

POLITICAS PÚBLICAS DEL AGUA EN EL PERÚ: VISCISITUDES PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE RECURSOS HÍDRICOS DE LA CUENCA ICA-HUANCAVELICA

PUBLIC POLICIES FOR WATER IN PERU: DIFFICULTIES FOR THE CREATION OF THE WATER RESOURCES COUNCIL IN THE ICA-HUANCAVELICA BASIN

María T. **Oré-Vélezy***, Diego A. **Geng-Montoya**

Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria 1801 San Miguel, Lima, Perú (teresa.ore@pucp.pe) (diego.geng@pucp.pe)

RESUMEN

El presente artículo analiza cómo la construcción de una nueva arquitectura institucional del agua en el Perú ha influido en los actores y las dinámicas socio-políticas relacionados con la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica, la cual se encuentra en el ámbito de las regiones de Ica y Huancavelica. El resultado es una serie de desencuentros entre los aspectos formales de la gestión y las prácticas de los actores de la cuenca, expresados en dos procesos que han producido conflictos entre iqueños y huancavelicanos: la construcción de infraestructura de trasvase y la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca del río Ica. En medio de estos procesos de institucionalización y conflicto aparecen nuevos actores y otros que estaban relegados toman mayor protagonismo, produciendo un escenario complejo para la gestión.

INTRODUCCIÓN

En la última década, el Perú ha atravesado cambios económicos, políticos e institucionales que han transformado las relaciones sociopolíticas del país en lo referente a desarrollo, ambiente y sociedad. Procesos como el crecimiento económico, el *boom* de las actividades extractivas, la regionalización del Estado, el aumento de la presión sobre los recursos naturales —en particular el agua—, o las reformas normativas en el manejo ambiental y el surgimiento de movimientos regionales por la disputa de los recursos naturales han puesto en evidencia contradicciones en la concepción de desarrollo en el país, así como brechas sociales en el acceso a recursos

ABSTRACT

This article examines how the construction of a new institutional architecture of water in Peru has influenced the actors and sociopolitical dynamics related to the management of water resources in the Ica River basin, which is found under the influence of the Ica and Huancavelica regions. The result is a series of disagreements between the formal aspects of management and the practices of basin actors, expressed in two processes that have produced conflicts between people from Ica and from Huancavelica: the construction of diversion infrastructure and the creation of the Water Resources Council of the Ica River basin. In the midst of these processes of institutionalization and conflict, there are new actors and others that were formerly pushed to the background who take on greater prominence, resulting in a complex scenario for management.

INTRODUCTION

During the last decade, Peru has undergone economic, political and institutional changes that have transformed the sociopolitical relationships in the country in terms of development, environment and society. Processes like economic growth, the boom of extractive activities, regionalization of the State, the increase in pressure on natural resources —particularly water—, or normative reforms in environmental management and the surge of regional movements over the dispute of natural resources, have evidenced contradictions in the conception of development in the country, as well as the social gaps in terms of access to resources and services and to spaces for participation and decision-making.

In this study of the Ica and High Pampas Basin, located between the regions of Ica and Huancavelica,

* Autor responsable ✦ Author for correspondence.

Recibido: abril, 2015. Aprobado: abril, 2015.

Publicado como ARTÍCULO en ASyD 12: 409-445. 2015.

y servicios, y también en espacios de participación y toma de decisiones.

En el presente estudio de la cuenca de Ica y alto Pampas, situada entre las regiones de Ica y Huancaavelica, tres procesos han marcado la geopolítica y las relaciones entre los actores en los últimos años: el crecimiento económico en la región de Ica, basado en la agroexportación; el surgimiento de los gobiernos regionales; y los cambios institucionales y normativos en la gestión del agua.

Ica es una de las regiones de mayor crecimiento en el país. Pasó de ser la novena economía a nivel nacional en 2002 a ser la séptima en 2008, con una participación de 3.1 % de la producción nacional. En ese mismo periodo, el empleo creció 65 % y el ingreso promedio de los trabajadores aumentó 120 %. En cuanto al tamaño del mercado, la región ocupa el octavo puesto, con 555 millones de dólares (Revista Poder, 2012). Uno de los motores del crecimiento iqueño, particularmente del empleo, está en la agricultura.

El denominado *boom* agroexportador se dio a fines de los años noventa e inicios del presente siglo con productos nuevos en el valle, como el espárrago, la páprika, la palta Hass y la uva Red Globe (ver Oré, Bayer, Chiong y Rendón, 2012; Muñoz, Milla y Navas, 2014). La consolidación del *boom* fue posible por la conjunción de múltiples factores, entre los que destacan un conjunto de políticas públicas orientadas al aprovechamiento de suelo y agua para la agroexportación, las cuales dieron inicio a un proceso de reconcentración de la tierra (Burneo, 2011; Damonte, Grados y Pacheco, 2014) y a la explotación intensa del acuífero.

La gestión estatal del agua hasta inicios del presente siglo era asumida por diversos organismos, como la Intendencia de Recursos Hídricos, que dependía del Ministerio de Agricultura, pero también estaban vinculados al agua ministerios como Salud, Vivienda y Minería, entre otros, realizando una gestión fragmentada y desarticulada y, en gran medida, contrapuesta por los intereses que se movían en cada sector.

Actualmente, la gestión del agua viene atravesando importantes cambios institucionales y normativos en nuestro país. Es así que en 2008 fue creado el nuevo Sistema Nacional de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional del Agua. En 2009 se promulgó la nueva Ley de Recursos Hídricos N° 29338, que incorpora la gestión integrada del recurso hídrico¹ (GIRH) como el nuevo paradigma normativo, sustituyendo la visión sectorial existente. Se constituyó

three processes have marked geopolitics and relationships between actors in recent years: the economic growth of the Ica region, based on agro-exports; the surge of regional governments; and the institutional and normative changes in water management.

Ica is one of the regions with highest growth in the country. It went from being the ninth economy at the national level in 2002 to the seventh in 2008, with a participation of 3.1 % of national production. During this same period, employment grew 65 % and the average income of workers increased in 120 %. With regard to the size of the market, the region occupies the eighth place, with 555 million dollars (Revista Poder, 2012). One of the motors of growth in Ica, particularly of employment, is agriculture.

The so-called agro-export boom happened at the end of the 1990s and beginning of this century with new products from the valley, such as asparagus, paprika, Hass avocado and Red Globe grape (see Oré, Bayer, Chiong and Rendón, 2012; Muñoz, Milla and Navas, 2014). The consolidation of the boom was possible because of the conjunction of multiple factors; among them, the one that stands out is a set of public policies directed at the exploitation of soils and water for agro-exports, which gave rise to a process of land re-concentration (Burneo, 2011; Damonte, Grados and Pacheco, 2014) and to the intense exploitation of the aquifer.

The state management of water until the beginning of this century was the responsibility of various organizations, such as the Water Resources Administration, which depended on the Ministry of Agriculture, but other ministries were also linked to water, such as Health, Housing and Mining, among others, and there was a fragmented and disarticulate management, and countered, to a great extent, by the interests that were present in each sector.

Currently, water management is undergoing important institutional and normative changes in Peru. Thus, in 2008 the new Water Resource National System was created, as well as the National Water Authority. In 2009, the new Water Resource Law No. 29338 was enacted, which incorporates integrated water resource management¹ (IWRM) as the new normative paradigm, substituting the existing sectorial vision. The new “institutional architecture” (Lynch, 2012) was constituted with the National Water Authority (*Autoridad Nacional del Agua*,

una nueva «arquitectura institucional» (Lynch, 2012) con la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como el ente rector y promoviendo la formación de los consejos de recursos hídricos en las cuencas² a nivel nacional con las Autoridades Administrativas del Agua (AAA) a nivel de la cuenca y Autoridades Locales del Agua (ALA) a nivel regional.

Una reforma institucional central que acompaña los procesos que hemos detallado es la regionalización, la cual comprende la designación política de autoridades, transferencia de funciones en relación con infraestructura y servicios básicos, entre otros cambios. La regionalización supuso no solo la capacidad de decisión política, sino también de acceder a los recursos con los que cuenta el Estado. Así, los gobiernos regionales vienen incorporando nuevas atribuciones en relación con el recurso hídrico, como los proyectos especiales de irrigación y el de liderar la formación de los consejos de recursos hídricos.

En este artículo daremos a conocer la situación que atraviesa la cuenca del río Ica, así como la relación entre los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica, presentando su dinámica física, económica y social, a raíz de los intentos para implementar el Consejo de Recursos Hídricos en la cuenca. Ello nos revelará la relación que se establece entre Estado y sociedad en el ámbito regional en relación con las políticas de agua.

IMPORTANCIA DEL ÁMBITO REGIONAL

Estos cambios normativos e institucionales que se vienen ejecutando desde la Autoridad Nacional del Agua a sus organismos regionales y locales también constituyen una oportunidad para conocer el funcionamiento del Estado en las regiones y su articulación entre el organismo central y sus otros niveles. El desmontaje de las antiguas instituciones y la creación de las nuevas, así como sus recientes acciones en la cuenca, permiten conocer de cerca la dinámica interna de estas instituciones y el papel que en ella juegan los funcionarios estatales —burocracia hídrica regional— en su relación con los diversos actores locales y regionales.

Partimos de la hipótesis de que si bien las políticas públicas del agua en nuestros países son orientadas por la agenda de los organismos multilaterales internacionales (como sostiene Ahlers, 2008), éstas a su vez son procesadas y reelaboradas a nivel del Estado

ANA) as the governing entity and promoting the formation of water resources councils in the basins² at the national level with the Water Administrative Authorities (*Autoridades Administrativas del Agua, AAA*) at the basin level, and the Local Water Authorities (*Autoridades Locales del Agua, ALA*) at the regional level.

A central institutional reform that accompanies the processes that we have described is regionalization, which entails the political designation of authorities, the transference of functions related to infrastructure and basic services, among other changes. Regionalization included not only the capacity of political decision, but also access to the resources available to the State. Therefore, the regional governments have been incorporating new powers in regard to the water resource, such as special irrigation projects, and leading the formation of water resources councils.

In this article we will describe the situation that the Ica River Basin is experiencing, as well as the relationship between the regional governments of Ica and Huancavelica, showing their physical, economic and social dynamics as a result of the attempts to implement the Water Resources Council in the basin. This will reveal the relationship that is established between the State and society in the regional scope regarding water policies.

IMPORTANCE OF THE REGIONAL SCOPE

The normative and institutional changes that have been executed from the National Water Authority to its regional and local bodies also constitute an opportunity to understand the functioning of the State in the regions and the articulation between the central body and its other levels. The dismantling of the former institutions and creation of the new, as well as their recent actions in the basin, allow closely understanding the inner dynamics of these institutions and the role that state officials – regional water bureaucracy – play in them, in the relationship with the diverse local and regional actors.

We begin from the hypothesis that although public policies for water in our countries are directed by the agenda of multilateral international organizations (as Ahlers, 2008, contends), these in turn are processed and re-elaborated at the level of national State and serve the political agendas of the governments

nacional y sirven a las propias agendas políticas de los gobiernos (Oré y Rap, 2009; Lynch, 2012). Más aún, al ser implementadas, estas políticas nacionales van a ser reformuladas o reelaboradas en las regiones donde coexisten una diversidad de actores e instituciones como los gobiernos regionales, organizaciones de usuarios de riego, sector privado y comunidades campesinas.

En este estudio nos interesa resaltar la intervención estatal mediante las nuevas políticas públicas del agua a nivel regional y local, dando cuenta del surgimiento de nuevos actores sociales, la interacción entre las instituciones públicas y el sector privado, el grado de legitimidad que presentan, así como el nuevo espacio territorial al cual están dirigidas.

El actual es un momento privilegiado para la investigación sobre temas de agua en el país por la etapa de cambios que atravesamos en la gestión del recurso, proceso en el cual hoy en día las regiones cobran una particular importancia. Ello constituye una oportunidad para conocer quiénes son los principales actores y cómo se negocian las nuevas políticas de agua a nivel regional y local. El análisis de estos aspectos nos permitirá conocer mejor al Estado y la relación que actualmente establece con la sociedad a nivel regional.

En este artículo decidimos asumir como objeto de estudio las relaciones sociales que se establecen entre los diversos actores e instituciones en relación con el acceso y control del agua, en el espacio territorial de la cuenca hidrográfica, dado que la reciente Ley de Recursos Hídricos define a la cuenca como su principal unidad de análisis y de acción. En este escenario, nos hemos planteado las siguientes preguntas: ¿quiénes son los nuevos actores e instituciones regionales y locales en la cuenca? ¿Cómo se construyen las alianzas, negociaciones y pugnas por el control y acceso al agua? ¿Cómo se da la intervención estatal en la cuenca y en los espacios territoriales donde no tiene presencia?

MARCO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

Agua y poder están vinculados bajo una variedad de formas: en un sistema de riego, en una cuenca, en las ciudades, en el nivel local o regional³. El control del agua y los derechos de los usuarios suponen organizaciones, reglas y prácticas que reproducen relaciones de poder en un espacio y un tiempo específicos en los que existe una diversidad de actores basada en factores políticos, económicos, culturales o sociales, los cuales definen jerarquías, valores, instituciones,

(Oré and Rap, 2009; Lynch, 2012). Beyond that, when implemented, these national policies will be reformulated or re-elaborated in the regions where a diversity of actors and institutions coexist, such as regional governments, irrigation users' organizations, private sector, and peasant communities.

In this study, we are interested in highlighting the state intervention through new public policies for water at the regional and local level, accounting for the surge of new social actors, the interaction between public institutions and the private sector, the degree of legitimacy they present, and the new territorial space towards which they are directed.

The current one is a privileged moment for research about water issues in the country because of the stage of changes that are taking place in resource management, processes where regions take on a particular importance today. This constitutes an opportunity to understand who the principal actors are and how the new policies for water are negotiated at the regional and local level. The analysis of these aspects will allow us to better understand the State and the relationship it currently establishes with society at the regional level.

In this article, we decided to assume as a study object the social relationships that are established between various actors and institutions with regard to water access and control, in the territorial space of the water basin, since the recent Water Resources Law defines the basin as its principal unit of analysis and action. In this scenario, we have set out the following questions: Who are the new regional and local actors and institutions in the basin? How are alliances, negotiations and disputes built over water access and control? How does state intervention happen in the basin and in the territorial spaces where it does not have a presence?

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE RESEARCH

Water and power are linked under a variety of ways: in an irrigation system, in a basin, in cities, at the local or regional level³. Water control and users' rights involve organizations, rules and practices that reproduce power relationships in a specific space and time where there is a diversity of actors based on political, economic, cultural or social factors, which define hierarchies, values, institutions, etc., that characterize the use and the appropriation of

etcétera, que caracterizan el uso y la apropiación de los recursos hídricos, así como la posición de los actores en una estructura de relaciones referidas al control del agua.

El control del agua es posible cuando existe la capacidad de crear y manejar la infraestructura apropiada. Desde este punto de vista, la producción de la infraestructura es la expresión de la acción colectiva de un grupo y de arreglos organizativos singulares; sin embargo, la infraestructura también puede determinar la manera como se reproducen las relaciones sociales en un medio físico particular. Por ejemplo, el control de una zona de la infraestructura puede producir «esferas sociales de influencia» (Vos, 2006), las cuales se entienden como un campo de interacción social definido por la intersección del nivel de la organización y el nivel del sistema físico. Es así que el agua está materialmente vinculada al poder.

La circulación del agua es un proceso físico, pero también social que da luces sobre aspectos políticos, económicos y ecológicos (Swyngedouw, 2007). La combinación de estas dimensiones produce «paisajes hídricos», es decir, territorios transformados física y socialmente, y se encuentran en permanente cambio y en disputa continuamente (Harvey, 1996; Swyngedouw, 1997). En nuestro estudio la cuenca hidrográfica muestra esta relación y las formas de poder que en ella se encuentran. Es en la cuenca hidrográfica donde hoy en día el Estado busca implementar las nuevas políticas públicas del agua, para lo cual ha producido normas que crean una nueva «arquitectura institucional», de rango nacional, regional y local para la gestión del agua.

De aquí la importancia de abordar a nivel regional la nueva organización estatal del agua donde encuentra una expresión propia y concreta. Las relaciones de poder deben ser abordados tanto en el centro —en las formas reguladas y legitimadas del poder— como en la periferia, en sus confines últimos, en las instituciones regionales y locales menos conectadas del territorio nacional (Budds e Hinojosa, 2012).

Al ser implementadas en el ámbito de la cuenca, en el ámbito regional, las nuevas políticas públicas del agua afrontan nuevos desafíos; es allí donde coexisten una diversidad de viejos y nuevos actores e instituciones, junto a la creciente presencia de empresas privadas. De allí la necesidad de analizar la agenda de negociación y búsqueda de consensos desarrollada entre los actores de la cuenca por el acceso al agua. Ello nos permitirá interpretar y analizar mejor los di-

water resources, as well as the position of actors in a structure of relationships referred to water control.

Water control is possible when there is the ability to create and manage the appropriate infrastructure. From this point of view, the production of infrastructure is the expression of the collective action of a group and of singular organizational arrangements; however, infrastructure can also determine the way in which social relationships are reproduced in a particular physical environment. For example, control over an infrastructure zone can produce “social spheres of influence” (Vos, 2006), which are understood as a field of social interaction defined by the intersection of the level of organization and the level of the physical system. Thus, water is materially linked to power.

Water circulation is a physical process, but also a social one that shines a light on political, economic and ecological aspects (Swyngedouw, 2007). The combination of these dimensions produces “water landscapes”, that is, physical and socially transformed territories, and is found under permanent change and constant dispute (Harvey, 1996; Swyngedouw, 1997). In our study, the water basin shows this relationship and the forms of power found in it. It is in the hydrographic basin where nowadays the State seeks to implement new public policies for water, for which it has produced laws that create a new “institutional architecture”, of national, regional and local standing for water management.

From this stems the importance of approaching the new state organization of water at the regional level, where it finds a concrete expression of its own. Power relations must be approached both in the center – in the regulated and legitimized forms of power – and in the periphery, in its last confines, in the regional and local institutions that are least connected to the national territory (Budds and Hinojosa, 2012).

When implemented in the basin scope, in the regional scope, the new public policies for water face new challenges; that is where a diversity of old and new actors and institutions coexist, together with the growing presence of private companies. From this arises the need to analyze the negotiation agenda and to search for consensuses developed between actors in the basin over access to water. This would allow us to better interpret and analyze diverse processes of political or social negotiation with the objective

versos procesos de negociación política o social con el objetivo de conocer el poder diferenciado de los diversos actores regionales y nacionales.

Asimismo, incluiremos algunos temas de la ecología política donde se privilegia el estudio de los actores con diferentes intereses y niveles de poder que se enfrentan a las demandas por recursos naturales de parte de otros actores y en un contexto ecológico particular (MartinezAlier, 1998). La ecología política señala también cómo estas relaciones de poder se reflejan en los patrones de acceso al agua, en la forma de administrarla y de gobernarla, y en las narrativas dominantes de distintos sectores que caracterizan los problemas del agua en un determinado contexto.

En resumen, las relaciones entre la sociedad y el agua están influidas por las relaciones de poder (Wittfogel, 1957) y, viceversa, las relaciones sociales influyen en el agua y las características de ésta influyen en las relaciones sociales en forma material, pero también en forma de discurso (Bakker, 2000; Swygendouw, 2004).

Así, en el artículo nos centraremos en analizar las formas que asume la negociación entre los actores en las diversas zonas de la cuenca para la formación del Consejo de Recursos Hídricos, el cual viene siendo liderado por los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica en un contexto de severa escasez de agua que pone en tensión a todos los actores de la cuenca.

Por ello, en las siguientes secciones presentaremos a los viejos y nuevos actores e instituciones regionales de la gestión del agua en la cuenca, dando a conocer su grado de incidencia y poder, sus alianzas, formas de negociación y disputas. Señalaremos, además, el tipo de discurso que manejan unos y otros actores, y cómo dichos discursos se enfrentan bajo distintos puntos de vista ante la escasez del agua en la cuenca.

LA CUENCA DE LOS RÍOS ICA-TAMBO-SANTIAGO Y EL CONTEXTO REGIONAL

Aspectos físicos

La cuenca del río Ica

El río Ica nace en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes, en la región de Huancavelica. Tiene su origen en pequeñas lagunas situadas en la parte alta de la cuenca, las cuales dan origen a los ríos Tambo y Santiago. De la confluencia de estos últimos es que nace el río Ica.

of understanding the differentiated power of various regional and national actors.

Likewise, we will include some issues of political ecology where the study of actors with different interests and levels of power is privileged, which face the demands over natural resources from other actors and within a particular ecological context (Martinez Alier, 1998). Political ecology also points out how these power relationships are reflected in the patterns of water access, in the way of managing and governing it, and in the dominating narratives from different sectors that characterize water problems in a specific context.

In sum, the relationships between society and water are influenced by power relations (Wittfogel, 1957), and, vice versa, social relationships influence water and its characteristics influence social relationships in a material manner, but also in terms of discourse (Bakker, 2000; Swygendouw, 2004).

Therefore, in the article we will focus on analyzing the forms that negotiation between actors in the different basin zones takes on, for the formation of the Water Resources Council, which is led by regional governments in Ica and Huancavelica within a context of severe water scarcity that places all the basin actors in tension.

Thus, in the following sections we will present the old and new regional actors and institutions for water management in the basin, describing their degree of incidence and power, their alliances, forms of negotiation and disputes. We will also point out the type of discourse that the different actors use, and how these discourses face each other under different points of view when faced with water scarcity in the basin.

THE ICA-TAMBO-SANTIAGO RIVER BASIN AND THE REGIONAL CONTEXT

Physical aspects

The River Ica basin

The Ica River emerges in the western watershed of the Andes Mountain Range, in the region of Huancavelica. It originates in small lagoons found in the high part of the basin, which give rise to the Tambo and Santiago rivers. From the confluence of the latter, the Ica River is born.

La extensión total de la cuenca natural es de 7711 km², pero está conectada con el sistema Choclococha, cuya área es de 392 km²; eso significa que la extensión de la cuenca se ve ampliada hasta tener un área de 8103 Km².

La zona alta de la cuenca corresponde a la cuenca húmeda. Está situada sobre los 2500 m.s.n.m. en la región de Huancavelica, no cuenta con grandes nevados o glaciares y existen 150 pequeñas lagunas inventariadas (INRENA, 2007). Entre ellas están las tres grandes lagunas del sistema Choclococha: Choclococha, Orcococha y Ccaracocha, que cumplen un papel muy significativo en el ciclo hidrológico de la cuenca.

La zona media y baja de la cuenca está situada entre los 300 y 480 m.s.n.m. en la región de Ica. Abarca desde Tincoca hasta el sur de Ocucaje. Aquí se encuentra la mayor superficie del área cultivada y que corresponde al valle, donde se ubican la pequeña agricultura tradicional, exparceleros, medianos agricultores y las principales empresas agroexportadoras. El curso inferior o zona baja de la cuenca se extiende desde la depresión de Ocucaje hasta la desembocadura del río.

Las lluvias caen sobre la cuenca en los meses de verano, condicionando que el río tenga descargas solo en esta estación y con volúmenes muy variables. Terminado el periodo de lluvias, el río se alimenta del escurrimiento y luce aparentemente seco en abril⁴. Las lluvias, incluso en las zonas altas, presentan un bajo índice, de allí que el río Ica sea uno de los de menor caudal de toda la costa. El régimen de aguas lo constituye el agua de avenida que se presenta entre diciembre y marzo, y el agua regulada de Choclococha de setiembre a octubre. La cuenca presenta eventos extremos, como sequías e inundaciones, de manera recurrente.

El agua superficial en el valle de Ica se caracteriza por su extrema variabilidad, lo que permite el acceso a ella solo en los meses mencionados. Para los agricultores, esto ha significado que deban manejar altos niveles de incertidumbre, lo cual desde épocas prehispánicas los llevó a crear fuertes organizaciones para el manejo del agua (Oré, 2006).

El acuífero Ica-Villacurí

Dada su extensión, capacidad de almacenamiento y transmisión, se constituye en el mayor acuífero a nivel nacional, representando 40 % de la oferta hídrica de aguas subterráneas del país; de allí la importancia que ha tenido y tiene como fuente de agua para

The total extension of the natural basin is 7711 km², but it is connected to the Choclococha system, whose area is 392 km²; this means that the basin extension is increased to an area of 8103 Km².

The high zone of the basin corresponds to the wet basin. It is located above 2500 masl in the Huancavelica region; it does not have large snow caps or glaciers, and there are 150 small lagoons registered (INRENA, 2007). Among these, there are three lagoons of the Choclococha system, Choclococha, Orcococha and Ccaracocha, which fulfill a very significant role in the hydrological cycle of the basin.

The medium and low zone of the basin is located between 300 and 480 masl, in the Ica region. It covers from Tincoca to the south of Ocucaje. Here is where the largest surface of the area cultivated is found, and it corresponds to the valley, where traditional small farming is located, as well as former smallholders, medium farmers, and the main agro-exporting enterprises. The inferior course or low zone of the basin extends from the Ocucaje depression to the river's mouth.

Rains fall on the basin during the summer months, conditioning the river to having discharges only during this season and with quite variable volumes. Once the rain period ends, the river is fed from runoffs and seems apparently dry in April⁴. The rains, even those in the high zones, present a low index; from this that the Ica River is one of those with least flow in the whole coast. The water regime is constituted by flood water that occurs between December and March, and the water regulated from Choclococha from September to October. The basin has extreme events, such as drought and flooding, in a recurring manner.

Superficial water in the Ica Valley is characterized by its extreme variability, which allows access to it only in the months mentioned. For farmers, this has meant that they should manage high levels of uncertainty, which led them to create strong organizations for water management since Pre-Hispanic times (Oré, 2006).

The Ica-Villacurí aquifer

Given its extension, capacity for storage, and transmission, it is constituted into the largest aquifer at the national level, representing 40 % of the water offer for underground waters in the country; from this the importance it has had and now has as a

Cuadro 1. Aportes de agua superficial y subterránea al agro iqueño en 1990 y 2010 (millones de metros cúbicos).
Table 1. Superficial and underground water contributions to Ica agriculture in 1990 and 2010 (millions of cubic meters).

Fuentes	Agua superficial				Agua subterránea		Total	
	Agua de avenida		Agua regulada		1990	2010	1990	2010
Años	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010
Volumen	120	208	90	90	210	563.150	420	861
Porcentaje	29 %	25 %	21 %	10 %	50 %	65 %	100 %	100 %

En el presente cuadro se puede observar el aumento del uso del agua subterránea en Ica, lo cual revela su importancia para la agricultura iqueña. ♦ This table shows the increase in underground water use in Ica, which reveals its importance for Ica agriculture.

Fuente: informe del ingeniero Rolando Lecca. Dirección de Aguas de la Zona Agraria VI de Ica (febrero de 1990). Informe de la Autoridad Nacional del Agua (2010). ♦ Source: report by the engineer Rolando Lecca. Dirección de Aguas de la Zona Agraria VI de Ica (February, 1990). Informe de la Autoridad Nacional del Agua (2010).

el desarrollo de la agricultura en Ica. El afloramiento del agua subterránea en la zona dio lugar a lagunas hermosas y tradicionales, como Huacachina.

La explotación del agua subterránea se introdujo en Ica en los años treinta y tuvo su primer auge en los cincuenta, lo que hizo posible que a inicios de los sesenta surgieran grandes y modernas haciendas algodóneras (Oré, 2006). Se accede al agua subterránea mediante pozos, para lo que se necesita una inversión inicial en infraestructura. Por su carácter permanente y su apropiación privada garantizaba a los agricultores una dotación fija y constante del recurso durante todo el año. Caracterizada por su alto grado de pureza, es la principal fuente de consumo humano o de uso poblacional desde los años sesenta en Ica.

En los años noventa el agua subterránea en el valle aportaba 50 % del volumen utilizado en la agricultura, pero actualmente este porcentaje llega a 65 %. Mientras que los cultivos tradicionales del valle —uvas, menestras, diversidad de frutales y algodón— son regados con agua superficial, los nuevos cultivos son regados exclusivamente con agua subterránea mediante equipos de riego tecnificado. (Cuadro 1).

Casi la totalidad (97 %) de los agricultores del valle de Ica utilizan solamente el riego superficial, mientras que un escaso porcentaje utiliza el agua subterránea; sin embargo, estos últimos concentran la mayor cantidad de agua y de hectáreas cultivadas en el valle.

ACTORES E INSTITUCIONES EN LA CUENCA

Zona baja

El valle de Ica, ubicado en la zona baja de la cuenca, experimentó un auge agroexportador en la última década que lo llevó a posicionarse como uno de los

source of water for agriculture development in Ica. The water emergence from underground waters in the zone gave place to beautiful and traditional lagoons, such as Huacachina.

Underground water exploitation was introduced into Ica during the 1930s and it had its first peak during the 1950s, which made it possible for modern cotton haciendas to arise at the beginning of the 1970s (Oré, 2006). Access to underground water is done through wells, for which an initial investment in infrastructure is required. Because of their permanent character and private appropriation, this guaranteed farmers a fixed and constant allotment of the resource throughout the year. Characterized by its high degree of purity, it is the main source of water in Ica for human consumption or for the population's use since the 1970s.

In the nineties, underground water in the valley contributed 50 % of the volume used in agriculture, although currently this percentage reaches 65 %. While the traditional crops in the valley – grapes, pulses, fruit tree diversity and cotton – are irrigated with superficial water, the new crops are irrigated exclusively with underground water through technified irrigation equipment (Table 1).

Almost all farmers (97 %) in the Ica valley use only superficial irrigation, while a low percentage uses underground water; however, the latter concentrates the greatest amount of water and hectares cultivated in the valley.

ACTORS AND INSTITUTIONS IN THE BASIN

Low zone

The Ica Valley, located in the low zone of the basin, experimented an agro-exports peak during the

principales valles agro-exportadores de la costa peruana con productos como el espárrago, la páprika, la uva Red Globe y la palta Hass, entre otros. Sus mercados de destino fueron paaises europeos y asiáticos, así como Estados Unidos. Sin embargo, este crecimiento vertiginoso trajo como consecuencia el descenso de la napa freática del acuifero por la sobreexplotación del agua subterránea (Oré, Bayer, Chiong y Rendón, 2012), lo que ha ocasionado la emergencia hídrica en el valle.

Si bien esta situación de emergencia es conocida y difundida en los medios masivos de comunicación, se conocen menos las implicancias de la nueva normatividad jurídica del recurso y las nuevas funciones del Gobierno Regional de Ica en la gestión del agua, así como las transformaciones que el auge agroexportador ha generado en el valle.

- a) Las organizaciones de usuarios de riego con agua superficial y agua subterránea
- b) Las comisiones y juntas de usuarios de riego

Las comisiones de regantes y las juntas de usuarios de riego, bajo la intervención estatal, fueron creadas a raíz de la Ley de Aguas de 1969. Ellas dependían de las Administraciones Técnicas de Riego (ATDR), así como de la antigua Dirección General de Aguas, la cual formaba parte del Ministerio de Agricultura. A fines de 1989 se promulga el DL 03789AG, por lo que son las juntas las que asumen todas las funciones en relación con los sistemas de riego. Desde esa fecha a la actualidad las juntas han atravesado fuertes cambios organizativos e institucionales. A raíz de la nueva Ley de Recursos Hídricos éstas son monitoreadas por organismos estatales, como la Administración Local del Agua (ALA Ica); tienen relaciones con la nueva Autoridad Administrativa del Agua (AAA) y dependen de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), en la ciudad de Lima.

Las organizaciones tradicionales de riego en Ica son las de agua superficial y comprenden a los pequeños agricultores, exparceleros y medianos agricultores agrupados en la Junta de Usuarios del Río Ica (JUDRI) y en la Junta de Usuarios de Riego La Achirana-Santiago de Chocorvos (JURLASCH). La principal característica de ambas juntas es el nivel de organización o acción colectiva para la operación y mantenimiento de sus sistemas de riego. Todas sus actividades son normadas y están sujetas a turnos de

last decade that lead it to become positioned as one of the main agro-exporting valleys of the Peruvian coast with products such as asparagus, paprika, Red Globe grape, Hass avocado, among others. Their destination markets were European and Asian countries, as well as the United States. However, this vertiginous growth had the consequence of decreasing the aquifer's water table as a result of underground water overexploitation (Ore, Bayer, Chiong and Rendón, 2012), causing the water emergency in the valley.

Although this situation of emergency is known and divulged in the mass media, the implications of the new legal normalcy of the resource and the new functions of the Ica Regional Government in water management, as well as the transformations that the agro-exports peak have generated, are less understood.

- a) Irrigation users' organizations with superficial water and underground water.
- b) Irrigation users' commissions and boards.

The irrigators' commissions and the irrigation users' boards, under state intervention, were created as a result of the 1969 Water Law. They depended on the Technical Irrigation Administrations (*Administraciones Técnicas de Riego*, ATDR), and on the former General Water Direction (*Dirección General de Aguas*), of which the Ministry of Agriculture was part. At the end of 1989, the DL 03789AG was promulgated, so that it is the boards that take on all the functions related to the irrigation systems. From that date until today, the boards have undergone strong organizational and institutional changes. As a result of the new Water Resources Law, they are monitored by state organizations, such as the Local Water Administration (*Administración Local del Agua*, ALA Ica); they are linked to the new Water Administrative Authority (*Autoridad Administrativa del Agua*, AAA) and depend upon the National Water Authority (*Autoridad Nacional del Agua*, ANA), in the city of Lima.

Traditional irrigation organizations in Ica are those for superficial water and comprise the small farmers, former smallholders, and medium farmers grouped in the Ica River Users' Board (*Junta de Usuarios del Río Ica*, JUDRI) and the La Achirana-Santiago de Chocorvos Irrigation Users' Board (*Junta de Usuarios de Riego La Achirana-Santiago de Chocorvos*,

riego y al pago de la tarifa de agua.

La mayoría de los usuarios de estas organizaciones son agricultores que poseen entre una y cuatro hectáreas, cuya producción se basa en cultivos de pan llevar (maíz, papa, pallares, etcétera), algodón y vid. A excepción del algodón, el destino de estos productos es el mercado nacional. En los últimos años enfrentaron caídas de precios de sus principales productos comerciales. A pesar de su frágil situación frente al mercado, la exportación es una meta a la que muchos pequeños productores aspiran, tal como lo expresa el actual himno de la JURLASCH:

Campeños alzando su bandera
 Desdeñando fatigas con tesón
 Vencedores de la sequía esperan
 El prodigio de la agroexportación

Sin embargo, la agroexportación es una paradoja para el valle. Mientras esta actividad ha experimentado un crecimiento sostenido en la última década, con nuevos cultivos como el espárrago, la páprika, la palta Hass y la uva Red Globe, entre otros, la pequeña agricultura ha sufrido serios reveses a raíz de la fluctuación de los precios del algodón, que revelan la difícil situación en la que se encuentra mayormente los ex parceleros.

Las organizaciones de usuarios de agua subterránea

Las grandes empresas agroexportadoras son las que han venido utilizando preferentemente el agua subterránea. El uso de avanzada tecnología de riego hizo posible el florecimiento de esta actividad en las zonas áridas aledañas al valle de Ica y en la zona de Villacurí, donde conocidas empresas adquirieron grandes áreas de terreno que pertenecían a exparceleros de cooperativas y a medianos propietarios.

La concentración de aguas subterráneas ha sido un proceso paralelo al de la concentración de tierras, aunque en forma menos visible. Las organizaciones de usuarios de agua subterránea surgieron en 2005 a raíz del grave descenso de la napa freática, el estancamiento en el otorgamiento de derechos de uso de agua subterránea y porque sus pedidos ante las autoridades nacionales vinculadas al agua eran ignorados. El jefe de la Administración Técnica de Riego-Ica en esos años recogió el pedido de los agricultores y los

JURLASCH). The principal characteristic of both boards is the level of organization or collective action for the operation and maintenance of their irrigation systems. All of their activities are regulated and are subject to irrigation shifts, and to the payment of the water fee.

Most of the users from these organizations are farmers who own between one and four hectares, whose production is based in crops for bread (maize, potato, lima beans, etc.), cotton and grapevine. With the exception of cotton, the destiny of these products is the national market. In recent years, they faced price falls of their main commercial products. Despite their fragile situation facing the market, exportation is a goal that many small farmers aspire to, as is expressed by the current hymn of the JURLASCH:

Campeños alzando su bandera [Peasants lifting their banner]
Desdeñando fatigas con tesón [Dismissing weariness with tenacity]
Vencedores de la sequía esperan [Victors of the drought they await]
El prodigio de la agro exportación [The wonder of agro-exportation]

However, agro-exports are a paradox for the valley. While this activity has experienced a sustained growth during the last decade, with new crops such as asparagus, paprika, Hass avocado and Red Globe grape, among others, small-scale agriculture has suffered serious setbacks due to the fluctuation of cotton prices, which reveals the difficult situation that former smallholders are mostly in.

Users' organizations of underground water

The large agro-exporting companies are the ones that have been using underground water preferably. The use of technological irrigation advances made it possible for this activity to bloom in arid zones adjacent to the Ica Valley and the Villacurí zone, where well-known companies purchased large areas of land that belonged to former smallholders from cooperatives and to medium landowners.

The concentration of underground waters has been a process parallel to that of land concentration, although in less visible ways. The underground water users' organizations arose in 2005 as a result of the

convocó para conformar la organización de usuarios de aguas subterráneas para tener opinión vinculante en la resolución de conflictos y el otorgamiento de derechos de uso de aguas.

Antes de organizarse, los usuarios de aguas subterráneas se sentían desatendidos y marginados con respecto al otorgamiento de sus derechos de agua. Los bancos les pedían licencia de agua. Pero a raíz del DL 1081 y su reglamentación el trámite estaba centralizado y burocratizado en Lima. Los usuarios estaban decepcionados y querían que sea su autoridad local de aguas quien les otorgue el derecho. Con la derogación de este DL 1081 le devolvieron las facultades a los administradores de aguas (ATDR) para poder otorgar derechos de uso del agua. Esto fue un triunfo de las organizaciones de usuarios de agua subterránea (J. Chiong, ex funcionario de la ATDR Ica, entrevista del 10 agosto de 2011).

En 2005 también se formaron las primeras comisiones de regantes de aguas subterráneas del país con el reconocimiento oficial de la autoridad de aguas. Hay que resaltar el pedido de contar con una tarifa de agua que les permitiera solventar su organización y realizar el monitoreo y la recarga del acuífero. En 2008 se forma la primera Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas en las Pampas de Villacurí, creándose también un nuevo distrito de riego en la intercuenca de los ríos Pisco e Ica, sirviendo esto de experiencia para la formación de la Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica en 2009 (JUASVI). Su funcionamiento ha sido irregular debido a la ausencia de una reglamentación sobre el agua subterránea y por las características de sus integrantes.

¿Quiénes son los usuarios de agua subterráneas? En su mayoría, conformados por grandes agricultores iqueños, empresas nacionales e internacionales. La apropiación del recurso hídrico es individual y no existen instrumentos de medición en los pozos que permitan una cierta regulación o control. No había tampoco una organización para la explotación racional del recurso o para la protección del acuífero. El organismo local de Ica (ALA Ica, antes ATDR) no se preocupaba por regularizar los derechos de uso de agua subterránea, normar el funcionamiento de los pozos ni de hacer participar a los usuarios. Estas tareas eran difíciles de aplicar en la práctica por no

serious decrease of the water table, the stagnation in granting underground water use rights, and because their demands to national authorities related to water were ignored. The chief of the Ica Technical Irrigation Administration during these years heard the farmers' demand and called them to establish the underground water users' organization, to have a binding opinion for conflict resolution and granting of water use rights.

Before organizing themselves, the underground water users felt disregarded and marginalized regarding granting of their water rights. The banks asked for water licenses. However, because of the DL 1081 and their regulation, the procedure was centralized and bureaucratized in Lima. The users were disappointed and wanted their local water authority to give them the right. With the repeal of this DL 1081, the faculties were returned to the water managers (ATDR) to be able to grant water use rights. This was a triumph of the underground water users' organizations (J. Chiong, former officer of the Ica ATDR, interviewed on August 10th, 2011).

In 2005 the first underground water irrigators' commissions of the country were formed, with the official recognition of the water authority. The



Cebolla en la Pampa de Villacurí, Ica, Perú. ♦ Onion in the Pampa de Villacurí, Ica, Peru.

Fotografía tomada por Anais Marshal en mayo de 2007. ♦ Photograph by Anais Marshal on May, 2007

Figura 1. Agroexportación en el desierto iqueño.
Figure 1. Agro-exports in the Ica Desert.

existir estudios previos sobre la situación del acuífero. Los fundos cuentan con vigilancia armada personal y privada que impiden el acceso a los mismos. La explotación del agua del subsuelo no está regida por turnos: la extracción de agua es de día y de noche en forma continua y no estaba sujeta a control o monitoreo.

La principal característica de un usuario de agua subterránea es que es empresario o agroexportador, tiene un comportamiento individualista y orientado al interés puramente económico. Tiene recursos económicos y es sujeto de crédito. Tiene formación profesional y conexiones con el mercado internacional y relaciones con funcionarios y de las altas esferas económicas y políticas que le facilita llegar a instancias de decisión. Proviene de familias empresariales de diversos sectores como la minería, industria, comercio. También proviene de la alta esfera social de Ica como los Elías, Benavides, Camino, Olaechea, Rubini u otros. Posee grandes extensiones de terrenos cultivados (I. Vilca, funcionario del ALA Ica, entrevista del 05 de octubre de 2011).

La JUASVI ha venido cobrando poder a nivel regional y nacional; ellos son los que han promovido los nuevos proyectos de afianzamiento hídrico para el valle. Son los nuevos protagonistas en la gestión del agua.

Las relaciones entre organizaciones de usuarios: competencias y alianzas

Las organizaciones de agua superficial sufrieron importantes cambios en los últimos años. Un buen ejemplo es el caso de la Comisión de Regantes de La Achirana la cual, para poder ser reconocida como junta de usuarios y frente a una antigua rivalidad con la junta del río Ica, incorporó dentro de sus asociados a la Comisión de Regantes de Santiago de Chocorvos, ubicada en la zona media de la cuenca; de esta forma, en 2006 pudo ser reconocida como Junta de Usuarios de La Achirana y Santiago de Chocorvos (JURLASCH), desafiando una antigua norma del Reglamento Nacional de Usuarios, según la cual solo podía haber una junta de usuarios por cada valle de la costa.

Las relaciones entre las juntas de agua superficial y subterránea se han incrementado a raíz de la emergencia

demand to have a water fee that allowed them to afford their organization and perform monitoring and recharging of the aquifer should be highlighted. In 2008, the first Underground Water Users' Board from Pampas de Villacurí was formed, and a new irrigation district was also created in the inter-basin of the Pisco and Ica rivers, serving as an experience for the formation of the Ica Valley Underground Water Users' Board (*Junta de Usuarios de Aguas Subterráneas del Valle de Ica*, JUASVI) in 2009. Their functioning has been irregular due to the lack of regulations on underground water and because of the characteristics of its members.

Who are the users of underground water? They are mostly large-scale farmers in Ica, national and international companies. The appropriation of the water resource is individual and there are no measurement instruments in the wells that allow a certain regulation or control. There was not an organization either, to oversee the rational exploitation of the resource or the aquifer's protection. The local Ica body (ALA Ica, formerly ATDR) was not preoccupied with regularizing the rights of underground water use, establishing norms for the functioning of the wells or for engaging the users. These tasks were difficult to apply in practice because there were no prior studies about the aquifer's situation. The estates have personal and private armed vigilance that prevent access to them. Water exploitation from the subsoil is not regulated by shifts: water extraction is done during the day and night continuously, and it was not subject to control or monitoring.

The main characteristic of an underground water user is that he is a businessman or agro-exporter, has an individualistic behavior and is guided by a purely economic interest. He has financial resources and is subject to credit. He has professional training and connections with the international market, as well as relationships with officials and the high economic and political spheres that make it easy for him to reach decision instances. He comes from entrepreneurial families of various sectors such as mining, industry and commerce. He is also from the high social sphere in Ica, for example the families Elías, Benavides, Camino, Olaechea, Rubini, or others. He owns large areas of cultivated lands (I. Vilca, officer from ALA Ica, interviewed on October 5th, 2011).

hídrica, pues ello ha obligado a las agroexportadoras y a su organización de usuarios a pactar obras de mantenimiento de la infraestructura de agua superficial y, al mismo tiempo, ha contribuido a ejercer presión para la realización de los proyectos de infraestructura mayor. No obstante, las juntas de agua superficial han cedido la iniciativa en estos temas a la JUASVI, desaprovechando oportunidades para establecer acuerdos más ventajosos.

Por otro lado, los pequeños agricultores agrícolas, quienes son a su vez usuarios de las juntas de aguas superficiales, no se han comprometido con los problemas del agua subterránea. Esto, sumado a diversas diferencias internas entre usuarios y dirigentes, abre preguntas sobre las características de la representación dentro de estas organizaciones de riego.

Cabe advertir que, aun cuando formalmente la JUASVI representa a todos los usuarios de riego con aguas del subsuelo del valle, la mayoría de los directivos pertenecen a importantes empresas agroexportadoras o están relacionados con ellas. En tal sentido, la JUASVI actúa como un gremio empresarial más que como una junta de usuarios convencional. De ahí que esta organización y sus asociados tengan mucho interés en influir en instancias de toma de decisiones regionales y nacionales para lograr la realización de lo que llaman una «hoja de ruta».

A pesar de ser una institución nueva, la JUASVI está logrando influir en los procesos de gestión del agua del valle; por ejemplo, lograron que la ALA Ica abriera un proceso de consulta entre los regantes con agua subterránea, representados en sus organizaciones de usuarios, para hacer observaciones a la Resolución Jefatural que ampliaba la prohibición de perforación de pozos y otorgamiento de derechos de agua.

Mientras la JUASVI y los agroexportadores han logrado hacerse un espacio entre las instituciones más influyentes del valle, las juntas de usuarios de aguas superficiales mantienen su importancia como organizaciones que controlan la distribución del agua de riego y ejercen la representación de los intereses de los pequeños y medianos productores de Ica.

El papel central que tienen las juntas de usuarios de aguas superficiales es reconocido por los propios agroexportadores y miembros de la JUASVI, pues ellos saben que sin el apoyo de estas organizaciones y su capacidad de movilización no sería posible pensar en la realización de los proyectos de infraestructura

The JUASVI has been attaining power at the regional and national level; they are the ones that have promoted new projects for water consolidation in the valley. They are the new protagonists in water management.

Relationships between users' organizations: competition and alliances

Organizations for superficial water suffered important changes in recent years. A good example is the case of the La Achirana Irrigators' Commission, which, in order to be recognized as a users' board and facing an ancient rivalry with the Ica River Board, incorporated within its associates the Irrigators' Commission from Santiago de Chocorvos, located in the mid-zone of the basin; therefore, in 2006, it could be recognized as the La Achirana and Santiago de Chocorvos Users' Board (*Junta de Usuarios de La Achirana y Santiago de Chocorvos*, JURLASCH), challenging an ancient norm by the National Users' Regulations, according to which there could only be one users' board in each valley on the coast.

The relationships between the superficial and underground water boards have increased as a result of the water emergency, since this has forced them into agro-exports and their users' organizations to agree on maintenance works for the superficial water infrastructure and, at the same time, has contributed to exercising pressure for the building of larger infrastructure projects. Nevertheless, the superficial water boards have relinquished the initiative for these issues to the JUASVI, losing out on opportunities to establish more advantageous agreements.

On the other hand, small agricultural producers, who are at the same time users of superficial water boards, have not committed to the problems of underground water. This, in addition to various internal differences between users and leaders, generates questions about the characteristics of representation within these irrigation organizations.

It should be mentioned that, even when the JUASVI formally represents all of the irrigation users with subsoil waters from the valley, most of the directors belong to important agro-exporting companies or are related to them. In this sense, the JUASVI acts like an entrepreneurial union rather than as a conventional users' board. From this that

mayor en la cuenca, dado que siguen manteniendo su carácter representativo y su legitimidad frente a la autoridad.

Entre ambas juntas de usuarios de agua superficial y subterránea se vienen generando dinámicas de competencia, negociación, conflictos y alianzas ante la escasez del agua.

INSTITUCIONES PÚBLICAS

Gobierno Regional de Ica

El Gobierno Regional de Ica (GORE-Ica) inició sus actividades en 2003 con las nuevas políticas de descentralización del Estado. En los últimos años fue asumiendo nuevas funciones en la gestión del agua, a raíz de la incorporación del Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETACC)⁵. El gobierno regional cuenta con significativos recursos económicos provenientes no solo de la agroexportación, sino también del canon minero de Marcona.

Dos momentos han marcado la actuación del Gobierno Regional en la cuenca de Ica: la construcción del canal Incahuasi para traer agua de Huancavelica y que dio origen al conflicto Ica-Huancavelica (2008-2009), y en el que se lideró el proceso de formación del Consejo de Recursos Hídricos (2011). El primero, a raíz de la implementación de un proyecto de afianzamiento hídrico para el valle —que consistía en traer agua de Huancavelica— generó la reacción negativa de los huancavelicanos. El segundo es un proceso *sui generis* fomentado por la nueva Ley de Recursos Hídricos, pero que se ha visto influido por la forma como se desarrolló el conflicto entre iqueños y huancavelicanos en los años anteriores. Veámoslos brevemente.

En el primer caso, el conflicto por el agua entre Ica y Huancavelica, uno de los actores principales ha sido el Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha (PETACC), que depende del Gobierno Regional de Ica. Su principal objetivo es incrementar las disponibilidades hídricas en el valle de Ica y garantizar el normal funcionamiento y conservación de la infraestructura hidráulica. En concordancia con esto, el PETACC promovió los estudios técnicos necesarios para actualizar y viabilizar los proyectos de afianzamiento hídrico del valle, pero también asumió las tareas de acercamiento y negociación con las comunidades huancavelicanas, incluso más allá de sus atribuciones técnicas formales.

the organization and its associates have much interest in influencing the instances that make regional and national decisions to achieve the implementation of what they call a “route map”.

Despite it being a new institution, JUASVI is managing to influence the processes of water management in the valley; for example, they were able to influence ALA Ica to open a consultation process among underground water irrigators, represented in their users’ organizations, to make observations to the Chief Resolution that broadened the prohibition of well-drilling and granting water rights.

While JUASVI and the agro-exporters have managed to get a spot among the most influential institutions of the valley, the superficial water users’ boards maintain their importance as organizations that control the distribution of irrigation water and represent the interests of the small-scale and medium-scale producers from Ica.

The central role of superficial water users’ boards is recognized by the agro-exporters themselves and members of JUASVI, since they know that without the support from these organizations and their ability for mobilization, it would not be possible to think about the production of larger infrastructure projects in the basin, given that they still maintain their representative nature and their legitimacy in face of the authorities.

Between both superficial and underground users’ boards, there are dynamics of competition, negotiation, conflicts and alliances in face of the water scarcity.

PUBLIC INSTITUTIONS

Ica Regional Government

The Ica Regional Government (*Gobierno Regional de Ica*, GORE-Ica) began its activities in 2003 with the new policies for decentralization of the State. In recent years new functions were assumed in water management, as a result of the incorporation of the Special Tambo Ccaracocha Project (*Proyecto Especial Tambo Ccaracocha*, PETACC)⁵. The regional government has significant financial resources from not only agro-exports, but also from the mining gorge in Marcona.

Two moments have marked the performance of the Regional Government in the Ica Basin: the

En el segundo caso, en la formación del Consejo de Recursos Hídricos, el Gobierno Regional de Ica promovió la constitución del grupo impulsor del Consejo de Recursos Hídricos y el grupo técnico, los cuales debían encargarse de formar la representación iqueña del Consejo de Recursos Hídricos y de hacer los estudios técnicos que la sustentan. Sin embargo, los procesos realizados por el grupo impulsor no fueron los adecuados para propiciar la participación de los actores de la cuenca, en especial los de Huancavelica. El grupo impulsor y el Gobierno Regional de Ica continuaron con el proceso y lograron integrar la representación de Ica, pero no consiguieron que el Gobierno de Huancavelica avalara el Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Este proceso será revisado con mayor detalle en los siguientes puntos.

Transitando hacia una nueva jerarquía institucional: las instituciones estatales vinculadas al agua

Con la promulgación de la Ley General de Aguas de 1969 las Administraciones Técnicas de los Distrito de Riego (ATDR) se convirtieron en el máximo nivel administrativo. Su autoridad era reconocida y tenía legitimidad entre los usuarios de riego y, en general, en la población. En la década de los años noventa la Administración Técnica de Distrito de Riego era un órgano dependiente de la Intendencia de Recursos Hídricos, la cual a su vez lo era del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), adscrito al Ministerio de Agricultura. A nivel local, la ATDR Ica era la instancia administrativa del agua decisiva: controlaba y fiscalizaba el uso de los recursos hídricos y la entrega de derechos de uso de agua para la agricultura. A pesar de ser un organismo administrativo del nivel local con bajos recursos, las facultades que tenía como ente administrativo y técnico le otorgaban un poder ostensible en el campo.

Sin embargo, con la nueva Ley de Recursos Hídricos N°29338 de 2009 se consolida el Nuevo Sistema Nacional de los Recursos Hídricos, con la aparición de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y autoridades intermedias que gestionen múltiples cuencas, las Autoridades Administrativas del Agua (AAA) y las Autoridades Locales del Agua (ALAS), designadas por unidad hidrográfica. De esta forma se produce una reconfiguración administrativa de los ámbitos jurisdiccionales a nivel de las autoridades regionales y locales. (Figura 2).

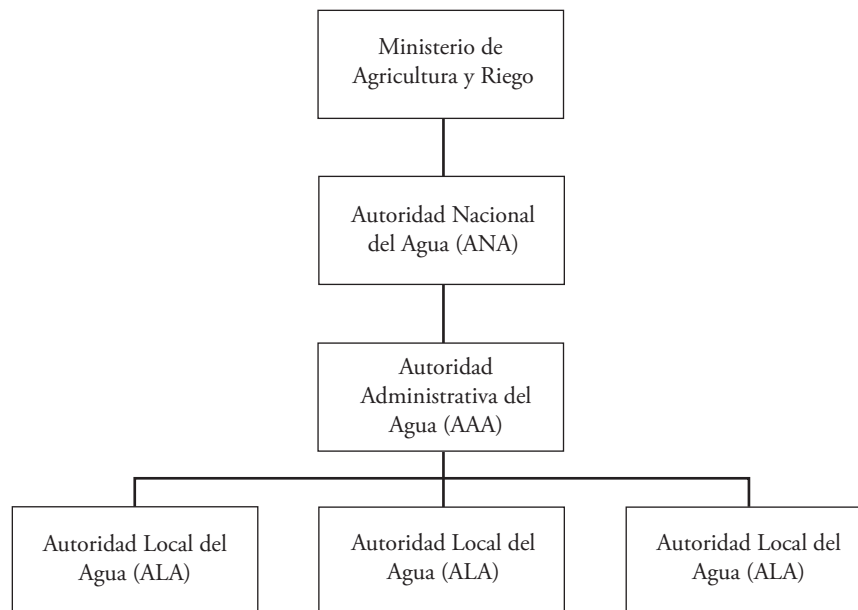
construction of the Incahuasi canal to extract water from Huancavelica and which gave rise to the Ica-Huancavelica conflict (2008-2009), and where the process of formation of the Water Resources Council was lead (2011). The first, due to the implementation of a project for water consolidation in the valley – which consisted in transporting water to Huancavelica – generated the negative reaction of the Huancavelica population. The second is a *sui generis* process fostered by the new Water Resources Law, but which has been influenced by the way in which the conflict developed between Ica and Huancavelica residents in prior years. Let us revise them briefly.

In the first case, the conflict over water between Ica and Huancavelica, one of the principal actors has been the Special Tambo-Ccaracocha Project (*Proyecto Especial Tambo-Ccaracocha*, PETACC), which depended on the Ica Regional Government. Its main objective is to increase water availability in the Ica Valley and to guarantee the normal functioning and conservation of the hydraulic infrastructure. In agreement with this, the PETACC promoted the necessary technical studies to update and make viable the projects for water consolidation in the valley, but it also assumed the tasks of reconciliation and negotiation with the Huancavelica communities, even beyond the formal technical responsibilities.

In the second case, with the formation of the Water Resources Council, the Ica Regional Government promoted the constitution of the driver group of the Water Resources Council and the technical group, which had to take charge of integrating the Ica representation to the Water Resources Council and of performing the technical studies that support it. However, the processes performed by the driver group were not adequate to foster the participation of actors in the basin, particularly those from Huancavelica. The driver group and the Ica Regional Government continued with the process and managed to integrate the Ica representation, but they were not able to get the Huancavelica Government to approve the Basin's Water Resources Council. This process will be described in more detail in the following sections.

Transitioning towards a new institutional hierarchy: state institutions linked to water

With the enactment of the General Waters Law in 1969, the Technical Administrations of Irrigation



Organigrama de la Autoridad Nacional del Agua y sus órganos desconcentrados. ♦ Organigram of the National Water Authority and its decentralized organizations.

Fuente: Ley de Recursos Hídricos 29338. ♦ Source: Water Resources Law 29338.

Figura 2. Organigrama actual del sistema nacional del agua.
Figure 2. Current organigram of the national water system.

En 2009 la Ley de Recursos Hídricos dio inicio a grandes transformaciones en la estructura organizacional de la autoridad del agua y a cambios normativos igualmente relevantes. De esta manera, la antigua ATDR Ica pasó a ser la Autoridad Local del Agua de Ica y se convirtió en una unidad orgánica de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) Cháparra-Chincha, la cual agrupa a las cuencas Cháparra-Acarí, Grande, Ica, Pisco, San Juan y al espacio intercuenca de Villacurí.

Durante los primeros años de la implementación de la ley (2009-2010), la ALA Ica asumió el rol de autoridad principal del agua en la cuenca y participó en procesos tales como los conflictos generados por la sobreexplotación de aguas subterráneas, las negociaciones entre iqueños y huancavelicanos por los proyectos especiales de irrigación y un accidentado inicio de formación del Consejo de Recursos Hídricos interregional. No obstante, se puso énfasis en atender las necesidades del valle y en absorber a los usuarios de la parte media y alta de la cuenca dentro del ordenamiento institucional impuesto por la ley; es decir, agruparlos en comisiones y juntas de usuarios bajo el supuesto de que este marco institucional promueve un manejo participativo, racional y eficiente del agua.

Districts (*Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego*, ATDR) became the highest administrative level. Their authority was recognized and had legitimacy among irrigation users and, in general, among the population. During the 1990s, the Technical Administration of Irrigation Districts was an organization that depended on the Water Resources Management, which in turn was dependent of the National Institute of Natural Resources (*Instituto Nacional de Recursos Naturales*, INRENA), affiliated to the Ministry of Agriculture. At the local level, the Ica ATDR was the decisive administrative instance on water: it controlled and regulated the use of water resources and the granting of water use rights for agriculture. In spite of being an administrative body at the local level with low resources, the faculties it had as managing and technical entity gave it an ostensible power in the field.

However, with the new Water Resources Law N° 29338 from 2009, the new Water Resources National System was consolidated, with the appearance of the National Water Authority (*Autoridad Nacional del Agua*, ANA) and intermediate authorities that manage multiple basins, the Administrative Water Authorities (*Autoridades Administrativas del Agua*,

Con la finalización del proceso de implementación de la AAA Cháparra-Chincha en los últimos meses de 2011, la ALA Ica tuvo que delegar facultades administrativas a esta nueva instancia y, en consecuencia, poder. En el marco de la nueva ley la instancia local de la autoridad del agua ha perdido capacidades para tomar decisiones importantes en su jurisdicción. Una vez instalado el nuevo nivel de la autoridad, la instancia local solo se encarga de dar permisos y autorizaciones, monitorea las actividades de las organizaciones de usuarios y coordina con ellas.

Desde el punto de vista organizacional, el proceso de formación de la AAA Cháparra-Chincha tomó casi tres años desde la promulgación de la ley. No obstante, en agosto de ese mismo año la AAA aún no estaba completamente operativa, pues en once meses —contando desde la fecha del nombramiento de su director— no se había logrado completar el cuerpo de funcionarios, al parecer debido a un recorte presupuestal a inicios de 2011. En consecuencia, la AAA absorbió personal de sus autoridades locales⁶. Esto tuvo repercusiones en algunas funciones de la ALA Ica, particularmente en el monitoreo y fiscalización de los recursos hídricos del subsuelo, terminando con tan solo dos profesionales, lo que redujo aún más la capacidad de la ALA para ejercer control sobre el acuífero en un momento crítico.

Las transformaciones de la autoridad no se limitaron al valle de Ica, sino que también dieron paso a la creación y delimitación de la ALA Río Seco. Esta autoridad administra las zonas de Villacurí y Lanchas, un espacio con gran actividad agroexportadora y niveles críticos de sobreexplotación de las aguas subterráneas⁷.

En suma, la nueva jerarquía institucional creada por la Ley de Recursos Hídricos 29 338 ha promovido la aparición de un nuevo organismo subnacional que vincula los niveles regional y nacional de la autoridad del agua. Su reciente aparición requirió de la incorporación de recursos económicos, logísticos, humanos, etcétera, con los que no se contaba antes, a diferencia del nivel local, que recibió los recursos instalados de las ATDR. En tal sentido, el proceso de formación de la AAA Cháparra-Chincha tuvo algunas consecuencias que repercutieron en la ALA Ica y otras ALA de su jurisdicción de dos maneras: en la utilización de recursos humanos que afectaron funciones tan centrales como la fiscalización del acuífero

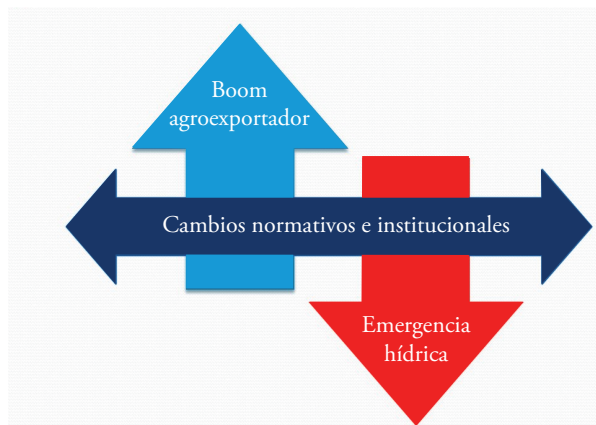
AAA) and the Local Water Authorities (*Autoridades Locales del Agua*, ALAS), designated by hydrographic unit. In this way, an administrative reconfiguration in the jurisdictional spheres is produced at the level of regional and local authorities (Figure 2).

In 2009, the Water Resources Law gave way to large transformations in the organizational structure of water authorities and to normative changes that were equally relevant. Therefore, the former Ica ATDR became the Ica Local Water Authority and moved on to being an organic unit of the Cháparra-Chincha Administrative Water Authority (AAA), which grouped the basins of Cháparra-Acarí, Grande, Ica, Pisco, San Juan, and the inter-basin space of Villacurí.

During the first years of the law's implementation (2009-2010), the Ica ALA assumed the role of principal water authority in the basin and participated in processes such as the conflicts generated by the overexploitation of underground waters, the negotiations between Ica and Huancavelica residents over special irrigation projects, and a rough start in the formation of the inter-regional Water Resources Council. Nevertheless, there was an emphasis on addressing the needs of the valley and absorbing the users from the mid and high parts of the basin within the institutional order imposed by the law; that is, to group them into users' commissions and boards under the assumption that this institutional framework promotes a participative, rational and efficient water management.

With the end of the implementation process of the Cháparra-Chincha AAA during the last months of 2011, the Ica ALA had to delegate administrative faculties to this new instance and, as consequence, also power. Within the framework of the new law, the local instance of the water authority has lost capacities to make important decisions inside its jurisdiction. Once the new level of the authority was installed, the local instance was only in charge of granting permits and authorizations, monitoring activities by the users' organizations, and coordinating with them.

From the organizational viewpoint, the process of formation of the Cháparra-Chincha AAA took almost three years since the enactment of the law. However, in August of that same year, the AAA was still not completely operative, since in eleven months – counting from the date of its director's appointment – they had not been able to complete



Esquema que grafica el contexto iqueño del boom agroexportados, la caída del nivel freático y los cambios normativos e institucionales que está experimentando el valle. ♦ Diagram that graphs the Ica context of the agro-exports boom, the drop in the water table level, and the normative and institutional changes that the valley is experiencing.

Fuente: elaboración propia. ♦ Source: authors' elaboration.

Figura 3. Esquema del contexto iqueño de escasez y cambio institucional.

Figure 3. Diagram of the Ica context of scarcity and institutional change.

(caso de la ALA Ica) y en la absorción de capacidades administrativas, las cuales suponen el ejercicio de un poder antes concentrado en el nivel local. Debe resaltarse, sin embargo, que la ALA Ica mantiene su imagen de autoridad con los usuarios de aguas superficiales, con quienes coordina la distribución del agua superficial, mediando frecuentemente en disputas entre ellos, mientras que, por su parte, la ALA Río Seco es muy cuestionada por los usuarios de su jurisdicción.

Además de las transformaciones descritas, la autoridad del agua enfrentó también un periodo de cambios internos e inestabilidad debido a que un nuevo gobierno tomó el mando en julio de 2011, lo cual ha tenido repercusión en los niveles administrativos regionales y locales, provocando cambios que afectaron el desenvolvimiento de los funcionarios y las instituciones, especialmente en lo referido a la fiscalización del acuífero de Ica y Villacurí.

A modo de resumen sobre la gestión del agua, se puede decir que las instituciones estatales vinculadas al agua en Ica han experimentado muchos cambios en los últimos tres años; son posiblemente los actores que más han cambiado en su organización y funciones. Estos han sido de tal magnitud que han propiciado transformaciones en la estructura del poder

the body of officials, apparently due to a budget cut at the beginning of 2011. As consequence, the AAA absorbed staff from its local authorities⁶. This had repercussions in some of the functions of the Ica ALA, particularly in the monitoring and auditing of subsoil water resources; and, in the end, only two professionals remained, which further reduced the capacity of ALA to exercise control over the aquifer at a critical time.

The transformations of the authority were not limited to the Ica Valley, but rather they also gave rise to the creation and delimitation of the Río Seco ALA. This authority manages the zones of Villacurí and Lanchas, a space with great agro-exporting activity and critical levels of overexploitation of underground waters⁷.

In sum, the new institutional hierarchy created by the Water Resources Law 29338 promoted the appearance of a new subnational organization that connects the regional and national levels in water authorities. Its recent appearance required the incorporation of financial, logistic, human resources, etc., which were not available before, in contrast with the local level, which received the resources installed in the ATDRs. In this sense, the process of formation of the Cháparra-Chincha AAA had some consequences that impacted the Ica ALA and other ALAs in their jurisdiction in two ways: in the use of human resources that affected functions as central as aquifer auditing (case of the Ica ALA), and in the absorption of administrative capacities, which entail the exercise of a power that was concentrated before at the local level. It must be highlighted, however, that Ica ALA maintains its image of authority with the superficial water users' authority, with whom it coordinates the distribution of superficial water, frequently mediating in disputes between them, while in their turn, the Río Seco ALA is often questioned by users in their jurisdiction.

In addition to the transformations described, the water authority also faced a period of internal changes and instability because a new government took office in July, 2011, which has had repercussions at the regional and local administrative levels, provoking changes that affected the development of officials and institutions, particularly in what refers to auditing the Ica and Villacurí aquifer.

In sum, about water management, it can be said that the state institutions linked to water in Ica have

dentro de la organización estatal de dos maneras: a través de la autonomía administrativa de Villacurí y la zona del Sistema Choclococha, y la instauración de una entidad intermedia entre el nivel local y el nacional (la AAA Cháparra-Chincha) que ha absorbido las atribuciones más importantes de la ALA Ica. Todas estas variaciones en el diseño de la autoridad tienen como objetivo establecer un sistema de gestión integrado de los recursos hídricos, con el cual se espera atender los problemas centrales del valle desde un enfoque de cuenca; sin embargo, la visión del territorio que tienen las autoridades ha seguido privilegiando una perspectiva de la gestión de los recursos de la cuenca que otorga más relevancia a las necesidades del valle de Ica —la zona baja— que al resto de los espacios de la cuenca.

En la zona media y alta

El Gobierno Regional de Huancavelica

Fue creado en 2003 y comprende la zona media y alta de la cuenca del río Ica. No cuenta con recursos económicos significativos, a diferencia del de Ica, pero también ha tenido presidentes regionales que han sido revocados. En los últimos años ha contado con la elección de dirigentes de comunidades en puestos de importancia, lo que ha venido dando una nueva orientación a la gestión regional.

El distrito de Tambo y su anexo Reyes se encuentran en la parte media de la cuenca, en la provincia de Huaytará. Es un pequeño pueblo, en el cual la perspectiva de permanecer en el lugar es baja porque los tambinos consideran que no hay oportunidad de desarrollarse dedicándose a una agricultura que produce bajos ingresos, así como a una ganadería de pequeña escala con pastos de baja calidad.

En términos geográficos, la ubicación de Tambo en la cuenca es crucial por dos razones. Primero, porque es uno de los primeros poblados en recibir el agua del sistema Choclococha. Segundo, porque cerca del poblado se encuentra un espacio propicio para la construcción de una presa, la cual está contemplada en el proyecto Choclococha Desarrollado, pero que no ha podido concretarse por diferentes motivos.

Para las juntas de usuarios de Ica y el PETACC, Tambo es relevante porque los afecta de dos maneras. Por un lado, porque al tener acceso a las aguas del sistema Choclococha el volumen del recurso que

experienced many changes in the last three years; they are possibly the actors that have changed most in their organization and functions. Changes have been so great that they have driven transformations in the power structure within the state organization in two ways: through the administrative autonomy of Villacurí and the zone of the Choclococha System, and the establishment of an intermediate entity between the local and the national level (the Cháparra-Chincha AAA) that have absorbed the most important attributions of the Ica AAA. All of these variations in the design of the authority have the objective of establishing an integrated management system for water resources, with which it is expected that the central problems in the valley will be addressed from the perspective of a basin; however, the vision of territory that authorities have has continued to privilege a perspective of resource management in the basin that gives more relevance to the needs of the Ica Valley – the low zone – than to the rest of the spaces in the basin.

In the mid and high zone

The Huancavelica Regional Government

It was created in 2003 and covers the mid and high zone of the Ica River basin. It does not have significant economic resources, as compared to Ica, but it has also had regional presidents who have been revoked. In recent years, it has held elections of community leaders in important offices, giving rise to a new direction in regional management.

The Tambo District and its adjunct Reyes are located in the mid part of the basin, in the province of Huaytará. In a small town, where the perspective of remaining in the place is low because Tambo residents consider that there are no opportunities to develop by devoting themselves to farming that results in low income, as well as to small-scale livestock production with low-quality grass.

In geographical terms, the location of Tambo on the basin is crucial because of two reasons. First, because it is one of the first towns to receive water from the Choclococha System. Second, because near the town there is a space that is favorable for the construction of a dam, which is planned for the *Choclococha Desarrollado* project, but which has not been crystallized because of various causes.

llega al valle es casi la mitad de lo que se espera⁸. Por el otro, debido a que la presa que se construiría en Tambo permitiría almacenar agua y regular mejor las descargas del sistema. Algunos expertos sostienen que invertir en la presa de Tambo no tiene caso si no se realizan otras obras que han sido paralizadas por conflictos; sin embargo, otros consideran que el aporte de la presa sería igual de importante. Por tal motivo las juntas de usuarios siguen interesadas en el proyecto y continúan intentando persuadir a los comuneros huancavelicanos de llevarlo a cabo.

En el último año, el PETACC les ha ofrecido dos millones de soles como compensación por el espacio que ocupará el proyecto de la presa de Tambo. Muchas personas en la comunidad se entusiasmaron con las condiciones propuestas, pero no tomaron la decisión de aceptarla, recurriendo primero a una consulta técnica con el Gobierno Regional de Huancavelica.

El Gobierno Regional de Huancavelica promovió la formación del Grupo Técnico Regional del Agua (GTRAH)⁹ en 2009. Luego, desde mediados de 2011 se tomó la decisión de apoyar con mayor ímpetu los procesos de negociación que las comunidades tienen con actores externos a la región. Por ello, ambas instituciones se encuentran actualmente en coordinación permanente con las comunidades, tanto para ver el caso de los proyectos que plantea el PETACC como para promover en conjunto la formación del consejo de cuenca.

En resumen, el panorama institucional de la cuenca del río Ica es muy diverso y, en ese sentido, complejo, por lo que la gestión de los recursos hídricos en la cuenca tiene como principal característica la disputa de múltiples intereses y actores con pesos de poder relativos distintos para influir en las políticas del agua y en las decisiones administrativas para llevarlas a cabo.

En la siguiente sección se podrán observar cómo las definiciones que cada actor tiene sobre el territorio de la cuenca, la forma como se aprovechan el agua y el suelo, y la capacidad de los actores para movilizar recursos y aprovechar espacios políticos regionales y nacionales, hacen aún más complejas las relaciones entre los niveles de la autoridad del Estado, las dinámicas sociales y políticas entre las diversas zonas de la cuenca, y los discursos sobre el territorio que se ponen en juego para lograr legitimidad en las acciones de la gestión del agua.

For the Ica Users' Board and the PETACC, Tambo is important because it affects them in two ways. On the one hand, because when there is access to water from the Choclococha System, the volume of the resource that reaches the valley is almost half of what is expected⁸. On the other hand, because the dam that would be built in Tambo would allow storing water and better regulating the system's discharge. Some experts argue that investing in the Tambo dam does not make sense if other works are not carried out, which have been paralyzed by conflicts; however, others consider that the contribution of the dam would be equally important. Because of this, the users' boards continue to be interested in the project and continue to attempt to persuade the Huancavelica community members to develop it.

In the last year, the PETACC has offered two million Soles as compensation for the space that the Tambo dam project would occupy. Many people in the community were enthusiastic about the conditions proposed, but they did not make the decision of accepting it, recurring first to a technical consult with the Huancavelica Regional Government.

The Huancavelica Regional Government promoted the formation of the Huancavelica Regional Water Technical Group (*Grupo Técnico Regional del Agua, GTRAH*)⁹ in 2009. Then, since mid-2011 the decision was made to support the negotiation of communities with actors outside the region with greater force. Therefore, both institutions are currently in permanent coordination with the communities, both to explore the case of the projects that PETACC suggests and to jointly promote the formation of the basin council.

In sum, the institutional panorama of the Ica River is quite diverse and, in this sense, complex, so that management of water resources in the basin has the main characteristic of the dispute of multiple interests and actors with different relative power weights in the policies for water and in the administrative decisions to implement them.

The next section will show how the definitions each actor has about the basin territory, the way in which water and soil are exploited, and the capacity of actors to mobilize resources and take advantage of regional and national political spaces, make the relationships between the levels of authority in the State ever more complex, as well as the social and political dynamics between the various basin zones

LOS INTENTOS PARA CREAR EL CONSEJO DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA CUENCA

Inicios de un diálogo difícil: la audiencia pública de Tambo

A raíz de la emergencia hídrica se promovieron diversos proyectos, como la construcción del canal Ingahuasi o la presa de Tambo, buscando el afianzamiento hídrico del acuífero en el valle de Ica. Para ello, en abril de 2011, el Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETAC) convocó a construir la presa a los principales actores de la cuenca interesados en los proyectos especiales de afianzamiento hídrico y, para ello, llamó a una Audiencia Pública en Tambo para dialogar sobre el futuro de dicha obra. Una amplia delegación de Ica asistió a la cita; entre ellos había representantes de la JURLASCH, la JUDRI, la JUASVI, la Asociación de Agricultores de Ica, el PETACC y el Gobierno Regional de Ica. Por el lado de los huancavelicanos había representantes de las comunidades y del Gobierno Regional de Huancavelica. Por parte del gobierno central estaba un representante del Ministerio del Ambiente.

La intención de los iqueños era convencer a los huancavelicanos de que el proyecto podía ser realizado, de modo que se lograra la firma del acuerdo ahí mismo. Por su parte, los huancavelicanos decidieron tener una reunión previa al diálogo con los iqueños; para ser más precisos, los comuneros y los representantes del Gobierno Regional de Huancavelica ya habían iniciado la reunión antes de que la delegación iqueña llegara a Tambo. Augusto Olivares, vicepresidente regional de Huancavelica, les comunicó la decisión de los comuneros de tener una conversación previa. Aproximadamente después de dos horas, el vicepresidente les comunicó a los iqueños que la reunión entre ellos no había culminado y que los comuneros no querían tener una «audiencia pública», por lo que recomendaba que regresaran a Ica. En esa ocasión, un interlocutor entre iqueños y huancavelicanos le pidió a Olivares convencer a los comuneros de tener un «conversatorio», una reunión para dialogar sin la necesidad de levantar un acta o llegar a algún acuerdo. Los comuneros aceptaron y se llevó a cabo frente a la municipalidad porque así lo exigió la gente.

De aquí en adelante los hechos son narrados de manera distinta. Un dirigente de la JUDRI (entre-

and the discourses about territory that are at stake to achieve legitimacy in the water management actions.

THE ATTEMPTS TO CREATE THE WATER RESOURCES COUNCIL IN THE BASIN

The beginnings of a difficult dialogue: the Tambo public audience

As a result of the water emergency, various projects were promoted, such as the construction of the Ingahuasi canal or the Tambo dam, seeking the water consolidation of the Ica Valley aquifer. For this purpose, in April 2011, the Special Tambo Ccaracocha Project (*Proyecto Especial Tambo Ccaracocha*, PETAC) called the main actors in the basin interested in special water consolidation projects for the dam's construction, and for this purpose, it called a Public Audience in Tambo to discuss the future of the works. A large delegation from Ica attended the call; among them, there were representatives of JURLASCH, JUDRI, JUASVI, Ica's Farmers' Association, PETACC, and the Ica Regional Government. On the side of Huancavelica, there were representatives from the communities and the Huancavelica Regional Government. From the central government's side, there was one representative from the Ministry of the Environment.

The intention of Ica residents was to convince Huancavelica residents that the project could be done, so that the agreement signature could happen right then and there. In turn, the Huancavelica residents decided to have a meeting prior to the dialogue with the Ica residents; to be more specific, the community members and the representatives to the Huancavelica Regional Government had already begun the meeting before the Ica delegation arrived to Tambo. Augusto Olivares, regional vice-president of Huancavelica communicated the decision by community members to have a prior conversation. Approximately after two hours, the vice-president told Ica residents that the meeting between them had not finished, and that the community members did not want to have a "public audience", so he suggested that they return to Ica. At that time, an interlocutor between Ica and Huancavelica residents asked Olivares to convince the community members to have a "conversation", a meeting to dialogue without the need to record minutes or come to any agreement. The community

vista realizada el 30 de enero de 2012), quien también estuvo presente en la reunión, señala que las condiciones para el diálogo no estaban dadas debido a que la reunión se realizó en la plaza y los huancavelicanos los presionaban mucho. Mientras avanzaba la discusión, los ánimos fueron subiendo hasta que un tambino que vive en Ica resaltó que no toda el agua va para la agroexportación y que los proyectos eran importantes para los pequeños agricultores. Esta fue la chispa que desató un «intercambio brusco de palabras» y que dio por cerrada la posibilidad de llegar a un acuerdo. Por su parte, el representante de la comunidad de Carhuanchó narra lo que pasó de la siguiente manera:

En el mes de abril hubo casi un enfrentamiento entre huancavelicanos impulsado por iqueños. El 16 de abril de este año [2011], los amigos del PETACC habían citado a la comunidad de Tambo a todo el distrito para una supuesta audiencia sobre la presa Tambo, pero para eso se había contactado el PETACC en Ica con todos los tambinos ya residentes en Ica y se traen como 50 en doble cabinas [camionetas], ¡cantidad! Hemos ido, pues. Y nosotros nos enteramos acá, el presidente, el vicepresidente se enteran. Trajeron frutas, pisco [...] la idea era ganarse la opinión de los huancavelicanos. Y había otro grupo que está en Tambo mismo, la gente que está en el campo, los que tienen sus pequeñas parcelas, los de arriba que tienen sus alpaquitas, etcétera, y casi una batalla campal, ingeniero, entre los tambinos. Aquellos que decían que se haga la presa Tambo [el proyecto] y otros que decían que no a la presa Tambo. Y casi, casi, casi la reunión termina en una batalla campal en la plaza de Tambo (S. Guerrero, representante de la comunidad de Carhuanchó, entrevista del 16 de diciembre de 2011).

En lo que todas las versiones coinciden es en que dicha reunión fue un fracaso. Luego de que se llevara a cabo, el diálogo entre los dos grupos sobre temas relacionados a proyectos en la cuenca fue exiguo y tenso.

Los iqueños mostraron gran preocupación por la inmovilidad de las gestiones para lograr la ejecución de las obras de infraestructura mayor; sin embargo, las juntas de usuarios, el Gobierno Regional de Ica y la autoridad del agua continuaron intentando re-

members accepted and it took place in front of the municipality building because that is what people demanded.

From this point forward the facts are narrated in different ways. A leader from the JUDRI (interview performed on January 30th, 2012), who was also present during the meeting, points out that the conditions for dialogue were not given because the meeting was carried out in the plaza and Huancavelica residents pressured them too much. While the discussion advanced, the spirits rose until a Tambo resident who lives in Ica highlighted that not all water is used for agro-exports and that the projects were important for the small farmers. This was the spark that unleashed a “brisk exchange of words” and which closed the possibility of reaching an agreement. In turn, the representative of the Carhuanchó community narrates what happened in the following manner:

In the month of April there was nearly a confrontation between Huancavelica residents driven by Ica residents. On April 16th of that year [2011], the PETACC friends had called the whole district to the Tambo community for an alleged audience about the Tambo dam, but for that purpose the PETACC in Ica had been contacted with all the Tambo inhabitants who were already residents in Ica and they brought around 50 people in vans, so many! We had gone, then. And we found out over here, the President, the Vice-president found out. They brought fruit, *pisco* [...] the idea was to win the opinion of Huancavelica residents. And there was another group that was in Tambo itself, people from the countryside, those that had their small plots, those from the top that had their *alpaquitas*, etc., and there was almost a pitched battle, engineer, between Tambo residents. Those who said that the Tambo dam [the project] should be done and others who said no to the Tambo dam. And the meeting almost, almost, ended in a pitched battle at the Tambo plaza (S. Guerrero, representative from the Carhuanchó community, interviewed on December 16th, 2011).

The fact that all the versions coincide in is that the meeting was a failure. After it took place, the dialogue between the two groups about issues related to projects in the basin was trifling and tense.

construir puentes para viabilizar los proyectos. Aun cuando la apreciación general de los iqueños sobre el conflicto lo explicaba por factores de oportunismo político y radicalidad de algunos voceros, se distinguieron posiciones diferenciadas dentro de las comunidades. Se percibía que la posición de los tambinos respecto al proyecto abría oportunidades para una nueva etapa de diálogo; después de todo, ellos se beneficiarían con el agua de la presa, lo cual era señal de que se podía llegar a acuerdos a partir de procesos de sensibilización con las comunidades cercanas y, al mismo tiempo, servía de contraste para identificar nítidamente a los opositores e intentar neutralizarlos.

No obstante, fueron los propios huancavelicanos los que decidieron que era mejor tomar una distancia estratégica entre sí para poder negociar los proyectos en mejores términos. El GORE Huancavelica, el Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH) y las comunidades buscaron trabajar una estrategia conjunta para equilibrar las relaciones con sus pares iqueños; parte de esta estrategia es hacer que las comunidades focalicen sus esfuerzos en los territorios que ocupan, con lo cual las comunidades del Alto Pampas ya no intervendrían en la zona de Tambo. Asimismo, con el apoyo del GTRAH y el Gobierno Regional de Huancavelica, las comunidades negociaron un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) para mitigar los problemas derivados del funcionamiento del Sistema Choclococha, luego del cual negociarían las condiciones de los nuevos proyectos.

Discursos hegemónicos e intereses en juego

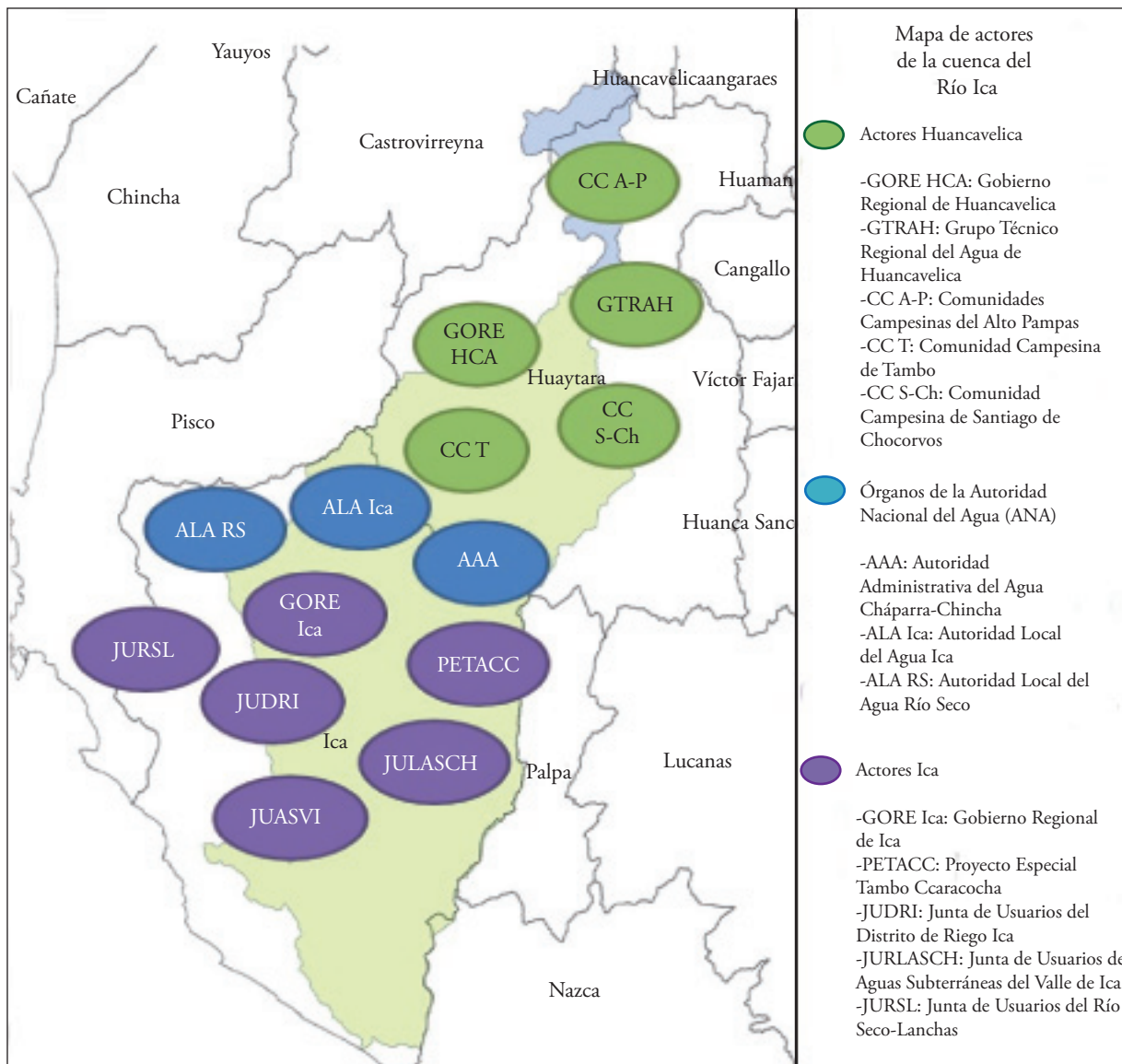
Frente a la imposibilidad de llevar adelante los proyectos de afianzamiento hídrico, como la construcción del canal Incahuasi o la presa Tambo por la oposición de las comunidades huancavelicanas, se observaron dos discursos muy diferentes entre sí detrás de los cuales se alinean diferentes actores, ya sea por afinidades en las percepciones o de manera estratégica para la defensa de sus intereses. El discurso «técnico» de los funcionarios de las instituciones del agua ha sido incorporado al de los iqueños y se basa en conceptos como el de «eficiencia» y «uso racional» del agua para legitimar las intervenciones que realizan en la cuenca, las cuales se encuentran enmarcadas en un discurso sobre el desarrollo y progreso de la región. Estas ideas, que engloban la visión iqueña de

The Ica residents showed great preoccupation over the immobility of negotiations to achieve the development of large infrastructure works; however, the users' boards, the Ica Regional Government, and the water authority continued to attempt to rebuild bridges to make projects viable. Even when the general appreciation of the Ica residents over the conflict was explained by factors of political opportunism and radicalism of some spokespersons, the differentiated positions within the communities were distinguished. It was perceived that the position of Tambo residents with regard to the project opened opportunities for a new stage of dialogue; after all, they would benefit from water from the dam, which was a sign that agreements could be reached from processes of sensitization of nearby communities and, at the same time, served as contrast to clearly identify the opponents and attempt to neutralize them.

However, it was the Huancavelica residents themselves who decided that it was better to take strategic distance between them in order to negotiate the projects under better terms. The Huancavelica GORE, the Huancavelica Regional Water Technical Group (*Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica*, GTRAH) and the communities sought to work on a joint strategy to balance the relationships with their Ica peers; part of this strategy was to make the communities focus their strengths in the territories they occupy, with which the communities in the Alto Pampas would no longer intervene in the Tambo zone. Likewise, with the support of GTRAH and the Huancavelica Regional Government, the communities negotiated a Program for Environmental Adaptation and Management (*Programa de Adecuación y Manejo Ambiental*, PAMA) in order to mitigate the problems derived from the functioning of the Choclococha System, after which they would negotiate the conditions of the new projects.

The hegemonic discourse and interests at stake

Facing the impossibility of moving ahead with the projects for water consolidation, such as the construction of the Incahuasi canal or the Tambo dam, as a result of the opposition of Huancavelica communities, two very different discourses were observed behind which different actors are aligned, whether because of affinities in perceptions or,



Elaboración propia ♦ Source: Authors' elaboration.

Figura 4. Actores en la cuenca del Río Ica
Figure 4. Actors in the Ica River Basin.

la cuenca, son sostenidas principalmente por la autoridad del agua, funcionarios del Gobierno Regional de Ica y empresarios agroexportadores que ven, en la actividad que desarrollan, la expresión más palpable del progreso y la modernidad, mientras que perciben al resto de actores como atrasados e ineficientes.

Esta manera de entender el desarrollo le ha dado forma a una visión de la cuenca que subordina los territorios de la parte media y alta a las necesidades del valle de Ica y Villacurí. En el imaginario de sus habitantes, Ica es el centro económico de la cuenca. En tal sentido, no habría afectados con los proyec-

strategically, to defend their interests. The “technical” discourse of the officials from water institutions has been incorporated by the Ica residents, and is based on concepts like “efficiency” and “rational use” of water to legitimize the interventions they carry out in the basin, which are framed by a discourse about development and progress of the region. These ideas, which comprise the Ica vision for the basin, are maintained mainly by the water authority, officials in the Ica Regional Government, and agro-exporting businessmen who see the most palpable expression of progress and modernity in the activity they carry out,

tos de infraestructura mayor, dado que servirían para alimentar la agricultura que le da trabajo a migrantes huancavelicanos. En el mismo sentido, proyectos como la presa de Tambo se consideran vehículos de modernidad con los que las zonas andinas podrían desarrollarse, tomando toda oposición a ellos como un obstáculo para el progreso, una fuerza retardataria que solo puede explicarse por intereses políticos o ignorancia.

Si tú vas a esos pueblos no hay jóvenes, hay niños, ancianos, mujeres, pero no hay jóvenes, porque los jóvenes toditos tienen que salir a otro lado porque no hay fuentes de trabajo, entonces, esos pueblos no van a desarrollar nunca. [...] (J. Johong, miembro del directorio de la JURLASCH, entrevista del 23 de agosto de 2011).

En cambio, los huancavelicanos exponen un discurso orientado a la conservación de los recursos y las prácticas «tradicionales». De acuerdo con ellos, su manejo territorial no está reñido con el ecosistema, como sí lo estarían los proyectos de infraestructura. Desde el lado del Gobierno Regional de Huancavelica se incluye un elemento «no tradicional» de análisis, pero que se pone al servicio del discurso de las comunidades: el criterio de racionalidad en el uso del agua. Según los técnicos de Huancavelica, el agua de la cuenca se «pierde en el mar» porque no saben utilizarla en el valle, no han desarrollado la capacidad para almacenarla ni para usarla racionalmente con sistemas de riego tecnificado. Es decir, lo que se plantea es que el discurso técnico no es exclusividad de los iqueños y, en última instancia, que ellos no pueden atribuirse tal cualidad, pues desperdician el agua.

Si bien el discurso de conservación y de la defensa de los usos del agua por la costumbre ha servido para apoyar los intereses de las comunidades, un grupo de ellas —las pertenecientes a la subcuenca del río Tambo— no se muestra totalmente en contra de los proyectos, pero sí de las formas como se han intentado llevar a cabo. En ese sentido, la intención de las comunidades es entrar en los espacios de toma de decisiones, pues quieren ser tratadas como actores relevantes en la cuenca.

Llama la atención la manera como iqueños y huancavelicanos utilizan la idea del derecho al agua en el mismo sentido, pero para diferentes propósitos. Los primeros alegan que es patrimonio de la nación y

while they perceive the rest of the actors as backwards and inefficient.

This way of understanding development has given shape to a vision of the basin that subordinates the territories in the mid and high part to the needs of the Ica Valley and Villacurí. In the imaginary of its residents, Ica is the economic center of the basin. In this sense, there would not be people affected with the large-scale infrastructure projects, since they would serve to feed the agriculture that employs Huancavelica migrants. In the same sense, projects like the Tambo dam are considered vehicles for modernity with which the Andean zones could develop, taking all opposition to them as an obstacle for progress, a retrograde force that can only be explained by political interests or ignorance.

If you visit those towns, there are no young people; there are children, elderly, women, but there are no young people, because all the young people have to leave and go elsewhere because there are no sources of jobs, so, those towns will never develop. [...] (J. Johong, member of the direction of the JURLASCH, interviewed on August 23rd, 2011).

Instead, Huancavelica residents expose a discourse directed towards the conservation of resources and “traditional” practices. According to them, their territorial management is not in conflict with the ecosystem, as the infrastructure projects would be. From the stance of the Huancavelica Regional Government, a “non-traditional” element is included in the analysis, but it is used in the service of the community discourse: the criterion of rationality in water use. According to the Huancavelica technicians, water from the basin “is lost to sea” because they do not know how to use it in the valley, and they have not developed the capacity to store it or use it rationally with technified irrigation systems. That is, what is suggested is that the technical discourse is not exclusive of Ica residents and, ultimately, they cannot claim such a quality, because they waste water.

Although the discourse of conservation and defense of water uses based on customs has served to support the interests of the communities, a group of them – belonging to the Tambo River sub-basin – is not completely against the projects, although it is against the manners in which they have been

es de todos, por lo que nadie puede apropiarse de las fuentes, y menos aún si eso evita que se realicen obras en beneficio de la mayoría. Por su parte, los segundos dicen que el agua es de todos y que Dios y la naturaleza la entregan para que cualquiera pueda tomarla libremente¹⁰, razón por la que nadie debe represarla ni trasvasarla sin antes dialogar.

Quizá lo más novedoso es que en estos últimos años los huancavelicanos han logrado cuestionar el discurso de los iqueños sobre la invisibilidad de las zonas altas de la cuenca. Para las juntas de usuarios y las autoridades del agua, en Huancavelica solo había recursos que tenían que ser aprovechados para la producción en el valle, pero ahora se han visto en la necesidad de pensar en caminos que incluyan a poblaciones y territorios que antes consideraban prescindibles. Por su parte, los iqueños están logrando convencer a los huancavelicanos de que los proyectos de infraestructura pueden significar el desarrollo de su zona y que las malas experiencias con el Sistema Choclococha pueden ser dejadas atrás. Que estos procesos de reconocimiento y desarrollo se mantengan dependerá de otros factores, como por ejemplo de espacios institucionales que los sostengan.

Retos y desafíos para la creación del consejo

Como parte de la nueva institucionalidad promovida por la Ley de Recursos Hídricos y la Autoridad Nacional del Agua, el establecimiento de consejos de recursos hídricos de cuenca es un proceso que se está dando a escala nacional. Lo que se pretende con estos consejos es fomentar un espacio de discusión para los usuarios e integrarlos a la estructura de la autoridad para la toma de decisiones.

Es el caso de esta cuenca, donde se pueden observar diferencias y conflictos entre iqueños y huancavelicanos, que fueron asumidos por sus gobiernos regionales, y que han afectado el proceso de formación del consejo, tuvieron su origen en los proyectos y obras de afianzamiento del acuífero iqueño, como la construcción del canal Incahuasi o la presa de Tambo. Sin embargo, al elaborar estos proyectos no tomaron en cuenta la conflictividad que históricamente había con las comunidades de la cuenca alta del río Pampas respecto a los proyectos de trasvase de agua hacia Ica.

Estos conflictos estaban vinculados con la historia del proyecto Choclococha en los años cincuen-

attempts to be developed. In this sense, the intention of the communities is to enter the decision-making spaces, since they want to be treated as relevant actors in the basin.

It is interesting to see the way in which Ica and Huancavelica residents use the idea of water rights in the same sense, although for different purposes. The first claim that water is patrimony of the nation and that it belongs to all; therefore, no one can seize the sources, and less so if this prevents the development of works that would benefit the majority. In turn, the latter say that water belongs to all and that God and nature deliver it so that anyone can take it freely¹⁰, reason why no one should dam it or divert it without previously having a dialogue.

Perhaps the most novel fact is that in recent years the Huancavelica residents have managed to question the discourse of Ica residents about the invisibility of the high zones of the basin. For the users' boards and the water authorities, in Huancavelica there were only resources that had to be taken advantage of for production in the valley, but now they have been forced to think of pathways that include populations and territories that they considered dispensable before. For their part, Ica residents are managing to convince Huancavelica residents that infrastructure projects could mean the development of their zone and that the bad experiences with the Choclococha System can be left behind. For these processes of recognition and development to remain will depend on other factors, as for example institutional spaces that sustain them.

Threats and challenges for the creation of the council

As part of the new institutionalism promoted by the Water Resources Law and the National Water Authority, the establishment of basin water resources councils is a process that is happening at a national scale. What is attempted with these councils is to promote a space for discussion for users and to integrate them into the structure of authority for decision-making.

It is the case of this basin, where differences and conflicts between Ica and Huancavelica residents can be observed, which were assumed by their regional governments, and which have affected the process of council formation; they originated with the projects

ta (Oré, 2005). El embalse construido en aquellos años provocó inundaciones en la comunidad campesina del mismo nombre, por lo que ella tuvo que ser reubicada. Igualmente, al ser un canal abierto, la construcción del Ingahuasi ocasionó una serie de accidentes en el ganado y en la población de la comunidad de Carhuanchó; más aún, los huancavelicanos no estaban incluidos dentro de los beneficiarios de este proyecto. Ello hizo que los comuneros y el gobierno regional se opusieran férreamente a la ejecución de estos proyectos, generándose un fuerte conflicto social entre ambos gobiernos regionales.

Sin embargo, los problemas en la parte alta no son los únicos obstáculos que aparecieron en el camino, pues en el valle las autoridades locales, ya sea por desconocimiento de la norma o por desinterés, no apoyaron el proceso como se esperaba. El problema aquí fue la poca información que recibieron los usuarios debido al apuro del grupo impulsor por acelerar el proceso y así acceder a un financiamiento prometido por el Banco Mundial.

Aterrizando forzosamente la ley

El proceso de creación del Consejo Recursos Hídricos de Cuenca del río Tambo-Santiago-Ica se inició en 2011 por iniciativa del Gobierno Regional de Ica y la Autoridad Nacional del Agua. Ica había sido escogida como «cuenca piloto» para el programa Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos, ejecutado por la Autoridad Nacional del Agua y apoyado por el Banco Mundial, el cual incentivaba a la formación de consejos en las «cuencas piloto» con una elevada cantidad de dinero para su implementación. En el caso de Ica se habló de alrededor de ocho millones de dólares. En este contexto, el Gobierno Regional de Ica y los usuarios más comprometidos con el proceso intentaron apresurar la instalación del consejo, pero incumpliendo una serie de recomendaciones y pautas que se encuentran en la norma relacionada con este tipo de procesos.

Los principales promotores del Consejo de Recursos Hídricos veían con mucha preocupación los plazos establecidos por la ANA y el Banco Mundial, así como la negativa del Gobierno Regional de Huancavelica y las comunidades campesinas de los ríos Tambo y Santiago a formar parte de él. Desde el punto de vista de las instituciones iqueñas, el proceso de formación del Consejo se convirtió en una carrera contra el tiempo.

and works for the Ica aquifer consolidation, such as the construction of the Incahuasi Canal and the Tambo Dam. However, when developing these projects, they did not take into account the conflicts present historically with the communities of the high basin of the Pampas River regarding the water diversion projects towards Ica.

These conflicts were linked to the history of the Choclococha project in the 1950s (Oré, 2005). The reservoir built in those years provoked flooding in the peasant community by the same name, so that it had to be relocated. Also, since it was an open canal, the construction of the Ingahuasi caused a series of accidents with livestock and the population of the Carhuanchó community; furthermore, the Huancavelica residents were not included as beneficiaries of this project. This made community members and the regional government fiercely oppose the development of these projects, generating a strong social conflict between both regional governments.

However, problems in the high part are not the only obstacles that appeared on the path, since in the valley the local authorities did not support the process as was expected, whether from lack of awareness of the norm or from lack of interest. The problem here was the scarce information that users received due to the rush of the driver group to accelerate the process and thus gain access to financing promised by the World Bank.

Forcibly landing the law

The process of creation of the Basin Water Resources Council from the Tambo-Santiago-Ica River began in 2011 as a result of the Ica Regional Government and the National Water Authority's initiative. Ica had been chosen as the "pilot basin" for the Modernization of Water Resources Management program, executed by the National Water Authority and supported by the World Bank, which encouraged the formation of councils in the "pilot basins" with a large amount of money for their implementation. In the case of Ica, around eight million dollars were discussed. Within this context, the Ica Regional Government and the users most committed with the process attempted to rush the establishment of the council, although defaulting on a series of recommendations and guidelines that are found in regulations related to this type of process.

¿Un proceso participativo?

En marzo de 2011 el Gobierno Regional de Ica designó a los miembros del grupo impulsor para la formación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca y a su asesor técnico (Resolución Ejecutiva Regional 0171-2011-GORE-ICA/PR). La expectativa de los miembros del grupo impulsor —funcionarios del Gobierno Regional de Ica y directivos de las juntas de usuarios— era poder culminar el proceso a finales de agosto de 2011, mes en el que vencía el plazo del Banco Mundial para acceder al financiamiento. No obstante, la inasistencia de actores importantes de la cuenca a los eventos convocados por el grupo impulsor y el Gobierno Regional de Ica representó un problema persistente a lo largo del proceso. En respuesta a estos problemas, la AAA comunica a los miembros del grupo impulsor que los plazos podían ser ampliados, atendiendo también el problema de la negativa de formación del Consejo en Huancavelica.

El ausentismo en los talleres de sensibilización para la integración del Consejo de Recursos Hídricos produjo diferentes reacciones entre los promotores del proceso. Uno de los funcionarios del Gobierno Regional de Ica señalaba que la poca asistencia se debía al desinterés de las autoridades locales de participar, lo cual ponía en riesgo el financiamiento ofrecido por el Banco Mundial. El problema del ausentismo iba más allá del desinterés o la ignorancia de la ley. Los talleres de sensibilización eran desarrollados como una formalidad del proceso y no como un espacio «democrático» y «pedagógico». En el apretado calendario trazado por el grupo impulsor y el Gobierno Regional debían realizarse un promedio de tres talleres por día, lo que terminaba resultando en breves reuniones informativas a funcionarios municipales, algunos de los cuales tenían poco o nada que ver con la gestión de los recursos hídricos. La mayor parte de las sesiones se dedicaban a resaltar los beneficios del financiamiento del Banco Mundial.

Asimismo, las sesiones se llevaban a cabo sin discusiones sobre cómo articular las acciones del grupo impulsor de Ica con el de Huancavelica. A pesar de estos problemas, los impulsores del proceso de formación del Consejo consiguieron elaborar la propuesta técnica con los requisitos mínimos de participación (firma de actas y la elaboración del expediente técnico para la parte de la cuenca correspondiente a Ica).

The main promoters of the Water Resources Council observed with great worry the periods established by ANA and the World Bank, as well as the refusal by the Huancavelica Regional Government and the peasant communities from the Tambo and Santiago rivers to be part of it. From the point of view of the Ica institutions, the process of council formation became a race against time.

A participative process?

In March, 2011, the Ica Regional Government designated the members of the driver group for the formation of the Basin Water Resources Council and its technical adviser (Regional Executive Resolution 0171-2011-GORE-ICA/PR). The expectation of the members of the driver group – officials from the Ica Regional Government and directives from the users' boards – was to be able to culminate the process at the end of August, 2011, month when the window to gain access to the World Bank financing would expire. However, the lack of attendance of important actors from the basin to events organized by the driver group and the Ica Regional Government presented a problem that was persistent throughout the process. As a response to these problems, the AAA communicated to the members of the driver group that the periods could be extended, also addressing the problem of the refusal to form the Huancavelica Council.

The lack of attendance to the sensitization workshops for the integration of the Water Resources Council produced different reactions among promoters of the process. One of the officials from the Ica Regional Government pointed out that the scarce attendance was due to the lack of interest by local authorities to participate, which risked the financing offered by the World Bank. The problem of absenteeism went beyond lack of interest or awareness of the law. The sensitization workshops were carried out with formality in the process as opposed to a “democratic” or “pedagogic” space. In the tight calendar traced by the driver group and the Regional Government, an average of three workshops per day had to be held, which ended up being brief informational meetings for municipal officials, some of whom had little or nothing to do with the management of water resources. Most of the sessions were devoted to highlighting the benefits of the World Bank financing.

En paralelo, la situación en Huancavelica respecto al Consejo de Recursos Hídricos no mejoraba: ni las comunidades ni el Gobierno Regional mostraron mayor empeño en participar del proceso a pesar de las presiones que ejercía el Gobierno Regional de Ica para que lo hicieran. En consecuencia, los plazos establecidos por el Banco Mundial no se cumplieron, perdiéndose el financiamiento. Este hecho, sumado a malas experiencias en cuanto a la negociación de la viabilidad de los proyectos especiales en la parte alta con los huancavelicanos, reavivó prejuicios y rivalidades entre los dos grupos. Desde Ica, la explicación más común a este problema era la «irracionalidad» de los huancavelicanos.

Argumentan que son sus aguas [...] las aguas son del Estado, son de todos [...], no está en un punto de vista técnico, está más desde un punto de vista ancestral, de sus costumbres, un punto de vista emocional (A. Meza, funcionario del Gobierno Regional de Ica, entrevista del 18 de febrero de 2012).

Otros señalaban que el problema no eran necesariamente los huancavelicanos, sino que llegaron personas y organizaciones extrañas a la zona que se oponían al Consejo de Cuenca y lograron convencer a las comunidades de la subcuenca del río Tambo a negarse rotundamente a formar parte del proceso.

El clima para la formación del Consejo no era el propicio, pero luego de que la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) se involucrara con mayor compromiso y recursos en los talleres de sensibilización y el Gobierno Regional de Huancavelica decidiera apoyar técnicamente a través del GTRAH a las comunidades, el proceso cambió de rumbo. A finales de 2011, con apoyo de la ANA, la ALA Ica y la AAA Cháparra-Chincha impulsaron talleres informativos sobre la ley de recursos hídricos y el Consejo de Cuenca para sensibilizar a los huancavelicanos de las zonas de Huaytará, Santa Rosa de Tambo, Castrovirreyna y Santiago de Chocorvos, entre otras, de modo que «comprendieran» la necesidad de integrar un Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca y los beneficios de ello en cuanto al nivel de participación, negociación y cuotas de poder que este espacio podía brindarles.

El interés de las autoridades en la firma del convenio y la posterior formación del Consejo estaba

Likewise, the sessions took place without having discussions about how to articulate the actions of the driver group from Ica to Huancavelica. Despite these problems, the drivers of the process of council formation managed to elaborate a technical proposal with the minimal participation requirements (signing of minutes and elaboration of the technical file for the part of the basin that corresponds to Ica).

In parallel, the situation in Huancavelica with regard to the Water Resources Council did not improve: neither the communities nor the Regional Government showed a greater effort to participate in the process despite the pressures that the Ica Regional Government exerted on them to do so. As consequence, the periods established by the World Bank were not met, and the financing was lost. This fact, in addition to the bad experiences in terms of negotiation for the viability of the special projects in the high part with the Huancavelica residents, revived prejudices and rivalries between the two groups. From Ica, the most common explanation for this problem was the “irrationality” of Huancavelica residents.

They argue that they are their waters [...] the waters belong to the State, they belong to everyone [...], they are not using a technical point of view, it is more of an ancestral point of view, of their customs, an emotional point of view (A. Meza, official of the Ica Regional Government, interviewed on February 18th, 2012).

Others pointed out that the problem was not necessarily of the Huancavelica residents, but rather that strange people and organizations arrived to the zone that opposed the Basin Council and managed to convince the communities in the Tambo River sub-basin to categorically refuse to be part of the process.

The atmosphere for the formation of the Council was not favorable, but after the Administrative Water Authority (*Autoridad Administrativa del Agua*, AAA) was involved with greater commitment and resources in the sensitization and after the Huancavelica Regional Government decided to technically support the communities through the GTRAH, the process changed path. At the end of 2011, with the support of the ANA, the Ica ALA and the Cháparra-Chincha AAA organized informative workshops about the Water Resources Law and the Basin Council to sensitize the Huancavelica residents of the zones of

centrado en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. La idea de las autoridades es extender el alcance de la ley y lograr la incorporación de todos los usuarios del agua al nuevo esquema institucional de gestión de la misma, objetivo en el que venía fallando porque no se tenían en cuenta las particularidades de las zonas media y alta de la cuenca. En este punto la intervención del Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH) y el compromiso del Gobierno Regional de Huancavelica permitieron que los comuneros tuvieran la oportunidad de conocer los pormenores del proceso. De esta manera, se logró que la formación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca en Huancavelica diera sus primeros pasos a principios de 2012.

Este nuevo rumbo del proceso cambió las perspectivas en Ica: los miembros de las instituciones más comprometidas con la formación del Consejo comenzaron a ver el futuro cercano con mejores expectativas, mientras que en el Gobierno Regional de Ica se mostraron optimistas de lograrlo para la segunda mitad de 2012. Las expectativas se fundamentaban en tres razones principales: el desarrollo de los talleres de sensibilización, la disposición de las comunidades de Tambo y Santiago de Chocorvos y la exclusión del proceso de las comunidades del Alto Pampas. Esto último, según los funcionarios, porque dichas comunidades pertenecerían a otra cuenca. Aunque en realidad, excluyendo a las comunidades de Alto Pampas, donde estaba la comunidad de Carhuancho, les era más factible crear el Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca de Ica.

El Consejo de Cuenca en Huancavelica: reveses y nuevas estrategias

Las desigualdades entre los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica han jugado un papel persistente en el desarrollo de sus relaciones en los últimos años y, más aún, los proyectos que los iqueños han querido realizar recientemente para afianzar los recursos hídricos en el valle han exacerbado la conflictividad entre ambos. Es por ello que las discusiones sobre la gestión de los recursos hídricos en la cuenca han tenido momentos de alta tensión e hicieron que los comuneros huancavelicanos se negaran rotundamente a formar parte del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca.

Este momento de desconfianza y conflictividad fue disminuyendo hacia finales de 2011, cuando se

Huaytará, Santa Rosa de Tambo, Castrovirreyna and Santiago de Chocorvos, among others, so that they would “understand” the need to integrate a Basin Water Resources Council and the benefits in terms of the level of participation, negotiation and power quotas that this space could provide.

The interest from authorities in signing the agreement and the later formation of the Council was focused on the fulfillment of their institutional objectives. The idea of the authorities is to extend the reach of the law and achieve the incorporation of all water users to the new institutional scheme for its management, an objective that they had been failing at because they had not taken into account the particularities of the mid and high zones of the basin. In this point the intervention of the Huancavelica Regional Water Technical Group (*Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica*, GTRAH) and the commitment of the Huancavelica Regional Government allowed community members to have the opportunity to understand the details of the process. Therefore, the formation of the Basin Water Resources Council in Huancavelica was achieved, and it took its first steps at the beginning of 2012.

This new progress path changed the perspectives in Ica: the members of the institutions most committed to the formation of the Council began to see the near future with better expectations, while in the Ica Regional Government they were optimistic to achieve it for the second half of 2012. The expectations were based on three main reasons: the development of the sensitization workshops, the willingness of the Tambo and Santiago de Chocorvos communities, and the exclusion from the process of communities from the Alto Pampas. The latter, according to officials, was because those communities belonged to another basin. Although in truth, by excluding the communities from the Alto Pampas, where the Carhuancho community is located, it was more feasible to create the Water Resources Basin in the Ica Basin.

The Huancavelica Basin Council: threats and new strategies

The inequalities between the regional Ica and Huancavelica governments have played a persistent role in the development of their relationships in recent years and, furthermore, the projects that the Ica residents have wanted to develop recently to secure the water resources in the valley have aggravated the

formó el Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica (GTRAH), promovido por el Gobierno regional de Huancavelica, el cual realizó actividades de acercamiento con las comunidades del río Tambo, del Alto Pampas y con la AAA Cháparra-Chincha. El objetivo fue elaborar una estrategia de participación en el proceso de formación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca para, a través de él y en paralelo con las tratativas de los proyectos, negociar el manejo del agua en mejores condiciones. Lo primero que lograron fue articular los esfuerzos de las comunidades, de tal manera que formaran un bloque de negociación; luego, plantearon tiempos y delimitaron espacios para esta.

Las comunidades, el GORE-Ica y el GTRAH se trazaron plazos y metas a cumplir dentro del territorio de la cuenca del río y fuera de ella. Dentro se pretende lograr la formación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca, el cual se encargaría de tomar decisiones a largo plazo sobre los principales proyectos de manejo del agua en ella. Asimismo, se está trabajando en un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que atienda los problemas producidos por el Proyecto Choclococha desde la propia comunidad de Choclococha hasta Tambo. Fuera de la cuenca se están impulsando dos importantes cambios institucionales: el primero, obtener por lo menos dos lugares en el directorio del PETACC para los huancavelicanos, lo cual se gestionaría a través del Congreso, pues los actuales miembros del directorio del PETACC no están de acuerdo. El segundo es la formación del Consejo de Cuenca del río Pampas, que incluiría el sistema Choclococha en su jurisdicción; en consecuencia, las comunidades afectadas directamente por el proyecto y sus posibles ampliaciones podrían contrapesar las decisiones que se tomen en el Consejo de Cuenca Tambo-Santiago-Ica, de modo que las comunidades del Alto Pampas tendrían la posibilidad de tener más herramientas de negociación.

Parte de la estrategia del Gobierno Regional de Huancavelica y el GTRAH es lograr la formación del Consejo de Cuenca del río Tambo-Santiago-Ica y el Consejo de Cuenca del río Pampas para obligar a los iqueños a consensuar las decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del río Ica y el sistema Choclococha, que estaría en el ámbito del Consejo de Pampas.

Las comunidades del Alto Pampas hicieron sentir su malestar por haber sido separados del proceso de

conflicts between them. This is why the discussions about water resources management in the basin have had moments of high tension and have made the Huancavelica community members forcibly refuse to be part of the Basin Water Resources Council.

This moment of mistrust and conflict decreased towards the end of 2011, when the Huancavelica Regional Water Technical Group (*Grupo Técnico Regional del Agua de Huancavelica*, GTRAH) was formed, promoted by the Huancavelica Regional Government, which performed activities to approach the communities from the Tambo River, the Alto Pampas and the Cháparra-Chincha AAA. The objective was to elaborate a strategy for participation in the formation process of the Basin Water Resources Council, in order to negotiate water management in better conditions, through it and in parallel to the projects' initial negotiations. The first thing they achieved was to articulate efforts by the communities, so that they formed a negotiation block; then, they set out periods and defined spaces for it.

The communities, the GORE-Ica and the GTRAH established periods and goals to fulfill within the territory of the river basin and outside of it. Among them, there is the intention of attaining the formation of the Basin Water Resources Council, which would be in charge of making decisions in the long term about the main projects for water management. Likewise, work is being done in a Program for Environmental Adaptation and Management (*Programa de Adecuación y Manejo Ambiental*, PAMA), which addresses the problems produced by the Choclococha Project from the community of Choclococha itself, to Tambo. Outside of the basin, two important institutional changes are being fostered: the first, to obtain at least two places in the PETACC direction for Huancavelica residents, which would be negotiated through the Congress, since the current members of the PETACC direction do not agree. The second is the formation of the Pampas River Basin Council, which would include the Choclococha System in its jurisdiction; as consequence, the communities affected directly by the project and its possible expansion could counterbalance the decisions made in the Tambo-Santiago-Ica Basin Council, so that the communities from the Alto Pampas would have the possibility of having more negotiation tools.

formación del Consejo de Recursos Hídricos Tambo-Santiago-Ica, pues consideran que su participación es necesaria para evitar arbitrariedades en las decisiones sobre los proyectos especiales que les afectan directamente. Para el representante de la comunidad de Carhuanchó esto es vital porque los tambos podrían ponerse del lado de los iqueños, pues ellos reciben los beneficios del trasvase de las aguas.

La integración del grupo impulsor continuó su curso y el 26 de junio de 2012 se nombró a sus representantes. Las comunidades del Alto Pampas lograron incluir un representante; precisamente, el de la comunidad de Carhuanchó.

Durante la formación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca del río Ica se han dado procesos de negociación y disputa entre los distintos actores de la cuenca, que logran entrapar o viabilizar la creación del Consejo mismo. La historia reciente de las relaciones entre Ica y Huancavelica es uno de esos elementos. Los conflictos por el agua derivados de la diversidad de intereses, las acciones y las percepciones de los actores han sido el tamiz a través del cual iqueños y huancavelicanos han venido desarrollando sus interacciones.

REFLEXIONES FINALES

Hay ausencia de estudios sobre políticas públicas del agua en el Perú, a pesar de la importancia que viene cobrando el agua en la agenda política nacional; de allí el interés de este artículo por analizar una de las reformas más trascendentes en la nueva política del agua: la implementación de los consejos de recursos hídricos en las cuencas hidrográficas. Este es un aspecto central de la nueva Ley de Recursos Hídricos en el que se promueve un nuevo enfoque: la gestión integrada de los recursos hídricos con la participación de todos los actores de la cuenca.

Seleccionamos la cuenca del río Ica-Alto Pampas (Huancavelica) por la severa escasez de agua que atraviesa el valle y por los problemas del acuífero, que se dan en forma paralela al auge agroexportador de la región Iqueña. Ello ha venido poniendo en tensión a todos los actores de las diversas zonas de la cuenca, generándose nuevos conflictos por el agua en un contexto de cambios institucionales y normativos en la gestión del recurso hídrico a nivel nacional. Finalmente, otra de las razones por la que seleccionamos esta cuenca es por haber sido elegida como una de

Part of the strategy of the Huancavelica Regional Government and the GTRAH is to achieve the formation of the Tambo-Santiago-Ica River Basin Council and the Pampas River Basin Council, to force Ica residents into a consensus about the decisions regarding water resources management in the Ica River basin and in the Choclococha System, which would be in the sphere of the Pampas Council.

The communities of the Alto Pampas made evident their discomfort over having been separated from the process of formation of the Tambo-Santiago-Ica Water Resources Council, for they considered that their participation was necessary to avoid arbitrariness in the decisions about special projects that would affect them directly. For the representative of the Carhuanchó community, this is vital because Tambo residents could side with Ica residents, since they receive the benefits of the water transfer.

The integration of the driver group continued its course and on June 26th, 2012, its representatives were named. The communities of Alto Pampas managed to include a representative; precisely, the one from the community of Carhuanchó.

During the formation of the Ica River Basin Water Resources Council, processes of negotiation and dispute have taken place among different actors in the basin, who were able to block or make viable the creation of the Council itself. The recent history of the relationships between Ica and Huancavelica is one of those elements. The conflicts over water derived from the variety of interests, the actions, and the perceptions of the actors have been the screen through which Ica and Huancavelica residents have been developing their interactions.

FINAL REFLECTIONS

There is a lack of studies about public policies for water in Peru, despite the importance that water has been acquiring in the national political agenda; from this the interest of this article to analyze one of the most important reforms in the new water policy: the implementation of water resources councils in hydrographic basins. This is a central aspect of the new Water Resources Law where a new approach is promoted: the integrated management of water resources with the participation of all the actors in the basin.

We selected the Ica-Alto Pampas (Huancavelica) river basin because of the severe water scarcity that

las seis cuencas piloto para la creación del Consejo Hídrico por el proyecto de modernización de la Autoridad Nacional del Agua —auspiciada por el Banco Mundial—; sin embargo, hasta el momento esto no ha podido llevarse a cabo.

¿Qué nos revelan los intentos por constituir el Consejo de Recursos Hídricos en la cuenca? Si bien el enfoque de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) busca la participación de todos los actores a nivel de la cuenca, la intervención estatal en la gestión del agua en los valles de la costa estuvo centrada en la zona baja y muy ligada a la agroexportación desde inicios del siglo veinte hasta la actualidad. La sierra estuvo ausente de este proceso y permaneció invisible a la gestión estatal del agua, lo que llevó a que sus comunidades conservaran sus propias costumbres y tradiciones en el manejo del agua.

La zona media y alta de la cuenca, donde se encuentran ubicadas mayormente la pequeña agricultura tradicional o las comunidades campesinas, solo fue intervenida por los proyectos especiales del Estado para la construcción de obras hidráulicas que pudieran transvasar aguas de estas zonas en función exclusiva del desarrollo productivo de la costa; en este caso, el valle de Ica. Este esquema de funcionamiento de las instituciones públicas vinculadas al agua trajo consigo un desconocimiento y desinterés sobre las actividades y la población de las zonas medias y altas de la cuenca. Ello posteriormente dificultó los intentos por relacionarse con las poblaciones de estas zonas para la formación del Consejo de Recursos Hídricos. Es allí donde se manifiesta la extrema debilidad institucional del Estado.

En este proceso cabe advertir el protagonismo de nuevos actores en la gestión del agua: los gobiernos regionales de Ica y Huancavelica, que vinieron asumiendo un rol preponderante en las disputas y la gestión de los recursos hídricos al liderar la formación de los consejos de recursos hídricos. Estas nuevas instancias han venido caracterizándose por su confrontación con autoridades centrales y entre ellos mismos. Se caracterizan también por tener una agenda propia. Ambos gobiernos lograron aglutinar en sus propuestas a actores clave en la gestión del agua a nivel regional. En el caso de Ica, a las organizaciones de regantes de agua superficial y subterránea, así como a las autoridades de los gobiernos locales e instituciones vinculadas a la gestión del agua. El de Huancavelica reforzó su alianza con las comunidades campesinas,

the valley is undergoing, and because of problems in the aquifer, which are happening in parallel to the agro-exports boom in the Ica region. This has been straining all the actors from the various zones in the basin, generating new conflicts over water within a context of institutional and normative changes in the management of the water resource at the national level. Finally, another of the reasons why we selected this basin is because it had been chosen as one of the six pilot basins for the creation of the Water Council for the National Water Authority's modernization project – funded by the World Bank – however, until now, this has not been able to be done.

What do the attempts to integrate the basin's Water Resources Council reveal? Although the approach of integrated water resources management (IWRM) seeks the participation of all the actors at the level of basin, the state intervention in water management of the coastal valleys was centered in the low zone and quite linked to agro-exports since the beginning of the 20th Century and until today. The sierra was absent from this process and remained invisible to the state water management, which led to communities conserving their own customs and traditions in water management.

The mid and high zone of the basin, where most of the units of small traditional farming or peasant communities are located, were only intervened by special State projects for the construction of water works that could transfer water from these zones in an exclusive function of the productive development of the coast; in this case, the Ica Valley. This scheme for functioning of public institutions linked to water brought with it a lack of awareness and lack of interest about the activities and the population in the mid and high zones of the basin. This later made the attempts to relate with populations in these zones more difficult, for the formation of the Water Resources Council. This is where the extreme institutional weakness of the State is manifested.

In this process, the importance of new actors in water management should be highlighted: the regional governments in Ica and Huancavelica, which assumed a predominant role in the disputes and management of water resources when leading the formation of water resources councils. These new instances have been characterized by their confrontation with central authorities and among themselves. They are also characterized by having

incluyendo sus demandas, y contó con el asesoramiento de un grupo técnico, logrando mejorar sus términos de negociación, pero especialmente haciendo visible las demandas de sus comunidades.

En relación con los nuevos actores, resalta el protagonismo de la Junta de Usuarios de Agua Subterránea (JUASVI), la cual ha venido asumiendo las demandas del sector privado, actuando como gremio y logrando una gran incidencia tanto a nivel regional como nacional. Por otro lado, el actor social que más cambios atravesó en los últimos años está compuesto por las instituciones locales de agua que, siguiendo la nueva arquitectura institucional de la ANA, fueron convertidas en autoridades locales del agua y en las autoridades administrativas del agua. Estos cambios produjeron gran incertidumbre e inestabilidad entre los funcionarios; además, la rapidez de éstos impidió la continuidad en sus tareas y disminuyó las capacidades de fiscalización de pozos ilegales de agua subterránea.

Asimismo, cabe analizar la relación entre viejos y nuevos actores en el contexto de cambios institucionales que los obligan a establecer nuevos tipos de negociaciones y alianzas, no exentas de disputas por el acceso y control del recurso.

La nueva jerarquía institucional planteada en la Ley de Recursos Hídricos y llevada a cabo por la Autoridad Nacional del Agua propone superar la relación meramente técnica del Estado con los usuarios y fomentar la participación de estos últimos, con lo que la autoridad de los funcionarios técnicos se vio confrontada con múltiples actores que tienen lógicas e intereses muy distintos en las diversas zonas de la cuenca y, especialmente, en la zona altoandina, donde el Estado ha tenido poca presencia.

A nivel de los discursos, en Ica el discurso técnico se ha convertido en un discurso hegemónico que excluye a las comunidades huancavelicanas; las tipifica como «lo tradicional», «lo atrasado», frente a los iqueños, que han logrado alcanzar el crecimiento económico y, en consecuencia, «la modernidad». En respuesta a esto, en Huancavelica se prioriza el discurso de la conservación de los recursos naturales y la necesidad de la consulta a las comunidades de cuyos territorios se quieren extraer recursos. Es claro que varían, dependiendo del actor, la percepción, el discurso y la acción, pero en este caso los actores se han alineado tras tal o cual argumento, ya sea por estrategia o por afinidades culturales.

their own agenda. Both governments managed to bring together key actors in water management for their proposals at the regional level. In the case of Ica, the superficial and underground water irrigators' organizations, as well as the authorities from local governments and institutions linked to water management. Huancavelica reinforced its alliance with peasant communities, including their demands, and had the advice from a technical group, managing to improve their terms of negotiation, but especially making the demands of its communities visible.

With regard to the new actors, the importance of the Underground Water Users' Board (*Junta de Usuarios de Agua Subterránea*, JUASVI) stands out, which has been assuming the demands from the private sector, acting as a union and achieving great influence both at the regional and the national level. On the other hand, the social actor that underwent most changes in recent years is integrated by local water institutions, which, following the new institutional architecture of the ANA, were converted into local water authorities and into water administrative authorities. These changes produced great uncertainty and instability among officials; in addition, the speed of these prevented the continuity in their tasks and decreased the auditing capacities of illegal underground water wells.

Also, the relationship between old and new actors within the context of institutional changes that force them to establish new types of negotiations and alliances, not free from disputes over access and control of the resource, should be analyzed.

The new institutional hierarchy set out in the Water Resources Law and implemented by the National Water Authority proposes overcoming the merely technical relationship of the State with users, and fostering the participation of the latter, with which the authority of the technical officials was confronted with several actors who have quite different logics and interests in the various zones of the basin, and especially, in the high Andean zone, where the State has had scarce presence.

At the level of discourse, the technical discourse in Ica has become a hegemonic discourse that excludes Huancavelica communities; it typifies them as "traditional", "backward", in contrast to Ica residents, who have managed to attain economic growth and, consequently, "modernity". As a response to this, the discourse of conservation of natural resources is

Si bien los actores se alinean en torno a discursos y estrategias para hacer un frente común de defensa de intereses, se percibe una fragmentación en las organizaciones sociales, lo que ha derivado en la aparición de múltiples liderazgos locales, regionales y de operadores políticos, quienes asumen un rol clave en la representación de distintos intereses en la cuenca. A ello se suma el protagonismo que vienen adquiriendo los gobiernos regionales en la gestión del agua y en contrapesar las decisiones tomadas desde el gobierno central. Ahora las autoridades se ven en la necesidad de lograr consensos, de negociar para evitar conflictos.

De igual manera, los conflictos y los movimientos sociales, que en los últimos años se han multiplicado, muestran la ausencia de partidos a nivel regional y el surgimiento de líderes locales y regionales que no trascienden al nivel nacional, debido a lo cual no hay una plataforma política que logre mantenerse una vez terminado el conflicto.

En relación con los espacios de diálogo en la cuenca, como audiencias públicas, talleres de sensibilización, eventos sobre la Ley de Recursos Hídricos, talleres para la ejecución de proyectos especiales de obras hidráulicas o la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca, éstos fueron promovidos por los funcionarios estatales en los últimos años. Cabe advertir que aunque estos espacios fracasaron y fueron rechazados, también es cierto que abren un nuevo escenario al dar la voz a un actor que había sido tradicionalmente excluido y no visibilizado en las políticas públicas del agua: las comunidades y pequeños propietarios de las zonas altas de la cuenca, un actor que viene trabajando propuestas y que percibe su participación como una oportunidad en la formación de los consejos de recursos hídricos de la cuenca y que ha venido concentrando poder debido a que es en su territorio donde se origina el agua.

NOTAS

¹Los lineamientos básicos de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) pueden encontrarse en Mitchell (1990) y Van Der Zaag (2008). ♦ The basic regulations of integrated water resource management (IWRM) can be found in Mitchell (1990) and Van Der Zaag (2008).

²La gestión integrada de recursos hídricos consagra a la cuenca hidrográfica como unidad de análisis y

prioritized in Huancavelica, as well as the need for consultation in the communities whose territories will be used for resource extraction. It is clear that the perception, the discourse and the action vary depending on the actor, but in this case the actors have aligned behind one argument or the other, whether as strategy or because of cultural affinities.

Although the actors are aligned around discourses and strategies to establish a common front in the defense of interests, a fragmentation in social organizations can be perceived, which has derived into the appearance of multiple local or regional leaders, and of political operators, who assume a key role in the representation of different interests in the basin. To this is added the prominence that regional governments have been acquiring in water management, and in counterweighing the decisions made by the central government. Now authorities are in the need of achieving consensus, of negotiating to avoid conflicts.

Likewise, conflicts and social movements that have multiplied in recent years show the absence of parties at the regional level and the rise of local and regional leaders who do not transcend at the national level, reason why there is not a political platform that manages to remain once the conflict is over.

With regard to the spaces for dialogue in the basin, such as public audiences, sensitization workshops, events about the Water Resources Law, workshops for the execution of special projects for hydraulic works, or the creation of the Basin Water Resources Council, they were promoted by the state officials in recent years. It should be mentioned that although these spaces failed and were rejected, it is true that they open a new scenario when they give voice to an actor that had traditionally been excluded and had not been made visible in water public policies: the communities and small landowners of the basin's high zones, an actor that has been working on proposals and who perceives its participation as an opportunity in the formation of the basin's water resources councils, and who has been concentrating power because it is in its territory where water originates.

- End of the English version -

acción (Boelens, Dourojeanni, Durand yHoogendan, 2002); de ahí que la jurisdicción de las autoridades esté definida por cuenca y no, como era antes, por distrito de riego. ♦ Integrated water resource

management establishes the water basin as a unit of analysis and action (Boelens, Dourojeanni, Durand and Hoogendan, 2002); therefore, the authorities' jurisdiction is defined per basin and not, as it was before, based on the irrigation district.

³Existen diversos estudios sobre el tema realizados en la región andina en las últimas tres décadas: Villanueva y Sherbondy (1979); Gelles (2000); Oré (2005); Boelens (2009), por citar algunos. ♦ There are several studies about the issue carried out in the Andean region during the past three decades: Villanueva and Sherbondy (1979); Gelles (2000); Oré (2005); Boelens (2009), to mention a few.

⁴El río tiene un flujo subsuperficial en las épocas de estiaje, el cual aflora aguas abajo hasta desembocar en el mar. ♦ The river has a sub-superficial flow during drought season, which emerges downstream until it reaches the sea.

⁵El PETACC fue creado en 1990 como un organismo descentralizado del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). ♦ The PETACC was created in 1990 as a decentralized organization of the National Development Institute (*Instituto Nacional de Desarrollo*, INADE).

⁶Como puede verse en la Resolución Jefatural 240-2011-ANA del 5 de mayo de 2011, donde se designa como subdirector de Administración de Recursos Hídricos y como subdirector de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos a los jefes de las ALA San Juan e Ica, respectivamente. ♦ As can be seen in the Chief Resolution (*Resolución Jefatural*) 240-2011-ANA from May 5th, 2011, where the leaders of the San Juan and Ica ALAs are designated as deputy director of the Water Resources Administration and as deputy director of Water Resources Conservation and Planning, respectively.

⁷De acuerdo con funcionarios del ALA Río Seco, en 2011 se encontraron entre 600 y 650 pozos sin licencia. Esto se debe a que la veda de pozos (declarada en 2006 para Villacurí y extendida en 2007 hasta Lanchas) no ha tenido los efectos esperados de control y racionamiento del agua; por el contrario, ha propiciado la perforación clandestina de pozos, lo cual ha generado una mayor incertidumbre sobre el número real de los mismos. Aun así, en contradicción con las normas establecidas, hasta abril de 2011 se habían entregado 140 nuevas licencias. ♦ According to officers from the Río Seco ALA, in 2011 there were between 600 and 650 wells without license. This is

because the well ban (declared in 2006 for Villacurí and extended in 2007 to Lanchas) did not have the expected results on water control and rationing; on the contrary, the clandestine drilling of wells was fostered, which has generated a greater uncertainty about the actual number of wells. Even so, in contradiction to the norms established, 140 new licenses had been granted until April, 2011.

⁸Si en Choclococha el volumen de agua que se libera alcanza los 14 m³/s, al valle de Ica llegan entre 6 y 8 m³/s, según las apreciaciones de las juntas de usuarios y los organismos públicos del agua. ♦ If the volume of water in Choclococha that is liberated reaches 14 m³/s, the Ica Valley gets between 6 and 8 m³/s, based on appreciations by the users' boards and the public water organizations.

⁹Fue creado por Ordenanza Regional 146-GOB. REG.-HVCA-CR el 26 de noviembre de 2009. Está integrado por un representante de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, un representante de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental, un representante de la Junta de Regantes de cada provincia, un representante de EMAPA-HVCA, un representante de AGRORURAL, un representante de los gobiernos locales provinciales, un representante de la ALA Huancavelica, dos representantes de ONG, dos representantes de las comunidades campesinas, un representante de la Universidad Nacional de Huancavelica y un representante de cada dirección regional (seis en total). ♦ It was created by the Regional Ordinance 146-GOB. REG.-HVCA-CR on November 26th, 2009. It is made up by a representative of the Regional Office of Natural Resources and Environmental Management (*Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente*), a representative from the Executive Direction of Environmental Health, a representative from the Irrigators' Board from each province, a representative of EMAPA-HVCA, a representative of AGRORURAL, a representative of the provincial local governments, a representative of the Huancavelica ALA, two NGO representatives, two representatives of peasant communities, one representative of the National University in Huancavelica, and a representative from each regional direction (six in total).

¹⁰En relación con esto, las comunidades expresan cierto temor respecto al control técnico y a los derechos de agua que entregan las autoridades, pues piensan que son pasos hacia futuras restricciones en

el uso del recurso hídrico. ♦ In relation to this, the communities express certain fear regarding the technical control and water rights that authorities grant, since they think that they are steps towards future restrictions in the use of water resources.

LITERATURA CITADA

- Ahlers, Rhodante. 2008. Escasez, eficiencia y economía: palabras vacías, políticas neoliberales y problemas de desposesión. Un caso de estudio de reforma política de agua en un distrito de riego en México. *In: Curso de Formación en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Módulo 2: Gobernabilidad de los Recursos Hídricos: legislación, administración y políticas hídricas.* Lima: Wageningen University, IHE UNESCO, IPROGA. pp: 21-41.
- Bakker, K. 2000. Privatizing water, producing scarcity: The Yorkshire drought of 1995. *Economic Geography*, 76 (1), 4-27.
- Boelens, Rutgerd. 2009. The politics of disciplining water rights. *Development and Change*, (40), 307-331.
- Boelens, Rutgerd, Durand Dourojeanni, y Paul Hoogendam. 2002. La gestión del agua en las cuencas andinas. *In: Boelens, Rutgerd y Paul Hoogendam (eds), Derechos de agua y acción colectiva.* Lima: IEP.
- Budds, Jessica, and Leonith Hinojosa. 2012. Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: the co-production of waterscapes in Peru. *Water Alternatives*, 5 (1), 119-137.
- Burneo, Zulema. 2011. El proceso de concentración de tierra en el Perú. Lima: International Land Coalition, CIRAD, CEPES.
- Damonte, Gerardo, Claudia Grados, y Eduardo Pacheco. 2014. Dinámicas de concentración y escasez de agua: el boom agroexportador y los pequeños propietarios en las zonas media y alta del río Ica. *In: María Teresa Oré y Gerardo Damonte (eds) ¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Gelles, Paul. 2000. *Water and Power in Highland Peru.* New Brunswick, Nueva Jersey: Rutgers.
- Harvey, David. 1998. What's Green and makes the environment go round? *In: Fredric Jameson y Masao Miyoshi (eds) The Culture of Globalization.* Durham, Carolina del Norte: Duke University Press. pp: 327-355.
- Lynch, Barbara. 2012. Will We Ever be Modern? The Limits of «Rational» Water Governance in Peru's Río Santa Watershed. Documento para LASA.
- Martinez-Alier, Joan. 1998. Environmental justice (local and global). *In: Fredric Jameson y Masao Miyoshi (eds) The Cultures of Globalization.* Durham, Carolina del Norte: Duke University Press. pp: 312-326.
- Mitchell, Bruce. 1990. *Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives.* Londres: Belhaven Press.
- Muñoz, Ismael, María del Carmen Milla, y Susana Navas. 2014. El problema de la disponibilidad de agua de riego: el caso de la cuenca del río Ica. *In: María Teresa Oré y Gerardo Damonte (eds) ¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Oré, María Teresa. 2005. Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca. Lima: Fondo Editorial PUCP, Soluciones Prácticas-ITDG, Wageningen University, Water Law and Indigenous Rights (WALIR).
- Oré, María Teresa. 2006. Agua, bien común y usos privados. Estado, riego y conflictos en La Achirana del Inca. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Oré, María Teresa, y Edwin Rap. 2009. Políticas neoliberales de agua en el Perú. Antecedentes y entretelones de la Ley de Recursos Hídricos. *Debates en Sociología*, (34), 32-66.
- Oré, María Teresa, David Bayer, Javier Chiong, y Eric Rendón. 2012. La guerra por el agua en Ica, Perú. El colapso del agua subterránea. *In: Edgard Isch, Rutgerd Boelens, Francisco Peña (eds), Agua, injusticia y conflictos.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fondo editorial PUCP, Justicia Hídrica y Centro Bartolomé de las Casas.
- Revista Poder. 2012. La consolidación de Ica. Edición Especial Tercer Aniversario. Poder, 21 de marzo.
- Swyngedouw, Erik. 1997. Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880-1990. *Environment and Planning A*, 29 (2), 311-332.
- Swyngedouw, Erik. 2004. Globalization or Glocalization? Networks, Territories and Re-scaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (1), 25-48.
- Swyngedouw, Erik. 2007. Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization. *In: N. Heynen, J. McCarthy, S. Prudham, y P. Robbins (eds), Neoliberal Environments: False Promises and Unnatural Consequences.* Nueva York: Routledge. pp: 51-62.
- Van der Zaag, P. 2008. La gestión integrada de los Recursos Hídricos. *In: Módulo 1: Gestión integrada de los recursos hídricos: principios, conceptos, enfoques y estrategias en el contexto peruano e internacional.* Lima: Wageningen University, IHE Unesco, IPROGA.
- Villanueva Horacio, y Jeanette Sherbondy. 1979. *Cuzco: Aguas y Poder.* Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Vos, Jeroen. 2006. Pirámides de agua. Construcción e impacto de imperios de riego en la costa norte del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, WALIR.
- Wittfogel, Karl. 1957. *Oriental Despotism; a Comparative Study of Total Power.* New Haven: Yale University Press.

Entrevistas

- Chiong, J. (2011, 10 de agosto). Entrevista con el ingeniero J. Chiong, ex funcionario de la ex Autoridad Técnica de Distrito de Riego de Ica.
- Guerrero, S. (2011, 16 de diciembre) representante de la Comunidad Campesina de Carhuancho.
- Johong, J. (2011, 23 de agosto). Entrevista con el señor J. Johong, miembro del directorio de la Junta de Usuarios de Riego de La Achirana-Santiago de Chocorvos, agosto de 2011.
- Meza, A. (2012, 18 de febrero), funcionario del Gobierno Regional de Ica, febrero de 2012.
- Llamosas, A. (2012, 20 de enero). Entrevista con A. Llamosas, presidente de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego Ica.
- Vilca, I. (2011, 05 de octubre). Entrevista con el ingeniero I. Vilca, funcionario de la Autoridad Local del Agua Ica