una relación cualitativamente diferente con los iqueños, encontraron en los proyectos de infraestructura propuestos por el PETACC, un problema común.

“[...] no quisiéramos que nuestras lagunas, nuestros riachuelos, sean canalizados como ellos están pensando. Ya lo han hecho con Choclococha [...]. Ellos no han consultado con el pueblo, con las comunidades.” (Q.S., representante de criador de alpacas, entrevista, 16 de febrero de 2015)

Otra de las ideas que contribuyeron a la cohesión del bloque regional fue la percepción de que sus contrapartes iqueñas tenían a favor fuerzas que, para poder ser enfrentadas, requerían de la unión de las comunidades y el gobierno regional.

“Para nadie es un secreto que Ica tiene el poder económico y tiene el poder político en el Ejecutivo y en el Congreso. Hay buenos inversionistas ahí. Entonces, hay un poder económico que subyace y que está forzando siempre.” (Q.F., ex funcionario del gobierno regional, entrevista, 04 de agosto del 2014)

Sin embargo, a medida que fue avanzando el conflicto, las diferencias entre actores comenzaron a surgir. En primer lugar, en distintos momentos, las comunidades tomaban distancia del gobierno regional, porque hubo intentos de aprovechamiento político por parte de los presidentes regionales, particularmente, Federico Salas.

“[Salas] Vio como una posibilidad usar el recurso hídrico, porque es un tema nacional y abanderarse como el hombre que lidera, porque Huancavelica sea reconocida, etcétera, etcétera. Eso también fue mal utilizado y, la verdad, felizmente, la población de Huancavelica se dio cuenta y nosotros como grupo técnico sacamos cuerpo y nunca hemos respaldado eso. Porque sabíamos que eso tenía un propósito totalmente político y dijimos ‘así no se resuelve’.” (L.H., integrante del GTRAH, entrevista, 04 de agosto del 2014)

³⁸ El papel de las gerencias de recursos naturales de cada gobierno regional fue muy importante. Mayores alcances sobre el tema podrán verse en una publicación próxima a publicarse por parte de María Teresa Oré y el autor de este trabajo.

En segundo lugar, las comunidades del Alto Pampas fueron tomando distancia con las comunidades de Tambo, debido a los intereses de cada grupo de comunidades en cuanto a la infraestructura.

“[...] y los del PETACC les están diciendo “¿quieren más agua? ayúdenos a impulsar arriba los proyectos”, Ingahuasi, Tambo, etcétera. Y nosotros estamos viendo que ahí va a ver un enfrentamiento, una especie de una incompreensión entre huancavelicanos mismos, los de abajo que sí les conviene – los de la media sí les conviene – y los de arriba que no nos conviene.” (G.S., dirigente comunal del Alto Pampas, 14 de enero del 2012)

La estrategia del PETACC de negociar individualmente con las comunidades del río Tambo tuvo un éxito parcial. Si bien, lograron que las comunidades vean con expectativa la construcción de la presa Tambo, no lograron quebrar el apoyo de las comunidades a sus pares del Alto Pampas, por lo que el bloque huancavelicano se ha mantenido en el tiempo, aunque ha ido cambiando en sus demandas centrales y sus protagonistas.

3. Conclusiones

Una de las características saltantes de los actores de Ica es que su propia constitución, sus orígenes, están ligados a la conformación del territorio, especialmente aquellos que se constituyeron como organizaciones de usuarios que ejercen jurisdicción sobre un espacio determinado. Por ejemplo, la creación PETACC nació como un organismo público que ejerce autoridad sobre el agua en un espacio fuera de la cuenca, pero cuya sede está en Ica, pues su objetivo es abastecerla de agua para riego. Otro ejemplo es la JURLASCH, que fue creada a partir de una necesidad de gestionar el riego en las dos márgenes del valle de Ica. La propia aparición de los agroexportadores y la explotación del agua subterránea responden a la compleja situación de la tierra y el agua, por lo que se vieron en la necesidad de producir nuevos territorios.

El poder que ejercen estos actores, efectiva o nominalmente, se evidencia en sus acciones y discursos. Por un lado, el surgimiento de los agroexportadores en el valle de Ica produjo un gran auge económico, una crisis hídrica y un cambio institucional importante. Los agroexportadores y su junta de usuarios han ganado un peso político propio en el valle y la cuenca. Haciendo uso de sus recursos y sus logros técnicos y económicos lograron elaborar un discurso, que aprovechó una serie de percepciones sobre el agua y el desarrollo de otros actores del valle, para poder insertar sus demandas de agua y su visión de la cuenca en las disputas regionales por los recursos hídricos.

Por su parte, las comunidades del Alto Pampas produjeron un sentido común de la escasez y los derechos consuetudinarios, precisamente desde los problemas ambientales que enfrentan, sin acceso a los recursos de los que disponen los agroexportadores, pero con organizaciones que gozan de bastante arraigo entre los comuneros. La historia de las comunidades del Alto Pampas evidencia una lucha constante por el territorio, la autonomía y la búsqueda de su propio desarrollo. La Reforma Agraria, el periodo de la violencia política y la reconstrucción de sus comunidades han sido etapas que marcaron transformaciones institucionales importantes,

las cuales han oscilado entre la generación de organizaciones productivas, la casi desaparición de la comunidad y la reorganización interna con articulación intercomunal. En tal sentido, su lucha por el territorio, la autonomía y el desarrollo ha sido la defensa de su identidad y existencia como personas y como comunidad.

Un caso interesante sobre la relación entre los actores y el territorio es el del PETACC. Al ser un organismo público autónomo con un alcance que va más allá de la cuenca, creado con el fin de materializar proyectos de afianzamiento hídrico en favor del valle, el PETACC evidencia que los arreglos institucionales de la gestión del agua trascienden los límites *naturales* que se le intentan imponer.

Finalmente, los gobiernos regionales, aunque llamados a ejercer la autoridad del Estado en sus respectivas jurisdicciones, no lograron cuajar –hasta hace un par de años– los mecanismos necesarios para liderar los procesos regionales de gestión del agua, cediendo protagonismo a actores con más arraigo en las regiones.



Capítulo 5. Mecanismos de control institucional y apropiación del agua en el conflicto Ica-Huancavelica

El conflicto Ica-Huancavelica es un proceso que ha sido analizado en diversos estudios y desde distintas perspectiva, principalmente, desde el punto de vista de las demandas de agua y las estrategias de los actores (Oré & Damonte, 2014; Pacheco, 2009, 2010; Suárez Rojas, 2009). Por ello, en este capítulo se propone una entrada desde los mecanismos de control del agua en los dos espacios de la cuenca más importantes en el contexto del conflicto: el valle de Ica y el Alto Pampas.

Con esto, podremos analizar el conflicto desde la perspectiva de los proyectos territoriales de los actores principales, que, como vimos en el capítulo anterior, son los agroexportadores y las comunidades del Alto Pampas. La intención de un análisis de estas características es mostrar los mecanismos de apropiación del agua que caracterizan la gobernanza de los recursos hídricos en la cuenca; así como, presentar las consecuencias sociales, institucionales y ambientales³⁹ de las fricciones de estos arreglos institucionales. De este modo, tendremos una noción más clara del escenario que antecedió a la implementación de las reformas institucionales del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas.

Para desarrollar estas ideas, primero se presentarán los aspectos del control del agua que originaron el conflicto, de manera que se puedan observar los arreglos institucionales a partir de los cuales se ejerce el control y las estrategias de los actores para utilizarlos o cuestionarlos. Luego, se presentarán los mecanismos de control del agua que rigen el valle de Ica y el Alto Pampas, y cómo ambos se relacionan a partir de la crisis del agua. Así, se evidenciará que los proyectos de infraestructura son respuestas institucionales a la crisis del valle, representando no solo posibles impactos ambientales, sino también transformaciones institucionales en ambos espacios.

1. De la carrera hacia el fondo a la lucha por la cima: el conflicto Ica-Huancavelica

A inicios del siglo XXI, la intensiva explotación del agua subterránea en el valle de Ica produjo el descenso del nivel freático y, con ello, una competencia desigual por el recurso. Las empresas agroexportadoras, con acceso a capital y tecnología, eran capaces de mantener el ritmo de explotación a través de la profundización de los pozos o la perforación de otros nuevos en zonas distintas del valle, cuya agua era transportada por tuberías hacia sus fundos (Cárdenas, 2012). Por su parte, los pequeños productores y los centros urbanos no tenían la posibilidad de invertir lo necesario para profundizar los pozos, por lo que no podían acceder a la dotación que necesitaban (Geng, 2013).

“Hay unos pozos que han bajado considerablemente. Por decir, anteriormente eran de diez pulgadas, han bajado a ocho, a siete, en ese plan están. Entonces, nosotros compramos la misma cantidad de agua pero ya no regamos la misma extensión... si yo

³⁹ Las consecuencias ambientales ya han sido presentadas en el capítulo 3, pero se hará referencia a ellas para conectarlas con los procesos institucionales.

antes regaba con doce horas, [...] ahora ya no llega, porque el nivel del agua ya bajó.” – Don Pedro, agricultor de Pachacútec (Geng, 2013)

El nivel de explotación del acuífero⁴⁰ provocó un descenso sostenido del nivel freático, el declive en la calidad del agua (fundamentalmente, por salinización de pozos) y el aumento de la vulnerabilidad en algunas zonas del acuífero (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2009a, 2009b; Intendencia de Recursos Hídricos, 2003).

El descenso del nivel freático y la creciente competencia generaron una crisis de agua en el valle, pues el problema de acceso al agua ocasionó conflictos entre distintos actores del valle, principalmente, los ya mencionados centros urbanos rurales y los pequeños productores (Oré et al., 2014). Por otra parte, al interior del gremio agroexportador se discutieron alternativas para darle *“sostenibilidad al negocio”*, siendo las de más consenso la creación de una organización de usuarios de aguas subterráneas (la JUASVI) y apoyar la ampliación del Sistema Choclococha.

El Proyecto Especial Tambo Ccaracocha comenzó la formulación de proyecto Choclococha Desarrollado, el cual constaba de varias obras de captación, almacenamiento, regulación, conducción, entre otras. Las dos más importantes eran el canal colector Ingahuasi y la presa de Tambo.

“El aporte hídrico neto del proyecto en la cabecera del valle de Ica, luego de las pérdidas por conducción en el Canal Choclococha y filtración en el cauce del río sería de 37 MMC. Con una eficiencia de riego de 33%, 12 MMC serían utilizados por evapotranspiración de los cultivos y 25 MMC entrarían a recargar el acuífero. Estos volúmenes de agua representan el beneficio directo e indirecto del proyecto.” (Lahmeyer Agua y Energía S.A., 2007b, p. 59).

El canal colector Ingahuasi era una infraestructura de captación de agua de 70,6 km de longitud, con una capacidad de conducción entre 0,5 y 7 m³/s, la cual representa un aproximado de 51 MMC anuales (Lahmeyer Agua y Energía S.A., 2007b). El canal sería construido en el cerro Palomo, en la quebrada Ingahuasi, para recolectar los escurrimientos producidos por las precipitaciones de esa zona. Este espacio está en el territorio de la comunidad de Ccarhuancho, siendo una de sus principales fuentes de agua (Pacheco, 2010).

La presa de Tambo es una estructura de almacenamiento que se ubicaría en la cuenca alta del río Ica, cerca de la naciente del río Tambo, que aportaría un aproximado de 52 MMC (Proyecto Especial Tambo Ccaracocha, 2010). La presa había sido pensada como un complemento a Ingahuasi. El canal colector derivaría agua a la laguna Choclococha, cuyo embalse sería aumentado para recibir este volumen adicional, luego de lo cual sería enviado hacia la cuenca del río Ica, donde la presa almacenaría y regularía el agua a ser utilizada durante los meses de estiaje (de mayo a octubre).

⁴⁰ La información oficial del acuífero ha sido motivo de debate entre especialistas y productores, debido a algunas deficiencias en la generación de datos (Portocarrero Wittembury, 2014); por ejemplo, el tamaño del acuífero.

Cabe resaltar que, a diferencia del consenso que generó Ingahuasi, Tambo no era vista como una prioridad; en todo caso, se consideraba que si debía hacerse, se hiciera junto con el canal Ingahuasi.

“[...] sería absurdo llenar esa represa en pleno verano y... pongamos en el caso de que acá no hay agua, de que sea un año seco, dejar de desviar agua de esa cuenca al valle de Ica durante un mes o mes y medio para llenar agua y tener agua al momento del estiaje es absurdo, no tiene sentido. [...] Entonces hay que desterrar la idea de hacer Tambo, lo lógico es hacer Ingahuasi, porque vamos a ganar una cuenca más.” (E.C., ex congresistas por Ica, conferencia sobre gestión del agua en Ica, 10 de agosto del 2011)

El principal reparo con la construcción de la presa Tambo en solitario tenía que ver con la disponibilidad de agua en la cuenca. La presa Tambo no aportaría más agua de la que se dispone en Ica por las avenidas y, dado que con esas aguas son indispensables para Ica entre enero y marzo, no sería viable usarlas para llenar la presa. En tal sentido, Ingahuasi era la principal alternativa, pues permitía ganar una fuente adicional de agua.

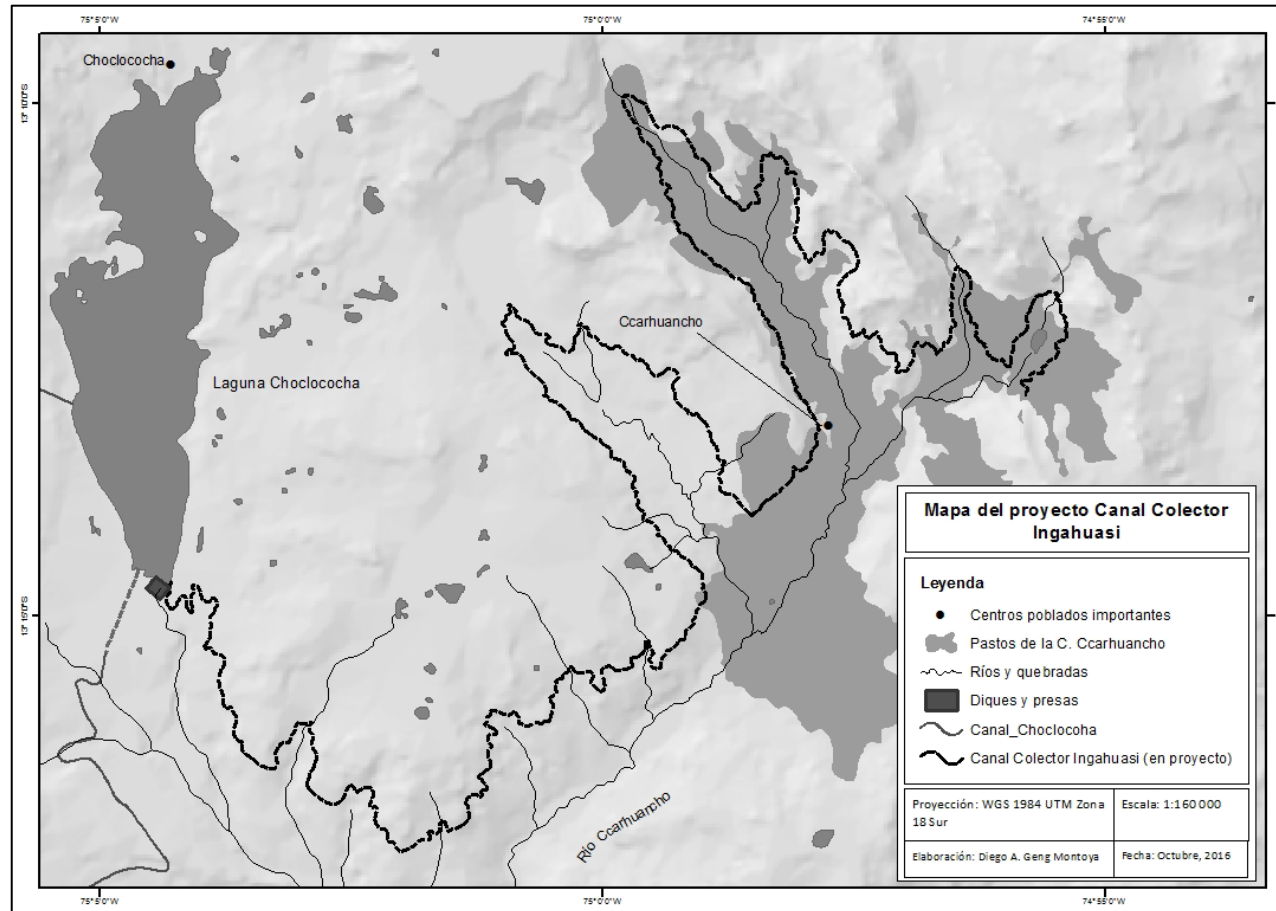
La importancia de Ingahuasi estaba clara para los funcionarios del PETACC y los productores agrícolas de Ica desde el inicio, por lo que se convirtió en el proyecto bandera de este organismo y de las demandas de agua de los agricultores iqueños. No obstante, la formulación del proyecto no contó con el escenario de reorganización comunal e intercomunal de los pueblos del Alto Pampas. Así, cuando se iniciaron los estudios técnicos para el canal en el territorio de la comunidad de Ccarhuancho, los iqueños se encontraron con una realidad totalmente diferente a la que esperaban.

1.1. Organización intercomunal y la experiencia de Choclococha

A pesar de tener una presencia de más de cincuenta años con el Sistema Choclococha, el PETACC, los productores de Ica y las autoridades parecían desconocer que los comuneros habían reconstituido las organizaciones de producción que alguna vez formaron durante la Reforma Agraria, y no solo eso; reforzaron sus lazos intercomunales a través de organizaciones como el Comité de Asuntos Comunales.

Una primera prueba la tuvieron en el año 2000, cuando se enfrentaron a la empresa minera Buenaventura. Seis mil hectáreas de pastos habían sido concesionadas en las cabeceras de cuenca de los ríos Ccarhuancho, Tacacsana, Qatunmachay y Vinopascana (Guerrero, 2011) sin el consentimiento de las comunidades. Esto desató un conflicto que tuvo como resultado la consolidación de la posición de las comunidades, que impidieron el desarrollo de la actividad minera (Suárez Rojas, 2009). Las comunidades del Alto Pampas, encabezadas por la comunidad de Ccarhuancho, estaban preparadas para entablar una lucha por sus territorios y recursos; algo que ninguno de los actores de Ica había vislumbrado previamente.

Mapa 5. Mapa del proyecto Canal Colector Ingahuasi



Fuente: Lahmeyer Agua y Energía S.A. (2007a), Verzijl y Guerrero (2013)
Elaboración propia

En el año 2005, cuando se iniciaron los estudios del canal colector Ingahuasi, la empresa contratada para realizarlos se encontró con una férrea oposición de los comuneros de Ccarhuancho, Pilpichaca, Huaracco y otros poblados. Su principal reclamo era que no habían sido consultados sobre la elaboración de estudio alguno ni de ninguna obra que fuese a construirse en su territorio.

La reacción de los comuneros estaba relacionada con los cambios productivos, sociales y ambientales que estaban experimentando (López-I-Gelats et al., 2015), también con la historia de impactos ambientales del Sistema Choclococha (Consorcio CAMP SRL-CMP-CSC, 2014), particularmente, con la inundación del pueblo de Choclococha. Percibían a Ingahuasi como un peligro para las fuentes de agua que alimentan sus pueblos y zonas de pastoreo.

“El peligro es inminente ya que las aguas que alimentan estos valles serán cortadas por el canal con el consecuente daño a los bofedales, pantanos, lagunas y ríos; que progresivamente perderían sus caudales con graves consecuencias para la ecología del gran valle Carhuancho que iniciaría un proceso de desertificación como ha ocurrido en la parte baja de Huaracco al ejecutarse el Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha [...]” (Pacheco, 2009, p. 22)⁴¹

El Comité de Asuntos Comunales, encabezado por el profesor Silvano Guerrero de la comunidad de Ccarhuancho, tuvo un papel crucial en la organización de las demandas y la movilización. El Comité lideró los reclamos frente al PETACC, presionó al gobierno regional de Huancavelica y a la PCM para que se involucraran en el problema, y construyó una red de apoyo local, nacional e internacional que permitiera legitimar sus demandas. Esto último le sirvió para construir un caso que luego sería presentado ante un organismo de justicia internacional, el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA). Las organizaciones que formaron esta red fueron Centro de Estudios Sociales (CEPES-Huancavelica), la Mesa de Gestión del Agua de Huancavelica (MEGAH), la Coordinadora de Derechos Humanos de Ica (CODEHICA), el Instituto Bartolomé de las Casas, el señor David Bayer y el ingeniero Andrés Verzijl, miembro del Proyecto Concertación del Holanda (Pacheco, 2009). En síntesis, las comunidades entablaron relaciones con diversos agentes externos, los cuales tenían conexiones con instancias nacionales e internacionales.

La capacidad del Comité y los dirigentes comunales para movilizarse en distintos niveles sirvió para articular mecanismos formales y no formales de presión. Las comunidades tejieron una red a múltiple escala, coordinar acciones locales (movilizaciones, discursos, etcétera), regionales (presión sobre el gobierno regional, negociaciones con el PETACC), nacionales (participación en las mesas de diálogo del CND y la PCM) y globales (conexiones con organizaciones internacionales y acciones en el TLA) (Hoogesteger & Verzijl, 2015).

Para los iqueños esta fue una experiencia *sui generis*, pues no habían sufrido ninguna clase de oposición por parte de los comuneros en épocas anteriores, menos aún, con tal grado de organización. Así, cuando se encontraron con la oposición de comunidades organizadas, los

⁴¹ Ivonne Pacheco es una de las personas que acompañó a las comunidades en su posterior reclamo ante el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA). El texto citado refleja algunos de los argumentos presentados ante el TLA.

iqueños (el PETACC, el gobierno regional y las juntas de usuarios) interpretaron que había motivaciones políticas subrepticias.

1.2. Espacios de negociación y el fallo del TLA

Al año siguiente del reclamo de las comunidades contra el PETACC, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Supremo Nº 039-2006-AG, con el cual otorga una reserva de 52 MMC al PETACC para la realización de Ingahuasi, designando a la Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica (ATDR Ica) como responsable del cumplimiento de la reserva.

Con este dispositivo legal, el PETACC intentó continuar los estudios del canal; sin embargo, las comunidades se lo impidieron. Las comunidades le pidieron al gobierno regional de Huancavelica que defiendan sus intereses, a lo que esta entidad pública respondió enviando comunicaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros, en las cuales exigía explicaciones y la paralización del proyecto Ingahuasi. En paralelo, las comunidades tuvieron enfrentamientos con la consultora encargada de los estudios y el PETACC (Grupo GEA, 2012). Esto produjo una denuncia penal por parte del PETACC contra los dirigentes de las comunidades, quienes fueron acusados de “terrorismo” (ACCIH GIZ, 2015).

A estas alturas del conflicto, se habían formado bloques regionales, cuyos rostros más visibles eran los comuneros del Alto Pampas y el PETACC, pero que tenían detrás a los gobiernos regionales, las juntas de usuarios, las comunidades del río Tambo, algunas ONG y, en el caso de los iqueños, a los agroexportadores (Oré & Geng, 2014). Lo interesante sobre estas coaliciones es que utilizaban a sus gobiernos regionales como medios para ganar legitimidad e incidir en acciones favorables por parte del Ejecutivo (Oré & Geng, 2016). Esto ocurría, principalmente, con las comunidades huancavelicanas, que no tenían un organismo técnico que les brindara soporte; a diferencia de los iqueños con el PETACC. La presión que ejercieron las comunidades sobre el gobierno regional de Huancavelica obligó a este último a poner sus cuadros técnicos a disposición de las comunidades.

Los huancavelicanos apuntaban a lograr la intervención de organismos del Estado central para dirimir la situación, pues las oposiciones se habían radicalizado. Por parte de los iqueños, el pensamiento era similar, aunque tenían confianza de que el derecho les asistía: por un lado, fue el propio Estado el que les otorgó la reserva hídrica para hacer Ingahuasi; por otro lado, confiaban en que los argumentos a favor de la agroexportación y el desarrollo pesarían más que las exigencias de conservación y respeto del territorio de las comunidades.

El Consejo Nacional de Descentralización intervino para establecer mecanismos de diálogo, los cuales fueron aceptados por las partes. En este espacio se acordó que se paralizarían los estudios de Ingahuasi, se realizaría una consulta general a las comunidades y se elaboraría un Plan Maestro para el manejo integral de la cuenca del río Ica (Grupo GEA, 2012). El tema de la consulta fue retomado por el gobierno nacional, pero no se implementaron los mecanismos necesarios para hacerla efectiva. De igual modo, el plan propuesto no llegó a realizarse.

Entre julio y agosto del 2007, el gobierno de Alan García decidió continuar con la ejecución del canal colector, ofreciéndole al PETACC y al gobierno regional de Ica las garantías para que así

fuese. No obstante, en octubre de ese mismo año, el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA), al que habían acudido los comuneros unos meses antes, resolvió fallar a en contra del Estado y el PETACC (Pacheco, 2010). Declaró que el proyecto ponía en riesgo los medios de subsistencia de las comunidades del Alto Pampas, que el Estado debía realizar un proceso de consulta, y que el PETACC debía hacer estudios de remediación ambiental de los impactos ocasionados por el Sistema Choclococha (Pacheco, 2009).

Luego del fallo, a inicios del 2008, el gobierno regional de Ica y el PETACC ofrecieron a las comunidades llevar a cabo un Plan de Adecuación Medio Ambiental (PAMA)⁴² y ampliar el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Ingahuasi al territorio de las comunidades. Las negociaciones al respecto se extenderían hasta el 2009.

2. Mecanismos institucionales de control del agua

Haciendo una síntesis de lo revisado hasta el momento, podemos decir que las comunidades iniciaron sus acciones pidiendo ser consultadas sobre proyectos que las afectaban directamente, lo cual se convirtió, luego, en una exigencia de participación permanente en espacios exclusivos de actores iqueños, principalmente el PETACC. Como la negociación no se pudo llevar a cabo en espacios de este tipo, los actores convocaron a organismos nacionales, como la PCM y el CND, para que constituyan mesas de diálogo, en las que la negociación se desarrollase en igualdad de condiciones. Cuando estas instancias fallaron, se acudió a un organismo internacional dirimente.

El conflicto se caracteriza por una demanda de participación de los actores en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión del agua, los cuales se dieron en espacios restringidos a nivel local. La articulación de una red de actores con alcance nacional e internacional, les dio a las comunidades la posibilidad de acceder a espacios de negociación para forzar su participación en la toma de decisiones.

La estrategia de las comunidades de apelar a múltiples escalas institucionales reveló la importancia de los mecanismos de control del agua en el conflicto, pues a través de ellos se reprodujo una lógica de apropiación del agua que precipitó crisis sociales y de acceso al agua a nivel local, pero también se hizo evidente que estos mecanismos se articulan con arreglos institucionales mayores, cuyo alcance afectó el rumbo del conflicto.

Para entender mejor cómo los mecanismos de control del agua a nivel local y de la cuenca influyeron en el conflicto, es preciso revisar cómo se produjeron, cuál es su orientación respecto al uso del agua y cuáles sus fallas.

⁴²El PAMA es un instrumento técnico para establecer la magnitud de los impactos producidos por una actividad u operación en un ámbito determinado; su aplicación en el Sistema Choclococha tenía varios propósitos. Primero, reconstruir los impactos históricos del Sistema Choclococha y medir los actuales. Segundo, determinar compensaciones en relación con esos impactos. Tercero, y en función de las demandas de las comunidades, el PAMA sería el medio para lograr el reconocimiento de que la infraestructura de trasvase había ocasionado impactos, lo cual podría volver a ocurrir.

2.1. El control del agua en el valle de Ica

Los actores del valle de Ica se han organizado en función de las fuentes de agua y los tipos de uso que realizan, siendo la explotación del acuífero para la agroexportación un proceso crucial para la gestión del agua en el resto de la cuenca. Por eso los mecanismos de control del agua que permiten la explotación del agua subterránea en el valle tienen impacto en lo que ocurre con el agua en el resto de la cuenca.

En 1991, se promulgaron el Decreto Legislativo 653 y el Decreto Supremo N° 048-91-AG que modificaron aspectos importantes de la Ley General de Aguas para favorecer la inversión y crear un marco institucional para promover el ingreso de empresas a la actividad agrícola (Oré et al., 2009). Uno de los cambios resaltantes que se realizaron a la Ley 17752 fue la eliminación del principio de aleatoriedad, instaurado en el artículo 26 de la ley, el cual establecía que los derechos de uso del agua se asignaban de acuerdo a las demandas, a la disponibilidad del recurso y, según el artículo 27, a un orden prelatorio. Con el DL 653 se garantizaba a los inversionistas la dotación de agua superficial en el caso de que financiaran ellos mismos la exploración y explotación de agua subterránea.

Dada la legislación de promoción agraria, los nuevos agricultores agroexportadores optaron por utilizar el acuífero como fuente principal de agua para el riego, lo que les dio la posibilidad de establecer sus fundos en tierras eriazas, fuera de los límites del valle y en la pampa desértica de Villacurí (Marshall, 2014). De esta manera, aprovecharon grandes extensiones de terreno, con agua permanente de buena calidad y sin la necesidad de pertenecer a una de las juntas tradicionales del valle, es decir, sin control de la dotación de agua por parte de otros usuarios (Cárdenas, 2012; Rendón Shneir, 2009).

El descenso del nivel freático llevó a la Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica, en coordinación con la Intendencia de Recursos Hídricos, a implantar vedas de pozos como instrumento punitivo frente a la proliferación de perforaciones. No obstante, la CRASVI y, posteriormente, la JUAVI, negociaban con la ATDR para atenuar las medidas de control. De aquí que, luego de cada veda se abrieran procesos de regularización de derechos (ver cuadro 11), en los cuales los empresarios tenían la posibilidad de iniciar los procesos administrativos pertinentes para la otorgación de licencias en caso de pozos perforados o habilitados sin autorización de la ATDR (Muñoz, 2016; Urteaga, 2014).

La importancia que fue ganando la agroexportación y su acceso a espacios de toma de decisiones, le permitió a su organización de usuarios exigir al gobierno regional de Ica y al PETACC la realización de los proyectos de infraestructura de trasvase. Si bien no tuvieron una participación directa en el PETACC y en el gobierno regional hasta años recientes, lograron alinear los intereses de distintos actores: las juntas de usuarios, el gobierno regional, el PETACC y la propia ATDR.

Cuadro 11. Normas que regulan el uso de agua subterránea en Ica y Villacurí (2001-2008)

Año	Dispositivo Legal	Descripción
2001	Resoluciones Administrativas 059-063-2001-CTAR-DRAG/ATDR	Regularización de derechos de uso y/o explotación
2003	Resolución Administrativa 022-2003-GORE-DRAG-I/ATDRI	Ampliación del plazo de regularización de derechos de uso y/o explotación
2003	D.S. 021-2003-VIVIENDA	Transferencia del PETACC del INADE al GoRe Ica y constitución de Consejo Directivo.
2005	R.A. 038-2005-GORE-DRAG-I/ATDRI	Se prohíbe por dos años la perforación de pozos tubulares y nuevos en reemplazo de pozos a tajo abierto y tubulares. Los pozos que no cuenten con su respectiva licencia, deberán regularizar su derecho en el plazo de 120 días calendario
2005	R.A. 055-2005-GORE-DRAG-I/ATDRI	Se establece el sellado de pozos caducados por reemplazo en el Departamento de Ica
2005	R.A. 103-2005-GORE-DRAG-I/ATDRI	Se amplían las restricciones efectuadas en la R.A. 038 al sector Pampas de Villacurí
2007	R. A. 059 y 150-2007-GORE-DRAG-I/ATDRI	Se prorroga la vigencia de las Resoluciones Administrativas 038 y 103 del 2005.
2007	D.S. N° 025-2007-AG	Los solicitantes de suministro de energía para el funcionamiento de pozos deberán entregar copia de su licencia de uso de agua.
2008	R. Adm. N° 001-2008-GORE-DRAG-I/ATDRI	Prohíbe la perforación de nuevos pozos en Ica y Pampas de Villacurí. 60 días para que los propietarios de pozos puedan regularizar su derecho.
2008	R.M N° 061-2008-AG	Establece veda para el otorgamiento de nuevos usos de aguas subterráneas por el plazo de 2 años.
2008	R.M N° 0554-2008-AG	Excluye al distrito de Ocucaje de la veda declarada en la R.M N° 061-2008-AG. Precisa que la veda no comprende a los pozos para fines poblacionales.

Fuente: Urteaga (2014)

2.2. Mecanismos de control del agua en el resto de la cuenca y el Alto Pampas

Hasta antes de la Ley de Recursos Hídricos de 2009, las principales instituciones encargadas de la gestión del agua en la cuenca del río Ica, de acuerdo a la normatividad vigente, eran cuatro: los gobiernos regionales, la ATDR, las juntas y el PETACC.

En el caso de los gobiernos regionales, el artículo 30 de la Ley de Bases de la Descentralización señala que *“la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales”* (Ley de Bases de la Descentralización, 2002). De igual manera, en el artículo 35 señala que es competencia exclusiva del gobierno regional planificar el desarrollo de la región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes; del mismo modo diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, y concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.

La participación de los gobiernos regionales en la gestión sostenible del recurso hídrico también se consideró en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 del año 2003, artículo 51, en él se dice expresamente que la participación se da *“en el marco de las entidades de cuenca y las políticas de la autoridad nacional”*(Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2003). Es decir, desde su concepción, los gobiernos regionales estaban en la obligación de plantear políticas del agua y desarrollo en el ámbito de la cuenca, lo que los convierte en uno de los organismos más importantes para tal fin.

A pesar de ello, los gobiernos regionales no asumieron el papel central que la normativa les otorgaba, limitándose a respaldar la agenda de otros actores, como los agroexportadores en Ica o los comuneros del Alto Pampas en Huancavelica. En tal sentido, los gobiernos regionales cumplieron, por momentos, el rol de plataformas de apoyo a los actores regionales, es decir, espacios donde las partes en conflicto buscaban legitimar su postura. Vale decir que hasta el 2009, algunos los presidentes regionales⁴³ intentaron aprovechar políticamente el conflicto y la centralidad de los gobiernos regionales –como Federico Salas de Huancavelica–, pero fracasaron en sus intentos y fueron relegados en el proceso(Oré & Geng, 2016).

Por su parte, la ATDR concentraba sus esfuerzos en el valle de Ica y las pampas de Villacurí, pero también tenía jurisdicción sobre el resto de la cuenca y coordinaba con el PETACC el monitoreo del Sistema Choclococha, de modo que tuviese información suficiente para planificar la administración de los recursos hídricos en el valle. Sin embargo, la ATDR no tenía los recursos necesarios para cumplir con todas sus funciones, ni siquiera aquellas de monitoreo y fiscalización del acuífero, como puede interpretarse de lo expuesto anteriormente. Por ello, buscó otorgarles mayores atribuciones a los usuarios: creó la CRASVI en Ica, apoyó la aparición de la Junta de Usuarios de Río Seco-Lanchas en Villacurí, y anexó la zona de Santiago de Chocorvos a la Junta de Usuarios de La Achirana.

“[...] el problema es que la junta de usuarios [JURLASCH] no le ha dado las facilidades, por qué, porque allá cuando los dirigentes quieren venir tienen que financiarse directamente con los recursos que tienen ellos, porque no hay una comisión una directiva que reporte para los gastos para esas cosas, y la junta tampoco les da absolutamente nada, entonces ese ha sido el problema que no asisten a las reuniones.”
(V.I., Ex funcionario de la Autoridad Local del Agua de Ica, entrevista, 5 de agosto del 2011)

⁴³ Hoy en día se les conoce como “gobernadores”.

Los resultados no fueron los esperados, pues *estos espacios pensados para la coordinación de los actores, terminaron convirtiéndose en actores* que reafirmaron las demandas de Ica y, como efecto de ello, sembraron aún más desconfianza en los actores de Huancavelica, que ya no solo veían en la ATDR un aliado de Ica, sino un actor que quería imponerles una manera de organización que tenía poco que ver con sus costumbres y demandas.

A nivel local, las comunidades de Tambo y Santiago se organizan en base a comités de regantes, los cuales tienen autoridades que coordinan con los usuarios los turnos, la dotación de agua, la limpieza de los canales y, en general, las actividades que requiere el riego en esas zonas. Como resalta Guevara (2014), el riego en esta parte de la cuenca del río Ica es una práctica que se ha producido no solo históricamente, sino también con la transformación del territorio; las comunidades han construido la infraestructura con la que hoy riegan. Es así que la re-organización del riego y uso del agua, implícita en la anexión a instituciones iqueñas, es una imposición –o, como señala Guevara, una *ficción legal*– que no estaban dispuestos a aceptar.

Finalmente, el PETACC tenía una serie de prerrogativas que le permitía manejar los recursos hídricos del Sistema Choclococha y tener injerencia en la infraestructura del valle. Más allá de las normas legales que lo crearon, el PETACC ha dispuesto de otros mecanismos legales, como el Decreto de Urgencia 039-2006-AG, que reservaba agua para la ampliación del trasvase. Asimismo, el gobierno regional de Ica fue otorgándole mayores atribuciones en cuanto a la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura en el valle de Ica, Villacurí y otras partes de la región, como Pisco.

Por otro lado, este organismo ha estado encargado de negociar con los huancavelicanos (de Tambo y el Alto Pampas) desde antes del conflicto, por lo que no solo aplicaba sus atribuciones legales: también creaba canales de comunicación y espacios de negociación. Durante varios años, aun en los del conflicto, el PETACC negoció directamente con las comunidades, aunque de manera fallida, pues su estrategia estuvo centrada en otorgar *beneficios* en la forma de bienes y trabajo, cuando la demanda principal de los huancavelicanos era el agua y la participación.

El PETACC era, entre todas las instituciones con alcance de cuenca, la que ejercía plenamente sus atribuciones sobre el control del agua, hayan sido técnicas, legales o surgidas de la dinámica de las relaciones con otros actores de la cuenca.

3. Conclusiones

El conflicto Ica-Huancavelica se caracteriza por enfrentar dos proyectos territoriales con mecanismos de control del agua y el territorio diferentes entre sí. Por un lado, el proyecto agroexportador, que nació como una política de Estado para la promoción de la inversión privada en el campo y que ha producido mecanismos institucionales de control del agua que han tenido dos consecuencias: la acumulación y crisis del agua en el valle, y espacios de toma de decisiones con acceso diferenciado a distintos tipos de actores, en los que los agroexportadores tienen voz y voto.

Por otro lado, están las demandas y estrategias de las comunidades, basadas en su organización comunitaria; es decir, con una concepción local de la apropiación del agua y el territorio. Los mecanismos de control, entonces, estaban basados en prácticas que vinculan a los miembros de la comunidad y a otras comunidades aledañas. A partir de esto las comunidades buscaron ejercer presión sobre el gobierno regional y, en paralelo, construir redes de apoyo que, en coyunturas específicas, les permitieron a las comunidades lograr sus objetivos.

En este panorama, lo que se observa es un conjunto de actores en un espacio privilegiado (Ica), dado su cercanía y acceso a organismos del Estado, tales como la Dirección Regional Agraria, la Administración Técnica de Distrito de Riego o el propio PETACC. Mientras que otro grupo de actores construye redes, que le permiten actuar en distintos niveles, para contrarrestar el poder de decisión de los primeros. Un aspecto a resaltar sobre esto último es que las comunidades pudieron mantener una posición consistente en las distintas arenas en las que plantearon sus reclamos.

De aquí que el proyecto Ingahuasi no solo representó para ellos una amenaza sobre sus fuentes de agua, sino también un nuevo ajuste del manejo del espacio en la zona. Al verse en el espejo de comunidades como Choclococha, golpeadas por los efectos del Sistema Choclococha, las comunidades decidieron tomar acción y lo hicieron tejiendo redes que les permitieron actuar en distintos espacios (Hoogesteger & Verzijl, 2015).

Esta forma de resistencia planteó una ruptura con la manera en la que *negociaban* el PETACC y las comunidades anteriormente, algo *más parecido al intercambio de trabajo por prebendas*. La escala del conflicto y las estrategias desplegadas por las comunidades no tienen precedentes registrados en la historia de la cuenca. Mientras los iqueños recurrían a recursos legales y a sus instituciones (derechos adquiridos, legitimidad del *desarrollo*, el PETACC, etc.), las comunidades apelaron a mecanismos formales y no formales, así como a redes a distintos niveles. En este punto, se evidencia una vez más la importancia de las transformaciones organizacionales de las comunidades.

Ahora bien, más allá de los proyectos territoriales de los actores mencionados, en la cuenca existen otros actores importantes cuyas acciones influyen directamente en la gestión de los recursos hídricos. La ATDR, por ejemplo, tuvo un rol crucial en la aparición de actores como la JUASVI o la propia JURLASCH. Estos actores fueron pensados por la ATDR como espacios de participación y gestión del agua; sin embargo, se orientaron a reforzar posiciones de los productores del valle.

Otro caso es el del PETACC, del cual ya nos hemos referido en el capítulo anterior, pero que es conveniente abordar desde una óptica de espacio de deliberación técnica, al cual solo tienen acceso agentes del valle y funcionarios públicos que comparten sus percepciones sobre la gestión del agua.

Una mención especial merece el Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica, pues no solo fue un agente activo en el debate directo con los iqueños, dadas sus capacidades técnicas, sino también sirvió como un espacio de promoción del diálogo y de elaboración de estrategias de acción sobre el agua en el Alto Pampas y la cuenca alta del río Ica.

En resumen, los mecanismos de control del agua en la cuenca del río Ica y el Alto Pampas son difíciles de diferenciar de los actores que gestionan el agua para el valle. A pesar de que algunos de ellos fueron creados o transformados para incorporar a un mayor número de actores de la cuenca, terminaron convirtiéndose en actores que asumieron las demandas de grupos muy específicos. Esto tuvo como resultado la exclusión de las demandas de los huancavelicanos en los espacios de toma de decisiones, como el PETACC, y, a su vez, el inicio del conflicto.

En este escenario de actores enfrentados, arreglos institucionales superpuestos y proyectos territoriales aparentemente irreconciliables, se inició el proceso de implementación de la Ley de Recursos Hídricos y la *nueva arquitectura institucional del agua* (Lynch, 2012).



Capítulo 6. Reformas institucionales del agua y su impacto en el conflicto Ica-Huancavelica

Una parte importante de la base institucional que organiza el manejo del agua en el valle de Ica se forjó entre los años 2006 y 2009, con la transformación de actores tradicionales del valle y la aparición de otros nuevos, a través de procesos como la formalización de la Junta de Usuarios de Riego La Achirana-Santiago de Chocorvos, la formación de la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica (JUASVI), la creación del Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH), entre otros. Además de estos cambios, este periodo se caracteriza por el inicio y escalamiento del conflicto Ica-Huancavelica.

En este escenario convulsionado, se inicia la implementación de las nuevas políticas del agua en la cuenca. Con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos N° 29338, en el año 2009, se impulsó el cambio en la institucionalidad del agua en el país, introduciéndose el enfoque de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

La cuenca del río Ica, por su importancia económica y los problemas de gestión del agua que presentaba, fue uno de los espacios elegidos por la Autoridad Nacional del Agua y el Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos en los que se planeó profundizar las reformas institucionales. No obstante, las características que la hicieron elegible para tal proceso dificultaron la consolidación del cambio institucional del agua.

1. Cambios organizativos en las autoridades del agua en la cuenca del río Ica

Una buena parte de los procesos que hemos descrito se dio en el marco de la Ley General de Aguas que, aunque muy lejana de sus propósitos y mecanismos iniciales (Laureano Del Castillo, 1994), siguió vigente hasta el año 2009. El símbolo de la autoridad del Estado sobre el agua del valle en este modelo institucional era la Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica. Fue durante su vigencia como organismo público en que se realizaron importantes transformaciones institucionales, tales como la formalización de la Junta de Usuarios de La Achirana⁴⁴, la aparición de la CRASVI, su transformación en JUASVI y la creación de la Junta de Usuarios de Río Seco.

De igual manera, durante las gestiones de la ATDR se impusieron vedas de pozos y procesos de regularización (Urteaga, 2014). Por ejemplo, en el año 2003, INRENA elaboró un estudio sobre el acuífero Ica-Villacurí (aquí citado), donde se encontró que la napa freática bajaba alarmantemente, por lo que “[...] recomienda mantener la veda en Ica para la perforación de nuevos pozos (R.S. N° 468-70-AG) y ampliar la veda a las Pampas de Villacurí [...]” (Intendencia de Recursos Hídricos, 2003, p. 164).

Como producto de este estudio se mantuvo la veda que venía desde 1970 y se amplió la prohibición a Villacurí; sin embargo, ante el reclamo de los agroexportadores y la interposición de medidas legales contra los organismos del Estado, la ATDR abrió un proceso de regularización de derechos. El objetivo era permitir que los usuarios formalizaran los pozos sin licencia y, a partir de ese momento, establecer un control más eficaz de la perforación de

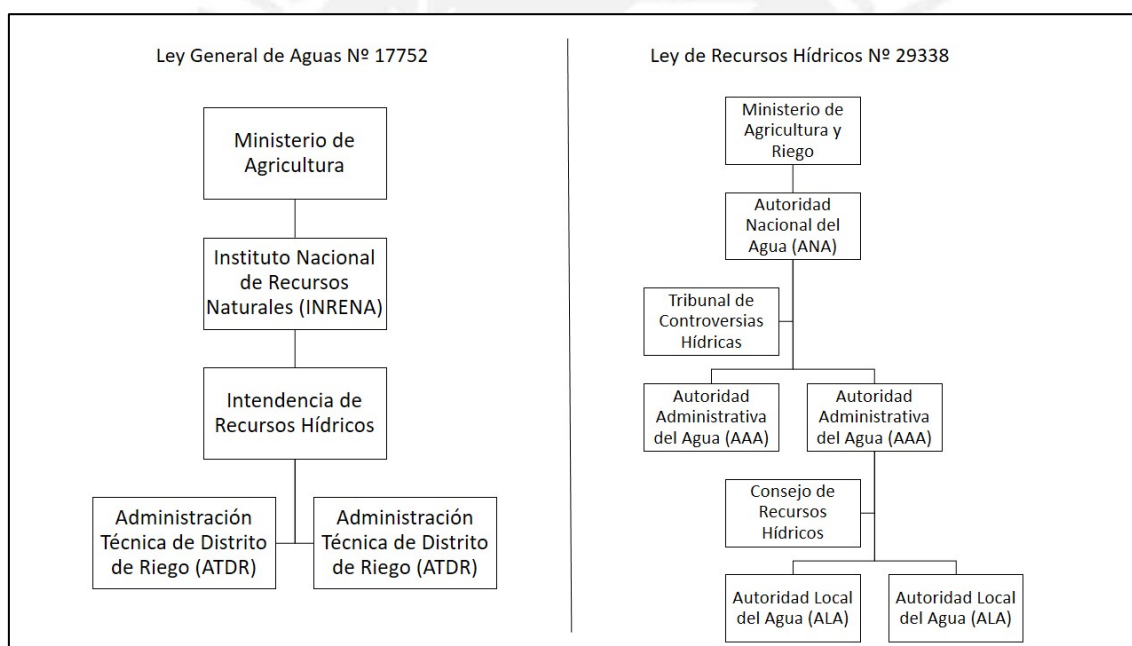
⁴⁴ Para mayores detalles revisar Guevara (2014), Oré (2005) y Oré y Geng (2014).

pozos y la explotación del acuífero. No obstante, esta situación de prohibiciones y regularizaciones se volvió una constante en los siguientes años, incluso luego del cambio de legislación que transformó la administración pública del agua e intentó implementar la GIRH en el valle y la cuenca.

Con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en el 2009, la estructura de gestión del agua del Estado cambió completamente. La antigua Intendencia de Recursos Hídricos, dependiente del Instituto de Recursos Naturales (INRENA) (Oré et al., 2009), fue convertida en un ente *autónomo* perteneciente al pliego del Ministerio de Agricultura, pasando a ser la Autoridad Nacional del Agua (Oré & Rap, 2009).

De acuerdo al artículo 14 de la Ley de Recursos Hídricos 29338, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el máximo ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. La ANA actúa en todo el país a través de órganos desconcentrados llamados Autoridades Administrativas del Agua y Autoridades Locales del Agua (*Reglamento de la ley de Recursos Hídricos*, 2010).

Gráfico 10. Cambio organizativo de los organismos estatales de gestión del agua



Fuente: Oré et al. (2009); Oré & Geng (2014)
Elaboración propia

Las Autoridades Locales del Agua (ALA) son unidades orgánicas de las AAA, cuya función central es administrar los recursos hídricos y los bienes asociados a ellos en un ámbito territorial designado por la ANA; normalmente, abarca el espacio de una cuenca hidrográfica. El ámbito territorial de las AAA comprende la agrupación de dos o más Autoridades Locales del Agua contiguas e indivisas – en la práctica, dos o más cuencas hidrográficas – y debe ser aprobado por decreto supremo y refrendado por el ministro del sector (artículo 35 del Reglamento de Operación y Funciones de la ANA).

Cuadro 12. Funciones de la AAA y la ALA

Autoridad Administrativa del Agua	Autoridad Local del Agua
<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar, modificar, y extinguir derechos de uso de agua; así como, aprobar la implantación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua. • Aprobar el valor de las tarifas por utilización de infraestructura hidráulica y de las tarifas de monitoreo y de gestión de aguas subterráneas propuesta por los operadores de acuerdo a la metodología aprobada. • Supervisar el cumplimiento del pago de la retribución económica por el uso de agua. • Implementar y mantener actualizado el inventario de infraestructura hidráulica, pública y privada, así como operar y mantener la red específica de estaciones hidrométricas a su cargo. • Desarrollar acciones de supervisión, control y vigilancia para asegurar la conservación, protección de calidad y uso sostenible de los recursos hídricos, ejerciendo facultad sancionadora. • Realizar estudios, así como el inventario, caracterización y evaluación de recursos hídricos, el monitoreo y gestión de riesgos de glaciares, lagunas alto andinas, y de fuentes naturales de agua subterránea. • Realizar monitoreo, prospección, evaluación y modelación de simulación de acuíferos. • Supervisar que la participación de los operadores de infraestructura hidráulica se efectúen con arreglo a la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar permisos de uso de agua, dando cuenta al Director de la Autoridad Administrativa del Agua. • Aprobar el valor de las tarifas por utilización de infraestructura hidráulica y de las tarifas de monitoreo y de gestión de aguas subterráneas propuesta por los operadores de acuerdo a la metodología aprobada; asimismo, supervisar el cumplimiento de las metas a las cuales se aplican las tarifas aprobadas, dando cuenta al Director de la Autoridad Administrativa del Agua. • Supervisar el cumplimiento del pago de la retribución económica por el uso del agua remitiendo la información que se genere a la Dirección de la Autoridad Administrativa del Agua. • Implementar, administrar y mantener actualizado el inventario de infraestructura hidráulica remitiendo la información que se genere a la Dirección de la Autoridad Administrativa del Agua. • Supervisar la calidad del servicio y aplicación del régimen tarifario de los servicios públicos de distribución y abastecimiento de agua que prestan los operadores de infraestructura hidráulica, dando cuenta al Director de la Autoridad Administrativa del Agua. • Facilitar, en los procedimientos administrativos a su cargo, la solución conciliada de las controversias por el uso del agua, convocando y proponiendo a los administrados fórmulas conciliatorias que no afecten el interés público.

Fuente: Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos
Elaboración propia

1.1. El surgimiento de la Autoridad Administrativa y las Autoridades Locales del Agua

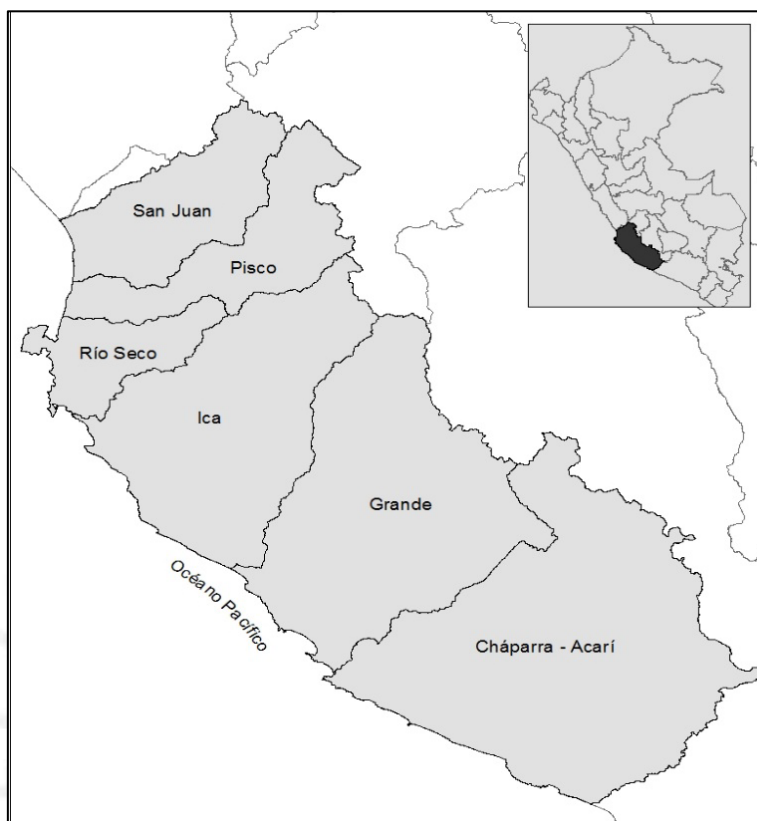
Con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos en el 2009 la ATDR Ica pasó a ser la Autoridad Local del Agua de Ica (ALA Ica), manteniendo temporalmente sus atribuciones de ente rector de la gestión del agua a nivel del valle⁴⁵ hasta que, en el año 2010, apareció la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha (AAA Cháparra-Chincha).

Mediante la Resolución Jefatural 188-2010-ANA del 10 de marzo del 2010, la Autoridad Nacional del Agua creó la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha, la cual

⁴⁵ Las ALA son organismos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua que supervisan la gestión de los recursos hídricos a nivel de una cuenca, excepto en casos especiales como la ALA Chillón-Rímac-Lurín.

abarcaba las Autoridades Locales de Agua de Cháparra-Acarí, Nazca, Palpa, Ica, Pisco y San Juan. Con esta resolución también se daba inicio al proceso de implementación de las Autoridades Locales del Agua, entre ellas, la ALA Ica.

Mapa 6. Autoridades Locales del Agua de la AAA Cháparra-Chincha



Fuente: Autoridad Nacional del Agua
Elaboración propia

Este nuevo organismo se encarga de dirigir las políticas de gestión de agua a nivel de dos o más cuencas, pero fundamentalmente: “*Otorgar, modificar, y extinguir derechos de uso de agua* [...]”; en otras palabras, la AAA Cháparra-Chincha se convirtió, formalmente, en el organismo público del agua más importante de la cuenca⁴⁶.

La AAA Cháparra-Chincha no comenzó a funcionar plenamente sino hacia fines del año 2011, cuando el proceso de conformación culminó. Asimismo, es importante decir que, si bien la ALA Ica comenzó a funcionar formalmente en el plazo dado por la R.J. 188 (30 días desde su promulgación), este nuevo organismo público tomó la posta de la Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica (ATDRI), por lo que el funcionamiento de la ALA Ica no requirió de un proceso de implementación largo como el que siguió la AAA.

Un hecho importante en la transición de la ATDRI a la ALA Ica fue la creación y delimitación de la ALA Río Seco. Por Resolución Jefatural 265-2010-ANA del 27 de abril del 2010 se estableció que las zonas de Villacurí y Lanchas tuvieran su propia autoridad dentro de los límites de la

⁴⁶ Hay una serie de procesos internos que caracterizan los problemáticos primeros años de la AAA, que han sido desarrollados por Oré y Geng (2014).

AAA, con lo que la jurisdicción de la ALA Ica se vio reducida al valle. De igual manera, la consolidación de la AAA se tradujo en una pérdida de atribuciones para la autoridad local.

Por ejemplo, de acuerdo a un abogado de la AAA Cháparra-Chincha, la mayoría de las resoluciones administrativas son expedidas por este organismo; es decir, es aquí donde se toman las decisiones finales.

“[...] cualquier petición que se refiera a los recursos hídricos y a los bienes asociados se instruye en las ALAs. Una vez que esta instruido, son derivadas a la sede de la Autoridad Administrativa para expedir la resolución correspondiente. [...] acá se emiten los actos administrativos finales, otorgando o denegando derechos, sancionando respecto a infracciones a la ley y al reglamento. [...] hay funciones que tienen las ALA’s, en cuanto se refiere a otorgamiento, o sea, a permisos de uso de agua, reconocimiento de organizaciones de usuarios, aprobación de tarifas, ellos expiden las resoluciones, en ese caso ellos son primera instancia; entonces, si algún usuario no está conforme con esas resoluciones y son apeladas entonces nosotros cumplimos segunda instancia administrativa.” (A.H., funcionario de la AAA Cháparra-Chincha, entrevista, 18 de julio del 2011)

La instancia local de la autoridad del agua ha perdido capacidades para tomar decisiones importantes en su jurisdicción. Antes de la conformación de la AAA, una de sus principales funciones era otorgar licencias de agua, así como asumir el control del uso sostenible de los recursos hídricos y de aplicar sanciones a través de resoluciones administrativas. De acuerdo al abogado de la AAA, luego del proceso de implementación de la AAA, la ALA Ica solo se encarga de dar permisos, autorizaciones y de las organizaciones de usuarios. Hoy en día la ALA es solo una primera instancia, cuyas decisiones deben ser comunicadas al Director de la AAA. Esta pérdida de poder se ve reflejada en la capacidad de otorgar distintos tipos de derechos de agua.

1.2. Atribuciones sobre los derechos de agua

Según la Ley de Recursos Hídricos hay hasta tres formas de derechos de agua: licencia, permiso y autorización de uso.

De acuerdo al artículo 47 de la Ley, se entiende como licencia de uso del agua al “[...] *derecho de uso mediante el cual la Autoridad Nacional, con opinión del Consejo de Cuenca respectivo, otorga a su titular la facultad de usar este recurso natural, con un fin y en un lugar determinado [...]*”. Las licencias de uso del agua tienen una duración indefinida y pueden ser revocadas si el derechohabiente infringe las normas respectivas a su condición de usuario. Esta es la forma más importante de derecho de agua porque es permanente y asigna al usuario un caudal fijo.

Por otro lado, el artículo 58 de la Ley señala que los permisos de uso de agua solo se otorgan en épocas de superávit; por lo tanto, es un derecho de ejercicio eventual, puesto que *“El estado de superávit hídrico es declarado por la Autoridad Nacional cuando se han cubierto los requerimientos de los titulares de licencias de uso del sector o distrito hidráulico”*. En otras

palabras, el otorgamiento del permiso se realiza cuando el caudal de una fuente supera un promedio histórico determinado por la ANA, lo cual significa que los permisos pierden su vigencia cuando estos excedentes desaparecen.

Finalmente, según el artículo 62 de la Ley, la autorización de uso de agua es un derecho que se otorga con un plazo no mayor a dos años. Solo se entrega en caso de ejecución de estudios, ejecución de obras y lavado de suelos.

En el valle de Ica, los principales derechos de agua son las licencias y los permisos. Para los agricultores, la licencia tiene un valor muy importante porque les permite tener acceso al agua en las épocas en que esta se presenta en el valle, mientras que quienes tienen permiso deben regar con los excedentes que quedaron luego de que todos los agricultores con licencia regaran. Sin embargo, debido a las condiciones altamente variables del río Ica, los permisos fueron revocados en la segunda mitad del año 2011, dando paso a un proceso de regularización de derechos de agua.

“[...] casi nunca se declara el excedente, porque siempre el agua falta. Aquí, el agua es nuestro limitante [...] para que pueda darse ese permiso la ANA tiene que declarar el superávit hídrico y eso está en la ley de aguas, pero el superávit no se da, creo, desde hace más de 10 años [...]” (P.C., funcionario ALA Ica, entrevista, agosto del 2011)

En este caso, la ALA Ica no puede expedir licencias de agua, pues de acuerdo a ley solo le corresponde otorgar permisos. La tarea de la ALA se reduce a realizar expedientes técnicos, aprobarlos y enviarlos a la AAA para que emitan la resolución respectiva.

Ahora bien, como se trata de agua superficial, la cual se mantiene dentro de márgenes de caudal esperables, el otorgamiento de licencias de agua no sufre mayores entrampamientos entre estas instancias del agua. Un caso aparte es el otorgamiento de licencias de uso de aguas subterráneas. La dificultad para realizar un control técnico eficaz y las presiones que ejercen los empresarios agroexportadores y la JUASVI ocasiona que los procesos administrativos del agua subterránea sean llevados de una instancia a otra, dejando observar contradicciones entre los propios organismos de la autoridad del agua.

Como se puede ver, a diferencia de la ATDR, la autoridad a nivel local (ALA) ha cedido capacidades de gestión a una instancia mucho más amplia como la AAA (ver cuadro 12). Este es un cambio importante en la transformación institucional del valle de Ica. En años anteriores a la Ley de Recursos Hídricos, la autoridad local encarnada en la ATDR asumía el control total del espacio de su jurisdicción; hoy por hoy, con la AAA se amplían los espacios de intervención de la autoridad y los de los usuarios, pues tienen la oportunidad de apelar a una instancia intermedia entre lo local y lo nacional para resolver sus problemas.

La aparición de la AAA no solo supuso cambios en la cuota de poder de la ALA, también propició una serie de cambios organizativos, el más importante de ellos: la transferencia de cuadros técnicos.

1.3. La construcción de la AAA Cháparra-Chincha

La Resolución Jefatural 188 de marzo del 2010 dio inicio al proceso de implementación de la AAA Cháparra-Chincha y de sus respectivas autoridades locales. De acuerdo a un administrador de la ALA Ica (de enero del 2010 hasta octubre del 2011), la AAA se instaló en setiembre del 2010; de hecho, el nombramiento de su primer director fue realizado el 9 de setiembre de ese mismo año (Resolución Jefatural 574-2010-ANA). En esta misma resolución se señala que el plazo calculado para concluir con el proceso de implementación era de sesenta días a partir de su publicación; sin embargo, seis meses después, por Resolución Jefatural 196-2011-ANA del 18 de abril del 2011, se da por concluido este proceso y se estableció que a partir del 1 de mayo la AAA Cháparra-Chincha iniciaba el ejercicio sus funciones asignadas de acuerdo a ley.

No obstante, para agosto del 2011, la AAA aún no estaba completamente operativa, pues en once meses –contando desde la fecha del nombramiento del director de la AAA– no se habían completado los cuadros administrativos. En consecuencia, la AAA absorbió personal de sus autoridades locales, en particular del ALA Ica (Resolución Jefatural 240-2011-ANA). Otros funcionarios de la ALA Ica realizaron doble función – una en la ALA, una en la AAA – y, luego, terminaron pasando a ser empleados permanentes de la AAA. En el caso de los especialistas en agua subterránea de la ALA Ica, su paso a la AAA representó una mella en la capacidad de la autoridad local para monitorear el valle.

En suma, el proceso de creación de la AAA Cháparra-Chincha requirió de la centralización de recursos humanos en un ente con alcance a varias cuencas, lo que provocó una mella en las prerrogativas y funciones de las autoridades locales. Esta concentración de recursos tenía como objetivo fortalecer institucionalmente a la AAA para que pudiera ejercer su autoridad en los valles de la parte baja, mas no en las partes altas de la cuenca.

En el año 2012, la ALA Ica formuló un proyecto de instalación de una oficina de enlace en Tambo; sin embargo, la idea nunca se concretó como tal y solo se destinó a un especialista que desempeñaba otras funciones además de la atención a esa zona. Esto da cuenta de la “*distancia institucional*” que existe entre la zona del valle y el resto de la cuenca, lo cual se explorará con mayor detenimiento cuando se toque el tema de los procesos de formalización de los usuarios a lo largo de la cuenca.

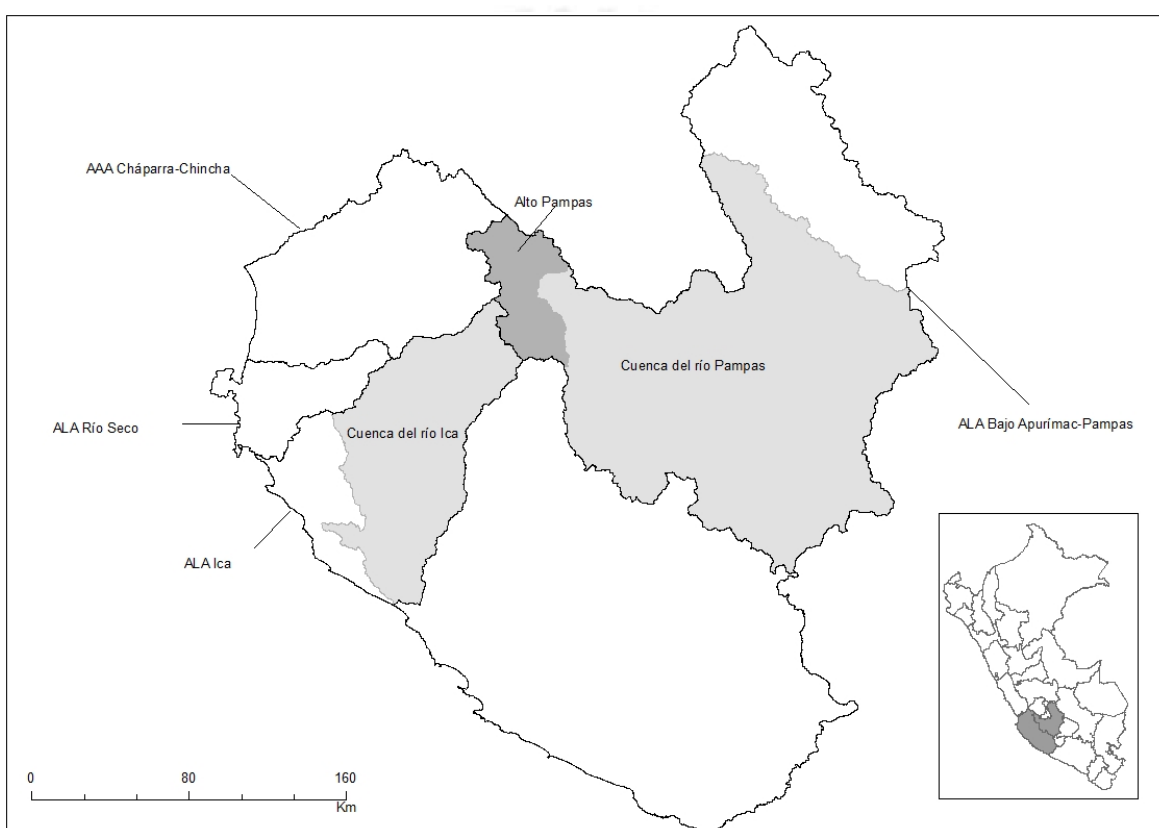
2. Reconfiguración territorial de la gestión del agua: Jurisdicciones y perspectivas sobre el territorio

Las reformas del agua no solo afectaron la organización administrativa de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica, sino también la disposición del territorio. Como se ha mencionado, se crearon nuevas jurisdicciones de la autoridad, lo cual vino acompañado de una nueva demarcación territorial de la cuenca, en la que se utilizó a la cuenca hidrográfica para definir los espacios de gestión.

delimita el territorio que debe cubrir el ALA Río Seco, y menciona lo siguiente sobre las jurisdicciones en el entorno del sistema Choclococha:

“El ámbito [la cuenca del río Ica y la zona de Alto Pampas] presenta el Sistema de Regulación y Derivación Trasandina del Proyecto Tambo-Ccaracocha, cuyas obras se componen del reservorio Choclococha localizado en el ámbito de la ALA Bajo Apurímac-Pampas, en tanto en el ámbito de la ALA Ica están el canal Choclococha (53 Km.), túnel Sapaymayo (5.8 Km.), bocatoma La Achirana; también, a nivel del valle se cuenta con infraestructura menor de los sistemas de riego, así como infraestructura de aprovechamiento de aguas subterráneas.” (Resolución Jefatural 265-2010-ANA).

Mapa 8. División territorial de la autoridad del agua en las cuencas de Ica y Pampas



Elaboración propia

Sobre este tema se produjeron dos posiciones dentro de la AAA. Por un lado, un grupo de funcionarios consideraban que esto representaba un problema administrativo, pues la nueva demarcación incluía una nueva ALA en la parte alta, lo que implicaría hacer coordinaciones para poder disponer del agua de Choclococha. Por otro lado, otros funcionarios, incluido el director de la AAA, consideraban que no se presentaría ningún tipo de problema, porque las autoridades de Ica mantendrían el control del agua en esa zona.

Cabe observar cómo las preocupaciones de los funcionarios de la AAA Cháparra-Chincha y la ALA Ica se orientan hacia las demandas del valle, lo que también ocurría en la ATDR. Esto no es una sorpresa si se toma en consideración que los funcionarios de la ATDR pasaron a las ALA y

la AAA. De aquí que este conjunto de técnicos viera en Ica un espacio central, en el cual los recursos serían mejor aprovechados que en Huancavelica, al que caracterizaban como un espacio “inhóspito”.

“[...] son humedales, prácticamente, si tú vas a esa zona allá la zona es bastante húmeda, y lo que se quiere es hacer como un dren que junte todas esas aguas y que se vengán para acá, en vez de que estén ahí empozándose mejor que se puedan traer para acá.” – (P.C., funcionario ALA Ica, entrevista, agosto del 2011)

Al igual que otros actores del valle, aunque no de manera oficial, los funcionarios compartían la idea de que el conflicto Ica-Huancavelica no era tanto un producto de problemas ambientales y malas relaciones, sino de intereses políticos de algunos dirigentes de la zona.

“[...] nosotros hemos analizado que esa agua se pierde [...] en esa zona habrá unos cuantos caprinos, después el pasto es puro hielo, el frío que hace allá, olvídate... su plan de ellos es que les paguen algo, una retribución por el agua que se usa de la laguna, ese es su plan, pero dirigido por unos cuatro dirigentes políticos. [...] se han aprovechado políticamente los dirigentes de esas comunidades, de Ccarhuancho, de Pilpichaca y son dirigentes que tienen tiempo ahí, son los que azuzan la gente y ponen las trabas para que no se firme esa carta de intención [licencia social para el proyecto]” (V.I., ex funcionario de la ALA Ica, entrevista, 05 de agosto del 2011)

Los cambios en la jurisdicción de las autoridades y su percepción sobre la parte alta tuvieron consecuencias prácticas. En primer lugar, a pesar de crear una oficina de enlace en Tambo, el único funcionario encargado visitaba la zona de forma esporádica y solo con fines de observación, pues la oficina no admitía trámites administrativos; todos ellos debían hacerse en Ica. En segundo lugar, ni la AAA Cháparra-Chincha, ni la ALA Ica, ni la ALA Bajo Apurímac-Pampas ejercieron autoridad efectiva sobre los recursos hídricos del Alto Pampas, por lo que el PETACC se mantuvo como el único organismo público con plenos derechos en este espacio.

Con los pocos recursos logísticos para gestionar un territorio tan amplio y con la creencia de que, en última instancia, la posición de los iqueños era la correcta, las autoridades no se preocuparon por tener presencia permanente en Tambo y el Alto Pampas, precisamente, los espacios donde se desarrolló el conflicto. La ausencia de las autoridades ahondó la desconfianza y la distancia entre ellas y las comunidades, quienes reafirmaron su posición de que las autoridades estaban a favor de Ica y, por tanto, el conflicto solo podía resolverse con la intervención de agentes externos.

3. Impactos de las reformas institucionales en el conflicto Ica-Huancavelica

3.1. Control del agua subterránea en el valle de Ica

Las nuevas autoridades del agua se encontraron con un panorama crítico. En el año 2010, el gobierno regional de Ica emitió la Ordenanza Regional N° 0024-2010-GORE-ICA en la que declaró la Emergencia Hídrica del valle. En la ordenanza se establecía un límite al crecimiento de la frontera agrícola y mayores controles en el uso del agua subterránea. Como solución al problema del acuífero, el gobierno regional proponía la priorización de todos los proyectos de

trasvase o *afianzamiento hídrico* de la región, incluidos los proyectos canal colector Ingahuasi y presa de Tambo.

La Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha continuó aplicando las medidas de prohibición de pozos y regularización, que habían sido utilizadas por la ATDR, obteniendo resultados similares.

“El volumen explotable del acuífero de Ica se determinó mediante modelamiento numérico en 189 hm³/año, equivalente a un caudal constante de 6 m³/s. Considerando que el volumen de explotación es de 335 hm³/año, la sobre explotación llega a 146 hm³/año.” (Autoridad Nacional del Agua, 2012, p. 3)

En torno a esta situación, se produjeron conflictos entre usuarios y entre estos y la autoridad. El principal reclamo de los usuarios hacia la autoridad fue el de la prohibición del otorgamiento de licencias y de la perforación de pozos. La presión de los agroexportadores hacia las autoridades del agua para cambiar las condiciones de los instrumentos legales que regulan la gestión del acuífero fue en aumento a medida que las normas se volvieron más estrictas. Esto llevó a que los agroexportadores y la autoridad tuvieran una relación conflictiva durante los últimos años. La tónica de la relación con los agroexportadores y la JUASVI redundó en litigios y presiones a autoridades de niveles más altos. El endurecimiento de las medidas de control del uso de aguas subterráneas tuvo como respuesta mayores presiones de los empresarios sobre la autoridad.

Por otro lado, los agroexportadores insistieron en que las prohibiciones no solucionan el problema; por el contrario, propician la perforación clandestina de pozos, lo que trae como consecuencia no saber exactamente cuál es el número total de pozos ni calcular con precisión el volumen de extracción de agua subterránea.

“La JUASVI se viene reuniendo con la Autoridad Nacional del Agua para modificar la normativa que radicaliza la veda en el Valle de Ica. [...] el cumplimiento de esta ley generaría el caos en Ica y al mismo tiempo promovería la corrupción de autoridades. [...] esta norma es inviable porque el ANA está basando la decisión en información desactualizada y cometió un grave error al no haber consultado a las Juntas involucradas sobre la situación actual del acuífero y las consecuencias de la misma.” (Agro @l día, 2011b, p. 1)

En respuesta a este reclamo, la AAA Cháparra-Chincha elaboró un plan de gestión del acuífero, el cual contaba con actividades de gestión del conocimiento de las aguas subterráneas, identificación y recolección de datos técnicos, fiscalización, regularización por distritos, sellado de pozos y control, vigilancia y seguimiento del uso de agua subterránea. Tanto en la AAA como en la ALA aceptan que no poseen la data suficiente para identificar a todos los pozos en estado utilizado; por lo tanto, tampoco pueden hacer un cálculo exacto del nivel de explotación del acuífero. Para regularizar esta situación se puso un plazo límite de seis meses, desde setiembre del 2011 a febrero del 2012; sin embargo, los plazos otorgados por las autoridades tienden a ser flexibles, a veces por los reclamos de los usuarios, a veces por las propias disposiciones de la ANA; a veces de ambos.

“[...] Quizá puede ser que Lima diga no, vamos a demorar tres meses más, un año, ahora está en propuesta todavía, y el tiempo va a depender bastante de que la Junta de usuarios recopile toda la información [...] La Junta [JUASVI] va a tener la logística necesaria para hacer eso, tampoco la junta ha dicho sí, sí podemos hacerlo, ellos se comprometen pero no lo sabemos [...]” (U.H., funcionario de la AAA Cháparra-Chincha, entrevista, agosto del 2011)

Factores externos a la gestión del agua de la AAA, como la presión de los agroexportadores o la injerencia de la ANA, han sido cruciales en la implementación de medidas de control del acuífero, pues han obligado a la AAA a flexibilizar constantemente los mecanismos de fiscalización y sanción sobre la explotación del acuífero.

El problema con esta forma de manejar el agua subterránea es que impide un control eficaz del recurso, puesto que los usuarios que infringen la norma esperan los procesos de regularización para subsanar la infracción. Las autoridades se ven en la necesidad de hacer esto por la falta de recursos para la gestión y la posibilidad de ser querellados administrativa y judicialmente por los usuarios.

Un efecto similar ha tenido la constante crítica de los agroexportadores, principalmente, la JUASVI, sobre la información en base a la cual se establecen las medidas de gestión del acuífero. La JUASVI ha logrado afianzar la idea de que los criterios técnicos usados por la autoridad no son los adecuados para tomar implantar vedas de pozos o paralizar procesos de obtención de derechos de agua. Hoy en día, muchos especialistas –funcionarios de la autoridad incluidos– aceptan casi sin reparos la crítica de los agroexportadores, aun cuando los datos producidos claramente señalan una tendencia que ha sido refrendada posteriormente a la publicación de esta norma. No es un dato menor decir que, hace cinco años, era consenso entre los agroexportadores que el problema del acuífero era un *mito* y, en la actualidad, aceptan que existen razones para preocuparse, aunque prefieren hablar de *explotación intensiva* y no de sobreexplotación.

La presión directa de los agroexportadores no es el único factor externo que enfrenta la AAA Cháparra-Chincha; también lo son las decisiones que se toman en la sede central de la ANA en Lima, las cuales pueden afectar la planificación y puesta en práctica de políticas del agua que ataquen los problemas específicos de la zona de veda.

“[...] Hay que tener el financiamiento también, porque en el último trimestre del año nos pueden decir ‘sabes que no tenemos financiamiento’, y se va para el presupuesto del año 2012, es el problema presupuestal también. Nosotros podemos tener toda la idea del mundo, pero en Lima la decisión la toman ellos ¿no?: se hace, no se hace. Quizá digan que hay que hacer solo la regularización, hay que hacer esta parte, nada más, y nosotros pensamos que si no se hace todo esto en conjunto, vamos a cojear, porque si hacemos la regularización y no hacemos la fiscalización va a quedar vacíos, de repente ¿no?, estoy especulando.” (U.H., funcionario de la AAA Cháparra-Chincha, entrevista, agosto del 2011)

La injerencia de la ANA en lo que, según la nueva organización de la gestión pública del agua, es potestad de la AAA, ha tenido efectos prácticos que van más allá de la incertidumbre

presupuestal. Por ejemplo, el caso es el del conflicto entre la AAA Cháparra-Chincha y la empresa Agrícola La Venta. En el año 2014, la ANA emitió un informe técnico que levantaba la veda de pozos en el distrito de Ocucaje, coincidentemente con la intención de la empresa mencionada de perforar pozos en la zona. La AAA se rehusó a acatar las disposiciones de la ANA, pues consideró que el informe técnico no podía anular la norma y que el informe no tenía los datos técnicos necesarios para sustentar sus conclusiones. Lo que vino después fueron una serie de medidas legales por parte de la empresa contra la AAA y su director, a quien acusaron de abuso de autoridad, presiones desde la ANA para que sea acatado el informe, el desafuero del director de la AAA, la renuncia de su reemplazo por no estar de acuerdo con la ANA y, finalmente, la reposición de la veda.

“Este no es un tema político, es un tema de institucionalidad de la Autoridad Nacional del Agua en todos sus estamentos [...]. Imagínese, levantar una veda en un solo punto del valle y basado solamente en un informe técnico por parte de la sede central sin tener en cuenta el Plan de Gestión de Aguas Subterráneas que dejamos en su momento, que era la información sensata, correcta; la base técnica para eso.” – Edson Ríos, ex director de la AAA Cháparra-Chincha, declaración para medio de comunicación (MV Peru Ica, 2014)

En suma, para los organismos desconcentrados de la ANA en Ica, hacer cumplir las normas termina resultando costoso y, hasta cierto punto, peligroso para sus funcionarios, quienes deben afrontar procesos administrativos iniciados por las empresas o por la propia autoridad central. En tal sentido, el control del agua subterránea en el valle sigue estando en manos privadas, lo que significa que las condiciones básicas de la crisis del agua en Ica se mantienen y, con ello, las demandas que alimentan el conflicto Ica-Huancavelica.

Ante las dificultades para ejercer su autoridad, la AAA Cháparra-Chincha apoyó la creación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca del río Ica, con la intención de que sea el conjunto de actores de la cuenca quienes tomen el control de la gestión del agua.

3.2. Participación y toma de decisiones en la cuenca: el Consejo de Recursos Hídricos

La cuenca del río Ica fue elegida como una de seis cuencas piloto en la que se invertirían alrededor de ocho millones de dólares para apoyar la implementación del Consejo, como parte del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos llevado a cabo por la ANA y financiado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Autoridad Nacional del Agua, 2008). Los Consejos de Recursos Hídricos se constituirían en el símbolo del nuevo paradigma de la gestión: la GIRH.

En términos simples, un Consejo de este tipo es un espacio de diálogo y deliberación para la gestión del agua en una cuenca hidrográfica. En el Perú, tienen dos particularidades: primero, solo pueden ser formados por iniciativa de los gobiernos regionales; y segundo, tienen la obligación de producir planes maestros que indican lo que se hará con los recursos hídricos disponibles (*Reglamento de la ley de Recursos Hídricos*, 2010); sin embargo, no existe disposición legal que los dote de recursos. De aquí que los fondos prometidos por el Proyecto de Modernización fueran un gran aliciente para los actores en las cuencas piloto.

Así, entre el año 2010 y el 2011 se dieron las principales actividades para conformar el Consejo de la cuenca del río Ica. No obstante, muchas de ellas apenas cumplieron con los requisitos mínimos exigidos en las disposiciones establecidas por la ANA, especialmente, en lo referido a la participación (Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos, 2010b).

“En el apretado calendario trazado por el grupo impulsor y el Gobierno Regional [de Ica] debían realizarse un promedio de tres talleres por día, lo que terminaba resultando en breves reuniones informativas a funcionarios municipales [...] La mayor parte de las sesiones se dedicaban a resaltar los beneficios del financiamiento del Banco Mundial.”
(Oré & Geng, 2014, p. 303)

Dado que se trata de una cuenca birregional, las actividades para organizar el Consejo debían ser realizadas por ambos gobiernos regionales, para luego converger en la etapa de conformación. Solo el gobierno regional de Ica había iniciado las actividades, pues el de Huancavelica se encontraba en una profunda crisis luego del cambio de administración en el 2011.

Muy aparte de tener un organismo participativo en la cuenca, la motivación de los iqueños era aprovechar el financiamiento del BM y el BID para formar el Consejo, pensando que sería un espacio que podrían controlar para lograr la realización de los proyectos en la cuenca alta y el Pampas.

Las condiciones en la cuenca no estaban dadas para la implementación del Consejo. A los problemas internos de Huancavelica, se sumaba la desconfianza entre iqueños y huancavelicanos por el conflicto reciente, más aún después del Decreto de Urgencia. En este escenario, el Consejo fracasó y se abrió otra arena de discusión entre las partes en conflicto (Oré & Geng, 2016).

“[...] en un inicio, las comunidades se opusieron, dijeron ‘para qué si ese consejo de recursos hídricos es exclusivamente para Ica, Ica es el que sale ganando, nosotros qué vamos a sacar de ese consejo, finalmente a nosotros no nos van a tomar en consideración, porque ellos son mayoría’, algo de esa lógica había, no querían.” (L.H., integrante del GTRAH, entrevista, 04 de agosto del 2014)

La presencia de entes como el GTRAH y la entrada del proyecto Adaptación al Cambio Climático en Ica y Huancavelica (ACCIH) de la Cooperación Alemana (GIZ) contribuyeron a recuperar el diálogo, es decir, agentes creados por iniciativa y, en el caso de la GIZ, con fondos externos. El GTRAH, como hemos dicho, era un espacio con llegada a las comunidades; sus miembros estaban convencidos de que el Consejo era una alternativa para resolver el conflicto en igualdad de condiciones con los iqueños. Por su parte, ACCIH-GIZ estaba desarrollando proyectos de distinta índole, pero en particular uno de fortalecimiento institucional, por lo que apoyaron la formación del Consejo.

Las actividades de estos actores lograron reavivar el proceso de diálogo en Huancavelica. En algunas de esas reuniones participaron representantes de la AAA Cháparra-Chincha, incluso el propio director, que en una de ellas expresó lo siguiente:

“Nosotros como Autoridad Nacional del Agua, como triple A, vamos a actuar activamente, vamos a estar de manera decidida con los actores [...]. Para tal efecto, nosotros tenemos que hablar de cuencas, ya no podemos hablar nosotros que “soy de Ica” o que “soy de Huancavelica” o que “soy de Tambo” o que “soy de Ica”. [...] yo me comprometo públicamente aquí, hoy día en Tambo, a poner todo de mi parte, porque esa es la misión y la tarea que la Jefatura Nacional me ha encomendado.”(E.R., ex director de la AAA Cháparra-Chincha, audiencia pública en Tambo, 24 de abril del 2012)

Luego de algunas reuniones en las que participó la AAA y la ALA Ica, las autoridades volvieron a desaparecer del proceso. La crisis del acuífero iqueño, los conflictos con los agroexportadores y problemas internos de la ANA, relacionados con la inestabilidad de los funcionarios (Oré & Geng, 2015) influyeron en la poca participación de la AAA en el conflicto y la implementación de las reformas institucionales del agua en la cuenca alta.

4. El conflicto sigue su curso

Desde el año 2012 a la fecha, se dieron intentos de acercamiento entre los actores apoyados por organizaciones externas a la cuenca. Uno de los esfuerzos más importantes fue el realizado por el mencionado proyecto ACCIH-GIZ. El proyecto logró que se entablara el diálogo entre los actores más importantes del conflicto, haciéndolos compartir ideas y experiencias que los llevaran a la construcción de consensos sobre el conflicto, el Consejo de Recursos Hídricos y la gestión del agua (ACCIH GIZ, 2013, 2014).

Un aspecto importante de este proceso es que logró hacer dialogar a los representantes de los agroexportadores (JUASVI) con los representantes de las comunidades del Alto Pampas. A pesar de ello, intervenciones puntuales del Estado central, anunciando la realización de proyectos como Ingahuasi y Tambo, minaron los varios intentos de acercamiento entre iqueños y huancavelicanos.

En primer lugar, un decreto de urgencia promulgado en los últimos días del gobierno de Alan García, en el que se declaró de interés nacional el proyecto Ingahuasi. En segundo lugar, un anuncio del ministro de agricultura Milton Von Hesse en el año 2014, en el que se anunciaba que el financiamiento para Ingahuasi y otros proyectos hidráulicos estaba listo para ejecutarse. Y, en tercer lugar, el anuncio del presidente Humala en el año 2015, en el que se comprometía hacer todas obras de irrigación necesarias para Ica, incluido el proyecto Ingahuasi.

En los dos primeros momentos, las conversaciones entre iqueños y huancavelicanos se cortaron abruptamente, pues los segundos consideraban que los anuncios del gobierno central eran producto de lobbies realizados por los agroexportadores. Por su parte, el anuncio de Humala también puso en peligro las conversaciones, pero en ese momento los gobiernos regionales lograron mantener canales de comunicación entre ellos.

El cambio de administración de los gobiernos regionales en el 2015 trajo consigo una nueva estrategia. Al frente del gobierno regional de Ica quedó el empresario agroexportador

Fernando Cillóniz, mientras que el cargo de gobernador de Huancavelica fue tomado por Glodoaldo Alvarez, un político de trayectoria regional, ex miembro del SUTEP⁴⁷.

Más allá de la distancia en sus trayectorias, los nuevos presidentes regionales lograron entablar una comunicación permanente, a través de sus gerencias de recursos naturales, quienes se encargaron de mantener el diálogo técnico. Esto fue muy importante a inicios de sus respectivos mandatos, pues hubo mucha presión de los actores involucrados en los conflictos, sobre todo de las comunidades, las cuales querían que el gobierno regional asuma sus demandas y propicie la intervención de la PCM.

El proceso de diálogo a través de la Oficina de Sostenibilidad y Diálogo de la PCM se ha mantenido por más de un año y ha dado algunos frutos. Por ejemplo, se ha llegado a acuerdos sobre remediación ambiental y proyectos de desarrollo en la zona del Alto Pampas, así como sobre la creación de un ente de gestión (*Comité Ecosistémico*) que se encargue de coordinar y promover dichos proyectos en este espacio.

Para financiar estas actividades, el gobernador Cillóniz ha propuesto el *canon hídrico*, un mecanismo de retribución que se cobraría a los usuarios del agua de Ica por el uso del agua, el cual iría íntegramente a los proyectos del *Comité Ecosistémico*. El problema con esto es que requiere cambiar la legislación actual, pues no hay una norma de canon hídrico nacional; por otra parte, la existencia del *Comité* implicaría la reforma o desactivación del PETACC. Mientras tanto, el gobierno regional ha propuesto aplicar mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, los cuales ya cuentan con marco legal (*Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos*, 2014) – y experiencias de aplicación en el país (EPS Moyobamba & GTZ, 2006; Quintero, 2010; SPDA, 2014).

A cambio de estos mecanismos de inversión y desarrollo, los iqueños pedían que se les permita realizar obras de trasvase, ya no en Ingahuasi, sino aguas abajo de las comunidades del territorio de las comunidades. Las comunidades han tomado estas medidas con cierta suspicacia, aunque se han mostrado a favor. Por el contrario, el pago de un canon o de retribuciones está en la línea de sus reclamos iniciales. Lo que llama la atención es que en esta nueva etapa de la discusión, las comunidades han encauzado su participación dentro de los márgenes planteados por el gobierno regional.

En todo este proceso, la AAA Cháparra-Chincha estuvo presente, acompañando y brindando su opinión técnica, pero no tuvo una actuación protagónica. Algunos funcionarios señalaron que esto se debía a que legalmente no les corresponde a ellos fomentar la creación de los Consejos, sino que es labor de los gobiernos regionales. Por otro lado, la ANA envió a un consultor del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos para apoyar el proceso; sin embargo, la falta de conocimiento de la situación de la cuenca dificultó sus labores y no logró ningún avance significativo en el proceso.

⁴⁷ Sindicato Único de Trabajadores del Perú.

Capítulo 7. Reflexiones sobre las reformas institucionales del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas

En este capítulo se presenta una interpretación de los hallazgos de la investigación a la luz de los elementos conceptuales propuestos al inicio. Desarrollaremos esta sección caracterizando la gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas desde el enfoque de Franks y Cleaver (2007) y los territorios hidrosociales (Boelens et al., 2016). Luego, contrastaremos estas características con el modelo de gobernanza planteado por la ANA, tanto en sus supuestos teóricos como en sus resultados en la cuenca.

1. La gobernanza del agua en la cuenca Ica-Alto Pampas

La gobernanza del agua es un conjunto de arreglos institucionales complejo que, en el caso de la cuenca Ica-Alto Pampas, se encuentra en constante cambio. Para comprender cómo se organiza esta estructura institucional para el control del agua, recurrimos a la propuesta de Franks y Cleaver (2007) que permite analizar la gobernanza en sus elementos básicos y en la relación entre ellos: actores, procesos, recursos, mecanismos y consecuencias o resultados (ecosistémicos).

A partir de esto, podemos decir que los actores de la cuenca usan dos tipos de recursos. Primero, recursos de asignación, principalmente el control de infraestructura que les da acceso a fuentes de agua a las que otros usuarios no pueden acceder; los cuales han sido obtenidos con el apoyo de políticas públicas, en el caso de la agroexportación iqueña, y a lo largo de la historia, en el caso de las comunidades campesinas e indígenas huancavelicanas. Segundo, recursos de autoridad como derechos de uso, construidos de una forma más compleja, pues involucran políticas públicas, pero también institucionalización de prácticas sociales que, con el tiempo, se convierten en derecho consuetudinario.

En cuanto a los mecanismos físicos de control, los actores han utilizado o producido tecnología que se ajusta a los desafíos del espacio. En el caso de Ica, los agroexportadores recurrieron a técnicas, artefactos e infraestructura para la explotación del agua subterránea, lo que les permitió tener autonomía en cuanto a controles sociales del uso del agua, como los que establecen las organizaciones de usuarios. Estos mecanismos de control, a su vez, provocaron el descenso del nivel freático, lo que a su vez ha generado una crisis de agua que ha afectado el acceso de pequeños productores y zonas urbanas, y ha dado paso a conflictos locales y a nivel de cuenca.

En el caso de Huancavelica, las técnicas de manejo de los bofedales y el ganado son una combinación de conocimientos ancestrales y programas productivos del Estado; con dichas técnicas han logrado mejorar la producción de ganado, pero con consecuencias ambientales y sociales – como la competencia por pastos y acceso a la comunidad – sobre la disponibilidad de pastos y el acceso a ellos.

También tenemos mecanismos físicos directamente relacionados con mecanismos institucionales de control del agua, como la infraestructura de trasvase; en este punto, nos

alejamos del control local del agua y observamos la escala de la cuenca. El Sistema Choclococha y el PETACC son un mecanismo de control del agua orientado a atender las demandas de los iqueños. El PETACC, como hemos dicho, es un actor y al mismo tiempo un mecanismo institucional que presenta un acceso diferenciado para iqueños y huancavelicanos, pero no solo es eso: al ser el único organismo que despliega todas sus prerrogativas a lo largo de la cuenca, ha ganado más importancia que las autoridades competentes.

Esto es importante, porque al ser el mecanismo de control del agua más “efectivo”, las consecuencias de la apropiación local de los recursos hídricos en el resto de la cuenca tienen una orientación clara. Los problemas del agua en el Alto Pampas y la cuenca alta del río Ica tienen un alcance local, porque los comuneros no disponen de instituciones ni tecnología que les permita acceder a otras fuentes de agua en la misma cuenca o en otra. Por su parte, las crisis del agua del valle han repercutido, en más de una ocasión, en las dinámicas locales de otras partes de la cuenca debido a los objetivos del PETACC de afianzar hídricamente el valle.

Aquí es interesante rescatar lo señalado por Marshall (2014). Primero, que la producción agroexportadora, como una actividad económica globalizada, ha tenido efectos directos en la ecología del valle, tales como el cambio de uso del suelo y la explotación del acuífero. Segundo, que para responder a las exigencias del mercado global, la agroexportación llevó a cabo procesos de modernización tecnológica, lo que produjo procesos de apropiación de tierras y agua subterránea; esto, a su vez, tuvo como resultado la fragmentación del valle en espacios diferenciados por el acceso (o no) a los beneficios del crecimiento económico.

Las reflexiones de Marshall son muy sugerentes, porque nos permiten vislumbrar el tipo de relación que entabla el capital con los ecosistemas y las consecuencias de esta relación, que, siguiendo a Perrault (2014) implican la acumulación de agua y poder, pero también de contaminación y perjuicios. En tal sentido, la estructuración del espacio de la cuenca en función de la lógica de acumulación de capital y agua de la agroexportación ha amplificado las externalidades negativas de esta actividad, llevándolas de una escala local a una que trasciende los límites de la cuenca.

El conflicto Ica-Huancavelica nos permitió observar cómo los actores de la cuenca se posicionan respecto a este proceso de producir, contrarrestar o adaptarse a las externalidades. Las comunidades del Alto Pampas desarrollaron instituciones y estrategias para defender su manera de entender el territorio y el control del agua. En este punto, la idea del *territorio hidrosocial* como imaginario en disputa es muy sugerente para comprender dos racionalidades distintas sobre el territorio y el desarrollo (Boelens et al., 2016; Damonte, 2015). Por un lado, la de las comunidades que han luchado por recuperar y reconstruir su territorio, a través de procesos sociales y productivos que les permiten generar excedentes, aún insuficientes para mantenerlas prácticas sociales de sus comunidades. Por otro lado, la de los agroexportadores y el propio Estado, que busca transformar espacios a los que perciben como *vacíos* o *improductivos* en lugares conectados con el mercado nacional y global o, en su defecto, en fuentes de recursos para el aparato productivo que ya lo está.

Se observa una característica propia del proceso actual de la gobernanza del agua en Ica y el Alto Pampas: la aparición de una institucionalidad local que rivaliza con un proyecto territorial basado en el discurso del *desarrollo* y las instituciones (formales) de la agroindustria del valle.

De aquí se desprende la manera cómo se entiende el territorio y se despliegan los mecanismos para su control. Elden (2010) proponía entender el territorio como una tecnología política, una manera de comprender el espacio que responde lógicas de apropiación, como las que hemos visto. Por un lado, las comunidades definiendo el territorio desde lo local; es decir, desde arreglos institucionales que les permiten tener un control informado de las variables que pueden afectar sus medios de vida. Por otro lado, los agroexportadores y, en general, los actores del valle, quienes buscan imponer una visión de “*cuenca*” que les permita imponer una lógica de desarrollo que tiene como centro a Ica y, dentro de ella, a las zonas agroexportadoras, y como periferia al resto de espacios de la cuenca.

2. Las reformas institucionales del agua en la cuenca

En el capítulo 6 hemos visto en extenso el modelo que impuso la Ley de Recursos Hídricos y sus implicaciones en el conflicto. En medio de la crisis hídrica del valle y el conflicto entre regiones, llegaron a la cuenca las reformas institucionales para implantar una nueva gobernanza del agua: los nuevos organismos desconcentrados de gestión, el Proyecto de Modernización, la creación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca, procesos de formalización de usuarios de riego en las partes altas de la cuenca, entre otras. En esta sección nos enfocaremos en lo que venimos diciendo sobre el territorio y su relación con los arreglos institucionales.

Siguiendo con la idea del territorio como una tecnología política, la nueva ley y la arquitectura institucional que la acompaña plantea una nueva manera de entender el territorio de la cuenca. *Lo que antes era una sola jurisdicción administrativa de la ATDR, se ha convertido en tres espacios* con autoridades locales propias: la cuenca del río Ica, la intercuenca Río Seco y la cuenca del río Pampas.

Más allá de los problemas administrativos aducidos por los funcionarios y las confusiones que generó entre los actores, la nueva disposición territorial refleja una concepción del espacio relacionada con los principios esgrimidos en la GIRH, y recogidos por la nueva institucionalidad del agua en el país.

“La gestión integrada de los recursos hídricos es un proceso que promueve, en el ámbito de la cuenca hidrográfica, el manejo y desarrollo coordinado del uso y aprovechamiento multisectorial del agua con los recursos naturales vinculados a esta, orientado a lograr el desarrollo sostenible del país sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas.” – Artículo 6º (Reglamento de la ley de Recursos Hídricos, 2010)

La unidad de análisis y gestión *natural* para lograr la gestión integrada es la cuenca hidrográfica (Mitchell, 1990), por lo que la nueva división territorial de la cuenca del río Ica y el Pampas está alineada con la búsqueda de este objetivo. En este punto, cabe hacerse la pregunta que se hacía Biswas sobre la GIRH: *¿integrar qué?*

Como hemos visto en el capítulo anterior, la cuenca era identificada como *integrada* a inicios del siglo XXI. Aunque lo era desde una perspectiva iqueña, pues la integración no se concebía a partir de la participación de los actores, sino del aprovechamiento del agua del Sistema Choclococha, los técnicos de la autoridad y los usuarios concebían la cuenca como un territorio que iba más allá de los *límites naturales*. La *integración*, según estos funcionarios y usuarios, era concebida a partir de las conexiones físicas entre Ica y el Alto Pampas, es decir, se basaba en la infraestructura y el agua, ignorando o invisibilizando las externalidades que ocasionaba y a los grupos que habitan las zonas afectadas.

Con las reformas institucionales, el territorio de la cuenca *integrada* se dividió en jurisdicciones político-administrativas definidas por los límites naturales de la cuenca, según la prescripción del modelo. Lo que ocurrió a partir de esto fue una superposición de órdenes institucionales que, por un lado, tenían un fin de mejorar la gestión por cuencas y la participación, y por otro, ahondó el conflicto al crear nuevos espacios de disputa (el Consejo de Recursos Hídricos) y generó confusión sobre la delimitación del territorio a gestionar. En algún momento del conflicto, los huancavelicanos se preguntaban ¿si el Alto Pampas debía formar parte del Consejo de la cuenca del Pampas o debía tener representación en el de Ica? ¿Qué caso tenía pertenecer a uno y otro si el PETACC continuaba funcionando como un mecanismo de control del agua para el valle?

En este aspecto, la aplicación de la Gestión Integrada puso, más bien, barreras institucionales sobre un territorio que, por lo menos en términos materiales (infraestructura y agua), era concebido por iqueños y huancavelicanos como un espacio articulado. Ahora bien, el espíritu de las reformas institucionales del agua era producir una integración horizontal, creando instancias político administrativas en las que los actores se hubieran podido apoyar para hacer valer sus derechos: por ejemplo, la creación de un Consejo de Cuenca en el Pampas o la exigencia del respeto a la jurisdicción de la ALA Bajo Apurímac-Pampas. Sin embargo, estas instancias no pasaron de ser posibilidades, pues en el proceso del conflicto Ica-Huancavelica se produjeron espacios de participación y acción.

Las reformas no tuvieron el efecto esperado, muchas aún no culminan su implementación y otras tantas quedaron trunca. Un primer ejemplo es el alcance de los organismos desconcentrados de la ANA.

En el año 2009, se creó la Autoridad Local del Agua del río Ica (ALA Ica), encargada de reemplazar a la antigua Administración Técnica de Distrito de Riego de Ica (ATDRI). La aparición de la ALA Ica implicó un cambio en la organización territorial de la gestión del agua, pues a diferencia de la ATDRI y su jurisdicción en el valle (distrito de riego), la ALA asumía la responsabilidad de toda la cuenca hidrográfica, pero sin incluir la zona de trasvase donde se encuentra el Sistema Choclococha. Sin embargo, el cambio de nombre y atribuciones no vino acompañado con recursos suficientes para asumir esta tarea. La ALA no tiene una presencia permanente en la cuenca alta, tampoco ejerce su autoridad en el propio valle, donde la explotación del agua subterránea continuaba en aumento (ver tabla 3).

La creación de la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha (AAA Cháparra-Chincha), en el año 2010, representaba una innovación en la gestión pública del agua. La AAA

se constituyó como un nivel intermedio entre la ANA y las ALA a su cargo, entre las cuales se encontraba la ALA Ica. La aparición de la AAA significó, en lo normativo, la concentración de atribuciones importantes, como la asignación de derechos y, en la práctica, la utilización de los pocos recursos de las ALA para lograr su conformación.

Los problemas de recursos y capacidades en estos organismos desconcentrados han tenido repercusiones en la gestión del acuífero. Ni la ALA ni la AAA han logrado establecer mecanismos de control eficaces para la explotación del acuífero. A pesar de algunos esfuerzos, como el plan de gestión del acuífero (Autoridad Nacional del Agua, 2012), las autoridades se ven sobrepasadas por la demanda de agua de las agroexportadoras (Oré & Geng, 2015).

Un segundo ejemplo de los problemas con las reformas institucionales fue el fracaso de la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del río Ica.

El proceso trunco de creación del Consejo se debió a tres factores (Oré & Geng, 2014). Primero, el Proyecto de Modernización intentó implementarlo en muy poco tiempo y de manera vertical, entre mediados del 2010 e inicios del 2011, lo que produjo el rechazo de los actores de la cuenca alta (región de Huancavelica). Segundo, la delimitación administrativa de la cuenca hidrográfica limitaba la participación de las comunidades del Alto Pampas, quienes no habitan en la cuenca del río Ica, pero se ven directamente afectados por el trasvase que le da agua. En tercer lugar, las dinámicas del conflicto entre las regiones de Ica y Huancavelica supeditaron cualquier otro proceso de la cuenca, incluido el del cambio institucional (Oré & Geng, 2016). La desconfianza de los huancavelicanos hacia los iqueños se extendía a las autoridades, a quienes consideraban del lado de los agricultores del valle; quizás, con no pocos motivos.

Un punto resaltante de estas reformas es que produjo una contradicción en la orientación del modelo de desarrollo iqueño promovido por el Estado. Por un lado, fomenta la producción agroexportadora y el uso del agua subterránea. Por otro, intenta restringir la explotación del acuífero y abrir la participación de los actores en la gestión, aunque de forma insuficiente.

Conclusiones

El concepto de gobernanza elaborado como parte de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos es clave para comprender dos aspectos relativos a ella. En primer lugar, el surgimiento de una dimensión política del agua que no era parte de los modelos de gestión ni las políticas públicas, y que desde inicios del siglo XXI se ha intentado plasmar en una *arquitectura institucional* (Lynch, 2014) que se pretende universal; es decir, aplicable a distintos países y espacios al interior de ellos. En segundo lugar, la gobernanza aparece como un concepto que busca establecer una definición de un tipo de arreglo institucional que está transitando de un modelo de autogobierno a uno con mayor participación del Estado, de aquí su carácter a medio camino entre lo analítico y lo normativo.

La propuesta conceptual de esta tesis busca profundizar en los aspectos analíticos de la gobernanza, pues como se ha argumentado aquí, el término empleado desde el enfoque de la GIRH plantea dos grandes limitaciones. Primero, tiende a ser más prescriptivo que analítico, porque está enfocado en reforzar la arquitectura institucional que acompaña a las políticas de la GIRH. Segundo, el concepto no incluye la dimensión territorial que las estructuras de control territorial del agua desarrollan y, en algunos casos, logran institucionalizar, a lo largo del tiempo. Ambas limitaciones se hacen patentes cuando se observa la implementación del modelo de gobernanza del agua propuesto por la ANA en la cuenca Ica-Alto Pampas, un espacio con arreglos institucionales muy arraigados y actores muy dinámicos en sus estrategias.

Las bases de la gobernanza del agua en el valle de Ica se pueden encontrar a inicios de los noventa, cuando se dieron un conjunto de normas para liberalizar la tierra y el agua con fines productivos. Una de las consecuencias de estas medidas fue la incursión del capital privado en la agricultura iqueña, en condiciones que les permitieron acumular agua subterránea para aumentar la producción y expandir la frontera agrícola.

Esto trajo consigo una crisis de la gestión del acuífero y, en general, del agua en el valle de Ica. Las autoridades del agua, en distintos periodos, intentaron poner límites a la explotación del agua subterránea mediante prohibiciones; sin embargo, los agroexportadores tenían los recursos necesarios para afrontar los procesos administrativos y asumir los costos de las sanciones de la autoridad (Marshall, 2014).

La agroexportación logró tener una gran influencia en el valle, lo que les permitió tener acceso a espacios de toma de decisiones. Así, cuando una nueva norma prohibía la explotación del acuífero, los representantes de los empresarios (la JUASVI) podían discutir los alcances de la norma y su aplicación con las autoridades. Lo que se observaba, entonces, era una autoridad muy activa en la producción de normas, pero débil en su aplicación.

El peso de la agroexportación también opacó la importancia de las juntas de agua superficial. Mientras la JUASVI y los empresarios hacían planes sobre cómo aprovechar mejor los recursos del valle y de la cuenca, las otras juntas estaban concentradas en resolver problemas internos del manejo del agua. Esto se evidenció en la ausencia de una narrativa propia sobre los

recursos hídricos de la cuenca, y la adopción de la visión de los agroexportadores (Oré & Geng, 2015).

En tal sentido, la agroexportación ha establecido una nueva relación entre usuarios e instituciones, que se presenta en la forma de nuevas reglas de juego, tanto en las cuestiones prácticas del manejo del agua subterránea como en la manera como se disputa la legitimidad de las normas y los proyectos sobre el futuro del valle. En tal sentido, han construido un proyecto político sobre el territorio del valle (Damonte, 2015), pero también de la cuenca.

Respecto a la apropiación del territorio en el valle, Marshall (2014) señala que se han formado dos tipos de espacio: uno conectado con el mercado, que recibe los beneficios de la agroexportación, y otro marginal, que es receptor de las externalidades del sistema. El espacio del valle, entonces, aparece fragmentado como resultado del patrón de acumulación de tierra y agua.

Un escenario similar puede observarse a lo largo de la cuenca, en la que existen espacios que proveen de agua al valle y se encuentran en condiciones de pobreza, están políticamente relegados, y son considerados como una periferia que debe ser gestionada en función de las necesidades del valle.

Las reformas institucionales de la gestión del agua promovidas por el Estado no han tenido un impacto directo en las condiciones que produjeron el conflicto, pues las acciones de las autoridades han estado concentradas en el valle y los discursos de los funcionarios empatan con la visión de desarrollo de los iqueños. No obstante, las reformas permitieron abrir espacios de diálogo y oportunidades de participación que, gracias a la habilidad de algunos actores huancavelicanos, pudieron ser aprovechados por las comunidades del Alto Pampas para organizar su acción colectiva y así enfrentar a sus contrapartes iqueñas.

Los cambios territoriales que las reformas originaron también han tenido efectos ambiguos. Por una parte, desarticularon la gestión de tres espacios que, aunque inefectiva, reconocía la vinculación de técnica, política, social y económica de la cuenca del río Ica y el Alto Pampas. Con la creación de las ALA Ica, Río Seco y Bajo Apurímac-Pampas, la idea de la *cuenca integrada* se perdió, y hasta el momento la gestión misma se ha visto afectada, puesto que en el caso del Alto Pampas aumentó la superposición de arreglos institucionales, lo que causó desconcierto en los actores de la zona. En el caso de Río Seco el Estado perdió autoridad, porque los recursos de la ALA no eran suficientes para ejercer sus funciones.

Finalmente, el nuevo modelo de gestión y gobernanza del agua en el país y en la cuenca del río Ica son, institucionalmente hablando, aun jóvenes. Lo que sí puede observarse claramente es que hay una tendencia, por parte de los funcionarios, a reafirmar un modelo de gestión del agua que ya tiene más de dos décadas. No obstante, las propias reformas plantean contradicciones al modelo que las autoridades no terminan de entender cómo manejar. Por ejemplo, la ampliación de la participación. Hay, entonces, distancias entre lo que el modelo de la GIRH propone, lo que se ha plasmado en la Ley, lo que se pensó al implementarla en la cuenca y sus efectos prácticos. En tal sentido, las ambigüedades del modelo, por un lado, ofrecen la posibilidad de la apertura de la gestión, pero por otro, legitiman la verticalidad de la misma.



Bibliografía

- ACCIH GIZ. (2013). Informe de la pasantía a Colombia. «Experiencias exitosas en manejo sostenible de cuencas hidrográficas». Informe, Ica: ACCIH-GIZ.
- ACCIH GIZ. (2014). Avances en la caracterización de la cuenca Santiago-Tambo-Ica e identificación de actores. Acta, Ica: ACCIH-GIZ.
- ACCIH GIZ. (2015). Línea del tiempo en torno a la gestión de la cuenca Tambo-Santiago-Ica. Línea de tiempo, Ica: ACCIH-GIZ.
- Agro @l día. (2011a). Proyecto del río Pampas, más agua para Ica. *Agro @al día. Boletín informativo de la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica JUASVI, Año 2(6)*, 1-2.
- Agro @l día. (2011b). Resolución controversial. *Agro @al día. Boletín informativo de la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica JUASVI, Año 2(5)*, 1.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La hechura de las políticas públicas*. México DF: M.A. Porrúa.
- Araral, E., & Hartley, K. (2013). Polycentric Governance for a New Environmental Regime : Theoretical Frontiers in Policy Reform and Public Administration. En *International Conference on Public Policy, Panel: Polycentric Policy and the Environment* (pp. 1-31).
- Autoridad Nacional del Agua. (2008). *Estudio de factibilidad del Proyecto Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos. Volumen I. Informe Principal*. Lima.
- Autoridad Nacional del Agua. (2012). *Plan de Gestión de los Acuíferos del valle de Ica y Pampas de Villacurí y Lanchas*. Ica.
- Berger, P., & Luckman, T. (1972). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Biswas, A. K. (2008). Integrated Water Resources Management : Is It Working ? *Water Resources Development*, 24(1), 5-22. <http://doi.org/10.1080/07900620701871718>
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., & Wester, P. (2016). Hydro-social Territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1-14. <http://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Budds, J., & Hinojosa, L. (2012). Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts : The Co-Production of Waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5(1), 119-137.
- Budds, J., & McGranahan, G. (2003). Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. *Environment & Urbanization*, 15(2), 87-114. <http://doi.org/10.1177/095624780301500222>
- Burneo, Z. (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú*. Lima: CEPES, CIRAD, International Land Coalition.
- Cabtree, J. (2005). *Alan García en el poder. Perú 1985-1990*. Lima: Peisa.
- Caldera Ortega, A. R., & Torregrosa y Armentia, M. L. (2010). Procesos políticos e ideas en

- torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional. En B. Jiménez Cisneros, M. L. Torregrosa y Armentia, & L. Aboites Aguilar (Eds.), *El agua en México: Cauces y Encauces* (pp. 317-346). México DF: Academia Mexicana de Ciencias; Comisión Nacional del Agua.
- Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación, México DF: FLACSO, IISUNAM, Plaza y Valdés.
- Cano, A. (2013). ¿« De arriba hacia abajo » o « de abajo hacia arriba »? Participación social, agricultura y minería en la gestión integrada de la cuenca Chancay-Lambayeque. *Apuntes*, 73, 43-76.
- Cárdenas, A. (2012). *‘La carrera hacia el fondo’. Acumulación de agua subterránea por empresas agroexportadoras en el Valle de Ica, Perú*. Wageningen University.
- Cea D’Ancona, M. A. (2012). El análisis de la realidad social: aproximaciones metodológicas. En *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa* (pp. 43-77). Madrid: Síntesis.
- Chacaltana, J. (2007). *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Chavarri, E. A. (2002). *Balance hidrológico de la cuenca integral del río Ica*. Lima.
- Chiong, J. (2008). Organizaciones y tarifa Agua Subterránea. Presentación en PowerPoint, Ica: Presentación en PowerPoint, 17 de noviembre.
- CISPDR. (2016). *Recopilación, ordenación y validación de la información técnica. Volumen IV-41. Cuenca Pampas 4998*. Lima: Autoridad Nacional del Agua, Changjiang Institute of Survey Planning, Design & Research (CISPDR).
- Clemente Hualparuca, E. (2012). *Estudio temático de pisos altitudinales*. Huancavelica: Gobierno Regional de Huancavelica.
- Comisión Nacional del Agua. (2003). Gobernabilidad y participación ciudadana en la gestión del agua. En *Agua para las Américas en el siglo XXI* (pp. 97-104). México DF: El Colegio de México.
- Comisión Técnica Multisectorial. (2009). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú*. Lima: Autoridad Nacional del Agua.
- Compliance Advisor Ombudsman. (2011). Informe de Conclusión del Caso Agrokasa. CAO, IFC.
- Consorcio CAMP SRL-CMP-CSC. (2014). *Plan de Adecuación Medioambiental del Sistema Choclococha*. Ica: PETACC, Gobierno Regional de Ica.
- Coppedge, M. (1996). El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En *Ecuador: un problema de gobernabilidad* (pp. 25-61). Quito: CORDES-PNUD.
- Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios. Narrativas territoriales aymaras contemporáneas*. Lima: GRADE, CLACSO.
- Damonte, G. (2015). Redefiniendo Territorios Hidrosociales: Control Hídrico En El Valle De Ica, Perú (1993-2013). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(76), 109. <http://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.rthc>
- Davies, W. (2014). The Disenchantment of Politics. Neoliberalism, sovereignty and economics. En *The Limits of Neoliberalism. Authority, Sovereignty and the Logic of Competition* (pp. 1-34). Sage.

- Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible. (1992). Dublín: Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIMA).
- Defensoría del Pueblo. (2015). *Conflictos sociales y recursos hídricos*. Lima.
- Del Castillo, L. (1994). Lo bueno, lo malo y lo feo de la legislación de aguas. *Debate Agrario*, (18), 1-20.
- Del Castillo, L. (2009). *Los Foros del Agua de Mar del Plata a Estambul 1997-2009* (Documentos de Trabajo No. 86). Buenos Aires.
- Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos. (2009a). *Complemento caracterización hidrológica del acuífero Ica Villacurí*. Ica: Ministerio de Agricultura, Autoridad Nacional del Agua.
- Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos. (2009b). *Tarea 4.0 Evaluaciones para la conservación de acuíferos. "Vulnerabilidad del acuífero valle Ica"*. Lima: Ministerio de Agricultura, Autoridad Nacional del Agua.
- Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos. (2010a). *Estudio evaluación de recursos hídricos superficiales en la cuenca del río Pampas*. Lima: Ministerio de Agricultura, Autoridad Nacional del Agua, Administración Local de Agua Ayacucho.
- Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos. (2010b). *Lineamientos Generales para la creación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca*. Normatividad, Lima: Ministerio de Agricultura, Autoridad Nacional del Agua.
- Dirección de Recursos Hídricos del INRENA. (2003). *Acuífero del valle de Ica*. Presentación en PowerPoint, Ica: Presentación en PowerPoint.
- El Pedregal S.A. (2012). *Responsabilidad Social en las empresas agroexportadoras*. Presentación en PowerPoint, Ica: Presentación en PowerPoint.
- Elden, S. (2010). Land , Terrain , Territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1177/0309132510362603>
- EPS Moyobamba, & GTZ. (2006). *Mecanismo de pago por servicios ambientales en el Alto Mayo. Modelamiento hidrológico de las subcuencas Avisado, Yuracyacu y las microcuencas Rumiyacu-Mishquiyacu, Almendra y Urcuyacu con el SWAT (Soil and Water Assessment Tool)*. Moyobamba: EPS Moyobamba, GTZ.
- Fontaine, G., & Velasco, S. (2011). La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. En K. Andrade (Ed.), *Gobernanza Ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas* (pp. 25-40). Quito: FLACSO Ecuador, UICN.
- Franks, T. R., & Cleaver, F. (2007). Water Governance and Poverty: A Framework for Analysis. *Progress in Development Studies*, 7(4), 291-306. <http://doi.org/10.1177/146499340700700402>
- Geng, D. (2013). Agroexportación, agricultura y uso del agua subterránea en un contexto de incertidumbre. En *XV Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA XV)* (p. 26). Chachapoyas: IIAP, Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas, SEPIA, GIZ.
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración* (2da ed.). Buenos Aires: Amorrortu.

- Grupo GEA. (2012). Mapeo de Actores de la Cuenca del río Ica , Recopilación de todos los Esfuerzos de Concertación Realizados a la Fecha y Formulación de Estrategias para el Manejo Integrado de la Cuenca. Mapeo de actores, Ica: ACCIH-GIZ.
- Guerrero, S. (2011). La actividad económica alpaquera de la Comunidad Campesina de Ccarhuacho. En A. Laos (Ed.), *Para que nadie se quede atrás. Propuestas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas de las regiones* (p. 145). Lima: Grupo ALLPA; Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- Guevara, A. (2014). La gestión (des)integrada del agua en la cuenca alta del río Ica: el caso de Santa Rosa de Tambo, Huancavelica. En M. T. Oré & G. Damonte (Eds.), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (p. 340). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Hepworth, N. D., Postigo, J., Güemes Delgado, B., & Kjell, P. (2010). *Drop by drop. Understanding the impacts of the UK's water footprint through a case study of Peruvian asparagus*. London: PROGRESSIO, CEPES, Water Witness.
<http://doi.org/10.1126/science.289.5478.357d>
- Hommes, L. (2015). *Rural-urban linkages and hydro-social territories in Lima's watersheds*. Wageningen University.
- Hoogesteger, J., & Verzijl, A. (2015). Grassroots scalar politics: Insights from peasant water struggles in the Ecuadorian and Peruvian Andes. *Geoforum*, 62, 13-23.
<http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.03.013>
- INGEMMET. (2010). *Hidrogeología de la cuenca del río Ica*. Lima: Instituto Nacional Geológico, Minero y Metalúrgico.
- Instituto de Defensa Legal. (2007). *El umbral de la memoria. Pasado, presente y futuro en las memorias de la violencia en Huancavelica* (Primera ed). Lima: IDL.
- Intendencia de Recursos Hídricos. (2003). *Evaluación y ordenamiento del uso de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica. Estudio Hidrogeológico del valle Ica (Villacuri)*. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Intendencia de Recursos Hídricos (IRH), Administración Técnica del Distrito de Riego Ica (ATDRI).
- Jacobi, P. R., Fracalanza, A. P., & Empinotti, V. (Eds.). (2016). *Governança da água no contexto Iberoamericano. Inovação em processo*. Sao Paulo: USP IEE; GovAmb; CAPES; Anna Blume.
- Jaffee, D., & Newman, S. (2013). A More Perfect Commodity: Bottled Water, Global Accumulation, and Local Contestation. *Rural Sociology*, 78(1), 1-28.
<http://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2012.00095.x>
- Lahmeyer Agua y Energía S.A. (2007a). Informe final. En *Estudio de Factibilidad del Proyecto «Choclococha Desarrollado-Recrecimiento de la Presa y Canal Ingahuasi»* (p. 64). Ica: Proyecto Especial Tambo Ccaracochoa (PETACC).
- Lahmeyer Agua y Energía S.A. (2007b). Resumen Ejecutivo. En *Estudio de Factibilidad del Proyecto «Choclococha Desarrollado Recrecimiento de la Presa y Canal Ingahuasi»* (pp. 1-64). Ica: Proyecto Especial Tambo Ccaracochoa (PETACC).
- Ley de Bases de la Descentralización, Pub. L. No. 27783 (2002). Perú: Congreso de la República.
- Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Pub. L. No. 30215 (2014). Perú: Congreso de la República.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Pub. L. No. 27867 (2003). Perú: Congreso de la

República.

- López-I-Gelats, F., Contreras Paco, J. L., Huilcas Huayra, R., Siguas Robles, O. D., Quispe Peña, E. C., & Bartolomé Filella, J. (2015). Adaptation strategies of Andean pastoralist households to both climate and non-climate changes. *Human Ecology*, 43(2), 267-282. <http://doi.org/10.1007/s10745-015-9731-7>
- Lynch, B. (2012). Will we ever be modern? The limits of «rational» water governance in Peru's Rio Santa watershed. En *Latin American Sociology Association (LASA)*. California.
- Lynch, B. (2014). La reforma del agua del Perú y sus implicaciones para el poder y equidad en la cuenca hidrográfica de Ica. En M. T. Oré & G. Damonte (Eds.), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (pp. 25-54). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Malvares Miguez, M. (2013). Gestión del agua en el contexto de la globalización. Una aproximación de análisis desde la perspectiva del riesgo. En J. Postigo (Ed.), *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas* (Primera, pp. 105-123). Santiago de Chile: ICAL.
- Marshall, A. (2014). *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica-Villacurí*. Lima: Instituto Frances de Estudios Andinos (IFEA).
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina* (No. IP8). Ginebra.
- Meléndez, C. (2005). Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual. En V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.
- Ministerio de la Presidencia. El Proyecto Especial Hidroenergético Tambo-Ccaracocha es un Organismo Descentralizado del INADE con sede en la ciudad de Ica, Pub. L. No. Decreto Supremo 021-00-MIPRE (1990). Perú: Ministerio de la Presidencia.
- Mitchell, B. (1990). Integrated Water Management. En *Integrated Water Management*. London: Belhaven Press.
- Municipalidad de Pilpichaca. (2009). *Plan de Desarrollo Concertado 2009-2021*. Pilpichaca: Municipalidad de Pilpichaca.
- Muñoz, I. (2016). Adaptación y debilidad del Estado: El caso de la escasez de agua subterránea en Ica. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(4), 47-68.
- Muñoz, I., Navas, S., & Milla, M. del C. (2014). El problema de la disponibilidad de agua de riego: el caso de la cuenca del río Ica. En M. T. Oré & G. Damonte (Eds.), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (p. 340). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- MV Peru Ica. (2014). Exautoridad administrativa del agua en Ica pide justicia!!!! Recuperado 24 de marzo de 2015, a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=3DP8D0FBPp4>
- Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN). (1971). *Inventario, evaluación y uso racional de los recursos naturales de la costa. Cuenca del río Ica*. Lima: ONERN.
- Oré, M. T. (1998). De la Reforma Agraria a la Privatización de Tierras y Aguas: el Caso de la Costa Peruana. En R. Boelens (Ed.), *Buscando la equidad: concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino* (pp. 286-297). Holanda: Von Gorcum.
- Oré, M. T. (2005). *Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana*

del Inca. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Oré, M. T., Bayer, D., Chiong, J., & Rendon, E. (2014). Emergencia hídrica y conflictos por el agua en una cuenca peruana: la cuenca del río Ica. En A. Guevara Gil & A. Verona (Eds.), *El derecho frente a la crisis del agua en el Perú. Primeras jornadas de derecho de aguas* (pp. 269-294). Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD).
- Oré, M. T., & Damonte, G. (2014). *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Oré, M. T., Del Castillo, L., Van Orsel, S., & Vos, J. (2009). *El agua, ante nuevos desafíos. Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: IEP, Oxfam Internacional.
- Oré, M. T., & Geng, D. (2014). Políticas públicas del agua en las regiones: las vicisitudes para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Ica-Huancavelica. En M. T. Oré & G. Damonte (Eds.), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (p. 340). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Oré, M. T., & Geng, D. (2015, octubre). ¿Cómo se viene implementando la ley de Recursos Hídricos en el Perú? Los organismos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua. Ponencia, Cali: Justicia Hídrica.
- Oré, M. T., & Geng, D. (2016). La implementación de las nuevas políticas del agua en el Perú: Los conflictos entre gobiernos regionales por el acceso y control del agua. Manuscrito, Lima: Manuscrito no publicado.
- Oré, M. T., & Rap, E. (2009). Políticas neoliberales del agua en el Perú. Antecedentes y entretelones de la Ley de Recursos Hídricos. *Debates en Sociología*, (34), 32-66.
- Orlove, B., & Caton, S. C. (2010). Water Sustainability: Anthropological Approaches and Prospects. *Annual Review of Anthropology*, 39(1), 401-415.
<http://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.105045>
- Pacheco, I. (2009). *Conflicto por recurso hídrico entre la Comunidad Campesina de Carhuanchu y el Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha*. Huancavelica.
- Pacheco, I. (2010). Carhuanchu o la disputa por el agua de las punas. *La Revista Agraria*, (114), 27-29.
- Panfichi, A., & Coronel, O. (2011). Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica. En R. Boelens, L. Cremers, & M. Zwartveen (Eds.), *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social* (pp. 393-422). Lima: Justicia Hídrica, IEP, Fondo Editorial PUCP.
- Peña, F., Sánchez, M., & Lu, S. (2006). Mapa hidrogeológico de la Cuenca del Río Ica. En *XII Congreso Peruano de Geología. resúmenes Extendidos* (pp. 463-466). Lima: Sociedad Geológica del Perú.
- Perreault, T. (2014). What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39(2), 233-245.
<http://doi.org/10.1080/02508060.2014.886843>
- PNUD. (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. (K. Watkins, Ed.). Nueva York: Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poder. (2012, marzo). La consolidación de Ica. *Revista Poder Edición Especial Tercer Aniversario*, 72-76.

- Portocarrero Wittembury, D. (2014). *Simulación numérica de los acuíferos del valle de Ica-Pampa de Villacurí. Modelo conceptual: Valle de Villacurí*. Ica.
- Postigo, J. (2005). *Relaciones entre la Sociedad y el Ambiente en una Comunidad Campesina de Pastores en Huancavelica: Hacia una Política Social para el Desarrollo Rural de las Zonas Altas del Perú*. Austin.
- Postigo, J. C., Young, K. R., & Crews, K. A. (2008). Change and continuity in a pastoralist community in high Peruvian Andes. *Human Ecology*, 36(36), 535-551.
<http://doi.org/10.1007/s10745-008-9186-1>
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 15(2003), 239-271.
- Preciado, R., & Alvarez, C. (2016). *Gobernanza del agua en zonas mineras del Perú: «abriendo el diálogo»*. Lima: CooperAcción.
- Proyecto Especial Tambo Ccaracocha. (2002). *Plan de gestión de la oferta de agua en la cuenca del ámbito del Proyecto Tambo-Ccaracocha*. Ica.
- Proyecto Especial Tambo Ccaracocha. (2010). Resumen ejecutivo. En *Estudio de Factibilidad del Proyecto de Inversión Pública «Construcción de la Presa Tambo»* (p. 70). Ica: Gobierno Regional de Ica.
- Proyecto Especial Tambo Ccaracocha. (2016). Estructura organizacional. Recuperado 17 de septiembre de 2016, a partir de <http://petacc.gob.pe/index.php/la-institucion/estructura-organizacional>
- Quintero, M. (Ed.). (2010). *Servicios Ambientales Hidrológicos en la Región Andina. Estado del conocimiento, la acción y la política para asegurar su provisión mediante esquemas de pago por servicios ambientales*. Lima: IEP, CONDESAN.
- Reglamento de la ley de Recursos Hídricos, Pub. L. No. D.S. 001-2010-AG (2010). Perú: Presidencia de la República.
- Rendón Shneir, E. (2009). *Agroexportación, desempeño ambiental y propuesta de manejo sostenible de recursos hídricos en el valle de Ica: 1950-2007*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Renou, Y. (2010). The Governance of Water Services in Developing Countries: An Analysis in Terms of Action Stratification. *Journal of Economic Issues*, 44(1), 113-138.
<http://doi.org/10.2753/JEI0021-3624440106>
- Rogers, P. (2002). Gobernabilidad del Agua en América Latina y en el Caribe. Borrador, Fortaleza: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División del Medio Ambiente.
- Rogers, P., & Hall, A. W. (2003). *Effective Water Governance* (No. 7). *Tec Background Papers*. Global Water Partnership Technical Committee (TEC).
- Ruiz Landa, S. A. (2013). *AGUA PARA TODOS. La implementación del Programa Nacional de Agua en un Gobierno Local de la periferia urbana de Lima: Caso Pachacamac*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Savenije, H. H. G., & Van der Zaag, P. (2008). Integrated water resources management: Concepts and issues. *Physics and Chemistry of the Earth*, 33(5), 290-297.
<http://doi.org/10.1016/j.pce.2008.02.003>

- Sheahan, J. (2001). *La economía peruana desde 1950. Buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP.
- Solanes, M. (2014). The Washington Consensus, Chilean Water Monopolization and the Peruvian Draft Water Law of the 1990's. En A. Guevara-Gil & A. Verona (Eds.), *El derecho frente a la crisis del agua en el Perú. Primeras jornadas de derecho de aguas* (pp. 105-121). Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD).
- SPDA. (2014). *Avances en el marco regulatorio de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos hidrológicos. El caso del área de conservación privada Tilacancha*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).
- Suárez Rojas, L. A. (2009). La Comunidad de Carhuanchu y sus Avatares por el Agua : Una mirada al Bien Común y las Desigualdades Persistentes en la Sierra Central, Perú. *Global Jurist*, 9(2 (Advances)), 1-18.
- Tahal Consulting Engineers LTD. (1969a). *Groundwater Resources of the Ica Department. Reconnaissance Report*. Ica.
- Tahal Consulting Engineers LTD. (1969b). *Groundwater Resources of the Ica Department. Vol. II*. Tel Aviv: Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica.
- Thorpe, R., & Bertram, G. (1988). El crecimiento orientado por las exportaciones Laissez-Faire: desilusión y reacción, 1948-1977. En *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta* (pp. 309-458). Lima: Mosca Azul Editores.
- UN-Water. (2012). *Status Report on the Application of Integrated Approaches to Water Resources Management*.
- Urteaga, P. (2014). Creadores de paisajes hídricos. Abundancia de agua, discursos y mercado en las cuencas de Ica y Pampas. En M. T. Oré & G. Damonte (Eds.), *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica* (p. 340). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- van der Berge, J. (2011). Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable. En R. Boelens, L. Cremers, & M. Zwartveen (Eds.), *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y acción social* (pp. 155-176). Lima: IEP, PUCP, Justicia Hídrica.
- Van der Zaag, P. (2007). Introducción a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. En *Curso de Formación en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos* (pp. 1-25). Lima: Wageningen University, IHE UNESCO, IPROGA.
- Velazco, J., & Velazco, J. (2012). Características del empleo agrícola en el Perú. En C. Garavito & I. Muñoz (Eds.), *Empleo y protección social* (pp. 161-212). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Vergara, A. (2014). *Ciudadanos sin República ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* (Primera re). Lima: Planeta.
- Verzija, A., & Guerrero, S. (2013). The System Nobody Sees: Irrigated Wetland Management and Alpaca Herding in the Peruvian Andes. *Mountain Research*, 33(3), 280-293. <http://doi.org/10.1659/MRD-JOURNAL-D-12-00123.1>
- VI Foro Mundial del Agua. (2012). *Hacia una buena gobernanza para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. (J. Domínguez, Ed.). Documento de posicionamiento: Meta 2.1. y 2.2, Marsella: Global Water Partnership (GWP).
- Wester, P., & Hoogesteger, J. (2011). Uso intensivo y despojo del agua subterránea: hacia una conceptualización de los conflictos y la concentración del acceso al agua subterránea. En R. Boelens, L. Cremers, & M. Zwartveen (Eds.), *Justicia Hídrica. Acumulación, conflicto y*

acción social. Lima: IEP, Justicia Hídrica, PUCP.

Young, K. R. (2014). Ecology of Land Cover Change in Glaciated Tropical Mountains. *Revista Peruana de Biología*, 21(3), 259-270. <http://doi.org/10.15381/rpb.v21i3.10900>

Zegarra, E. (2004). Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú. *Revista de la CEPAL*, (83), 107-120.

Zegarra, E. (2014). *Economía del agua: conceptos y aplicaciones para una mejor gestión*. Lima: GRADE.



Lista de entrevistas citadas

- A.H., funcionario de la AAA Cháparra-Chincha, entrevista realizada por Vanessa Schaeffer, 18 de julio del 2011.
- A.R. miembro de la JUASVI, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 12 de agosto del 2011.
- A.W., especialista técnico de Ica, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 26 de enero del 2012.
- Comunero de Santo Domingo de Capillas (río Tambo), entrevista realizada por Claudia Grados Bueno y Eduardo Pacheco Riquelme, 20 de agosto de 2011.
- Comunero de Santo Domingo de Capillas (río Tambo), entrevista realizada por Claudia Grados Bueno y Eduardo Pacheco Riquelme, 23 de agosto de 2011.
- E.C., ex congresista por Ica, conferencia pública sobre gestión del agua en Ica, 10 de agosto del 2011.
- E.R., ex director de la AAA Cháparra-Chincha, audiencia pública en Tambo, 24 de abril del 2012.
- Funcionario de la municipalidad de Santiago de Chocorvos (río Santiago), entrevista realizada por Claudia Grados Bueno y Eduardo Pacheco Riquelme, 23 de agosto de 2011.
- G.S., dirigente comunal del Alto Pampas, entrevista realizada por María Teresa Oré y Diego A. Geng Montoya, 14 de enero del 2012.
- J.J., miembro de la JURLASCH, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 23 de agosto del 2011.
- L.H., integrante del GTRAH, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 04 de agosto del 2014.
- P.C., funcionario ALA Ica, entrevista realizada por Doris Valdez, Susana Navas y María del Carmen Milla, agosto del 2011.
- Q.F., ex funcionario del gobierno regional, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 04 de agosto del 2014.
- Q.S., representante de criadores de alpacas, entrevista realizada por Diego A. Geng Montoya, 16 de febrero de 2015.
- S.R., miembro de la JURLASCH, entrevista realizada por Claudia Grados Bueno, Eduardo Pacheco Riquelme y Diego A. Geng Montoya, 22 de julio del 2011.
- U.H., funcionario de la AAA Cháparra-Chincha, entrevista realizada por Doris Valdez, Susana Navas y María del Carmen Milla, agosto del 2011.
- V.I., ex funcionario ALA Ica, entrevista grupal realizada por asistentes del proyecto "¿Escasez de agua?", 5 del 2011.