

# Los límites de la participación en la gestión del agua en la cuenca Quilca-Chili

---

*Patricia Pinto A. / Delmy Poma B. /  
Kenny Caballero M.*

---

### **Sumilla**

Con la promulgación de la ley n° 29338, que crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sngrh), el Estado entiende que se tiene asegurada la gestión participativa del agua, donde todos los actores de las cuencas participan activamente para el aprovechamiento sostenible de ese recurso. Sin embargo, esto no funciona así, tal cual se muestra en el caso del presente artículo sobre la cuenca Quilca-Chili. El Sngrh adolece de muchos vacíos, como la rigidez en su representación, donde las organizaciones de la cuenca alta no tienen participación directa, pues más allá de las normas y de los problemas administrativos para la formalización, subyace aquí un problema de reconocimiento y de promoción de su derecho a la participación política en las decisiones que emanan desde el poder. Sumado a ello, existen muchos intereses económicos en juego, tanto por el uso del agua, la retribución por ese uso, como por la explotación de recursos no renovables, como los minerales. Como medida prioritaria debería de considerarse la participación de más actores de la cuenca alta, media y baja (agrícolas y pecuarios) en el Consejo de Cuenca. Esto haría que las decisiones que emanen del consejo sean más democráticas, asegurando la participación real y efectiva de los actores involucrados en el Sngrh. Sin embargo, esta no es una tarea fácil, pues para conseguirse tendría que modificarse la Ley de Recursos Hídricos.

## **Panorama general**

El presente artículo busca explorar los efectos sociales, políticos e institucionales en la cuenca alta respecto a la implementación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sngrh) en la cuenca hidrográfica Quilca-Chili, cómo ha evolucionado la participación de sus actores y sus organizaciones, los cambios que se han producido en sus instituciones respecto de la toma de decisiones en la cuenca durante este proceso y la calidad de su participación en la actualidad dentro del sistema.

Durante los últimos años la demanda de agua para los diferentes usos (poblacional, hidroenergético, agrario, etc.) se ha incrementado, considerando el crecimiento de la población y el auge productivo de los diferentes sectores, principalmente el minero. Así tenemos que la realidad del agua en el Perú se torna cada vez más conflictiva, dado que aquellos que en su momento eran actores pasivos (población rural de la zona altoandina<sup>1</sup>, principalmente, asentados donde nacen los ríos o cuencas) ahora despiertan para solicitar su derecho al recurso hídrico, ya que por muchos años han sido de alguna manera despojados de un derecho

---

<sup>1</sup> La zona altoandina es aquella ubicada sobre los 3500 metros sobre el nivel del mar.

ancestral y de un recurso que han sabido conservar. Es por ello que los conflictos en torno a este recurso se han incrementado en nuestro país durante estos años<sup>2</sup>, interviniendo en ellos los clásicos actores, como el sector agropecuario y minero-energético, además de otros usuarios del agua, como los pobladores de las zonas altoandinas, quienes realizan un uso ancestral sobre este recurso.

Las poblaciones de la zona altoandina son más conscientes de la importancia de sus prácticas en el manejo de recursos naturales, no solo para mejorar su productividad, sino para la recarga de acuíferos y la conservación de ecosistemas. Sus reclamos se basan en la falta de reconocimiento del Estado y de aquellos que se benefician de los servicios ambientales que generan por el adecuado uso del agua que realizan ancestralmente. De allí que el Ejecutivo, en sintonía con estas preocupaciones, ha promovido normas que regulan el uso del agua como la Ley de Recursos Hídricos (ley n° 29338), que derogó la Ley General de Agua (ley n° 17752), la cual desfavorecía al sector altoandino privilegiando a los sectores agrícolas, y la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (ley n° 30215). Además se está evaluando la posibilidad de una norma para la creación de un canon hídrico<sup>3</sup>.

En la otra ribera, un actor que también está en el tablero, y jugando duro, es el empresariado minero, porque es en la zona altoandina donde se encuentran los yacimientos que explotan

---

<sup>2</sup> «De acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo, en la última década (2005-2014) se han reportado aproximadamente mil conflictos (977), de los cuales el 80% son socioambientales (777). De estos últimos, 480 (61,7%) se refirieron al agua. Es decir, el agua estuvo presente como (uno de los) motivo(s) de controversia en el 49% del total de conflictos socioambientales registrados». Ver: Hendriks, Jan. «La gestión estatal de los conflictos por el agua». Patricia Urteaga, Armando Guevara Gil y Aarón Verona, eds. *El Estado frente a los conflictos por el agua. Terceras Jornadas de Derecho de Aguas*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (Cicaj-DAD) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2016. En: [goo.gl/GB2qkU](http://goo.gl/GB2qkU)

<sup>3</sup> Mamani, Juan Guillermo. «El gobierno analiza crear un canon hídrico para empresas y organizaciones». *diariocorreo.pe*, Arequipa, 22 de setiembre del 2017. Ver en: [goo.gl/Mg7yZq](http://goo.gl/Mg7yZq)

o están en su mira. Su capacidad para hacer incidencia permitió el comentado «paquetazo ambiental» en el gobierno de Ollanta Humala, mediante el cual se les facilitaba la inversión flexibilizando algunos estándares ambientales. Más aún, ahora apuntan a intervenir sobre la recientemente aprobada ley n° 30640, que establece y reglamenta las cabeceras de cuenca<sup>4</sup>, con argumentos cuestionables<sup>5</sup>.

Lo que está en juego aquí es la gestión del agua respecto a las actividades económicas que se desarrollan en el país, así como la participación efectiva de los pobladores de las zonas altoandinas, asentadas allí, donde nace el agua.

## Nueva ley, nuevos paradigmas

En el año 2009 se promulga la ley n° 29338, creándose el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sngrh), que tiene como objetivo:

Articular el accionar del Estado para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión (título II, capítulo I, artículo 9°).

---

<sup>4</sup> «No existe una definición ‘oficial’ de ‘cabecera’ de cuenca (mejor que decir ‘cuenca de cabecera’). La cabecera de cuenca hace referencia en particular a las partes más altas de las cuencas que reciben agua por neblina, lluvia, nieve, granizo y que además tienen el potencial de retener y acumular agua en forma de glaciares, nieve, humedales (bofedales) y agua subterránea». Ver: Dourojeann, Axel C. «¿Qué son ‘cuencas de cabecera’ o ‘cabeceras de cuenca’?». *actualidadambiental.pe*, Lima, 6 de octubre del 2017. En: [goo.gl/2xjrwf](http://goo.gl/2xjrwf)

<sup>5</sup> «Lo que hace la norma es definir una guía metodológica para establecer las cabeceras de cuenca, pero resulta que este término es una entelequia: se refiere al lugar desde donde parten los cursos de agua, o sea, donde llueve, y donde llueve es en todo el Perú». Ver: Saldarriaga, Juan. «SNMPE: La ‘cabecera de cuenca’ es una fantasía de la antiminería». *El Comercio*, Lima, 21 de setiembre del 2017. En: [goo.gl/qcfffN](http://goo.gl/qcfffN)

De esta manera se instaura en el país la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como «filosofía de gestión del Agua»<sup>6</sup>.

Hay tres cosas que se deben rescatar de esta «nueva» manera de gestionar el agua y en el cambio normativo al respecto: la primera, el respeto al derecho consuetudinario del agua de las comunidades ancestrales; la segunda, el reconocimiento de que es en la cabecera de cuenca donde se origina el agua y no en la bocatoma de un río, además del reconocimiento de que estas son ambientalmente vulnerables; y la tercera, la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el derecho al uso del agua.

## ¿Es participativa la gestión de la cuenca?

El 2010, a través del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh), el Perú se adscribe como parte de la comunidad internacional que asume la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH)<sup>7</sup>. En ese marco se seleccionaron seis cuencas piloto a nivel nacional, una de ellas la cuenca Quilca-

---

<sup>6</sup> Ver: «Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)». *ana.gob.pe*, Lima. En: [goo.gl/szXCgs](http://goo.gl/szXCgs)

<sup>7</sup> «La GIRH es un concepto empírico que nace de la propia experiencia de campo de los profesionales. Aunque muchos de los elementos del concepto han estado presentes durante décadas, de hecho desde la primera conferencia global en Mar del Plata en 1977. Sin embargo, no fue hasta después de la Agenda 21 y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 1992 en Río cuando el concepto de GIRH fue objeto de profundos debates que incluían sus implicaciones en la práctica. La definición que da la Asociación Mundial para el Agua (GWP) de la GIRH es hoy la más aceptada: 'La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales'. Ver: Hassing, Jan; Ipsen, Niels; Clausen, Torkil Jønch; Larsen, Henrik; y Lindgaard-Jørgensen, Palle. *Integrated Water Resources Management in Action*. París: DHI Water Policy y UNEP-DHI Centre for Water and Environment, 2009. En: [goo.gl/K61C69](http://goo.gl/K61C69)

Chili<sup>8</sup>, que en la práctica es la que permite el ejercicio de todas las actividades productivas de la provincia de Arequipa, albergando el 75% de la población de todo el departamento<sup>9</sup>, además del abastecimiento de agua para uso poblacional.

La cuenca Quilca-Chili tiene una extensión de 13 817 km<sup>2</sup> y está conformada por 11 unidades hidrográficas (ver el cuadro n° 1).

Los recursos de la cuenca alta del río Colca, con un área de 737 km<sup>2</sup> aproximadamente, son derivados parcialmente al río Chili mediante la regulación en los embalses El Pañe y Dique de Los Españoles, el canal Pañe-Sumbay y las bocatomas Bamputañe, Blanquillo, Jancolacaya y Antasalla. Este trasvase a la cuenca del río Chili, se efectúa entregando estas aguas al río Sumbay, a la altura del poblado de Imata<sup>10</sup>.

Esto quiere decir que es en esa cabecera de cuenca donde prácticamente se colecta y almacena toda el agua que se usa en la ciudad de Arequipa.

---

<sup>8</sup> «Mediante el D.S. N° 003-2012-AG se crea el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili. Su ámbito territorial está conformado por las unidades hidrográficas Alto Quilca-Vitor-Chili, Bajo Quilca-Vitor Chili, Blanco, Medio-Alto Quilca-Vitor-Chili, Medio-Bajo Quilca-Victor-Chili, Medio Quilca-Vitor-Chili, Salinas, Siguan, Sumbay, Unidad hidrográfica 1319 y Yura, con una superficie de 13 817,39 Km<sup>2</sup> y una población de 925 295 habitantes distribuidos políticamente en 04 provincias y 41 distritos. Esta se concentra mayormente en Arequipa Metropolitana». Ver: Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión de Recursos Hídricos Cuenca QUILCA-CHILI*. Lima: Autoridad Nacional del Agua (ANA) - Banco Mundial, 2013. En: [goo.gl/648h3h](http://goo.gl/648h3h)

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Censos Nacionales 2007*. Lima: INEI, 2007.

<sup>10</sup> Ver: «Principales Cuenca a Nivel Nacional». *minagri.gob.pe*, Lima. En: [goo.gl/8KVQgy](http://goo.gl/8KVQgy)

**Cuadro n° 1**  
**Extensión de las unidades hidrográficas del ámbito del Consejo de recursos hídricos de cuenca**

Hidrografía	Superficie total (km <sup>2</sup> )	% de superficie
Alto Quilca-Vitor Chili	949.62	6.9
Bajo Quilca-Vitor Chili	469.75	3.4
Blanco	1161.98	8.4
Medio Alto Quilca-Vitor-Chili	934.66	6.8
Medio Bajo Quilca-Vitor-Chili	2932.59	21.2
Medio Quilca-Vitor-Chili	2334.6	16.9
Salinas	655.73	4.7
Siguas	1762.38	12.8
Sumbay	721.43	5.2
Unidad Hidrográfica 1319	360.38	2.6
Yura	1534.26	11.1
Cuenta total	13 817.39	100

Fuente: Plan de gestión de recursos hídricos en la cuenca Quilca-Chili. Ver en: [goo.gl/5enF3M](http://goo.gl/5enF3M)

En el territorio de esta cuenca se ubica la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (Rnsab)<sup>11</sup>, conformada por las provincias de Arequipa, Caylloma y General Sánchez Cerro, ocupando «un tercio de la cuenca (26%), con una superficie de 366 936 ha»<sup>12</sup>. Aquí

<sup>11</sup> La Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (Rnsab) es una área natural protegida por el Estado, establecida como tal desde el 9 de agosto de 1979 mediante el D.S. n° 070-79-AA, que cubre toda la cabecera de la cuenca hidrográfica del Quilca Chili; siendo su objetivo el conservar la diversidad biológica a través del manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales que en esta área se encuentran.

<sup>12</sup> Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión Recursos Hídricos en la cuenca Quilca-Chili*. Lima: ANA - Banco Mundial, 2013. Ver en: [goo.gl/5enF3M](http://goo.gl/5enF3M)

están asentadas 15 mil personas, repartidas administrativamente en nueve distritos y 11 comunidades campesinas. En la zona que conforma esta cabecera de cuenca se encuentran ubicadas cinco de las siete represas que abastecen de agua a la ciudad de Arequipa: Frayle, Aguada Blanca, Pillone, Dique de Los españoles y Chalhuanca. El aporte de la Rnsab en servicios ambientales, entre ellos el agua, ha sido calculado por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Sernanp) en US\$ 81 000.000 al año.

La principal actividad económica de las poblaciones altoandinas de la cuenca alta es la crianza de camélidos sudamericanos domésticos. Sus labores pecuarias se sintetizan en el manejo de praderas naturales a través del uso eficiente del agua, lo que permite mantener las coberturas vegetales (evitando la erosión de los suelos), además de la recarga de acuíferos, asegurándose así el aprovisionamiento del agua en la parte media y baja de la cuenca.

El diagnóstico previo para la elaboración del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca Quilca-Chili determinó que:

(...) el problema central del manejo de la cuenca radica en la inadecuada gestión de los recursos hídricos, que se manifiesta en el bajo aprovechamiento de los recursos hídricos y deterioro de la calidad del agua, como resultado de la desarticulación entre las instituciones y organizaciones locales para desarrollar una gestión multisectorial de los recursos hídricos, que se agravado por los insuficientes recursos económicos, baja valoración del agua e inadecuada respuesta a eventos extremos<sup>13</sup>.

De este diagnóstico se desprende que el problema de la inadecuada gestión del agua en la cuenca está en las organizaciones, no solo por su desarticulación sino en su falta de recursos y escasa «cultura del agua»<sup>14</sup>. Sin embargo, creemos que el diagnóstico da

---

<sup>13</sup> Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión Recursos Hídricos en la cuenca Quilca-Chili*. Lima: ANA - Banco Mundial, 2013. Ver en: [goo.gl/5enF3M](http://goo.gl/5enF3M)

<sup>14</sup> «La cultura del agua es el conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo

una visión sesgada de la cuenca, pues refiere más data de la cuenca media y baja (productividad, problemas ambientales, superficie agrícola, etc.), a pesar de que para su realización participaron todos los usuarios de la cuenca, de los diferentes usos y espacios territoriales, según precisa Ronal Fernández Bravo, secretario técnico del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Esta distorsión no permite visibilizar diferentes aspectos de la cuenca alta, entre ellos, las diferencias culturales sobre el manejo y el uso del agua respecto a los otros actores de la cuenca, la productividad de la ganadería altoandina (llamas y alpacas), los servicios ecosistémicos consecuencia del cuidado de la pradera altoandina, etc.

Puntualizando sobre el problema de la organización administrativa, esta supone una serie de trámites engorrosos y costosos, lo que ha llevado a que la mentada gestión participativa del agua, al menos de los usuarios de la cuenca alta, quede solo en el espíritu de la norma y no se plasme en la práctica, pues los procesos de formalización se están dando lentamente en este lado de la cuenca. La meta de este sector es agruparse en una Junta de Usuarios de la Cuenca Alta, lo que llevaría a tener una representación real en los diferentes espacios de concertación respecto al uso del agua y así hacer prevalecer su derecho, siendo por fin reconocidas y retribuidas sus acciones en el manejo adecuado de este valioso recurso.

---

que dependa de ella. Incluye lo que se hace con el agua, en el agua y por el agua para ayudar a resolver la satisfacción de algunas de estas necesidades fundamentales. Se manifiesta en la lengua, en las creencias (cosmovisión, conocimientos), en los valores; en las normas y formas organizativas; en las prácticas tecnológicas y en la elaboración de objetos materiales; en las creaciones simbólicas (artísticas y no artísticas); en las relaciones de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza y en la forma de resolver los conflictos generados por el agua. La cultura del agua es por lo tanto, un aspecto específico de la cultura de un colectivo que comparte, entre otras cosas, una serie de creencias, de valores y de prácticas respecto de ella». Ver en: [goo.gl/tpA3ts](http://goo.gl/tpA3ts)

En el *focus group* realizado con diferentes usuarios de la cuenca alta<sup>15</sup>, se dijo que los principales problemas para ser partícipes de la gestión integrada del agua son los siguientes:

**Primero:** la poca presencia del Estado en cuanto a la falta de difusión de la normatividad (cambios, nuevos decretos, reglamentos, etc.) en la zona alta; información que aun así llegando, no lo hace de forma oportuna.

**Segundo:** el poco acompañamiento técnico en los procesos de formalización, arguyendo que han recibido más apoyo de las ONG que del Estado.

**Tercero:** el poco conocimiento de las y los que hacen las normas del modo de vida de las personas que viven en la cuenca. Esto se palpa en el cálculo de las tarifas por el uso de agua, pues arguyen que ellos no son agricultores y que cuentan con los recursos necesarios para solventar estos gastos, así como los de la formalización.

Vienen cambiando las leyes y no son difundidas. No se informa a la población, y si han llegado a las municipalidades, estarán allí. En la zona altoandina no hay una información veraz, un asesoramiento técnico para una organización, así que tienen que adivinar para hacer una gestión y eso perjudica. Hay muchas organizaciones que se han quedado a medio hacer porque hay cambio de normas. Hay expedientes avanzados al 70%, sale una nueva y nuevamente se tiene que hacerlo, y no se arma en dos, tres días, hay que contratar un especialista y a otros profesionales (...) las normas del sistema integrado son viendo el tema agrario y no es competente a nuestra zona. La gente tiene una cosecha al año y solo para una supervivencia

---

<sup>15</sup> Participantes del *focus group*: Comité de usuarios de recursos hídricos de San Antonio de Chuca, Comité de usuarios de la microcuenca sector Ampí, Comisión de usuarios de los recursos hídricos de San Antonio de Chuca, Comunidad Campesina Huayllacucho, Comité de usuarios de los recursos hídricos de Anexo Pillones, Comunidad Campesina San Juan de Tarucani, Comité de usuarios de agua Vincocaya, Comisión de usuarios de riego de microcuenca de Colca, Comité de usuarios de agua Anexo Rayo, Comité de regantes de Chalhuanca, Comité de usuarios de agua Anexo Cancosani, Comunidad Campesina Toruni Tiuyani Pati y Anexo La Yunta.

a las justas. (Testimonio de un usuario del Comité de Usuarios de Agua del Anexo Cancosani).

Respecto a este tercer punto, John Machaca Centty, jefe de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, precisa que las diferencias entre los beneficios por el uso del agua de un usuario pecuario de la cuenca alta, con un usuario agrario de la cuenca media o baja, son altamente significativas:

(...) los ingresos económicos percibidos por la producción en la zona alta es mínima respecto a otros ámbitos de la cuenca, siendo esta de unos S/.400.00 en promedio por hectárea (crianza de llamas y alpacas), mientras que en la parte media y baja se puede llegar hasta los S/.40,000.00 por hectárea (siembra y cosecha de papas, cebolla, etc.), sumado a ello el hecho de que los pobladores requieren de una mayor extensión de terreno para criar un hato de alpacas o llamas que sean económicamente rentables, lo que subiría el costo de la tarifa a pagar por el uso del agua a la autoridad competente por parte de los usuarios.

Concluye Machaca Centty diciendo que es de imperiosa necesidad que la normatividad en materia de recursos hídricos sea revisada, pues se aplica genéricamente a todos los usuarios por igual, sin reparar en las diferencias que se evidencian en los sistemas de producción y en los ingresos provenientes de ellos.

Otro de los problemas en la participación efectiva es la representación. La nueva norma establece a los consejos de cuenca como el principal espacio de participación<sup>16</sup>. Sin embargo, su conformación está encorsetada por la misma norma, no permitiendo la participación equilibrada de todos los actores de la cuenca. Solo hay un asiento para un representante de las comunidades andinas y uno para los usuarios agrarios, cuando los intereses y

---

<sup>16</sup> «Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos». Ver en: [goo.gl/MR4Ra2](http://goo.gl/MR4Ra2)

los usos son diferentes en las cuencas media y baja, con respecto a la alta. Y si bien en el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos se establece los representantes en este importante espacio, desde la conformación del primer Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili, el sector rural altoandino asentado en la cabecera de cuenca no ha tenido una representatividad que le permita tomar decisiones que le sean favorables, principalmente para otorgar el soporte técnico y funcional que se requiere para mantener y conservar las fuentes naturales, y hasta para impedir actos de depredación de las familias asentadas. Por estas razones, creemos que la toma de decisiones dentro del consejo no es balanceada, lo que no fortalece la gestión en la cuenca alta.

Consultado al respecto, el secretario técnico del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca explica que si bien los usuarios de la cuenca alta eligen al representante de comunidades campesinas para que ocupe su lugar en el consejo, su participación no es muy buena al no estar acostumbrado a participar en estos mecanismos de concertación en donde muchas veces se tratan temas técnicos.

Considero que su participación en el Consejo debería ser mayor, puesto que representan a la zona productora de agua (...). La participación en el Consejo de un representante de la cuenca alta es insuficiente; sin embargo, se los involucra en los grupos técnicos de trabajo con una visión de integralidad; su participación es mayor cuando se tratan temas que conocen bien, como es el manejo del agua en la cuenca alta.

El diagnóstico de Fernández Bravo respecto al funcionamiento de este Consejo de Cuenca es que si bien se está convirtiendo en una plataforma de coordinación y articulación entre organismos estatales, aún le falta desarrollar mecanismos de participación y transparencia de la información.

Existen diversas estrategias planteadas en el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili para pasar de este escenario a uno mejor, apuntando a trabajar directamente con los usuarios del agua con una participación que permita

tener una visión compartida, el fortalecimiento de una nueva institucionalidad, desarrollo de capacidades, inclusión social y equidad de género, entre otras. Pese a ello, la realidad es que este plan no cuenta con financiamiento. Aun así, creemos que algunos cambios en las normas vigentes, como la conformación del Consejo de Cuenca, abonaría a tener una visión compartida y una participación efectiva.

### **Avances y perspectivas para una participación efectiva de la cuenca alta**

A partir del año 2004, como parte de las actividades de manejo y conservación de recursos naturales de la Rnsab, se empieza a impulsar la formalización de organizaciones de uso del agua, con el asesoramiento técnico de equipos de profesionales de los diferentes proyectos de cooperación que se ejecutaban en su ámbito (Proyecto Araucaria Valle del Colca - **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) como parte de la sostenibilidad que se tenía que dar a las diferentes acciones enmarcadas en el manejo adecuado de los recursos hídricos. En base a esa cooperación, se realizaron diversas actividades como la sensibilización, información, fortalecimiento de capacidades e institucionalidad, y toma de decisiones, dando como resultado la constitución de la primera organización de usuarios del agua de la zona alta en el Centro Poblado Menor de Chalhuanca (Yanque - Caylloma): la Comisión de Regantes de la Microcuenca de Chalhuanca. Esta comisión fue reconocida oficialmente mediante una resolución en mayo del 2005, momento a partir del cual es que la población altoandina empieza a ver la importancia de su organización y formalización para contar con un derecho formal al uso del agua, a pesar de que para ellos era y es un recurso de uso consuetudinario. En este contexto, en el 2009 se inaugura la Represa de Chalhuanca, con una capacidad de embalse de 25 MM<sup>3</sup> agua, de los cuales no se beneficia la cuenca alta.

Con la publicación de la nueva Ley de Recursos Hídricos, el 2009, algunas de las comisiones de regantes ya establecidas tenían que adecuarse, comenzando a regularizar sus organizaciones a los cambios nominativos, trámites que en algunos casos aún siguen en proceso<sup>17</sup>.

Durante este proceso de formalización se comenzaron a realizar diferentes eventos enmarcados en la organización y fortalecimiento de capacidades en temas de recursos hídricos, realizándose el 1er. Encuentro de Usuarios del Agua de la Cuenca Alta del Quilca Chili, en la localidad de Chalhuanca (Yanque - Caylloma), el año 2009. Una de las principales conclusiones de dicho encuentro fue el elevar una propuesta de formalización de una Junta de Usuarios de la Cuenca Alta del Quilca Chili, con el objetivo de hacer respetar sus derechos del uso del agua.

Desde ese año se han realizado con cierta periodicidad diversos encuentros, foros, etc., persiguiendo una agenda común: el reconocimiento de sus derechos al uso del agua y la respectiva retribución por el cuidado de este valioso recurso a nivel de la cuenca alta. También se ha tratado el tema de la representatividad, ya que los usuarios de la zona alta no se sienten plenamente representados en los diferentes espacios de concertación para el manejo del recurso hídrico impulsado por la ANA (léase, en el Consejo de Cuenca), no sintiéndose integrados en el proceso de la gestión participativa de la cuenca del Quilca-Chili. Señalan, además, que es en la cuenca alta en donde se realizan buenas prácticas (manejo adecuado de agua y recursos naturales) que aseguran el aprovisionamiento del agua, siendo estas actividades todavía subvencionadas por diferentes proyectos de cooperación

---

<sup>17</sup> A la fecha ya se han reconocido dos comisiones de usuarios del agua en la cuenca alta del Quilca-Chili: la Comisión de Usuarios del Agua de San Antonio de Chuca, con 5 comités de usuarios del agua (Vincocaya, Pillone, Pillones, San Antonio de Chuca y Colca), y la Comisión de Usuarios del Agua de Chalhuanca, con 6 comités de usuarios del agua (Chucuntaña, Chullo, Ampí, Chalhuanca, Tocra y Acomayo).

más que por el Estado, no siendo reconocidas por la cuenca media y baja, y menos con inversiones ambientalmente sostenibles.

Es así que las demandas de los usuarios de la zona alta fueron aumentando, realizándose el 2014 el 1er. Congreso de Usuarios del Agua de las cabeceras de cuenca de los ríos Quilca-Chili, Colca y Apurímac, en el que se conformó el Frente de Defensa de los Intereses de Recursos Hídricos de la Cuenca Alta, cuyo principal objetivo es el de seguir impulsando los procesos de formalización de usuarios y analizar la posibilidad de solicitar una mayor contribución a las grandes empresas que hacen uso del recurso hídrico, como las compañías mineras, para su mantenimiento. La conformación de este frente, con las debilidades institucionales que todavía presenta, se puede leer como una respuesta política de las poblaciones altoandinas frente a su sentida falta de participación en las decisiones que se toman para toda la cuenca.

Cabe resaltar el interés que también toman las comunidades campesinas en la participación de estas reuniones, además de su interés por formar parte del proyecto para la conformación de la Junta de Usuarios de la Cuenca Alta.

## **Conclusiones**

La conclusión más importante es que más allá de las normas, de los problemas administrativos para la formalización de todos los usuarios del agua de la cuenca, lo que subyace aquí es un problema político. No es un secreto que dentro de nuestra nación hay poblaciones marginadas, y no hablamos solo de la falta de presencia del Estado para solucionar problemas de infraestructura básica, sino del reconocimiento y la promoción de su derecho a la participación política en las decisiones que emanan desde el poder. En el caso de las cuencas, hay muchos intereses económicos en juego, tanto por el uso del agua, la retribución por ese uso, como por la explotación de recursos no renovables, como los minerales.

No podemos olvidar que los yacimientos minerales usualmente están en las zonas altoandinas, de allí que haya generado tanto revuelo en el sector del empresariado minero la ley de cabeceras de cuenca (ley n° 30640).

Por otro lado, los usuarios de la zona altoandina tienen conocimiento de la GIRH pero no se sienten integrados en el sistema por diversas razones: engorrosos trámites, falta de información oportuna y falta de recursos económicos.

Lo más importante para los usuarios de la zona alta, su «sueño», es conformar la Junta de Usuarios de la Zona Alta. Su constitución, su organización, les permitiría reivindicar varios temas sensibles en la cuenca alta, como las tarifas por el uso de agua, por ejemplo, pues su realidad es distinta a la de los otros usuarios. Para conformar esta junta necesitan, según la normatividad vigente, que se formalicen al menos tres comisiones de usuarios de la cuenca alta.

Pese a sus esfuerzos institucionales, la presencia de la ANA aún no es notoria en la zona alta de la cuenca Quilca-Chili. Los usuarios entrevistados en el *focus group* hicieron referencia reiteradamente a la falta de presencia del Estado en los temas referidos a la gestión del agua. Esta ausencia se traduce en la falta de asesoramiento y acompañamiento para su formalización, para que su participación sea más efectiva.

Es importante reconocer también que si bien los usuarios de las zonas altas tienen conocimiento de las normas generales para la formalización de sus organizaciones, los cambios normativos no les llegan a tiempo. De esta falta de publicidad, también responsabilizan a los municipios, por no cumplir su rol como enlace entre ellos y el gobierno nacional.

Respecto a su representación en el Consejo de Cuenca, los usuarios de la zona alta refieren no sentirse representados. Comentaron que no todas las comunidades campesinas participaron en la elección del representante de las comunidades campesinas en el Consejo de Cuenca. Sin embargo, como autocrítica, advierten

que al no estar organizados este representante no tiene claro qué planteamientos debe elevar al Consejo.

## **Recomendaciones**

La nueva ley del agua, pero también los diferentes conflictos, ha mejorado la perspectiva de apoyo a la zona alta de la cuenca Quilca-Chili, aunque no solo se trata de que el Estado continúe con un papel paternalista y lleve apoyo económico, sino que los pobladores también participen en las decisiones que se toman sobre la cuenca.

De igual modo, debería de considerarse la participación de más actores de las zonas alta, media y baja (agrícolas y pecuarios) en el Consejo de Cuenca, lo que haría que las decisiones que emanen de este sean más democráticas. Esto solo se puede conseguir con una modificación en la Ley de Recursos Hídricos.

Es por ello que la norma respecto a la conformación de los integrantes del Consejo de Cuenca debería de adecuarse para permitir la participación real de los usuarios de la cuenca alta. No es suficiente creer que están representados por tener un asiento para un representante de las comunidades campesinas, pues estas no solo están ubicadas en la cuenca alta del Quilca-Chili, sino también en la cuenca media y en la baja. Se debe tomar en cuenta, además, la debilidad institucional de la Federación Campesina para organizar sus acuerdos.

Cabe recalcar que con la reciente aprobación del Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, es posible que se pueda hacer inversión en la parte alta de la cuenca. Estos recursos económicos podrían solventar los pagos administrativos para la formalización de los usuarios de agua y así, con este incentivo, garantizar la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, que es lo que busca la norma.

Todavía hace falta romper con las barreas burocráticas (trámites largos y costosos) que impiden la formalización de los usuarios en la zona alta de la cuenca, y no estamos hablando de las comunidades campesinas, que tienen sus propias atribuciones por ley, sino de los usuarios particulares asentados en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incluso antes de que se constituyera como tal.

Es necesario también generar conocimiento, a pesar de que las poblaciones de estos ámbitos territoriales tienen como problema presente el analfabetismo. El simbolismo que representa el agua por su importancia desde ya puede hacer posible que tomen atención a las ventajas y desventajas que hoy tiene con la normatividad vigente, aunque se requiere de esfuerzos compartidos entre los diferentes sectores involucrados para apoyarlos, logrando que su representatividad sea más sólida y que sea respaldada por el pleno del Consejo de Cuenca.

Finalmente, algo que debería estudiarse es la posibilidad de un aporte diferenciado por el derecho del uso del agua acorde a la realidad de cada zona. En el caso de la zona alta de la cuenca, tendría que considerarse su contribución a la conservación, siendo esta no una tarea exclusiva, sino parte de sus labores productivas.