

# Los desafíos de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca: participación y desarrollo sostenible



La cuenca del río Chili es uno de los pocos que ha logrado una legitimidad institucional. Foto: iStock.com

Autor: Ronal Fernández<sup>1</sup>

En el Perú, los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca se crearon con la finalidad de coordinar las acciones relacionadas con la gestión del agua entre las diversas instituciones del Estado y articular a todos los actores para la elaboración e implementación de un Plan de Gestión de Recursos Hídricos en las cuencas hidrográficas. A 13 años de su creación, uno de los principales problemas que los consejos deben enfrentar es la relación entre la gestión de los recursos hídricos y la gestión del territorio. Esta nota revisa cómo es la interacción recursos y territorio a partir de la creación de estos consejos como espacio articulador.

Mientras la gestión de los recursos hídricos está bajo rectoría de la Autoridad Nacional del Agua ANA, la gestión del territorio es función de los gobiernos regionales y locales. Esto de por sí genera problemas: para la gestión del agua la unidad territorial de planificación es la cuenca hidrográfica, en cambio, para los gobiernos subnacionales la unidad es el territorio administrativo, que comprende distritos, provincias y regiones.

<sup>1</sup> Ingeniero Civil, con diplomados en Gestión Integral de los Recursos Hídricos. En la actualidad se desempeña como Secretario Técnico del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Quilca Chili. Se desempeñó como Gerente general del Proyecto Especial Majes Sigwas-AUTODEMA entre enero del 2007 y febrero del 2010. Ha ocupado diversos cargos como funcionario en el sector de recursos hídricos. Asimismo, cuenta con experiencia en temas de Gestión Integrada de Cuencas, en distribución de agua, hidrometría, mantenimiento de sistemas de riego, tarifas de agua de riego, temas de gestión y fortalecimiento institucional, Sistemas de Información Geográfico y es consultor independiente.



**InfoSur**  
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS  
DEL SUR ANDINO

**descosur**  
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DEL SUR

La movilidad del agua en la cuenca hace que esta sea un elemento integrador o disociador. Por ejemplo, algunas cuencas abarcan territorios correspondientes a cuatro gobiernos regionales. La existencia de los consejos debería evitar los conflictos relacionados con los recursos hídricos entre las regiones. Sin embargo, esto ocurre siempre y cuando haya la participación efectiva de todos los actores involucrados a fin de encontrar consensos.

La participación no implica únicamente la consulta de un plan de gestión de recursos hídricos elaborado por profesionales, sino el lograr a través de ella que el plan esté articulado con las necesidades del territorio y que sea parte de las acciones operativas de las instituciones y los actores. Esto solo es posible si la participación puede lograr resultados efectivos. Para ello debe estar presente en todo el proceso, desde la planificación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Lograr el encuentro de los actores en el territorio hacia objetivos comunes –en un país en donde las instituciones del Estado, tanto del nivel central como del nivel regional o local, desarrollan sus actividades como compartimientos estancos, con muy poca relación entre las políticas sectoriales y su implementación en el territorio– requiere del desarrollo de una institucionalidad que pueda alcanzar la aceptación y credibilidad suficientes para conducir procesos de consenso en el uso del agua.

Las intervenciones sectoriales se hacen de manera desarticulada, no enfocadas en el desarrollo territorial sino en el desarrollo del sector y principalmente desde la perspectiva de la inversión privada y de la concentración de las ganancias. Muchas de las decisiones sobre el uso del territorio con implicancias en el manejo del agua vienen de intereses internacionales o desde intereses centralizados, como es el caso de la gran minería. Decisiones como el otorgamiento de las concesiones mineras, la construcción de centrales hidroeléctricas con generación mayor a 10 megavatio MW, la pesca industrial y las grandes irrigaciones, se realizan en Lima.

Solo las decisiones que conciernen a la pequeña minería y minería artesanal, las centrales hidroeléctricas menores a 10 MW, pesca artesanal y agricultura familiar son de competencia regional. El desarrollo urbano y el servicio de agua y saneamiento son de competencia municipal. Concertar los diversos intereses en el territorio que afectan a los recursos hídricos, ya sea desde la demanda, o la intervención en zonas productoras de agua como son las cabeceras de cuenca, sin afectar la capacidad de los ecosistemas de proveer el agua en la cantidad que se necesita, dando un nivel adecuado de seguridad hídrica para hoy y para el futuro, requiere de un nivel alto de concertación y coordinación interinstitucional.

La Ley de Recursos Hídricos otorga a los consejos la función de planificar e implementar la gestión del agua en las cuencas hidrográficas. En un intento de integrar el agua como recurso en la planificación territorial, la Ley establece que los presidentes de los consejos son los gobernadores regionales, e instituye una composición en la cual tienen representación usuarios, sociedad civil e instituciones del Estado.

El reto de los Consejos ha sido, desde su creación hasta la actualidad, convertirse en los organismos que logren contar con el nivel de legitimidad necesario que les permita lograr consensos para darle gobernanza al sistema de gestión del agua y niveles adecuados de seguridad hídrica al abastecimiento de poblaciones, usos productivos y ecosistemas.

La complejidad de la gestión del territorio y la gestión de los recursos hídricos están dadas por las interacciones entre el sistema ambiental, proveedor de agua; el sistema económico, demandante de agua como recurso; el sistema social, en la ocupación del territorio y sus demandas de agua; y, principalmente, por el sistema político, que toma las decisiones, estableciendo las prioridades de las políticas públicas, pero también las decisiones operativas, que muchas veces obedecen a los intereses dominantes. Los Consejos tienen el rol de reducir la complejidad, es decir, tratar de articular las relaciones entre los sistemas, buscando el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

La Autoridad Nacional del Agua creó 6 Consejos de Recursos Hídricos en 6 cuencas, las cuales tuvieron el papel de ser las primeras en poner en práctica la nueva institucionalidad para la gestión del agua. La función de reducir la complejidad solo es posible si interactúan los actores que toman decisiones, ya sea desde el Estado, desde la Sociedad Civil o desde los diversos usos en cada uno de los sistemas demandantes de agua.

La participación de estos actores es el eje de la reducción de complejidad; sin embargo, si no consiguen resultados puede tener efectos contrarios, es decir, generar conflictos al interior de los sistemas entre los usos y los usuarios o externalidades que dañen la calidad de agua de los ecosistemas. La participación para equilibrar los objetivos del sistema de gestión debe ser efectiva, consiguiendo resultados de seguridad hídrica y gobernabilidad. Los seis consejos de cuenca han logrado resultados diferentes: algunos han logrado legitimarse y otros están quedando como organismos inocuos e inefectivos.



Volcán Misti y río Quilca en Arequipa. Foto: Javier Gogna.

El Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca del río Chili es uno de los pocos que ha logrado una legitimidad institucional. En sus decisiones y en la implementación de las mismas han participado en los últimos años un promedio 180 instituciones de diversos niveles, las cuales actúan dentro de la cuenca con diversas relaciones respecto a la gestión del agua. Resultados de sus grupos de trabajo, como la vigilancia de la calidad del agua en las represas, la transparencia de la información de oferta y demanda de agua y los niveles de garantía de suministro que se ha dado al uso poblacional y a los usos productivos, han reducido considerablemente la conflictividad.

En este Consejo de Cuenca, la inclusión en la gestión de los grupos marginados como los comuneros que habitan en la cuenca alta y que de una u otra manera desarrollan actividades de conservación y protección de los recursos hídricos no fue efectiva al inicio. Sin embargo, con la creación del grupo de trabajo de los habitantes de la cuenca alta y la articulación entre instituciones del Estado como SERNANP, SUNASS, SEDAPAR, y una ONG como descosur, que administran la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, comunidades campesinas y asociaciones de productores han logrado algunos resultados para el traslado de recursos económicos destinados a realizar actividades de siembra y cosecha de agua, mediante la implementación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.

Como conclusión, se puede señalar que la reducción de la complejidad de las interacciones entre los sistemas para la gestión de los recursos hídricos en su relación con el desarrollo sostenible de los territorios solo es posible con la participación efectiva de todos los actores de la cuenca. Los consejos de recursos hídricos (ver figura 1) son los instrumentos institucionales idóneos para lograrlo. Pero la participación tiene que ser efectiva, es decir, equilibrar el poder de los diversos actores para conseguir resultados de seguridad hídrica y gobernabilidad que satisfagan los diversos intereses, y que contribuya al desarrollo sostenible de los territorios.

Gráfico 1: Consejo de Recursos Hídricos de Cuencas creados en el Perú



| LEYENDA |  |
|---------|--|
|         | Consejos de Cuencas creados                    |
|         | Comité en la Amazonía creado                   |
|         | Consejos de Cuencas en proceso de conformación |
|         | Departamentos                                  |

  

|                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 1 Tumbes                | 9 Quilca- Chili         |
| 2 Chira - Piura         | 10 Tambo - Moquegua     |
| 3 Chancay - Lambayeque  | 11 Caplina - Locumba    |
| 4 Jequetepeque - Zaña   | 12 Titicaca             |
| 5 Chancay - Huaral      | 13 Vilcanota - Urubamba |
| 6 Chillón-Rimac - Lurín | 14 Pampas               |
| 7 Mala - Omas - Cañete  | 15 Mantaro              |
| 8 Tambo - Santiago -Ica | 16 Subcuenca Mayo       |

Fuente: ANA. Elaboración propia.



**InfoSur  
Perú**

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS  
DEL SUR ANDINO

Con el apoyo de:

**descosur**

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DEL SUR

Los desafíos de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca: participación y desarrollo sostenible

Autor: Ronal Fernández

Edición digital

Corrección de estilo: Willard Diaz Cobarrubias  
Diseño y diagramación: María Fernanda Carrillo Chambi

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - descosur  
Calle Malaga Grenet 678, Umacollo, Arequipa  
Telf: +51 54 257043  
www.descosur.org.pe  
Diciembre, 2022