

CAPÍTULO 5

Gestión de cuencas: un compromiso estatal, privado y ciudadano

Se ha definido bien a una nación como una extensión de tierra, una cantidad de agua y un grupo humano. Pero una nación merece tal nombre, cuando sus hombres se organizan cultivando la tierra y captando el agua.

La demarcación territorial del Perú, o sea la forma como está organizada administrativamente la República, es injusta y anacrónica. De la demarcación defectuosa, empírica, anticuada, arranca la mayor parte de nuestra errónea administración.

Demarcación supone organización administrativa, gobierno. A mala demarcación, gobierno defectuoso. La demarcación actual del Perú es un rezago de la demarcación colonial, realizada con criterio empírico y demasiado vago.

Emilio Romero: *El descentralismo* (1932)

CAPÍTULO 5

Gestión de cuencas: un compromiso estatal, privado y ciudadano

Este capítulo se ocupa de la relación entre la institucionalidad del Estado y las cuencas, entendiéndose por aquélla a las formas en que el Estado se organiza en el territorio para cumplir sus diversos mandatos. Se hace referencia, en primer término, a los hitos más importantes y la evolución de la acción estatal en el tema de la normatividad y políticas sobre agua y en la gestión de cuencas hidrográficas; a continuación se agregan algunas experiencias de los actores públicos y privados que se consideran relevantes. La segunda parte del capítulo trata sobre las relaciones entre la organización del Estado en el territorio y la gestión de cuencas, examinando en particular las formas recientes que ha adquirido la institucionalidad estatal para la gestión de los recursos hídricos.

El enfoque de partida es que la institucionalidad no se reduce solo a las organizaciones, sino que incluye también las normas formalmente establecidas y otros patrones de comportamiento social. Abordar esta segunda dimensión de la institucionalidad estatal (las normas) en su relación con el territorio no resulta fácil, porque sus ámbitos de aplicación en el espacio no son tan claramente delimitables como los de las organizaciones. En este capítulo se intenta hacerlo a través de algunos de los mecanismos e instancias de coordinación que el Estado pone en juego, buscando superar las divergencias entre el alcance de sus mandatos y el ámbito territorial donde pueden ejercerlos.

Introducir las dimensiones de desarrollo humano implica atender la relación entre Estado y territorio y la organización de aquél sobre éste para: (i) llevar los servicios públicos a la población en coherencia con su distribución, sus patrones de asentamiento en el territorio y sus necesidades diferenciadas; (ii) promover y articular oportunidades económicas sostenibles que permitan a esa población ampliar sus opciones y mejorar su calidad de vida; y (iii) ordenar los usos sociales, económicos y la infraestructura en el territorio para que esos procesos tengan en

cuenta a las cuencas y la sostenibilidad de sus recursos.

Ese tratamiento permite retomar el tema de las cuencas desde una definición de territorio como producto social, resultante de las interacciones entre las personas, el Estado y el medio natural en un espacio y tiempo determinados.¹

5.1 UN LARGO CAMINO: ¿QUÉ HA HECHO EL ESTADO SOBRE EL AGUA Y LAS CUENCAS?

Evolución de las políticas de agua

La incorporación de los recursos naturales en las políticas de desarrollo nacional es un tema de preocupación creciente, aunque todavía no atendido en toda su dimensión. Sin embargo, el país ha ido reconociendo progresivamente la necesidad de conocer y aprovechar mejor sus recursos naturales. La gestión de estos recursos, entre ellos el agua, en el Perú como en la mayoría de países de Latinoamérica, se ha basado en la instrumentación de planes, programas y proyectos, con un gran énfasis en la priorización de inversiones en proyectos hidráulicos. El cuadro 5.1 se aproxima a la evolución seguida por el Estado en el Perú desde mediados del siglo pasado.

La preocupación por las cuencas

En las últimas décadas el Estado en el Perú en general ha mostrado iniciativas limitadas e intermitentes respecto de la gestión de cuencas y la conservación del ambiente. En el marco de las reformas emprendidas por el Gobierno Militar desde fines de la década de 1960, se creó el Ministerio de Agricultura (MINAG), lo que generó algunas condiciones para el diseño y ejecución de programas sobre manejo de cuencas. Por otro lado, la acción de la Universidad Nacional Agraria La Molina, con sus especialidades de Ingeniería

La incorporación de los recursos naturales en las políticas de desarrollo nacional es un tema de preocupación creciente, aunque todavía no atendido en toda su dimensión. Sin embargo, el país ha ido reconociendo progresivamente la necesidad de conocer y aprovechar mejor sus recursos naturales

1 Véase el capítulo 1, nota de pie de página 2.

Perú: Instrumentos de política y lineamientos de acción

Año	Instrumento de política	Lineamientos de acción
1945-1948	Plan Nacional de Irrigaciones y Mejoramiento de Riego	Estudios y ejecución de obras.
1955	Fondo Nacional de Irrigaciones	Ejecución de obras.
1969	Decreto Ley 17752, Ley General de Aguas	Regula el uso del agua.
1976	Plan Nacional de Ordenamiento de Recursos Hídricos. Programa Nacional de Conservación de Suelos y Agua	Regiones de planificación. Regiones hidráulicas.
1981	Programa Nacional de Conservación de Suelos y Agua (PNCSACH)	Difunde técnicas de conservación.
1990	Decreto Legislativo 613, Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales	Principios básicos respecto del patrimonio natural y regulaciones de diversas actividades.
1991	Decreto Legislativo 653, Promoción de la Inversión Privada en el Sector Agrario	Fomenta la actividad empresarial. Crea Autoridades Autónomas de Cuencas.
1992	Se crea PRONAMACHCS	Apoyo técnico para conservación de recursos naturales.
1993	Constitución Política del Estado, capítulo del Ambiente y los Recursos Naturales	Promueve uso sostenible de los recursos naturales.
1997	Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (26821)	Promueve aprovechamiento sostenible de recursos naturales, estableciendo marco adecuado.
2001	Decreto Supremo 045-2001-PCM	Declara de interés nacional el ordenamiento territorial y ambiental del país. Se reglamentó mediante DS 087-2004-PCM.
2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867)	Define las competencias regionales en la gestión del agua y otros recursos naturales.
2003	Ley Orgánica de Municipalidades (27972)	Define competencias locales en el agua y otros recursos naturales.
2003	Resolución Ministerial 2003-MINAG, sobre Política y Estrategia Nacional de Riego en el Perú	Entre otros, establece los lineamientos para el uso eficiente del agua de riego y para su conservación.
2005	Ley General del Ambiente (28611), complementada con la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (28245) del mismo año	Establece los derechos, principios y criterios generales para la formulación de política y gestión ambiental.
2005	Ley que crea el Programa de Riego Tecnificado (28585)	Se reglamentó mediante DS-004-2006-AG.
2008	Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, Decreto Legislativo 997	Crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
2008	Decreto Legislativo 1013, que crea el Ministerio del Ambiente (MINAM)	El MINAM se encarga de promover la gestión sostenible y de la calidad ambiental.
2009	Ley de Recursos Hídricos (29338)	Regula el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares.
2009	Resolución Jefatural 250-2009-ANA	Establece el enfoque de gestión integrada del agua y las bases para enfrentar los grandes retos del agua en el Perú.
2009	Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente	En relación con el agua, impulsa la gestión integrada de cuencas, con enfoque ecosistémico.

Fuentes: Bernex, Nicole, editora (2003). *Hacia una gestión integrada de los recursos hídricos del Perú*.

Lima: Global Water Partnership. Comité Técnico para América del Sur. Comité Consultivo del Perú. Disponible en:

<http://www.foroperuanoparaelagua.com.pe/docs/puicaciones:digitales/part_documento_completo.pdf>.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

Agrícola e Ingeniería Forestal, significó también un cierto impulso a la gestión ambiental de cuencas. Con ello el país se insertó de alguna manera en la corriente que entonces se desarrollaba en América Latina.²

En esta materia, desde los años setenta del pasado siglo la acción del Estado en el Perú se ha mantenido sobre dos líneas: una vinculada a programas de manejo de cuencas, y otra dedicada a la producción de información de base y cartografía sobre la delimitación de las cuencas hidrográficas.

La ruta seguida en estos temas ha sido:

- En 1974 se inicia desde el MINAG un programa de manejo de cuencas, luego modificado varias veces en los años siguientes.
- En 1981 se pone en marcha el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCSACH) con apoyo financiero de AID. En 1988 ese Programa es replanteado en concordancia con la Ley Orgánica del Sector Agrario (Decreto Legislativo 424) y se fija como un objetivo “[...] diseñar y establecer a nivel nacional un conjunto de políticas, estrategias y acciones técnico-administrativas, con el fin de aprovechar racionalmente los recursos naturales, humanos y de capital, a través del manejo integral de las cuencas y conservación de suelos”.
- El mismo año 1988 el Programa cambia de nombre, convirtiéndose en Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Luego, entre 1991 y 1993 se cambia el carácter de “Programa” a “Proyecto” y se incorporan nuevas líneas: infraestructura de riego, reforestación y apoyo a la producción agropecuaria.
- Desde 1972 se ejecutan acciones orientadas a la identificación y delimitación de cuencas que concluyen el año 2008 con la aprobación del actual Mapa de Unidades Hidrográficas del Perú.³

Los pasos aquí señalados son sin duda importantes, pero se trata de intervenciones aisladas, que no necesariamente expresan la vigencia y continuidad de una política de largo plazo, aceptada y apoyada por todos los involucrados. Ello explica el divorcio, en algunos casos, entre el discurso a favor de la gestión de

cuencas y la práctica concreta, que se orienta en otro sentido. Un indicador de este divorcio es, por ejemplo, el elevado grado de desinformación que existe entre profesionales vinculados con los recursos hídricos y el desarrollo territorial respecto de los beneficios que aporta la nueva clasificación de cuencas hidrográficas en el país, a más de un año de oficializada. Otro indicador es la falta de voluntad de aplicar el marco normativo existente (véase el anexo 2), la demora en reglamentar las leyes y la falta de financiamiento que torna inaplicables muchas normas.

Los principales actores vinculados a la gestión de recursos hídricos

Los actores relacionados con la gestión de las cuencas son los mismos que tienen que ver con la gestión de los recursos hídricos. Por lo tanto, son aquéllos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. En el Estado, los actores relevantes son:

- El Ministerio de Agricultura, dentro del cual se encuentra la Autoridad Nacional del Agua.
- El Ministerio del Ambiente y los ministerios de la Producción, de Energía y Minas, de Salud, y de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Las entidades públicas vinculadas con la gestión de los recursos hídricos, entre ellas, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) y las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS).
- Los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Por parte de la sociedad civil:

- Usuarios del agua: organizaciones agrarias y no agrarias.
- Empresas: entidades operadoras de los sectores hidráulicos, de carácter sectorial y multisectorial.
- Las comunidades campesinas y nativas.
- Universidades, ONG, plataformas y redes especializadas involucradas con el tema.

Todos estos actores cumplen papeles específicos en función de su mandato y competencias legales (en el caso del sector público)

Desde los años setenta del pasado siglo la acción del Estado en el Perú se ha mantenido sobre dos líneas: una vinculada a programas de manejo de cuencas, y otra dedicada a la producción de información de base y cartografía sobre la delimitación de las cuencas hidrográficas.

2 Dourojeanni, Axel (1994). “La evolución de la gestión de cuencas en América Latina y el Caribe”. *Debate Agrario* número 18. Lima: CEPES.

3 Véase el capítulo 2 del Informe.

y de sus intereses legítimos (en el caso de la sociedad civil). En lo que sigue se hace referencia a dos actores sociales clave, dos plataformas o redes y un grupo representativo de las agencias de cooperación.

La Junta de Usuarios de Riego

La Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) comienza a organizarse a escala nacional a partir de 1983 y logra su reconocimiento oficial por el MINAG en 1987. La JNUDRP opera como una asociación civil sin fines de lucro, conduce un millón 452 mil hectáreas de tierras de cultivo con riego y representa a más de 1 millón 600 mil productores agrarios.⁴

Destaca en la visión estratégica de la JNUDRP su voluntad de contribuir al desarrollo agrario y rural en coordinación con el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Se propone cumplir un papel de liderazgo en el ámbito político y en la gobernabilidad. Para ello persigue como objetivos principales posicionar institucionalmente a la JNUDRP en el ámbito nacional e internacional, contribuir al desarrollo rural descentralizado en el marco de la gestión integrada de cuencas, fortalecer a las juntas de usuarios en su gestión de los recursos hídricos, promover el desarrollo empresarial competitivo y fomentar la equidad de género en la participación en las juntas de usuarios.

En este marco ha jugado un rol destacado en la aprobación de la nueva Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338) y de la Política y Estrategia Nacional sobre Recursos Hídricos en el Perú, así como en la formulación del reglamento consensuado de la Ley de Recursos Hídricos. Además, opina sobre otros aspectos de la problemática agraria del país, siendo un referente en la gestión del MINAG y las comisiones correspondientes del Congreso de la República.

Por su amplio grado de representatividad, tiene el reconocimiento de entidades públicas y privadas vinculadas con el agro y representa a los productores agrarios organizados en el Foro del Acuerdo Nacional.

A fines del recién pasado año, la JNUDRP ha coordinado una agenda de prioridades con la Autoridad Nacional del Agua; destacan entre ellas la ratificación de los acuerdos consensuados del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la presentación de esta propuesta de Reglamento al MINAG y la PCM, la nominación del representante de los usos agrarios del agua ante el Consejo Directivo de la ANA, así como la definición de mecanismos de coordinación para facilitar la capacitación permanente de los usuarios de riego.⁵

La presencia institucional de la JNUDRP se aprecia más en los valles de la costa que en los ámbitos andino y de la selva. Por su grado de representatividad, experiencia y capacidad propositiva, puede jugar un rol más visible en la gestión integrada de cuencas y, especialmente, en la administración de los recursos hídricos. Para ello necesita fortalecer su institucionalidad, así como la asistencia técnica y otros apoyos del sector público agrario.

Las comunidades campesinas

En el Perú existen alrededor de 6 mil comunidades campesinas reconocidas en la sierra sur y la costa,⁶ y más de mil comunidades nativas en la Amazonía. Son propietarias del 40% de la superficie agropecuaria del país.⁷ Siendo muy heterogéneas, algunas tradicionales y otras innovadoras, mantienen muchas disputas sobre los límites de las propiedades, su titulación y otros factores. De acuerdo con la legislación vigente, las tierras que se encuentran dentro de una comunidad son de propiedad comunal, pero esta propiedad coexiste con la individual, sostenida por prácticas de herencia, compraventa y el sembrado al partir.⁸

No tienen una sola organización que los represente sino varias y en aspectos que son complementarios, como la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional de Comunidades Campesinas afectadas por la Minería (CONACAMI) y otras de carácter regional.

Reclaman una mayor transparencia en el otorgamiento de concesiones mineras con

4 Hasta el 2008 había en todo el territorio nacional 122 Juntas de Usuarios distribuidas así: 66 en los valles de la costa, 35 en los valles interandinos de la sierra y 11 en la selva peruana, que comprendían además, todos, cerca de 1.500 Comisiones de Regantes.

5 JNUDRP. Boletín Informativo número 009, noviembre del 2009.

6 Según el Directorio del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) del año 2000, eran 5.666 comunidades campesinas y 1.265 comunidades nativas (amazónicas) (véase Huaracaya, A. [2005]. "Realidad de comunidades en el Perú de hoy". En *Desarrollo comunal en la era global: Derecho Indígena en el siglo XXI*. Lima: INRENA. Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas, Congreso de la República del Perú. Paulina Arpasi, compiladora).

7 Según el Censo Nacional Agropecuario de 1994.

8 Oré, María Teresa, coordinadora (2009). *El agua ante nuevos desafíos: Actores e iniciativa en Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: IEP/Oxfam Internacional.

Por su grado de representatividad, experiencia y capacidad propositiva, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego puede jugar un rol más visible en la gestión integrada de cuencas y, especialmente, en la administración de los recursos hídricos.

finde de exploración en el territorio nacional, en particular en las zonas de cabeceras de cuencas donde se encuentran hoy varias de las grandes empresas mineras.

Es indispensable que las comunidades campesinas sean asumidas como un activo y no como un obstáculo para el desarrollo del país. Desde esta perspectiva, resulta alentador que la Ley de Recursos Hídricos reconozca el derecho de las comunidades campesinas a organizarse en torno a sus fuentes naturales, microcuencas y subcuencas, y a estar representadas en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua y en los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca.

Otros actores

Foro Peruano para el Agua

Es una plataforma de diálogo y concertación, sin fines de lucro ni políticos, integrada por representantes de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, involucradas con la gestión, uso y desarrollo de los recursos hídricos en el Perú. Es auspiciado por *Global Water Partnership-South America*. Tiene por finalidad impulsar el uso sostenible del agua en el Perú, promoviendo la aplicación de los principios de la gestión integrada de los recursos hídricos. Busca también favorecer una auténtica participación de todos los sectores involucrados y la construcción de consensos, en un ambiente de absoluta independencia, regido por principios voluntariamente aceptados. Entre sus objetivos prioriza el logro de la gobernabilidad eficaz del agua.

Integran este Foro representantes de entidades públicas como INGEMMET, SUNASS, SENAHMI e INADE; instituciones académicas como la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad Nacional San Agustín, la Pontificia Universidad Católica del Perú, además de algunas organizaciones no gubernamentales y otras.

El Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA)

Es una plataforma de carácter nacional creada en 1993 cuya finalidad consiste en promover concertadamente propuestas de política pública y acciones para la mejor gestión del agua. Conforme a su plan 2009-2013, está priorizando el desarrollo de capacidades humanas, investigaciones, estudios y propuestas, promoviendo el encuentro de la sociedad civil con el sector público y privado para responder a los retos de la gestión integrada de agua y la defensa de los derechos de agua de los sectores más vulnerables.

El Grupo Agua en el Perú

Es el grupo de agencias cooperantes que trabajan en el sector Agua y Saneamiento en el país, en estrecha coordinación con la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Su principal objetivo es aumentar tanto la efectividad y eficiencia de la cooperación con el sector a través de una mejor coordinación interinstitucional, mayor intercambio de información, conocimiento y experiencias, así como realizar el seguimiento a temas específicos mediante grupos de trabajo. Está conformado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Japonesa (JBIC y JICA), el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria (CEPIS), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), la Cooperación Alemana (GTZ, KfW e INWENT), y el Programa de Agua y Saneamiento (WSP por sus siglas en inglés) administrado por el Banco Mundial. Los últimos dos años ha realizado diversas actividades de sensibilización y de promoción de valores como parte de una campaña sobre cultura del agua.

Cuando se intenta hacer bien las cosas: intervenciones relevantes del Estado

Esta sección del Informe está dedicada a poner de relieve aquellas intervenciones que, desde el Estado y la sociedad civil, han significado un impulso real por converger con la gestión de cuencas y su valoración como elemento fundamental de las estrategias de desarrollo.

Este conjunto de experiencias, aunque limitadas en número y circunscritas a determinados espacios territoriales y algunos sectores institucionales, ha demostrado, en primer lugar, que es posible aplicar una racionalidad territorial en el diseño y ejecución de programas y proyectos públicos e iniciativas sociales orientadas a la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, en especial el agua. En segundo término, dichas intervenciones reclaman un esfuerzo de continuidad y de conversión en políticas públicas capaces de generar resultados sostenibles en beneficio de la gente. Finalmente, tales experiencias reportan para el país una valiosa acumulación de conocimientos y lecciones útiles para el manejo integrado del agua y demás recursos asociados, y de ese modo hacer frente ahora y en el futuro a los graves desafíos del cambio climático y la seguridad alimentaria.

La presencia del Estado ha sido importante en algunos casos a través de determinadas entidades y programas dedicados a la gestión de recursos naturales y, en particular, al manejo

Es posible aplicar una racionalidad territorial en el diseño y ejecución de programas y proyectos públicos e iniciativas sociales orientadas a la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, en especial el agua.

Entre las entidades más destacadas y ya extinguidas hay que mencionar a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), que en las décadas de 1970 y 1980 contribuyó sustancialmente al conocimiento del inmenso patrimonio natural del país.

del agua. Entre las entidades más destacadas y ya extinguidas hay que mencionar a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), que en las décadas de 1970 y 1980 contribuyó sustancialmente al conocimiento del inmenso patrimonio natural del país. Asimismo, la Dirección General de Aguas desempeñó un papel de importancia desde el Ministerio de Agricultura.

Por su relevancia y relación directa con la gestión de cuencas y de los recursos naturales, y por haber tenido vigencia hasta un periodo reciente, cabe destacar con algún detalle la experiencia del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y del Proyecto Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (MARENASS). Se presenta a continuación un resumen de las acciones de ambos organismos.

Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS): logros y limitaciones

Existen razones para sostener que el principal esfuerzo del Estado peruano en materia de manejo de cuencas ha sido PRONAMACHCS. Resulta útil, en consecuencia, anotar los logros —reales aunque limitados— alcanzados en sus casi tres décadas de actuación; pero también es necesario señalar las limitaciones mostradas, con el propósito de tener una apreciación equilibrada de su trayectoria. Ello deviene además completamente necesario, dado el nuevo escenario institucional en el que PRONAMACHCS ha sido absorbido por el nuevo organismo AGRORURAL creado en el año 2008 como parte de la nueva reorganización del Ministerio de Agricultura establecida por el Decreto Legislativo 997.

PRONAMACHCS surgió como un programa piloto y como parte de la ex Dirección de Aguas y Suelos del Ministerio de Agricultura, en Convenio con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En una segunda etapa (1988) se convirtió en Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) y operaba como Proyecto Especial del Ministerio de Agricultura, adscrito a la ex Dirección de Aguas y Suelos.⁹

Desde entonces desarrolló algunos rasgos básicos que le confirieron un carácter singular dentro de las iniciativas del Estado frente al sector rural:

- PRONAMACHCS se propuso, y lo consiguió en importante medida, atender a

las poblaciones más pobres y en los lugares más remotos de la sierra peruana. En muchas localidades o comunidades altoandinas la única presencia estatal durante años ha sido la agencia de PRONAMACHCS (junto a la escuela rural unidocente).

- Ha sido el único organismo gubernamental dedicado a aplicar en forma sistemática y continua prácticas de conservación de suelos con tecnologías de fácil acceso a los campesinos comuneros, en la lucha contra la desertificación y la pobreza, como parte de un enfoque de manejo de cuencas en pequeña escala (las llamadas “microcuencas”).
- De manera coherente con esa orientación, localizó sus intervenciones y sus mejores recursos (personal profesional, extensionistas, logística, apoyo financiero) en las partes altas y laderas de las cuencas, a diferencia de otros organismos públicos que siempre han preferido asentarse en las partes medias o bajas (valles).

PRONAMACHCS ha mostrado también una continuidad institucional que le ha significado acumular una experiencia de 28 años, lo que constituye un verdadero logro en el contexto de un Estado más bien signado por la práctica de liquidar programas y proyectos cada vez que un nuevo gobierno asume la administración. Con diversos grados de éxito, ha intentado aplicar estrategias de intervención basadas en la focalización espacial y social, la participación e integración de acciones para lograr mayores impactos, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas buscando alianzas estratégicas, y modalidades de trabajo sin remuneración de la mano de obra comunal.

En 1991, al convertirse en “Proyecto”, se lo declara de interés y carácter nacional. Sus actividades pasan a considerarse gasto de inversión en lugar de gasto corriente y a la conservación de suelos y aguas se suman los componentes de reforestación y apoyo a la producción agropecuaria. Desde entonces eso ha significado debilitar el perfil original dedicado a la gestión de cuencas y conservación de suelos. En la década pasada, la creciente diversificación de componentes se llevó a cabo sin una estrategia y planificación definida, de modo que desembocó en una dispersión de acciones con impactos de difícil evaluación.

Al año 2006, PRONAMACHCS tenía presencia en 18 departamentos, 125 provincias y 783 distritos, y había atendido 746 microcuencas.

⁹ Véase presentación de PRONAMACHCS en: <<http://www.agrorural.net/agrorural/php>>.

De las 107 cuencas reconocidas hasta ese entonces, PRONAMACHCS ha trabajado en 79, distribuidas así: en 47 de las 53 cuencas de la vertiente del Pacífico, en 23 de las 44 cuencas del Atlántico, y en 9 de las 10 de la vertiente del Titicaca. PRONAMACHCS había trabajado con 4.404 organizaciones campesinas y con un total de 143.342 familias.

No obstante esta notable expansión territorial, su escala de intervención ha sido siempre “micro”, lo que evidencia una limitación del Programa que en realidad puede generalizarse a los distintos campos de intervención del Estado peruano en materia de desarrollo: la incapacidad para superar las acciones específicas “de carácter piloto”, los “proyectos especiales” que no llegan a convertirse en políticas de Estado y actividades permanentes de cobertura nacional. PRONAMACHCS fue sin duda un programa pionero que abrió rutas en la gestión integral de cuencas, vinculando el manejo de aguas y suelos. No logró, sin embargo, traducir esta experiencia muy valiosa en una política nacional y en la institucionalización de un sistema estatal para la gestión de cuencas. Se plantea la interrogante sobre el destino de esta línea original de trabajo, empuñada desde los años 1990, en la nueva etapa institucional marcada por la fusión en el Programa AGRORURAL.

Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)¹⁰

El Proyecto MARENASS fue ejecutado en el periodo 1997-2005 por el Ministerio de Agricultura con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Tuvo por objetivo: “[...] incrementar la capacidad de gestión de las comunidades y de las familias para ejecutar sostenidamente sus propias actividades de desarrollo, ejerciendo sus derechos y deberes ciudadanos, en un marco de equidad de género”. Se priorizaron los siguientes resultados generales: incrementar los ingresos de las familias campesinas, ampliar la frontera agrícola y manejar los recursos naturales, y fortalecer la institucionalidad y la coordinación y concertación entre las comunidades.

El ámbito de intervención incluyó trece provincias, correspondientes a las regiones de Apurímac (Abancay, Grau, Aymaraes, Antabamba, Cotabambas, Andahuaylas y Chincheros), Ayacucho (Páucar del Sara Sara, Parinacochas, Sucre y Lucanas) y Cusco (Chumbivilcas y Espinar).

Una de sus líneas de acción más importantes ha sido introducir el enfoque de demanda en

su relación con los campesinos y comuneros beneficiarios del Proyecto. En esa perspectiva, la aplicación de fondos concursables permitió que sean los propios campesinos quienes decidan el tipo de asistencia técnica que requieren y las formas de acceder a ella.

La evaluación de impacto posproyecto realizada en ocho comunidades campesinas y centrada en la valorización de los activos comuneros concluye que:

- El Estado ha obtenido una buena rentabilidad colocando el dinero en la promoción de la vida social y económica de estas comunidades. En promedio, se obtuvieron 3,12 soles de beneficios por cada sol invertido. Es cierto que la rentabilidad de la mayoría de las actividades productivas es baja, pero el acompañamiento del Estado a las iniciativas campesinas permite a estos ciudadanos en condiciones de pobreza efectuar estas inversiones y, en virtud de sus aportes, generar un alto beneficio social.
- En segundo lugar, hay una diferenciación importante inducida por las condiciones específicas de cada una de las comunidades, en especial la dotación de los recursos y la ubicación en el espacio regional. Las comunidades con mejor acceso han invertido sobre todo en actividades productivas y, dentro de ellas, en ganadería vacuna para aprovechar la expansión de la demanda de proteínas de origen animal que caracteriza la evolución de la demanda alimenticia urbana.
- Los campesinos de las comunidades estudiadas se diferenciaron fuertemente por la priorización del activo vivienda. En las comunidades apurimeñas donde la lejanía y la pobreza impiden a las familias urbanizarse, los comuneros han hecho todo lo posible por mejorar sus condiciones residenciales. Han invertido en sus viviendas pero también en sus locales comunales y sus plazas. Esta acción campesina es muy importante, porque uno de los cambios rurales inducidos por la transición demográfica es la disminución de la población rural dispersa, y no solo en provecho de las grandes ciudades. Además, los principales servicios públicos en las áreas rurales solo pueden ser entregados a un costo-efectividad accesible en estos centros poblados que continúan fortaleciéndose.
- La valorización de los ingresos agrícolas también fue importante, aunque en menor

Una de las líneas de acción más importantes del proyecto MARENASS ha sido introducir el enfoque de demanda en su relación con los campesinos y comuneros. La aplicación de fondos concursables permitió que sean los propios campesinos quienes decidan el tipo de asistencia técnica que requieren y las formas de acceder a ella.

10 Las fuentes utilizadas han sido: (i) la Evaluación de Impacto Post Proyecto (realizada por Ricardo Vergara y Gustavo Rivas); (ii) información suministrada por la ingeniero Antonieta Noli, ex directora de MARENASS en entrevista realizada en octubre del 2009.

Desde diversos sectores del Estado y de la sociedad civil se han ejecutado otros programas y proyectos que constituyen también experiencias relevantes por su contribución a distintos aspectos del manejo de recursos hídricos, su vinculación con la gestión de cuencas y la programación racional de la producción agrícola.

proporción. Lo más importante a este nivel fue el aumento de la seguridad alimentaria, especialmente en el caso de las comunidades apurimeñas.

- Los Grupos Organizados de Mujeres (GOM) mostraron que estos espacios comunales pueden rentabilizar pequeños montos de dinero en negocios rurales de ámbito local y realizados con la participación protagónica de las mujeres. Los beneficios registrados no son solo económicos sino también sociales. Las mujeres se han incorporado a nuevas actividades y han dejado el rol tradicional de ayuda familiar no remunerada.
- Una cuestión muy importante es la revalorización de la institucionalidad comunal. Se ha fortalecido significativamente su capacidad de representación y sobre todo su capacidad de gobierno interno, legitimándose a sus directivas. Además, la participación en los concursos intercomunales ha fortalecido en muy buena medida el sentimiento de pertenencia, y gracias al buen uso de los premios obtenidos se han hecho inversiones colectivas para valorizar principalmente sus tierras mediante irrigaciones y sus centros poblados, y en algunos casos incluso se han iniciado pequeñas actividades agroindustriales.

Otras experiencias aleccionadoras

Desde diversos sectores del Estado y de la sociedad civil se han ejecutado otros programas y proyectos que constituyen también experiencias relevantes por su contribución a distintos aspectos del manejo de recursos hídricos, su vinculación con la gestión de cuencas y la programación racional de la producción agrícola. Por su carácter aleccionador, se ofrece una síntesis de esas experiencias.

*La cuenca San Juan Chíncha: Una experiencia de la unión por el desarrollo rural*¹¹

Nace en la Cordillera de los Andes y desemboca en el océano Pacífico. Se encuentra ubicada en las regiones de Huancavelica e Ica, y contiene, en sus 335 km² de extensión, 18 distritos con 127.000 habitantes. La actividad principal de estos pobladores es la ganadería, sobre todo de camélidos sudamericanos en la parte alta, una agricultura y ganadería extensiva en la parte media, mientras que en la parte baja se desarrolla una agricultura tecnificada de exportación.

Los principales problemas que presenta esta cuenca son el conflicto por el uso de los recursos naturales, la necesidad creciente de agua de los usuarios del valle, el deterioro acelerado de los recursos naturales en el ámbito de la cuenca, la migración de la población en extrema pobreza de la sierra, una débil coordinación de las instituciones, trabajos aislados y organizaciones de productores débiles.

En la cuenca San Juan existen diversos actores. Entre ellos están el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), el Proyecto Subsectorial de Irrigaciones PSI-BM, el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU), la Junta de Usuarios del Distrito de Riego del Valle de Chíncha y el Comité de Gestión de la Cuenca San Juan Chíncha.

Trabajan también en la cuenca grupos de agroexportadores, una asociación de empresarios avícolas, la Municipalidad Provincial de Castrovirreyna (Huancavelica), las municipalidades distritales de Chíncha y Castrovirreyna, comités conservacionistas, ONG, la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR)¹² de la cuenca, la Empresa Prestadora de Servicio de Agua (EPS), entre otros.

El proceso de gestión integral de la cuenca tiene por origen la preocupación de los productores de la parte baja, quienes se percataron de que el nivel de la napa freática iba disminuyendo. Esta situación los llevó a contactarse con los comités conservacionistas de la parte alta que realizaban trabajos de manejo de la cuenca. Igualmente coordinaron con PRONAMACHCS (hoy AGRORURAL), institución que apoya a estos comités conservacionistas.

En el marco de estas coordinaciones, los productores de la parte baja deciden apoyar a los de la parte alta para que continúen realizando el manejo de la cuenca. Así, se comprometen a aportar, a través de un convenio con PRONAMACHCS, un porcentaje de su recaudación por el cobro de la tarifa de agua para invertirlo en los trabajos de manejo de la cuenca.

Otra experiencia importante que surge de la propia iniciativa de las organizaciones de la parte baja hacia los de la parte alta es el pago por servicios ambientales. Así, los han incentivado con diferentes tipos de apoyo para forestar las zonas altas y de riesgo de erosión de la cuenca.

También se han apoyado y ejecutado obras de riego en la parte alta de la cuenca (afianzamiento hídrico), en coordinación con PRONAMACHCS, PSI y las entidades locales.

11 Fuente: Contribución especial de AGRORURAL. Lima, octubre del 2009.

Esta experiencia de gestión de cuencas evidencia que cuando los proyectos surgen a partir de las demandas, en este caso de la Junta de Usuarios de Riego de la cuenca, se hacen sostenibles, a pesar de algunas limitaciones.

Asimismo, existe una organización que ha permitido acercar a la población de las partes altas y bajas de la cuenca, en la búsqueda de intereses comunes. Esa organización es el Comité de Gestión de la Cuenca San Juan Chíncha. Esta experiencia puede ser replicada en cualquiera de las cuencas del Pacífico, pues su problemática es muy similar.

Grupo Técnico Estratégico del Chillón (GTE-Chillón)¹³

La experiencia del GTE-Chillón se inicia en el año 2004 por decreto 002-2004 del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Como el CONAM se ha integrado al Ministerio del Ambiente (MINAM), se está a la espera del reconocimiento del GTE por ese Ministerio.

El GTE surge para promover el enfoque de gestión integrada de cuencas en las instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales que comparten el territorio de la cuenca del Chillón. Los problemas comunes pueden ser vistos como oportunidades de desarrollo mediante la concertación de intereses y acciones en esta cuenca urbana.

El GTE cuenta ahora con la participación de 32 instituciones, una Secretaría Técnica a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, organizada en cuatro comisiones de trabajo priorizadas: Plan de Ordenamiento Territorial, Manejo Integral de Residuos Sólidos, Minería y Educación Ambiental. Entre las instituciones participantes están la Municipalidad Metropolitana de Lima; los gobiernos regionales de Lima y el Callao; las municipalidades provinciales del Callao y Canta; las municipalidades distritales de Ventanilla, Ancón, Rímac, Puente Piedra, San Martín de Porres, Los Olivos, Carabayllo y Comas; los ministerios de Educación, Agricultura y Salud; el CONAM (hoy MINAM); Sedapal; las universidades Agraria La Molina y Nacional de San Marcos; ONG como Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular; la Junta de Usuarios de Riego del Chillón; la Sociedad Nacional de Industrias; la Mesa de Concertación de Carabayllo; la Asociación Carhuina y la Asociación Provincial de la Mujer Canteña (APROMUC).

Ha tenido, hasta el 2008, 29 reuniones de trabajo y puede mostrar los siguientes logros en este periodo:

- Ha sensibilizado a la opinión pública respecto de temas como la Ley de Aguas, el Interceptor Norte y los cambios de uso del suelo agrícola, y generado, a la vez, un fortalecimiento y posicionamiento del GTE.
- El Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca.
- La propuesta del Parque Lineal Ecológico Chillón como alternativa para el tratamiento de riberas de río.
- La protección, seguridad y recuperación del cauce en zonas críticas del río Chillón: Tambo Río, Chaperito, Caballero, Ecos del Chillón, San Diego, etcétera, con base en el estudio de 16 puntos críticos en residuos sólidos en el Chillón y la propuesta de manejo integral de residuos sólidos y líquidos en la parte baja de la cuenca, formulada por la Municipalidad Provincial del Callao.
- El estudio hidrológico de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca baja, realizado por ATDR-INRENA, y el apoyo al estudio "Evaluación de la presencia de sustancias químicas industriales contaminantes en la cuenca baja del río Chillón".
- La propuesta del Plan Integral de Educación Ambiental de la Cuenca, integrando acciones de educación formal y no formal.
- Incidencia sobre los tomadores de decisiones para la aprobación de una norma que defina claramente áreas urbanas y de expansión urbana, lo que protege las áreas de Lima Norte de denuncias mineras para canteras. Ha hecho asimismo gestiones ante la Comisión de Minería del Congreso para tratar el asunto del alto riesgo de contaminación por la extracción informal de oro, buscando la erradicación de los mineros informales apostados a lo largo de la cuenca.

Entre las lecciones aprendidas destacan tres:

- El GTE muestra que es posible construir visiones comunes y consensos técnicos para una acción integrada en la cuenca del Chillón. Aun así, ellas requieren ser fortalecidas por decisiones políticas.
- La cuenca como unidad territorial natural aún requiere de instrumentos y sistemas de gestión que integren la dimensión urbano-rural. Se requiere compatibilizar los

El GTE surge para promover el enfoque de gestión integrada de cuencas en las instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales que comparten el territorio de la cuenca del Chillón. Los problemas comunes pueden ser vistos como oportunidades de desarrollo mediante la concertación de intereses y acciones en esta cuenca urbana.

12 Ha sido reemplazada por la Autoridad Local del Agua, según el marco normativo vigente en la actualidad.

13 Fuente: Informe de Gestión del GTE-Chillón, enero del 2009 y entrevista con la ONG Alternativa.

Las causas del éxito o del fracaso en la gestión de cuencas

Causas de éxito:

1. La persistencia de un líder local y apoyo de centro académico (Cajamarca, Pablo Sánchez).
2. La presencia de un proyecto de asistencia externa más un líder local (Tungurahua).
3. La existencia de un programa nacional más apoyo externo más líder local (Piuray y Ccorimarca).
4. La existencia de intereses de una empresa que usa el agua de una cuenca (Machángara, hidroeléctrica).
5. La preocupación por la disminución del agua en sus cuencas (cuenca de Cutilcay, Paute, Ecuador).
6. El interés de empresas de agua potable por conservar las fuentes de agua (ETAPA, ciudad de Cuenca, Ecuador).
7. Grandes desastres originados por fenómenos naturales extremos (terremoto que origina CRYRSA en Áncash, deslizamientos como el de Josefina en Ecuador que da nacimiento al Consejo de Cuenca del río Paute y otros).
8. Convenios binacionales como los que el Perú tiene con Ecuador (Puyango Tumbes, Catamayo Chira) y con Bolivia/lago Titicaca.

Causas de fracaso:

1. Lanzar programas de manejo de cuencas o de gestión del agua sin tener una visión compartida de lo que se desea.
2. No aclarar desde el inicio cuáles van a ser los costos, cuáles los beneficios y quiénes y cuándo los van a percibir en forma equitativa.
3. Discontinuidad en las acciones de apoyo a los procesos de gestión de cuenca.
4. Confusión en los roles de los actores participantes.
5. Distorsión de los fines iniciales para los cuales se crea la organización por cuenca.
6. Designación de líderes sin formación adecuada, por razones políticas.
7. Carencia de equipos técnicos calificados y que permanezcan un largo plazo.
8. Carencia de sistemas de captación de recursos financieros fijos.

[Fuente: Dourojeanni, Axel (2008). *La minería y los nuevos enfoques y alcances de la gestión por cuencas*. Encuentro de Comités de Monitoreo Participativo. Lima. Disponible en: <<http://grupodialogo.org.pe/monitoreoyvigilanciambiental/?p=291>>.]

planes territoriales, reforzar la gestión del ecosistema hídrico de la cuenca: protección de fuentes, adecuado uso del agua y saneamiento de las ciudades y poblados: "Mirar de la fuente al colector".

- El rol de la ONG Alternativa ha consistido en facilitar la articulación a partir de intereses específicos de cada institución, lo que demuestra que sí es factible una interacción público-privada.

La experiencia de cosecha del agua¹⁴

En Cajamarca llueven 700 milímetros al año, lo que significa que se pueden recoger 700 litros por m² de agua del techo de una casa, en 1 m² de montaña rocosa o en 1 m² de suelo. La cosecha del agua consiste en desarrollar diferentes estrategias y sistemas que permitan:

- Recoger y almacenar el agua para desarrollar

cultivos permanentes, praderas mejoradas y madera de calidad en montes y bosques.

- Trabajar en áreas más reducidas, donde el suelo esté mejor dotado y facilite el aprovechamiento eficiente del agua mediante el establecimiento de cultivos altamente rentables, en un sistema de andenería o de espacios adecuadamente protegidos.
- Pasar de los rendimientos actuales de dos o tres veces el incremento de la semilla, a seis o diez veces de incremento, como se está logrando en las chacras sostenibles.

El proceso de intervención comprende una fase de sensibilización de las familias involucradas, la planificación participativa y el acondicionamiento de la chacra sostenible. La primera fase se orienta a interesar a los actores de la chacra a intervenir con diferentes prácticas o tecnologías para realizar un manejo racional de

¹⁴ Fuente: Sánchez Zevallos, Pablo y Luis Chuquiruna Ortiz (2006). *Acondicionamiento de la chacra productiva sostenible en las cuencas del Cajamarquino y del Jequetepeque*. Sistematización de la experiencia del Proyecto Regional de Cuencas Andinas CONDESAN/GTZ/ Centro Internacional de la Papa/Ministerio Federal de Alemania de Cooperación Comercial y Desarrollo.

sus recursos naturales aplicando la estrategia de las 4 R: *Reducir* el uso del agua evitando desperdicios y pérdidas por malas instalaciones; *Reusar* el agua para obtener el mayor beneficio de este recurso escaso, almacenando el agua de uso doméstico en pequeños reservorios expuestos al sol, y reusar el agua en el riego de huertos familiares de cultivos de tallos largos; *Reciclar* el agua usada con fines domésticos con sistemas de filtros biológicos y físicos, para utilizarla en huertos frutales; y *Respetar* la cultura de la gente, incorporando a los grupos humanos de manera activa en la comprensión e innovación de las prácticas.

5.2 UN DIVORCIO NO RESUELTO: DELIMITACIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA Y CUENCAS

El Estado peruano se organiza hoy en 24 departamentos, 195 provincias y 1.834 distritos. El año 1821 la República nació con 9 departamentos, 26 provincias y 459 distritos que recogieron básicamente la organización colonial preexistente. A lo largo de la vida republicana se produjo un activo proceso de creación de nuevas circunscripciones sin ningún criterio de racionalidad geográfica. Fueron en cada caso producto principalmente de la iniciativa de algún representante en el Congreso de la República, en alianza con poderes de base local que necesitaban expandir su capacidad de manejar los asuntos locales, en un país con una fuerte raigambre centralista y donde el gobierno nacional tenía limitada presencia en esos espacios.

Esas nuevas circunscripciones se conformaban en torno a algún centro poblado principal, alrededor del cual se agrupaba territorio, generalmente habitado por comunidades rurales, con una delimitación muy imprecisa. Esto hizo que, al 2005, 80% de los distritos y 92% de las provincias tuvieran deficiencias de delimitación.¹⁵

La división del país en departamentos, provincias y distritos no obedece a ningún criterio de planificación del desarrollo. Los límites entre estos ámbitos político-administrativos en general han resultado imprecisos y arbitrarios. Por su parte la cuenca, además de ser importante para el manejo del agua, también lo es para una gestión integrada de los recursos naturales, humanos e institucionales, y para articular mejor las áreas rurales, pequeños poblados y centros urbanos contenidos en ese espacio. La realidad muestra que esas articulaciones existen, pero que no han sido suficientemente exploradas ni aprovechadas.

La cuenca no coincide sino excepcionalmente con los límites distritales y provinciales, pues puede extenderse a través de varios distritos y provincias, o un distrito o provincia puede contener varias cuencas. Este problema debe ser resuelto en el tiempo.¹⁶

Un primer plano para abordar la organización del Estado en el territorio es su organización general en unidades político-administrativas de escala sucesiva, en cada una de las cuales se establecen niveles de gobierno responsables del conjunto de acciones de desarrollo en su respectiva circunscripción. El supuesto es que en cada una de sus escalas, la delimitación de esas unidades político-administrativas debería guardar coherencia con la estructura real de organización del territorio, distribución de la población, interacciones económicas, y sistemas de infraestructura y servicios. De esta manera la promoción del desarrollo que compete al Estado se podría ejercer con integralidad, además de asegurar que la organización de éste no imponga costos adicionales al desarrollo social y económico.

Cuencas, departamentos y espacios locales

Considerando su origen histórico, resulta inevitable que, en general, los departamentos no tengan una racionalidad de cuenca para su delimitación. Los departamentos cuya delimitación corresponde con los límites de un mayor número de cuencas que recorren su territorio son Puno en la vertiente del Titicaca, Lima en la del Pacífico y Loreto y Ucayali en la amazónica. Sin embargo, en ningún departamento del país la totalidad de sus límites coincide con los de las cuencas ubicadas en su ámbito territorial.

Esta relación de no correspondencia plena se da también entre los límites de los territorios locales (provincias y distritos) y los de las cuencas ubicadas en ellos. Por ejemplo, la cuenca Quilca-Vítor-Chili involucra a cinco provincias, ninguna de manera completa, y 39 distritos (27 de ellos completos) (véase el capítulo 2, mapa 2.4); la cuenca de Urubamba (véase el capítulo 2, mapa 2.5) comprende trece provincias, tres de ellas completas (Calca, Canchis y Urubamba) y 71 distritos (63 de ellos completos); la cuenca Mayo abarca siete provincias, dos completas (Moyobamba y Rioja), y 34 distritos (27 de ellos completos).

Lo expuesto no significa que la delimitación de los departamentos (mientras existan) deba corresponder estrictamente con la de sus cuencas:

La delimitación de esas unidades político-administrativas debería guardar coherencia con la estructura real de organización del territorio, distribución de la población, interacciones económicas, y sistemas de infraestructura y servicios.

15 Presidencia del Consejo de Ministros-Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (2006). *Legislación sobre demarcación y organización territorial*. Lima: PCM-DNTDT.

16 Eguren, Fernando. "El proceso de descentralización en el agro". Lima: CEPES. Disponible en: <http://actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2003/octubre/eguren.pdf>.

No es que las cuencas tengan que ser el principal ni el único criterio para formar regiones, pero lo cierto es que si se crean efectivas regiones, por ser de mayor tamaño, deberían permitir reunir en una sola circunscripción porciones de cuencas que hoy están desagregadas en varios departamentos.

además, la delimitación político-administrativa debe tomar en cuenta otros criterios: superficie territorial, distribución de la población, base económica, identidades socioculturales, redes de infraestructura y servicios, etcétera. Se conoce, por otra parte, que no todas las cuencas tienen la misma escala, por lo que tampoco podrían ser ellas el criterio principal para ese propósito.

En el caso de los espacios locales, parecería que sí es posible asociar las cuencas con conglomerados más o menos numerosos de distritos, en su mayoría abarcados en la totalidad de su territorio. De acuerdo con el análisis efectuado de la distribución relativa del índice de desarrollo humano (IDH) distrital al interior de cada cuenca, se puede reconocer agrupaciones de distritos con IDH relativamente homogéneo entre sí. Estas agrupaciones conforman al interior de la cuenca una estructura de zonas diferenciadas por el nivel de su IDH. Como se ha visto, esta zonificación de la cuenca por nivel de IDH se explica de modo importante por la relación de cada una de esas zonas con el sistema de asentamientos urbanos en la cuenca, los ejes de interrelación entre éstos y la vinculación que con esta estructura tienen las áreas predominantemente rurales intermedias y las áreas marginales de cada cuenca. Las zonas homogéneas por su IDH y diferenciadas entre sí por éste representan ámbitos de una escala asimilable a la de las provincias, pero no son las provincias existentes.

Obviamente, ello no significa que se esté sugiriendo reorganizar los distritos en provincias de IDH homogéneo, es decir, provincias de IDH bajo opuestas a provincias de IDH alto. El contrasentido de una alternativa como ésta es evidente. Lo que ocurre es que el IDH proporciona un patrón de comparación de la calidad de vida relativa en estos ámbitos subdepartamentales, cuya escala se ha señalado que puede asimilarse a la provincia. Por lo tanto, estos ámbitos podrían servir de referencia para la aplicación con enfoque territorial de políticas públicas diferenciadas con enfoque territorial; es decir, en función de abordar los desafíos específicos para ampliar el desarrollo humano en cada uno de esos espacios.

Finalmente, el problema principal no es cuántas cuencas completas hay en un departamento, sino la coordinación y articulación de las políticas que requieren necesariamente de un enfoque de cuenca para asegurar su efectividad. Interesa además si el Estado, desde la iniciativa del gobierno nacional u horizontalmente entre los gobiernos regionales, puede poner en marcha mecanismos que hagan posible esa coordinación y articulación de políticas.

En cualquier caso, esta falta de correspondencia entre departamentos y espacios locales con las cuencas debe llamar a reflexión sobre el desafío aún pendiente de la integración de los departamentos y provincias en efectivas regiones, así como de las provincias y distritos al interior de aquéllas. No es que las cuencas tengan que ser el principal ni el único criterio para formar regiones, pero lo cierto es que si se crean efectivas regiones, por ser de mayor tamaño, deberían permitir reunir en una sola circunscripción porciones de cuencas que hoy están desagregadas en varios departamentos.

Institucionalidad especializada: planeamiento y gestión del territorio

Si la institucionalidad estatal para promover el desarrollo descentralizado tiene las limitaciones expuestas en su organización territorial, ello podría suplirse con una institucionalidad especializada. Ésta debiera entonces superponerse a la organización político-administrativa con el fin de coordinar y articular los mandatos de distintas entidades públicas, relacionadas con determinadas materias interdependientes en sus resultados, de manera que se logre en el conjunto una acción eficiente y eficaz del Estado.

Para ello se requiere examinar el diseño institucional en un campo de la acción pública que es clave para hacer posible un manejo integrado de las cuencas. Así, al considerar las competencias relativas al planeamiento y gestión del territorio, relacionadas con los recursos naturales y el ambiente y que requieren de una racionalidad de organización territorial, el panorama de fragmentación institucional se complica aun más. Se presenta la siguiente distribución de las principales competencias:

- Ordenamiento territorial: bajo responsabilidad de los gobiernos regionales y la rectoría del Ministerio del Ambiente.
- Demarcación político-administrativa: dividida entre la Dirección Nacional de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y los gobiernos regionales.
- Planeamiento urbano y territorial: bajo responsabilidad principal de las municipalidades provinciales, pero con algunas competencias de regulación a cargo de la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Planeamiento de redes de infraestructura: Ministerio de Energía y Minas para el caso de los sistemas y redes de energía; Ministerio de Transportes y Comunicaciones, gobiernos

regionales y locales para los sistemas y redes de transporte; y gobiernos locales para los sistemas de agua y saneamiento.¹⁷

- Saneamiento de predios urbanos y rurales: Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) adscrita al sector Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Planeamiento estratégico: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

La característica predominante que muestra este diseño institucional es la fragmentación y la inexistencia de mecanismos de coordinación para resolverla. De manera que no hay forma de asegurar el planeamiento territorial efectivo y la gestión articulada de diversos temas de desarrollo en sus sucesivas instancias. Es decir, ni el esfuerzo de crear una institucionalidad especializada, con un diseño que recorre los tres niveles de gobierno, resuelve las incongruencias de la organización del Estado para la gestión descentralizada en departamentos, provincias y distritos.

El país ha conocido en diversos momentos y espacios el alto costo asociado a esta falta de planeamiento y ausencia de gestión coordinada del territorio en general y de las cuencas en particular. Como ejemplo, cercano y dramático, se pueden mencionar los impactos que sufre la Amazonía peruana por la presencia de muchos grandes proyectos de infraestructura y de explotación de recursos naturales, al margen de planes de desarrollo y sin apertura alguna a la coordinación del gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales involucrados.¹⁸

Adaptaciones del Estado al territorio: algunos antecedentes

En la evolución reciente del aparato estatal peruano hay varios casos de organismos o sistemas de servicios públicos que han corregido en su organización institucional las incongruencias del diseño político-administrativo del Estado con relación a la conformación real del territorio. Estas adaptaciones en la organización territorial del Estado respondieron en general a criterios de mayor accesibilidad a los asentamientos de la población a la que estas dependencias debían servir. Tales criterios están en cierta medida relacionados con la configuración de las cuencas en el territorio nacional y es a lo largo de ellas y entre ellas que debe buscarse el diseño más eficiente para la red vial nacional

en sus sucesivas jerarquías; y también porque es en función de las cuencas y el acceso a sus recursos que desde tiempos remotos se han ido configurando los patrones de asentamiento de la población en el territorio.

Ha habido experiencias al respecto que merecen ser destacadas. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de 1980, por iniciativa del Instituto Nacional de Planificación (INP), las microrregiones buscaron acercarse a definir ámbitos subdepartamentales más homogéneos en los cuales articular la acción pública. O, más recientemente, la experiencia del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), adscritos al sector Mujer y Desarrollo Social, y la de las redes y microrredes de servicios de salud pública. Siendo estos tres sistemas de servicios de alcance nacional, han incorporado en su organización territorial adaptaciones basadas en criterios de accesibilidad a las poblaciones a las que sirven, los cuales están inevitablemente relacionados con los pisos altitudinales que configuran las cuencas. Incluso el Poder Judicial no sigue estrictamente, en la organización de las jurisdicciones de sus 29 cortes superiores, la delimitación de los ámbitos departamentales, pues incorpora también criterios de centralidad y mayor accesibilidad relativa.

Riesgos de una descentralización sin enfoque de servicios

Con la descentralización, la mayor parte de estas adecuaciones organizativas se han debido recomponer de acuerdo con las circunscripciones departamentales de los nuevos gobiernos regionales. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, por ejemplo, está impulsando una reorganización de las oficinas zonales del FONCODES y el PRONAA, constituyendo sedes de mayor jerarquía que coincidan con los ámbitos departamentales, con el fin de mejorar su coordinación con los gobiernos regionales. A partir del año 2009, el Ministerio de Salud ha reestructurado los ámbitos de las redes y microrredes de salud circunscribiéndolos a la organización en departamentos y provincias, también para hacerlas corresponder con los ámbitos de los gobiernos regionales. Ello está produciendo contrasentidos como el referido por funcionarios del Ministerio según los cuales la población de determinadas localidades sigue acudiendo a establecimientos de salud que le son más accesibles, que ahora pertenecen a otra red

En la evolución reciente del aparato estatal peruano hay varios casos de organismos o sistemas de servicios públicos que han corregido en su organización institucional las incongruencias del diseño político-administrativo del Estado con relación a la conformación real del territorio.

17 Con la sola excepción de las provincias de Lima y Callao.

18 Véase Dourojeanni *et al.*, *op. cit.*

No obstante el carácter conflictivo del manejo del agua, distintos sectores han coincidido en reconocer la necesidad de contar en el país con una autoridad técnicamente solvente y suficientemente legitimada para introducir racionalidad y orden en la gestión de los recursos hídricos del país.

o microrred, y la información de las atenciones debe ser reportada a través de la red o microrred a la que formalmente pertenece la localidad.

Situaciones como éstas podrían estar implicando que la descentralización, a pesar de reconocerse como un proceso indispensable, por haberse dado con base en las circunscripciones departamentales, esté significando un retroceso en la adaptación de la organización del Estado a la estructura real del territorio y, por lo tanto, un perjuicio para su capacidad de servicio a la población.

Pero esto no es un problema de la descentralización en sí misma; es un efecto de una descentralización de competencias que ha privilegiado hasta ahora un enfoque formalista, enfatizado en sus procedimientos administrativos y sin concentrar su atención en lo que debería: el rediseño de los sistemas de prestación de servicios con un enfoque efectivamente territorial, que supedite el diseño de la organización del Estado a los patrones de distribución de la población en el territorio, a sus requerimientos diferenciados en función de sus condiciones y oportunidades de desarrollo humano y a los sistemas más eficaces para llegar a ella en las distintas realidades territoriales existentes en el país.

¿Cómo deberían reorganizarse en el territorio los servicios del Estado para que la descentralización no signifique una nueva centralización, aunque esta vez a escala departamental? ¿Cómo hacer que la organización territorial de los servicios del Estado siga una racionalidad geográfica que posibilite llegar más eficientemente a una mayor población, particularmente a aquella asentada en áreas de más difícil acceso, en las cabeceras de las cuencas costeras, en las zonas altas de las cuencas andinas, o en los lugares más alejados del cauce de los ríos principales en las extensas cuencas amazónicas?

5.3 UNA MEJOR RELACIÓN ESTADO-CUENCAS: ALGUNAS RUTAS POSIBLES

¿Cuál es el desafío, entonces? Diseñar políticas y sistemas de servicios públicos que tomen en cuenta el territorio, las sucesivas escalas reconocibles en que éste se organiza y los actores involucrados en cada una de esas escalas.

Articulación vertical: el caso de la institucionalidad para la gestión del agua

Puede tomarse como ejemplo la institucionalidad para la gestión de los recursos hídricos, recientemente reformada. La creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) ha significado un paso sustancial en el establecimiento de una institucionalidad adecuada para la gestión de estos recursos. No obstante el carácter conflictivo del manejo del agua,¹⁹ distintos sectores han coincidido en reconocer la necesidad de contar en el país con una autoridad técnicamente solvente y suficientemente legitimada para introducir racionalidad y orden en la gestión de los recursos hídricos del país.

En esta sección se trata de examinar el nuevo diseño institucional en lo que atañe a su coherencia frente a: (i) la organización político-administrativa general representada por los ámbitos de gobierno regional, provincial y distrital; y, (ii) la configuración real del territorio representada por sus cuencas. Este examen ayuda a identificar las limitaciones institucionales para el logro de los objetivos de gestión integrada y sostenible del agua, los recursos naturales y el ambiente.

La nueva institucionalidad está conformada por la siguiente estructura de instancias sucesivas:²⁰

- La Autoridad Nacional del Agua, adscrita al Ministerio de Agricultura.
- Las Autoridades Administrativas del Agua (AAA), de ámbito macrorregional.
- Las Autoridades Locales del Agua (ALA), unidades orgánicas de las autoridades precedentes.
- Los Consejos de Cuenca, conformados por los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua en el ámbito de una o más ALA.

La ANA forma parte a su vez del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, integrado por los ministerios del Ambiente, Agricultura, Vivienda y Construcción y Saneamiento, Salud, Producción y Energía y Minas; los gobiernos regionales y los gobiernos locales; las organizaciones de los usuarios agrarios, no agrarios, entidades operadoras de sectores hidráulicos; las comunidades

19 Esta alta conflictividad se expresó en las enormes dificultades para definir y aprobar en el país una nueva Ley de Aguas. La anterior norma fue promulgada en el año 1969 por el Gobierno Militar de entonces. Los intentos por introducir una nueva ley en los años 1990 fracasaron en medio de intereses y visiones contrapuestas de los actores involucrados: usuarios de riego, industriales y mineros, empresas de agua potable, funcionarios públicos, académicos y analistas. Finalmente se logró establecer un trabajoso consenso que dio lugar a la nueva ley aprobada este año.

20 Ley de Recursos Hídricos 29338

campesinas y nativas; las entidades públicas vinculadas con la gestión del agua; y los proyectos especiales hidráulicos, proyectos hidroenergéticos nacionales y binacionales y otras.

Al referido Sistema Nacional se le asignan cuatro objetivos importantes: (i) asegurar la gestión integrada, participativa y multisectorial del agua, así como su aprovechamiento eficiente y sostenible, protegiendo la calidad y el incremento de la disponibilidad de los recursos hídricos; (ii) promover la elaboración de estudios y la ejecución de proyectos y programas de investigación y capacitación en materia de gestión de recursos hídricos; (iii) contribuir a la planificación, concertación, regulación

y uso sostenible del agua y de los bienes asociados; y, (iv) fomentar el establecimiento de una cultura del agua que reconozca su valor ambiental, cultural, económico y social.

Las Autoridades Administrativas del Agua

De conformidad con la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), son órganos desconcentrados de la ANA y, por tanto, parte de su estructura básica. A través de las AAA que ejecutan las políticas y estrategias de nivel central, la ANA tiene presencia en el país. La delimitación y demarcación de las 14 AAA fue aprobada el 2009²¹ con base en

Mapa 5.1

Autoridades Administrativas del Agua



Fuente: ANA. Resolución Jefatural 0544-2009.

21 Mediante Resolución Jefatural 0544-2009-ANA, del 26 de agosto del 2009, sobre la base de un estudio técnico de la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos.

La mayor parte de las cuencas abarcan más de un departamento, y en todos los departamentos hay todo o parte de más de una cuenca. En este punto, la pregunta inevitable es: ¿Cuál será la relación entre esta estructura institucional y los gobiernos regionales?

la delimitación de las cuencas hidrográficas definida previamente.²² El ámbito de cada AAA se establece por la agrupación de unidades hidrográficas indivisas y contiguas (véase el mapa 5.1).

Entre otras, las AAA tienen como función otorgar y revocar derechos de usos de agua y apoyar a los Consejos de Cuencas en la elaboración de los planes de recursos hídricos correspondientes. Resuelven en primera instancia los asuntos de competencia de la Autoridad Nacional. De estas 14 AAA dependen las 68 ALA que reemplazan a las antiguas Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego (ATDR).

La primera preocupación que aparece ante esta estructura de organización es cómo se adecuará a la relación entre la organización político-administrativa del Estado y las cuencas. Como se ha visto, la mayor parte de las cuencas abarcan más de un departamento, y en todos los departamentos hay todo o parte de más de una cuenca. En este punto, las preguntas inevitables son: ¿Cuál será la relación entre esta estructura institucional y los gobiernos regionales? ¿Quién presidirá los Consejos de Cuenca en los casos en los que éstas abarcan más de un departamento?

Según las entrevistas realizadas por regiones,²³ en el departamento de Junín, por ejemplo, el Gobierno Regional está impulsando un Grupo Técnico Estratégico Mantaro para abordar la difícil problemática de esta cuenca en el ámbito del departamento. Sin embargo, en el nuevo marco institucional, ¿cómo se articulará esta iniciativa con los actores de los otros tres departamentos que abarca esta cuenca? Según la información recogida, en la iniciativa del Gobierno Regional de Junín está previsto que el Grupo Técnico evolucione hacia un Consejo Interregional Mantaro. ¿Reemplazará éste al Consejo de Cuenca dispuesto por la actual legislación?

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales acordó plantear, frente al debate de la reglamentación de la Ley de Aguas, que los Consejos de Cuenca sean presididos por un gobierno regional y que, en los casos de cuencas multidepartamentales, la presidencia recaiga en el gobierno regional en cuyo ámbito: (i) naciera la cuenca; y (ii) discurriera la mayor longitud de cauce. Por lo que se observa, en la mayoría de los casos estos dos criterios serían incompatibles entre sí. Por lo tanto, es previsible que la definición del liderazgo de los Consejos

de Cuenca generará conflictos entre gobiernos regionales en diferente situación con respecto a cada cuenca.²⁴

Otra preocupación planteada por los gobiernos regionales ha estado referida a la relación de preeminencia entre ellos y las AAA y ALA, considerando las competencias relacionadas con la gestión de recursos naturales, el ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo productivo que estos gobiernos ya tienen asignadas.

Debe señalarse sin embargo, que el debate entre los actores involucrados ha permitido mejorar, desde en una perspectiva descentralista, la propuesta inicial de Reglamento, en lo referente a las funciones y la conducción de los Consejos de Cuenca. En efecto, el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos²⁵ asigna importantes funciones a los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (artículo 31), entre ellas la de elaborar concertadamente el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca y la Presidencia de estos Consejos es asignada a los representantes de los Gobiernos Regionales (artículo 27). Estas Presidencias serán rotativas entre los representantes de los gobiernos regionales en el caso de los Consejos de Cuenca Interregional.

Finalmente, hay que remarcar que una cuestión crucial en la institucionalidad de los recursos hídricos es asegurar efectivamente la autonomía de la ANA frente a los vaivenes del escenario político nacional. Cualquier hecho que afecte esa autonomía provocará inestabilidad y un bajo nivel de gobernabilidad en los recursos hídricos.

Articulación horizontal: la escala del enfoque territorial de desarrollo

Por otro lado, se constata que las cuencas contienen estructuras territoriales y espacios característicos vinculados con los procesos de urbanización y con las relaciones más o menos asimétricas de las áreas rurales con esos procesos. Todo ello se expresa en una distribución diferenciada del desarrollo humano en el territorio.

Como se ha dicho, estos espacios constituyen agrupaciones de distritos que se aproximan a la escala de las provincias. Así como puede sustentarse que la gestión integrada

22 Véase el capítulo 2, nota de pie de página 1.

23 Véase anexo 4.

24 Es probable que se adopte una fórmula transaccional de presidencia rotativa, solución que no necesariamente es la mejor para una perspectiva de mediano plazo en la gestión de cuencas.

25 Aprobado mediante Decreto Suopremo N° 001-2010-MINAG (24/03/2010)

Lecciones sobre las entidades de la gestión integrada de cuencas a escala regional

“Queda cada vez más clara la interdependencia de los usos y usuarios del agua de la cuenca. Los usos y usuarios localizados aguas abajo dependen de la cantidad, calidad y tiempo de los caudales de retorno, sobrantes y pérdidas de los usos y usuarios situados aguas arriba en la misma cuenca.

Es también muy clara la interdependencia entre el agua y los sistemas bióticos (flora y fauna) y físicos (recursos naturales) en una cuenca. Cambios en el uso de los sistemas bióticos y físicos aguas arriba acarrearán una modificación en el ciclo hidrológico dentro de la cuenca aguas abajo, en cantidad, calidad y oportunidad.”

Si bien se asume que la cuenca es la unidad territorial para los procesos de adopción de decisiones sobre la gestión del agua, la utilidad del concepto de cuenca es relativa: la gestión del agua debe responder al objetivo de maximización de los beneficios para el país en general y no solo para una cuenca; los límites de las cuencas son menos relevantes en zonas planas o de extrema aridez, y no necesariamente coinciden con los límites de los acuíferos; las jurisdicciones político-administrativas no coinciden con los límites naturales de las cuencas, como tampoco los ámbitos de acción de los organismos públicos y privados.

Existen múltiples enfoques sobre las entidades de cuenca. En términos generales, son órganos colegiados que pueden asumir un amplio rango de funciones relacionadas con el uso y gestión del agua o manejo de cuencas, y pueden variar entre ser órganos directivos o ejecutivos u órganos de asesoramiento.

Una de las tendencias en los países de la región es crear entidades de cuencas con funciones de coordinación y fomento de la participación en la gestión del agua. Entidades de este tipo responden a varios hechos: funciones de gestión del agua dispersas y fragmentadas, con débiles sistemas de coordinación; existencia de múltiples actores que toman decisiones que tienen efecto sobre el recurso hídrico y sobre los usuarios mismos; administración centralizada, con escasa participación de los usuarios, gobiernos locales y otros actores relevantes.

Se aprecian algunos progresos en la creación de entidades de cuenca: Comités de Cuenca en Brasil (1997), Consejo de Cuenca del Patate (Ecuador, 2005), Consejos de Cuenca en México (desde 1992). En los demás países de la región se encuentran en debate de propuestas.

En la creación de entidades de cuenca se ha avanzado más en la estructura directiva, pero muy poco en la estructura operativa y en el financiamiento.

Las funciones típicas de las entidades de cuenca son: promover el debate sobre temas de agua; consultar y coordinar a los actores; opinar sobre nuevas solicitudes de permisos, autorizaciones y derechos de uso o descarga; elaborar planes de agua a escala local; concertar con la autoridad de aguas las medidas para enfrentar situaciones de escasez; arbitrar conflictos relacionados con el agua; recopilar información y realizar inspecciones.

Las entidades de cuenca son opciones válidas y útiles para la gestión del agua, pero enfrentan algunos desafíos: no pueden suplir/reemplazar a la autoridad de aguas; la sostenibilidad de estas entidades requiere de una política nacional de apoyo; sus funciones y articulaciones deben definirse bien para prevenir conflictos, y deben tener mecanismos claros para la adopción de decisiones; deben contar con una representación equilibrada de los actores relevantes; es deseable que generen desde el inicio recursos propios, sin perjuicio de un sostenido y fuerte apoyo de los diversos niveles de gobierno durante por lo menos una década; en el largo plazo, es recomendable que existan cobros por el uso del agua y por descargas de aguas servidas.”

[Fuente: Jouravlev, Andrei S. “Gestión integrada de cuencas: Lecciones de experiencias regionales”. Taller Internacional Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas. CEPAL, Santiago de Chile, 13-14 de diciembre del 2006. Disponible en: <<http://www.conama.cl/portal/1301/article-38357.html>>.]

de cuencas —o de agrupaciones de éstas— requiere necesariamente de políticas articuladas en el ámbito regional (meso), estos subespacios de cuenca, por su relación con el hábitat de la población y las interacciones sociales, económicas y ambientales que de allí se derivan, requerirán más bien de políticas públicas articuladas a escala local (micro).

Una segunda constatación es que el ámbito de diseño y aplicación articulada de esas políticas excede la escala de los actuales distritos. Ello introduce dos desafíos:

- Redefinir, para reforzarlo, el papel de las provincias y sus gobiernos locales provincia-

les, como bisagra de articulación entre una escala efectivamente regional (que excede el espacio actual de los departamentos) y la escala de los distritos.

- En la medida en que esa escala provincial intermedia estaría conformada por agrupaciones de distritos pertenecientes a distintas provincias, es necesario reforzar la institucionalidad y los mecanismos de articulación horizontal entre los gobiernos locales.

Ello pone en un primer nivel de importancia el desarrollo de una modalidad institucional recientemente incorporada en el diseño normativo del Estado peruano: las mancomunidades

La promoción del ordenamiento territorial que valore adecuadamente las cuencas debe aprovechar al máximo el marco normativo aportado por la nueva Ley de Recursos Hídricos, la política y estrategia nacional sobre la materia y el propio Sistema Nacional de Recursos Hídricos, recientemente creado.

municipales. En el desarrollo del nivel local en el Perú ha habido un activo proceso de constitución de asociaciones de municipalidades, varias de ellas organizadas con el referente de las cuencas a las que pertenecen los municipios asociados. Se pueden citar ejemplos relevantes de algunas asociaciones con varios años de acción institucional, tales como:

- La Asociación de Municipalidades del Corredor Económico del Crisnejas, en el sur del departamento de Cajamarca.
- La Asociación de Municipalidades del Valle de los ríos Apurímac y Ene, que involucra municipalidades de Ayacucho y Cusco.
- La Coordinadora del Jequetepeque, que incorpora a municipalidades de Cajamarca y Lambayeque.
- La Asociación Valle Sur, que agrupa a las municipalidades del valle al sur de la ciudad del Cusco.
- Otras asociaciones de municipalidades: del Alto Piura, de las cuencas del Marañón Andino, del Zaña, del Bigote, del Corredor Andino Central.

El concepto de mancomunidad municipal va más allá y está dirigido a articular proyectos, servicios y políticas con enfoque territorial. Se han creado hasta ahora 35 mancomunidades de municipalidades que abarcan casi 200 municipios, predominantemente distritales.²⁶ El desafío está en que el reglamento de la Ley de Mancomunidades Municipales que el Poder Ejecutivo debe emitir les permita a éstas capitalizar todo el potencial que tiene el concepto, evitando imponer restricciones administrativas que frenen su desarrollo.

El ordenamiento territorial como marco de referencia

Si las municipalidades se organizan en asociaciones y mancomunidades producto de la voluntad de sus miembros, ¿las agrupaciones de municipios resultantes son las más racionales en función de los requerimientos de la gestión integrada del territorio y de la promoción del desarrollo humano? Los gobiernos locales

no tienen ningún marco de referencia que les indique cuáles son las agrupaciones que tienen más sentido en términos de complementación de recursos y potencialidades para el desarrollo.

Frente a las incongruencias de la organización político-administrativa con respecto a la estructura real del territorio expresada en las cuencas, es poco probable que en el Perú haya una reforma sustantiva a ese nivel en el corto plazo. Pero siendo éste un objetivo estratégico, debe promoverse su integración a la agenda política. Para ello resulta fundamental reforzar a escala nacional una política efectiva de ordenamiento territorial que permita dar indicaciones claras a los gobiernos locales y al conjunto de los actores de la cuenca sobre cuáles son las unidades territoriales diferenciadas que componen cada territorio en sus sucesivas escalas. De manera que, con base en esas unidades, se puedan articular las políticas públicas, organizar la promoción del desarrollo y los sistemas de provisión de servicios, priorizar las inversiones relacionadas con la sostenibilidad de los recursos naturales y la protección de los servicios ecosistémicos.

La promoción del ordenamiento territorial que valore adecuadamente las cuencas debe aprovechar al máximo el marco normativo aportado por la nueva Ley de Recursos Hídricos, la política y estrategia nacional sobre la materia y el propio Sistema Nacional de Recursos Hídricos, recientemente creado. De ser necesario, debe impulsar algunos cambios normativos y arreglos institucionales.

A pesar de las dificultades que puedan surgir, es clave fomentar los ajustes de la estructura institucional a través de los mecanismos sugeridos. La desigual distribución de capacidades institucionales y una cultura política enfocada en el corto plazo son limitaciones para ese objetivo. Pero queda siempre la opción de crear mecanismos institucionalizados y predecibles de coordinación y concertación interinstitucional, incluso de conducción colegiada entre actores públicos, privados y de la sociedad según corresponda. La construcción de agendas de prioridades, consensuadas, realistas y coherentes con una visión compartida, será un paso necesario e ineludible.

²⁶ Se intenta extender esta experiencia a la conformación de "mancomunidades regionales" que asocian a dos o más gobiernos regionales. Se ha iniciado, por ejemplo, el proceso para formar la mancomunidad que reúne a San Martín, Amazonas y La Libertad. Estos gobiernos regionales se encuentran gestionando la aprobación de una norma que otorgue personería jurídica a su mancomunidad y la posibilidad de actuar como un pliego presupuestal.