

AGUAS EN DISPUTA

Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo

María Teresa Oré e Ismael Muñoz

Editores

Capítulo 4



BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

333.730985 Aguas en disputa: Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo
A / María Teresa Oré e Ismael Muñoz, editores.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia
Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima: Tarea
Asociación Gráfica Educativa).

300 p: il. col., diagrs., mapas; 21 cm.

Bibliografía: p. 275-300.

D.L. 2018-06741

ISBN 978-612-317-362-3

1. Administración de cuencas hidrográficas - Perú 2. Recursos hidrológicos
- Política gubernamental - Perú 3. Abastecimiento agrícola de agua - Perú
4. Conservación del agua - Perú 5. Gobierno regional - Perú 6. Conflicto social
- Perú 7. Ica (Perú : Departamento) 8. Huancavelica (Perú: Departamento)
I. Oré, María Teresa, 1949-, editora II. Muñoz, Ismael, 1954-, editor
III. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2018-123

Aguas en disputa

Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el diálogo

María Teresa Oré e Ismael Muñoz, editores

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Foto de portada: canal colector Ingahuasi. Caserío Ccarhuancho (Huancavelica).
Gari Sólorzano / Proyecto GIZ.

Primera edición: mayo de 2018

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-06741

ISBN: 978-612-317-362-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361800473

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

POLÍTICAS PÚBLICAS, RELACIONES DE PODER Y CONFLICTO DE INTERESES EN LA GESTIÓN DE AGUAS SUBTERRÁNEAS EN ICA

Gerardo Damonte e Isabel E. Gonzales

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, los escenarios de escasez hídrica en la región Ica han sido recurrentes; las causas generales de esta situación están relacionadas con la limitada oferta hídrica y la sobreexplotación de las fuentes de agua subterránea. El valle de Ica está localizado en una zona árida de la costa peruana regada por el río Ica, cuyo caudal es estacional. En época de estiaje el valle cuenta con un caudal de agua regulada gracias a infraestructura hídrica ubicada en la cabecera de cuenca; sin embargo, esta oferta hídrica es insuficiente para la demanda agrícola y urbana, por lo cual es complementada con fuentes de agua subterránea.

Desde finales del siglo anterior, la agroexportación se ha desarrollado en esta zona mediante un uso intensivo del agua subterránea del acuífero de Ica, Villacurí y Lanchas para la producción de alimentos de alto consumo hídrico como el espárrago y la vid (Oré, Bayer, Chiong & Rendón, 2012; Marshall, 2014; Muñoz, Navas & Milla, 2014).

Izquierda: inspección de pozo de agua subterránea en Villacurí. Archivo fotográfico de ALA Río Seco.

Debido a que actualmente la demanda superaría la recarga del acuífero, su nivel ha descendido a niveles alarmantes que han generado escenarios de escasez hídrica en la región (ANA, 2012). Frente a esto, el Estado, habiendo adoptado una política de uso sostenible del agua, ha buscado intervenir con el fin de detener la sobreexplotación y gestionar su recuperación para mantener el nivel de equilibrio del sistema acuífero, pero sin obtener, hasta el momento, mayores resultados.

¿Cuáles son los principales instrumentos de política pública generados por el Estado para palear o resolver el problema de escases hídrica en Ica? ¿En qué medida su implementación se ha visto influida por los distintos poderes locales y nacionales? Y, ¿qué nos dice esto sobre el rol del Estado y el poder hídrico? Estas son las preguntas a las que busca responder esta investigación. Con este fin, se analizan los principales instrumentos de política pública para enfrentar el escenario de escasez en Ica: los proyectos de afianzamiento hídrico y la veda de pozos. El análisis sigue procesos recientes de implementación de estos instrumentos de políticas con el fin de entender mejor la brecha existente entre el diseño y objetivos, y sus resultados finales.

Así pues, este artículo argumenta que los instrumentos de la política pública son intervenidos en sus distintas fases tanto por actores del sector público, en sus diferentes instancias y niveles, como por distintos grupos empresariales y de la sociedad civil, con el fin de favorecer intereses propios o colectivos. En un escenario de distribución desigual de poderes, los actores hacen uso de una serie de mecanismos formales e informales con el fin de influir sobre los resultados finales de las acciones emprendidas por el Estado. En la práctica, esto se traduce en un retroceso, entrapamiento o redireccionamiento de dichas acciones y, en consecuencia, en la modificación o incumplimiento de los fines para los que fueron diseñados.

En cuanto a su estructura, el texto está dividido en cuatro secciones. En la primera se expone el marco conceptual y metodológico del estudio; la segunda se centra, brevemente, en el marco institucional y se pre-

senta a los principales actores que se articular en torno a la gestión del agua en Ica; en la tercera se hace un análisis descriptivo de las dos principales iniciativas estatales para lidiar con el problema de escasas hídrica y sus vicisitudes: un proyecto de afianzamiento hídrico y los dispositivos de veda de pozos en Ica y Villacurí; y en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones y se resumen los principales hallazgos de la investigación.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Nuestro análisis se enmarca en los ejes conceptuales del Estado, las políticas públicas y poder hídrico. Siguiendo a Migdal (1988, p. 31), definimos Estado como una metaorganización diseñada y pensada para regular las estrategias e intereses de las organizaciones y grupos que componen vastos segmentos de la sociedad. Así, proponemos apartarnos de la idea del Estado como un ente autónomo, monolítico, coherente y aislado de la sociedad, y que, por el contrario, debe ser entendido como un espacio contingente al balance de fuerzas localizadas dentro y fuera del él (Dargent, 2015; Oré & Rap, 2009; Durand, 2003). Este balance, a su vez, se encuentra condicionado por la estructura institucional y procedimientos del aparato estatal (Jessop, 2006, p. 124).

En este marco, se puede entender que no existe fluidez entre la institucionalidad formal del Estado, sus reglas y procedimientos, y la institucionalidad informal de la sociedad, es decir, el conjunto de reglas sociales establecidas y reforzadas por canales no formales o consuetudinarios. Esto hace que los límites entre lo formal, lo informal —e incluso lo ilegal— se vuelvan borrosos en las interacciones cotidianas del Estado con la sociedad (Helmke & Levitsky, 2003; Sindzingre, 2004). Tal como sugieren Das y Poole (2004), este fenómeno no debe ser visto como expresión de la ausencia o deficiencia del Estado sino como parte del conjunto de prácticas políticas, reguladoras y disciplinarias que, en interacción cotidiana con la sociedad, constituyen aquello mismo que se denomina Estado.

En este marco, la política pública, comúnmente conceptualizada como el conjunto de acciones gubernamentales dirigidas a atender un problema público, debe ser también entendida como un proceso en el que intervienen diversos actores estatales y no estatales, con distintos intereses, niveles de autoridad, poder y relaciones, proceso que no se encuentra exento de conflictos y tensiones (Lindblom, 1991). En este sentido, adoptamos un enfoque de política pública (*policy*) integrada a la política del agua (*politics*), donde el diseño e implementación de la primera no sería el resultado de decisiones racionales dirigidas al bien común, sino primordialmente el desenlace de fuerzas en el que los actores, en ocasión de cada política, buscan imponer sus propios intereses (Aguilar, 1992). Así, qué se define como un problema público, qué acciones se proponen, cómo se logran implementar y quiénes intervienen son elementos centrales en el análisis.

Cabe señalar que, en estos procesos, la documentación, en la forma de decretos, normas, reglamentos o planes, juega un rol central al crear una representación vinculante de la realidad, así como una ilusión de neutralidad y coherencia estatal (Dery, 1998; Graeber, 2015; Hull, 2012). Sin embargo, estos documentos en su producción, circulación e implementación pueden ser interpretados y manipulados para facilitar o imponer los intereses de individuos y grupos dentro y fuera del Estado (ver Hull, 2003, 2008). Así, son los actores —con su capacidad de captura, influencia o persuasión, sus características políticas y organizativas— los que van a prefigurar la manera en que las políticas públicas se diseñan e implementan.

Las políticas del agua en Perú no escapan de esta dinámica, en tanto que el sistema de derechos que regula el carácter del acceso al agua, en su formulación e implementación, se encuentra intervenido por múltiples grupos de interés con diferente poder de influencia (Boelens, 2015, p. 5). Este enfoque nos lleva a definir el poder hídrico, su localización y naturaleza.

El poder hídrico puede ser entendido como aquel que emerge de la relación simbiótica entre el control de las fuentes de agua y la posición dominante de determinados grupos estatales y no estatales (Wittfogel, 1957; Worster, 1985; Bakker, 2003; Swyngedouw, 1999). Este puede generarse a partir del control de infraestructura hídrica, como grandes represas, canales y pozos (Baghel & Nusser, 2010); por medio de la construcción de discursos técnicos o expertos con los que formas de conocimiento dominantes buscan subordinar saberes y manejos locales del agua (Worster, 1985; Boelens, 2013; Boelens & Doornbos, 2001; Boelens & Vos, 2012; Perreault, 2006; Guevara, 2013) o a partir de la incorporación de regímenes de valoración económica del agua en donde se vuelve susceptible a ser acumulada de manera excluyente por los actores que detentan el poder económico (Bakker, 2003, 2010; Johnston, 2003).

En el caso del agua subterránea, estos procesos han estado vinculados a la explotación de acuíferos para el desarrollo de agricultura a gran escala, en particular en zonas áridas o semiáridas (Oré & Damonte, 2014; Damonte, 2015; Ostrom, 1965; Shah, Molden, Skthivadiel & Seckler, 2000; Wester & Hoogesteger, 2011). En particular, en el caso de Ica, se puede afirmar que actualmente el control de los recursos hídricos subterráneos se encuentra en manos del grupo agroexportador, cuyos miembros no solo son propietarios individuales de la infraestructura que les brinda el acceso al agua sino que han incorporado en su práctica discursos técnicos sobre el uso racional y eficiente del agua, y han logrado la institucionalización de la práctica, según la cual la posesión de la tierra brinda la posesión del agua debajo de ella (Oré & Damonte, 2014).

En un contexto de escasez hídrica subterránea, el Estado ha buscado ejercer el gobierno sobre el agua subterránea y regularla, para lo cual ha apelado al mandato constitucional según el cual los recursos hídricos del territorio son patrimonio de la nación. Nuestro análisis busca entender, en este escenario, de qué manera la implementación

de las políticas públicas para lidiar con los escenarios de escasez hídrica se ve influida por distintos poderes que detentan el poder hídrico en Ica, y en qué medida esto tiene un impacto sobre los fines para los cuales estas políticas fueron diseñadas.

La metodología aplicada en la investigación fue de carácter cualitativo (Denzin & Lincoln, 1994) y estuvo compuesta por tres etapas secuenciales. En la primera etapa se realizó una revisión sistemática de bibliografía de teoría, historia y estudios de caso sobre la agroexportación en Ica. En la segunda, se realizó un trabajo de campo de dos meses de duración en las provincias de Ica y Pisco. En este periodo se realizaron entrevistas a profundidad, individuales y grupales, con 29 actores del Estado y la sociedad civil: funcionarios de las Autoridades Locales del Agua, funcionarios de la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha, autoridades locales, directivos de juntas de usuarios de aguas subterráneas y superficiales, comisiones de usuarios, pequeños agricultores y ONG y Agencias de Cooperación internacional que operan en la zona. Otra parte del recojo de información implicó la recolección de la documentación que acompañó el desarrollo de los instrumentos de política analizados con el fin de hacer una genealogía de los procesos, además de información secundaria de las instituciones locales y organizaciones relacionadas al tema. En la tercera y última etapa se realizó la sistematización de la información recogida con el *software* de análisis cualitativo Atlas Ti, para luego dar paso a la redacción de este documento.

3. INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES RELEVANTES EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN ICA

A partir del nuevo siglo, la institucionalidad del agua y composición social de los usuarios en Ica involucrados en su gestión ha sufrido una serie de transformaciones que revisaremos brevemente para ilustrar el escenario donde se desenvuelven los dos instrumentos de políticas para afrontar la escasez.

El primer cambio se da en 2003, cuando se transfirieron funciones de manejo de infraestructura hídrica y saneamiento a los gobiernos regionales como parte del proceso de descentralización. Así, el Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETACC), a cargo del gobierno central, fue transferido al Gobierno Regional de Ica. Con este cambio, el recién instituido gobierno regional adquirió atribuciones en la gestión del agua, en particular en el desarrollo de infraestructura hídrica al interior de la región.

El segundo cambio ocurre en 2009, cuando se promulga la Ley de Recursos Hídricos en reemplazo de la Ley General de Aguas de 1979. La nueva regulación, si bien reiteró que el agua es patrimonio de la nación y que no existe propiedad privada sobre ella, deja abierto un importante espacio para la intervención del sector privado en la gestión del agua y fomenta su participación en la construcción y mejoramiento de la infraestructura hidráulica (Del Castillo, 2011).

Con la nueva ley se crea, además, una nueva arquitectura institucional que busca promover la gestión integrada del agua y la cuenca como principal espacio de coordinación (Lynch, 2013). A partir de esto se modifica la jerarquía institucional del agua con la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como ente rector y máxima autoridad técnico-normativa, aunque dependiente del Ministerio de Agricultura (MINAGRI); y sus oficinas desconcentradas a nivel de cuenca y distritos de riego las Autoridades Administrativas del Agua (AAA) y las Autoridades Locales del Agua (ALA), que reemplazaron a las antiguas Intendencia de Recursos Hídricos (IRH) y las Administraciones Técnicas de Riego (ATDR). La nueva ley además promovió la creación de los Consejos de Cuenca como la principal entidad de gestión integrada, multisectorial y concertada del agua a nivel de cuenca¹, y creó el Tribunal Nacional de Controversias Hídricas (TNCH), espacio destinado a resolver reclamos y recursos contra actos administrativos de los órganos desconcentrados de la ANA.

¹ Que aún no ha sido creada en la cuenca del río Ica (Oré & Geng, 2010).

En el transcurso de estos dos procesos, un tercer cambio se fue gestando en la institucionalidad local del agua, a nivel de las organizaciones usuarias. Tal como señalan Oré y Geng:

A los tradicionales actores sociales, como eran los pequeños agricultores, los exparceleros y medianos agricultores quienes están organizados en las Juntas de Usuarios de Riego Superficial, conformadas por la Junta de usuarios del Río Ica y la Junta de Usuarios de La Achirana, surgieron nuevas organizaciones de usuarios de Aguas Subterráneas (2006) que agrupan a los grandes agroexportadores [...] cobrando no solo importancia a nivel regional, sino también a nivel nacional y son los que han promovido los nuevos proyectos de Afianzamiento Hídrico para el Valle. Ellos son los nuevos protagonistas en la gestión del agua (2010, p. 8).

Así, a las tradicionales juntas de usuarios de aguas superficiales como la Junta de Usuarios del Río Ica (JUDRI) y la Junta de usuarios de la Achirana y Santiago de Chocorvos (JURLASCH), en Ica, o la Junta de usuarios del Río Pisco, en Pisco, se sumaron las juntas de usuarios de agua subterránea, como la Junta de Usuarios del Distrito de Riego Río Seco (JUDRI-RS) y la Junta de Aguas Subterráneas del Valle de Ica (JUASVI). Si bien estas últimas se han convertido hoy en día uno de los actores más influyentes en Ica, las juntas de usuarios de aguas superficiales mantienen su relevancia como representantes de los intereses de numerosos pequeños y medianos agricultores de la región (Oré & Geng, 2012).

Además de estos actores, también hay otros que, si bien no tienen facultades institucionales específicas, tienen una participación importante en la gestión del agua. Ejemplo de este tipo de actores es el Ministerio de Economía y Finanzas y sus agencias, que se encargan de evaluar la factibilidad y asignación presupuestal de los proyectos de infraestructura hídrica; u organismos internacionales y de cooperación, cuya opinión técnica define el devenir de la política y desarrollo de proyectos en la región. En el cuadro 1 se definen los actores que intervienen en la gestión del agua en Ica, su ámbito de acción y sus características generales.

Cuadro 1. Actores relevantes en la gestión del agua en Ica

Tipo de actor	Ámbito de acción	Denominación	Características
Estatal	Nacional	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Institución estatal encargada del planeamiento y ejecución de la política agraria.
		Autoridad Nacional del Agua (ANA)	Organismo autónomo adscrito al MINAGRI, encargado de la gestión integrada de los recursos hídricos.
		Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Institución encargada del planeamiento y ejecución de la política económica.
		Agencia de Promoción de la Inversión Privada – (PRO-INVERSIÓN)	Organismo público, adscrito al MEF, que promueve la incorporación de inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura, así como en activos, proyectos y empresas del Estado.
		Sistema Nacional de Inversión Pública – (SNIP)	Sistema administrativo del Estado que, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas, certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública.
	Local	Gobierno Regional de Ica (GORE Ica)	Creado por ley de descentralización (2003); Persona jurídica con autonomía política, económica y administrativa. Tiene la finalidad esencial fomentar el desarrollo regional.
		Proyecto Especial Tambo-Ccaracocho (PETACC)	Proyecto Especial adscrito al GORE Ica desde 2003. Encargado de formular y ejecutar proyectos hídricos en la región.
		Autoridad Administrativa del Agua (AAA) Cháparra-Chincha	Organismo desconcentrado de la ANA a nivel de cuenca.
		Autoridad Local del Agua (ALA) Río Seco/ ALA Ica	Organismos desconcentrados de la ANA a nivel local (distrito de riego).

Tipo de actor	Ámbito de acción	Denominación	Características
Sociedad Civil	Internacional/ nacional / local	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés)	Organismo de las Naciones Unidas que apoya en la ejecución de proyectos humanitarios y de desarrollo.
	Local	Junta de Usuarios de Riego de la Achirana y Santiago de Chocorvos (JURLASCH); Junta de usuarios del Río Ica (JUDRI); Junta de usuarios del Río Pisco (JURP)	Organizaciones de usuarios, en su mayoría pequeños y medianos agricultores, que convocan a dos o más comisiones de usuarios al interior de un distrito de riego.
	Local/ nacional	Junta de Usurarios del Distrito de Riego Río Seco (JUDRI-RS), Junta de Usuarios de Agua Subterránea del Valle de Ica (JUASVI)	Organizaciones de usuarios, en su mayoría grandes agroexportadores, que convocan a dos o más comisiones de usuarios al interior de un distrito de riego.
Empresa privada	Local / nacional	Empresas agroexportadoras	Organizaciones de inversión privada que tiene como fin generar ganancias a sus propietarios o accionistas.

Fuente: trabajo de campo. Páginas web UNOPS², MEF³, PRO INVERSIÓN⁴, MINAGRI⁵, ANA⁶.

² <https://www.unops.org/es/about>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

³ <https://www.mef.gob.pe/es/acerca-del-ministerio>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

⁴ <https://www.proinversion.gob.pe>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

⁵ <http://www.minagri.gob.pe/portal/nosotros/que-hacemos>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

⁶ <http://www.ana.gob.pe/nosotros/la-autoridad/nosotros>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

En los casos que analizamos a continuación se puede identificar la intervención de múltiples actores con distintas atribuciones en la gestión del agua que interactúan en torno a dos ejes de convergencia: el desarrollo de infraestructura hídrica y la regulación y fiscalización del uso del agua subterránea. En estos procesos, los actores establecen vínculos que pueden ser de tres tipos: relaciones institucionales formales, es decir, basadas en las normas y facultades establecidas en canales oficiales del Estado; relaciones institucionales informales, basadas en reglas establecidas y reforzadas por canales no oficiales o consuetudinarios; y relaciones contextuales de cooperación y conflicto, en un escenario de escasez hídrica.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ESCASEZ DE AGUA SUBTERRÁNEA EN ICA

En la región de Ica, las principales acciones públicas para afrontar la escasez hídrica se han dirigido al manejo de la oferta de agua y a la regulación de la demanda. En el primer caso, la respuesta estatal ha estado orientada al desarrollo de gran infraestructura para el afianzamiento hídrico de la región, basada en la promoción de trasvases de excedentes hídricos a cuencas deficitarias, siendo un tipo respuesta de larga data en la región. En el segundo caso, la respuesta estatal ha estado dirigida a la instauración de vedas que suspenden temporalmente los derechos de uso de agua o la perforación pozos con fines productivos. Este dispositivo, a pesar de haber sido instaurado en décadas anteriores, solo ha buscado ser efectivamente implementado en los últimos años.

En esta sección describiremos dos casos de implementación de instrumentos de política pública frente a la escasez hídrica subterránea en Ica: el Proyecto de Afianzamiento Hídrico de la Cuenca del Río Pisco-Río Seco y la veda de pozos instaurada en Ica y las Pampas de Villacurí.

4.1. El proyecto de Afianzamiento Hídrico de la Cuenca del Río Pisco-Río Seco

La intención de mejorar de la disponibilidad hídrica de los agricultores de las regiones de Ica y Pisco no es nueva. Como explicaremos, desde la segunda mitad de siglo pasado tanto en Río Seco como en la cuenca del río Pisco se ha perseguido la ejecución de proyectos orientados a aumentar sus ofertas hídricas (ver INRENA-ATDR, 2003; GORE Ica & ANA, 2011). En el gráfico 1 se aprecia cómo las políticas tendientes a lograr un afianzamiento hídrico han seguido caminos paralelos y sinuosos con demoras y cancelaciones en relación con el balance de poder de los actores sociales en cada periodo.

Los paisajes y actores de Ica y Pisco han cambiado desde la formulación de los primeros proyectos de afianzamiento hídrico. Mientras que en el valle de Pisco se ha mantenido la primacía de la pequeña y mediana agricultura dirigida al cultivo de productos tradicionales para el mercado interno, como menestras, maíz amarillo, alfalfa y algodón para la exportación; en la zona de Río Seco, a partir de la década 1990 se fueron asentando empresas agroexportadoras, que concentraron grandes extensiones de tierras dedicadas al cultivo de productos de exportación como el espárrago, uva de mesa, páprika y cebolla blanca.

A mediados del año 2000, los usuarios de aguas subterráneas de la zona de Río Seco empezaron a afrontar la amenaza de la escasez hídrica. Con el fin de gestionar medidas para la recarga de los acuíferos, en 2006 los agroexportadores de la zona decidieron agruparse para formar las primeras organizaciones de usuarios de aguas subterráneas con reconocimiento oficial en Ica: la comisión de usuarios de Villacurí y la comisión de usuarios de agua subterránea de Lanchas. En este proceso, las comisiones se plantearon como principal objetivo la reactivación del proyecto de trasvase Río Pisco-Río Seco, infraestructura propuesta por el Proyecto Especial Sur Medio a fines de la década de 1980 y que no llegó a ejecutarse. Así, los excedentes del río Pisco, definido como

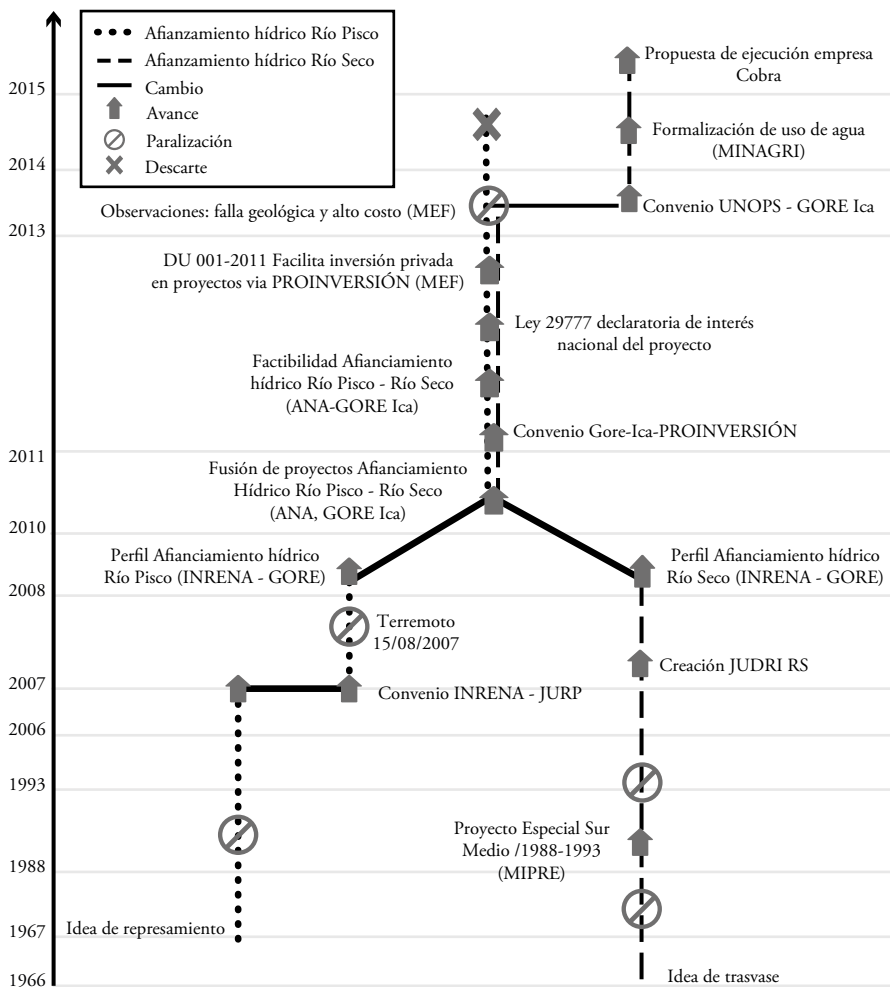
el volumen de agua no asignado a ningún uso productivo, se volvieron un recurso codiciado por ambos grupos de usuarios.

En 2008, las comisiones de usuarios de aguas subterráneas de Villacurí y Lanchas se unieron para conformar la JUDRI-RS con el objetivo de obtener representatividad, formalidad y capacidad de presión frente al Estado. Así, poco después de su creación, la junta logra avanzar en la concreción del proyecto con la elaboración del Estudio a Nivel de Perfil del Afianzamiento Hídrico de Río Seco con el financiamiento de entonces Intendencia de Recursos Hídricos (ver periodo 2007-2010 en el gráfico 1).

En paralelo, los pequeños y medianos agricultores de Pisco, agrupados en la JURP⁷, firmaron un convenio de cofinanciamiento con el INRENA para la actualización de los estudios del represamiento propuesto por el Proyecto Especial Sur Medio (1988-1993), con el fin de atender a la larga problemática de escasez hídrica de su provincia. Sin embargo, esta contraprestación no llegó a concretarse por la derivación de fondos a obras de recuperación de infraestructura hídrica afectada por el terremoto del 15 de agosto de 2007. A pesar de esto, meses después el INRENA ejecutó el Estudio a Nivel de Perfil del Afianzamiento Hídrico de Río Pisco con recursos propios, en el que recomendaba la regulación con embalse en la zona de La Polvareda (ver periodo 2006-2010 en el gráfico1).

⁷ Reconocida en 1984.

Gráfico 1. Desarrollo del Proyecto de Afianzamiento Hídrico de la Cuenca del Río Pisco-Río Seco (1966-2015)



Fuente: Trabajo de campo, agosto de 2015.

Ambos proyectos avanzaron de manera independiente, empujados por las juntas de usuarios, en representación de los intereses de sus socios y usuarios. Pero, eventualmente, los planes de ambas colectividades se volvieron una competencia por ganar el beneficio sobre los excedentes del río Pisco. Frente a esto, los usuarios de la JURP expresaron su temor porque, sobre la base del mayor peso político y económico que habían alcanzado los usuarios de la JUDRI-RS en los últimos años, el proyecto de trasvase sin represamiento sea priorizado⁸. Así, en 2009 la JURP manifestó públicamente su oposición a la derivación de los excedentes del río Pisco a Río Seco sin que se asegurase primero la construcción de la ansiada presa.

Ese mismo año se creó la ANA y se desactivó el Instituto de Recursos Hídricos. Es este nuevo contexto institucional, en 2010 el GORE Ica, interesado en el desarrollo de infraestructura que mantenga los niveles de producción agroexportadora, firmó un convenio con la nueva institución para continuar con los estudios de preinversión en concordancia con los contenidos mínimos establecidos por el SNIP, organismo del MEF que evalúa la pertinencia de los proyectos para la asignación de fondos públicos.

En este marco, y frente a la resistencia manifestada por los usuarios de Pisco a la ejecución del proyecto, la ANA propone integrar ambas propuestas dentro del proyecto denominado Afianzamiento Hídrico de la cuenca del Río Pisco-Río Seco. El proyecto proponía el embalse de 240 millones de metros cúbicos de aguas excedentarias del río Pisco en la zona denominada La Polvareda, a ser repartidos entre las parcelas de los pequeños y medianos agricultores del valle de Pisco, ubicados en la provincia de Pisco, y la zona agroexportadora de Villacurí, en la provincia de Ica, a razón de 100 y 140 millones de metros cúbicos respectivamente.

⁸ Entrevista a dirigente de Junta de Usuarios del Río Pisco, 12 de agosto de 2015.

De acuerdo con los dirigentes de la JUDRI-RS, la integración de ambos proyectos significó una estrategia para evitar una nueva paralización del proyecto por conflictos sociales. Entretanto, para la JURP fue un medio para asegurar la ejecución de la presa, ya que al aliarse con un grupo de mayor peso político podía generar presión de manera más efectiva. Como señalaba un dirigente de la JURP «sabiendo de los problemas de Ica no íbamos a ir solos porque capaz no íbamos a poder y unimos fuerzas» (entrevista a dirigente de la JURP). Gracias a este convenio, el proyecto integrado avanzó hasta completar su estudio de factibilidad en 2011, siendo elaborado por la ANA bajo supervisión del PETACC, con el financiamiento del GORE Ica.

Hasta la elaboración del estudio de factibilidad, la propuesta planteaba que el proyecto integrado sea de financiamiento público; la infraestructura estaría operada por las juntas de usuarios y obtendría sostenibilidad mediante el cobro de tarifas de agua. Esto cambiaría cuando, poco antes de dar por finalizadas sus funciones, el gobernador regional electo para el periodo 2007-2011 firmó un convenio con PROINVERSIÓN, con el fin de promover la inversión privada en proyectos hidráulicos de la región y acelerar su ejecución.

Meses después, el pedido fue adoptado el MEF, entonces a cargo de un exministro de agricultura y agroexportador iqueño con importantes intereses en el afianzamiento hídrico de la región. De este modo, se emitió el decreto de urgencia 001-2011⁹ que priorizó la promoción de la inversión privada de una lista de proyectos de infraestructura, entre ellos, el de Afianzamiento Hídrico Río Pisco-Río Seco. Por medio de este dispositivo, el proyecto fue declarado de interés nacional y ejecución prioritaria. Siguiendo esta misma línea, y a un día del término del segundo periodo de gobierno de Alan García (2006-2011), el proyecto

⁹ Un decreto de urgencia lo expide el presidente de la república y lo aprueba el Consejo de Ministros y se dicta como medida extraordinaria o excepcional en materia económica financiera.

fue declarado nuevamente como de necesidad pública e interés nacional por ley 29777, junto a otros siete proyectos en beneficio de Ica.

Ya en PROINVERSIÓN, el proyecto fue ofrecido bajo la modalidad de asociación público-privada. En este escenario, la rentabilidad económica y la formalidad en el uso del agua con miras al cobro de una retribución económica por parte de los inversionistas y operadores de la infraestructura se volvieron factores determinantes para su ejecución. Aquel proyecto encontró dos obstáculos. El primero fue que la integración de ambas propuestas en 2010 había elevado los costos del proyecto ya que la construcción de la presa en La Polvareda superaba por mucho la conducción directa, sin represamiento, de los excedentes a Villacurí¹⁰. El segundo fue que los usuarios de Villacurí contaban con un nivel de informalidad en el uso de agua de hasta un 80%, que amenazaba la rentabilidad económica de la obra y la hacía poco atractiva para inversionistas privados. En este contexto, durante los años 2011 y 2012, el proyecto no tuvo éxito en conseguir postores para su ejecución (ver periodo 2010-2013 en el gráfico 1).

Mientras tanto, el SNIP estaba evaluando la viabilidad técnica y económica propuesta en el estudio de factibilidad del proyecto y, para 2013, luego de una espera de dos años sin obtener financiamiento, la entidad hizo diez observaciones al proyecto que debían ser subsanadas para continuar con la etapa de inversión. Entre las principales estaban la existencia de una falla geológica en el lugar destinado a la construcción de la presa y el costo excesivo de esta infraestructura.

En el transcurso de ese año, el GORE Ica, a cargo de un nuevo gobernador regional para el periodo 2011-2014, encabezó los esfuerzos para dar viabilidad al proyecto. Así pues, se creó una mesa técnica de trabajo para levantar las observaciones y se encargó al PETACC la contratación de consultores para elaborar estudios tectónicos y de canteras y la revisión del diseño de la presa. Además, se solicitó a la ANA

¹⁰ Requiriendo de un presupuesto de S/ 1007 millones aproximadamente.

la reserva por dos años de los excedentes del río Pisco para el proyecto. Sin embargo, poco después el periodo del gobernador se dio por concluido y la mesa técnica quedó sin obtener mayores resultados.

A fines de 2014, el MINAGRI y la ANA decidieron asumir el liderazgo en la promoción del proyecto y, por ello, fomentaron la firma de un convenio de cooperación interinstitucional entre la ANA, el GORE Ica y la UNOPS. Aquí se acordó que la UNOPS realizaría la elaboración de diagnósticos y estudios de optimización de los sistemas de riego y drenaje del valle de Pisco y Río Seco, y la documentación técnica de obras para elaborar los términos de referencia de los carteles de licitación pública del trasvase para la recarga del acuífero de Río Seco. Este acuerdo, sin embargo, excluía la construcción de la presa en La Polvareda y a los usuarios de Pisco como beneficiarios de la infraestructura¹¹. De acuerdo con agentes de UNOPS, esta modificación se dio por decisión del MINAGRI, con el fin de beneficiar prioritariamente al sector agroexportador de Ica.

El poder económico es muy fuerte. Y nosotros vimos el problema que al inicio el proyecto solo trataba de un transvase porque la presión política era muy fuerte. El MINAGRI dijo «lo que se quiere es un transvase de Pisco a Villacurí». Luego nos dimos cuenta de que eso era imposible por la resistencia social [...] lógicamente defienden su recurso hasta que tengan la solución, porque ellos tienen mucha escasez de agua (funcionario de UNOPS, 22 de agosto de 2015).

De este modo, la viabilidad técnica de la presa en La Polvareda, que hasta el momento había estado en manos de organismos regionales como el GORE Ica y el PETACC, fue suspendida hasta obtener la aprobación del SNIP. Mientras que, en paralelo, el MINAGRI y la ANA buscaron gestionar la viabilidad técnica del trasvase, sin represamiento,

¹¹ UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos 2015. «Desarrollo de Estudios de Ingeniería para la Optimización de Prácticas de Riego en los Valles del Río Pisco y Quebrada del Río Seco. Ica». Documento no publicado.

mediante el convenio con la UNOPS, en beneficio de los usuarios de Río Seco. Es en este momento que ambos proyectos vuelven a independizarse en su desarrollo (ver periodo 2013-2014 en el gráfico 1).

Mientras que la obtención del respaldo técnico para la ejecución de un trasvase del río Pisco a Villacurí sin represamiento estaba por concretarse con los estudios de la UNOPS, la ejecución del proyecto aún contaba con el obstáculo de la informalidad de los usuarios de Villacurí. Es entonces que en 2014 el MINAGRI emitió el decreto supremo 023-2014 que modifica el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos con el fin de agilizar los procedimientos para el otorgamiento de licencias de uso de agua. Con la emisión de este dispositivo, la JUDRI-RS vio una oportunidad para regularizar los derechos de uso de agua subterránea de sus usuarios y así dar viabilidad al proyecto de trasvase. Sin embargo, había un obstáculo: la resolución jefatural 330¹², vigente desde 2011, prohibía el otorgamiento de nuevas licencias de uso de aguas en la zona en veda. En este escenario, los agroexportadores de Villacurí, por medio de la JUDRI-RS, iniciaron una campaña de presión a distintos niveles con el fin de ser incluidos en el proceso de formalización. Así establecieron diálogos con miembros del gobierno, como ministros y congresistas, en especial aquellos que representaban a la región y la agroexportación. Mientras que a nivel local organizaron movilizaciones y establecieron alianzas con otras organizaciones y grupos agrarios de la región. Como comentaba un dirigente de la JUDRI-RS:

[...] para eso hemos hablado con la mitad de los congresistas. ¡Todos! De Ica...la primera ministra nos ayudó bastante [...] Pero fue un tema de presión, de gestión, de escribir cartas a los congresistas informándoles cuál era nuestra realidad, nuestra problemática. Y a la doctora Ana Jara que, como ella también es iqueña, nos ayudó a impulsar porque también comprendía un poco más el problema

¹² Una resolución jefatural (RJ) es expedida por los directores administrativos en función a las atribuciones que señala las respectivas leyes orgánicas del sector.

que atravesábamos. Y a nivel de comunidad, también, diciéndole al viceministro que se terminó y que nos íbamos a la huelga, que íbamos a cerrar la carretera, nos hermanamos con los algodoneros, hicimos pintas, etcétera (dirigente JUDRI-RS, 11 de agosto de 2015).

Como resultado de esta campaña, los usuarios de agua subterránea de zonas en veda fueron incluidos en el decreto supremo 007-2015-MINAGRI, que permitía la formalización y regularización de quienes vinieran haciendo uso del recurso hídrico de forma pública, pacífica y continua hasta el 31 de diciembre de 2014, en todo el territorio nacional, incluyendo las zonas con veda. Esta medida beneficiaba a los agroexportadores usuarios de aguas subterráneas entre quienes se encontraba el mayor nicho de informalidad, pero también la mayor capacidad económica como para sostener el financiamiento de proyectos de inversión privada que el Estado buscaba concretar a nivel central.



Foto 1. Pinta de agradecimiento de la JUDRI-RS al MINAGRI por emisión del DS 007-2015, Villacurí, Ica (foto de Isabel E. Gonzales).

Así, a inicios de 2015, el proyecto se aproximó hacia la etapa de inversión. Este año, el gobierno regional, bajo la conducción de un nuevo gobernador para el periodo 2015-2018 con fuertes vínculos con la agroexportación, anunció la selección de la propuesta de inversión de la empresa española Cobra para la ejecución del proyecto. En esta se excluía definitivamente la construcción de la presa La Polvareda y se planteó un represamiento de menor envergadura.

Frente a un escenario cada vez más adverso para los pequeños y medianos agricultores de Pisco, la JURP propuso financiar una parte del proyecto para ayudar a su viabilidad económica y evitar la desestimación de la presa, a la vez que ha iniciado una nueva resistencia frente al trasvase de excedentes del río Pisco a Río Seco, sin que antes se asegure la construcción de la presa en La Polvareda, lo que ha generado su paralización. Como señalaba un dirigente de la JURP:

[...] no podemos pensar que tantísimos años de esfuerzo, de espera, de ilusión de tener esa obra para solucionar nuestros problemas y que nos digan que esa agua se irá a una zona donde solo se beneficiará a un sector [...] Porque si a nosotros no nos van a resolver el problema para regular el problema del déficit de agua que tiene el valle de Pisco, no vamos a permitir que se lleven las aguas para Villacurí y Lanchas, no lo vamos a permitir. No somos dueños de nada, pero el agua pertenece a la cuenca del río Pisco (dirigente JURP, 25 de setiembre de 2015).

En el desarrollo de este proceso se puede ver la intervención de diversos actores a favor de los intereses de la agroexportación: juntas de usuarios, y agentes del gobierno nacional y regional. Los vínculos que establecen estos actores en este proceso son de distinto calibre y van desde relaciones informales de origen, afinidad y gremio que se fundamentan en visiones compartidas de progreso y desarrollo agroexportador. Estas, a su vez, se plasman en dispositivos gubernamentales de política pública en la forma de normas, planes y proyectos.

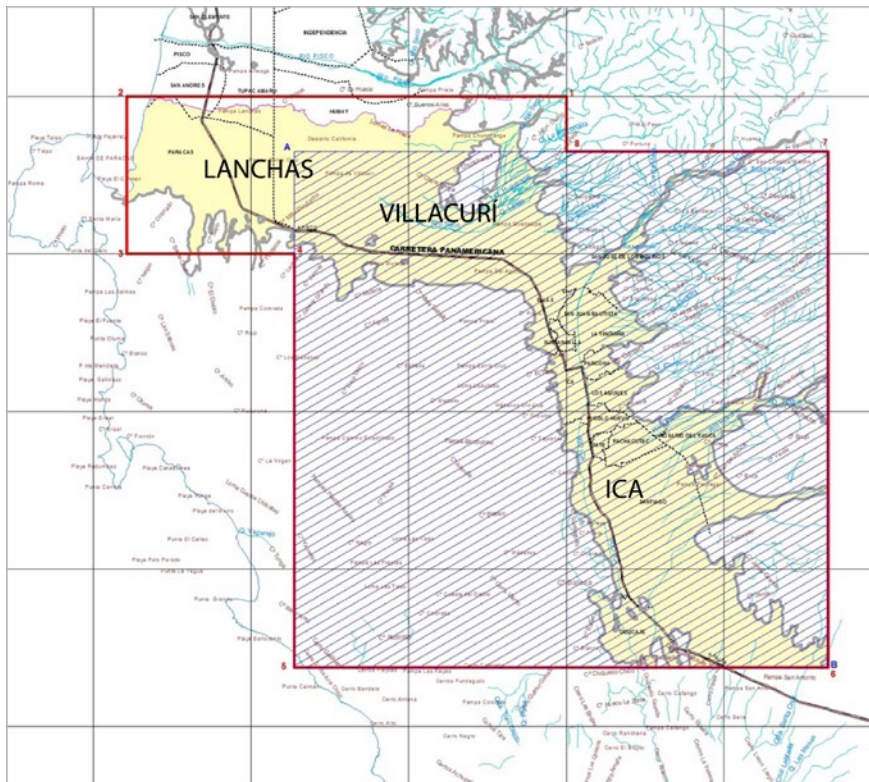
La priorización de las necesidades del sector agroexportador de Ica por parte de un Estado que busca fomentar el avance del modelo agroexportador en detrimento de la demanda de agua de los pequeños y medianos agricultores de Pisco ha generado la resistencia de estos últimos al trasvase de aguas de su cuenca. Esta situación que, en principio, buscaba la pronta ejecución de la infraestructura ha logrado que en última instancia el proyecto se paralice y, con ello, se impida que este instrumento aporte a su fin principal: la solución a la situación de escasez hídrica de Ica.

4.2. La veda de pozos en Ica y Pampas de Villacurí

En Ica, la veda o prohibición de perforación de pozos para evitar la sobreexplotación del acuífero no es algo nuevo; se puede rastrear una primera norma de veda ya en 1966. El periodo de instauración de vedas más reciente se inició en 2005, cuando el GORE Ica, haciendo uso de las facultades otorgadas por el proceso de descentralización, estableció restricciones a la perforación de pozos nuevos en las zonas de mayor descenso hídrico, primero en el valle de Ica y luego en las pampas de Villacurí por el periodo de un año. Este plazo fue ampliado en varias ocasiones hasta que, finalmente, en 2008 se dispone la prohibición definitiva de la perforación de pozos con fines de uso productivo en todo el valle de Ica y pampas de Villacurí (ver mapa 1).

Ese mismo año, el MINAGRI, a cargo de un agroexportador iqueño, ratificó la veda establecida por el GORE Ica y prohibió el otorgamiento de nuevos usos de agua subterránea y el desarrollo de obras para la explotación de agua subterránea con fines productivos por un periodo de dos años. Esta norma tuvo como objetivo principal fin declarar a Ica y Villacurí como zonas prioritarias para la ejecución de obras de infraestructura hídrica.

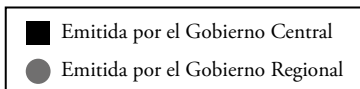
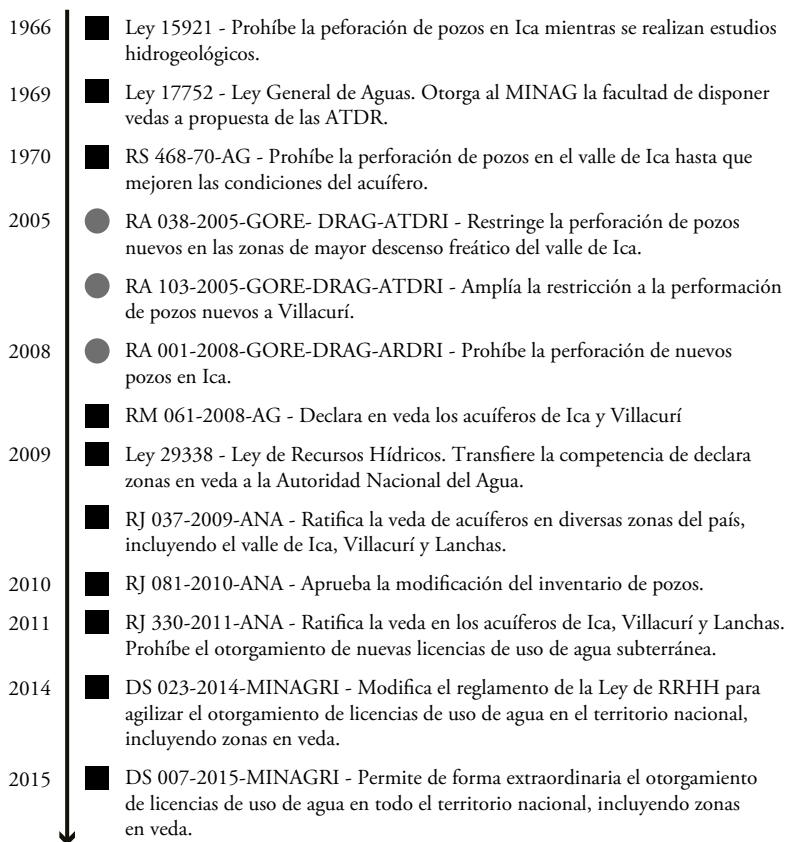
Mapa 1. Mapa de zonas en veda en la región Ica.



Fuente: ANA (2015). Presentación Plan de Gestión de los Acuíferos de Ica, Villacurí y Lanchas.

Con la creación de la ANA, la nueva institución ratifica la veda en el valle de Ica y pampas de Villacurí en Ica, sumando además la zona de Lanchas en Pisco. Más adelante, en 2011, se emite la resolución jefatural 330, que complementa a la prohibición de la perforación de pozos con la suspensión del otorgamiento de nuevos derechos de uso de agua subterránea con fines productivos en las zonas declaradas en veda.

Gráfico 2. Línea de tiempo de normas y declaratorias de veda de pozos en Ica



Fuentes: <http://www.elperuano.pe>, <http://www.regionica.gob.pe>, <http://www.peru.justia.com>, consultadas el 15 de diciembre de 2016.

Uno de los instrumentos dirigidos al control de los pozos ilegales y gestión de la formalidad fue la actualización de los inventarios de pozos en las zonas en veda. Ya en 2007, la ATDRI ejecutó un Inventario de Recursos Hídricos Subterráneos y Estudio Hidrogeológico del Valle de Ica y Villacurí, en el que se identificaron 822 pozos utilizados en el valle de Ica y 374 en la zona de Villacurí¹³. Sin embargo, poco después de haberse finalizado el estudio, muchos usuarios reclamaron por medio de sus comisiones el no haber sido informados del censo, haber sido excluidos arbitrariamente del registro y, por tanto, de la formalidad; o, en otros casos, haber sido registrados de manera incorrecta —por ejemplo, clasificando sus pozos en uso como no utilizables—. De acuerdo con las juntas de usuarios de aguas subterráneas, esto habría sucedido por deficiencias en el método de trabajo y desidia de los equipos de la ATDRI, a raíz de lo cual se puso en tela de juicio la veracidad de los resultados del inventario.

Con la creación de la ANA, y en respuesta a los reclamos de los usuarios, la nueva institución dispuso, mediante resolución jefatural 081-2010, la modificación del inventario de 2007, que otorgaba de forma extraordinaria la posibilidad de cambiar la condición de los pozos inventariados en estado utilizable y no utilizable a utilizado por un periodo de noventa días. La resolución también admitió el registro de pozos no inventariados que acreditaran una existencia anterior al año 2007 pero solo en caso que la Dirección de Conservación y Planeamiento de Recursos Hídricos probara que esto no afectaría al balance hídrico de la zona.

En este proceso, muchos funcionarios de las ALA determinaron la inclusión de pozos en el inventario con documentación no concluyente y distinta a la definida por el dispositivo legal¹⁴. Esto habría sucedido

¹³ Los inventarios identifican tres tipos de pozos: utilizados, utilizables y no utilizables.

¹⁴ La norma determinaba que solo se podían presentar como documentos probatorios recibos de consumo eléctrico, facturas de compra de combustible, contrato de perforación, mantenimiento o re-profundización de pozo todos con fechas previas a 2007.

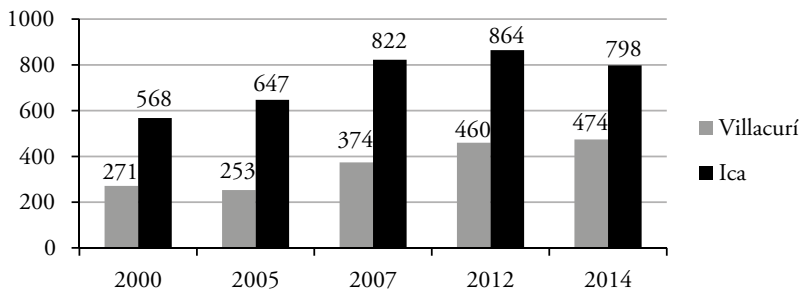
tanto por la falta de conocimiento de los funcionarios sobre las especificidades de la norma, como por la intención de los funcionarios de beneficiar deliberadamente a algunos usuarios, lo que dio indicios de corrupción¹⁵. La implementación de esta medida permitió la incorporación de pozos perforados después de 2007 y en plena vigencia de la veda declarada por el GORE Ica. Como señala un dirigente de JUASVI:

Acá hemos visto que con certificaciones de un gobernador que ha dicho que ha inspeccionado y ha encontrado un pozo en funcionamiento ¿un gobernador cómo puede ser una persona con la capacidad para referirse a una cuestión técnica tan específica? No es posible. Recibir como prueba facturas de venta de productos de predios agrícolas, cuando en la factura no hay una guía de remisión que te diga «esto ha salido de este sitio». No acredita nada, pero así han recibido. ¡Y peor! Yo he visto casos en que los pozos ni siquiera estaban en el inventario y lo incluían como utilizado cuando la norma decía que variar la condición de «no utilizable» o «utilizable» a «utilizado». No tenía ninguna condición porque no estaba en el inventario y lo metieron a la volada (dirigente de JUASVI, 22 de setiembre de 2015).

Desde entonces, los inventarios se mantuvieron en actualización constante, gracias a la colaboración de la JUASVI y la JUDRI-RS, que contaban con mayores facilidades para acceder a información sobre los pozos de sus usuarios. En cada actualización se evidenciaba que la perforación de pozos no se había detenido a pesar de las prohibiciones. Así, los resultados de los inventarios realizados tan solo pocos años antes se volvieron rápidamente obsoletos. Esto se evidencia en el gráfico 3, donde se muestra la progresión de pozos en uso en el valle de Ica y Villacurí.

¹⁵ Entrevista a dirigente JUASVI, 22 de setiembre de 2015. Entrevista a dirigentes JUDRI-RS, 11 de agosto de 2015 y 13 de agosto de 2015.

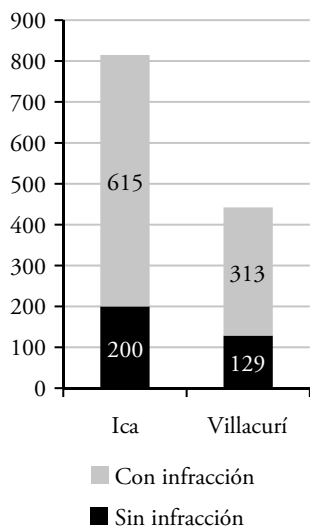
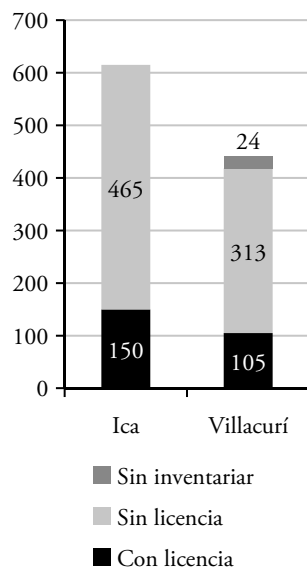
Gráfico 3. Progresión pozos utilizados en Ica y Villacurí (2000-2014)



Fuentes: ATA-SWECO (2000); Estudio Hidrogeológico del Acuífero Ica-Villacurí (INRENA-ATDR-ICA, s/f); DCPRH (2012); Inventario de Aguas Subterráneas del Plan de Gestión (2012-2014).

Más adelante, la ANA elaboró un Plan de Gestión de los Acuíferos del Valle de Ica, Villacurí y Lanchas, cuyo objetivo era definir acciones estratégicas para la gestión y recuperación de las aguas subterráneas del valle de Ica, Villacurí y Lanchas. En este plan se contempló, entre otras acciones, la elaboración de un nuevo inventario de pozos. Entre 2012 y 2014, la AAA Cháparra-Chincha inició el censo de pozos en las jurisdicciones de Ica y Río Seco. En este proceso se identificaron pozos que no tenían derecho de uso de agua o que habían sido perforados en periodo de veda. Debido al alto grado de informalidad de los usuarios en las zonas en veda (ver gráficos 4 y 5), los agroexportadores optaron por bloquear los intentos de registro de la ANA y prohibieron el ingreso a sus fundos o reprogramaron indefinidamente las inspecciones de los funcionarios¹⁶.

¹⁶ Entrevista a funcionario de Autoridad Local del Agua Río Seco, 12 de agosto de 2015. Entrevista a funcionario de la Autoridad Local del Agua Ica, 4 de agosto de 2015. Entrevista a funcionario de la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha, 15 de setiembre de 2015.

Gráfico 4. Pozos utilizados con y sin infracción (2012-2013)**Gráfico 5. Pozos con infracción con y sin licencia (2012-2013)**

Fuente: Revista Institucional AAA Cháparra-Chincha (2013).

El censo de pozos del Plan de Gestión finalizó formalmente en 2014, sin embargo, hasta el cierre de esta investigación los resultados no contaban con respaldo oficial y no eran difundidos dado que muchos pozos habrían quedado sin ser identificados por la resistencia de los agroexportadores. Frente a esto, la ANA optó por esperar el fin del nuevo proceso de formalización y regularización declarado por el decreto supremo 007-2015 MINAGRI¹⁷, con el cual se esperaba que los usuarios voluntariamente evidencien el número de pozos que poseían y los volúmenes que explotaban.

¹⁷ Proceso que estaba siendo implementado en el periodo en el que se llevó a cabo el trabajo de campo a partir del cual se realizó este texto.

En medio de este proceso, desde la prohibición del otorgamiento de nuevas licencias de uso de agua subterránea, las actividades de las ALA se volcaron hacia las labores de detección de apertura de nuevos pozos, del uso de agua subterránea sin licencia, de extracción de volúmenes no autorizados y de pozos sin caudalímetros para la administración de sanciones en la forma de multas y clausura de pozos. Sin embargo, tal como en el caso de los censos, la regulación del uso del agua subterránea enfrentó la resistencia del grupo agroexportador, que evadió sistemáticamente la verificación del estado, características y número de pozos en sus fundos, apelando a su potestad sobre la propiedad privada¹⁸.

Este argumento fue respaldado por la institucionalidad formal del Estado en la búsqueda de generar un ambiente de estabilidad jurídica para mantener el flujo de inversión privada en la región. Un ejemplo de esto es que hoy, por demanda de los agroexportadores, el procedimiento para realizar las acciones de vigilancia del uso del agua subterránea obliga a los funcionarios de las ALA a notificar a los usuarios con tres días de anticipación antes de realizar una inspección, a pesar de que esto limita su capacidad de regulación y sanción¹⁹.

De otro lado, en muchos de los casos en los que los funcionarios han realizado visitas inopinadas o han ingresado a los fundos sin la autorización directa de los agroexportadores, estos han sido denunciados por abuso de autoridad²⁰. Esta acción se ha transformado es una estrategia recurrente entre los agroexportadores del valle de Ica y Villacurí, con el fin de evadir la regulación del uso del agua subterránea. Los funcionarios de las ALA encuentran estas denuncias particularmente dañinas para su reputación, estabilidad laboral y futuro profesional, así como para su economía, ya que en muchos casos las denuncias exceden el ámbito

¹⁸ Entrevista a funcionario de la Autoridad Administrativa del Agua Cháparra-Chincha, 23 de setiembre de 2015.

¹⁹ Entrevista a funcionario de la Autoridad Local del Agua Río Seco, 6 de agosto de 2015.

²⁰ Entrevista a funcionario de la Autoridad Local del Agua Ica, 4 de setiembre de 2015.

administrativo y se extienden a largas disputas judiciales en las que las contrapartes se encuentran en una clara desigualdad de recursos políticos y económicos. En este escenario, los funcionarios de las ALA en pocas ocasiones optan por imponerse a la negativa de los agroexportadores. Como señalaban los funcionarios de la ANA a nivel local:

La ley de recursos hídricos, en su reglamento, establece que nosotros, como autoridad, lideramos la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional, y por delegación del Estado podemos ingresar a los fundos para verificar que no hay uso ilegal. Esto es lo que dice la ley, pero hay una contradicción porque el usuario dice que es su propiedad privada, entonces para ingresar a su propiedad hay que tener una orden del juez. Si se ingresa a la propiedad a pesar de que lo dice la ley, estás haciendo abuso de autoridad. Si ingresas a la propiedad sin autorización, entonces te denuncian y el juez lo acepta. ¿Estás viendo que entre Estado nos metemos el harakiri? Porque el juez tiene que ver que no haya abuso de autoridad, pero hay un abuso de intereses por parte de los agroexportadores que no quieren que vean qué están haciendo (funcionario AAA Cháparra-Chincha, 23 de setiembre de 2015).

Tenemos a los Benavides, Forsyth, Bentín, Joaquín Ormeño, una serie de gente que tiene poder político y poder económico. Y a veces nosotros, como autoridad, nos hemos sentido un poco reducidos al chocar con ellos y no poder realizar nuestras funciones dentro de lo que acá sucede. Nos cierran las puertas y no podemos entrar (funcionario ALA Río Seco, 6 de setiembre de 2015).

Cuando los agroexportadores infractores han llegado a ser sancionados, estos han apelado la decisión de la autoridad frente al Tribunal Nacional de Controversias Hídricas y han sacado ventaja de errores cometidos en las diligencias o en la formulación de las denuncias para lograrla reducción o anulación de las multas. Un ejemplo de esto se detalla en el cuadro 2, donde se ve cómo una empresa agroexportadora ha sido sancionada en tres ocasiones por realizar trabajos de perforación

y profundización de pozos durante el periodo de vigencia de la veda en Ica. Cada una de estas sanciones fue apelada y se logró la reducción del 90% del monto de las multas en dos ocasiones y la anulación total de la multa en una. Cuando este recurso no resulta ser favorable, las empresas judicializan su causa con el fin de alargar el proceso y obtener la prescripción de la sanción.

Cuadro 2. Recursos de apelación de una empresa agroexportadora y resoluciones del TNCH

Recursos de apelación interpuestos a una empresa agroexportadora.			
Denuncia	Sanción	Apelación	Resultado
Detección de trabajos de rehabilitación y profundización del pozo IRHS 10.	100 UIT	Las medidas registradas entre 2007 y 2012 del pozo no muestran cambios en la profundidad.	Fundado. Anulación total de la multa. (RS 392-2015-ANA/TNRH)
Construcción de pozo tubular de 15 pulgadas de diámetro y 32 metros de profundidad.	100 UIT	La perforación del pozo no afectó ni se puso en riesgo la salud de la población, asimismo no se causó daños permanentes o transitorios de alguna fuente natural de agua ni se afectó el medio ambiente.	Fundado en parte. Reduce multa a 10 UIT. (RS 395-2015-ANA/TNRH)
Perforación de un pozo en la venta.	100 UIT	La perforación del pozo no afectó ni puso en riesgo la salud de la población, asimismo no se causó daños permanentes o transitorios de alguna fuente natural de agua ni se afectó el medio ambiente. No hay sustento técnico que detalle el gasto de parte del Estado y justifique el monto de la multa recomendada.	Fundado en parte. Reduce multa a 10 UIT. (RS 490-2015-ANA/TNRH)

Fuente: Resoluciones del TNCH-ANA.

En este escenario, algunos funcionarios de las ALA han optado por autoinhibirse del cumplimiento de sus funciones de vigilancia, fiscalización y sanción por temor a represalias por parte de las empresas agroexportadoras que puedan incidir en su economía, estabilidad laboral, reputación y futuro profesional²¹. Asimismo, otros tantos han optado por aliarse de manera indebida a las empresas agroexportadoras, lo que ha dado indicios de corrupción²². Tal como señalaba un dirigente de la JUDRI RS:

Ahora tú sabes que la coimisión no tiene huellas, no tiene pruebas, se comenta, se dice, pero nadie te va a decir «oye, grábame porque yo le estoy dando una coimisión» porque tan corrupto es el que da como el que recibe. Un poco la prueba de eso es que ha habido otorgamiento de licencias de agua en épocas de veda. Ha habido historial de pozos que han sido aperturados ilegalmente y se les ha dado licencia de uso de agua. Eso es clara muestra de que ha habido algo debajo de la mesa para obtener las licencias (directivo JUDRI-RS, 13 de agosto de 2015).

En efecto, en 2011, la Contraloría de la República encontró que de los 202 pozos en vías de regularización que entraron al proceso de formalización y que alcanzaron la emisión de sus licencias de uso de agua en el periodo 2009-2011, 73 obtuvieron una asignación de volúmenes de agua mayores a los definidos en por el inventario de 2007²³. Más adelante, esta misma institución denunció penalmente a once funcionarios de la ANA por favorecer a una empresa agroexportadora con el otorgamiento de licencias de uso de agua, a pesar de que sus pozos habían sido perforados en 2009, después de la declaratoria y ratificación de la veda.

²¹ Entrevista a funcionario del ALA Ica, 5 de setiembre de 2015.

²² Entrevista a funcionario de Autoridad Local del Agua Río Seco, 6 de setiembre de 2015. Entrevista a dirigente JUDRI-RS, 11 de agosto. Entrevista a dirigente JUASVI, 22 de setiembre de 2015.

²³ Ver Informe 565-2011-CG/MAC-AG de la auditoría de gestión ambiental a la ANA de la Contraloría de la República.

El análisis de este proceso evidencia que, a nivel local, los agroexportadores, sea de forma colectiva por medio de sus juntas de usuarios o de forma individual, han intervenido en la implementación del dispositivo de veda para evitar la regulación del uso de agua subterránea y evadir sanciones en un escenario de alta informalidad. En este proceso, los agroexportadores han establecido relaciones de cooperación y conflicto con la burocracia hídrica local de las ALA y la AAA, sobre la base de la combinación de mecanismos formales (apelaciones, sanciones administrativas, modificación de censos) e informales (corrupción) y visiones compartidas del modelo agroexportador como base de desarrollo regional.

En este contexto, la prohibición a la perforación de nuevos pozos no ha logrado ser efectiva, debido a que los agroexportadores influyen en la actuación de los funcionarios públicos encargados de regularlos en un marco de distribución desigual de poder económico, político, autoridad y de respaldo normativo-institucional. Así, la veda de pozos no ha logrado cumplir con la finalidad de dar solución a la situación de escasez hídrica en Ica.

5. CONCLUSIONES

En nuestra investigación se han analizado dos instrumentos de política que han buscado paliar o resolver el problema de escases hídrica en Ica: los proyectos de afianzamiento hídrico y la veda de pozos. En ambos casos, dichos instrumentos han obtenido pocos resultados sobre la mejora de la disponibilidad hídrica subterránea de la región. Los proyectos de afianzamiento hídrico no han logrado ejecutarse, mientras las vedas de pozos no han podido detener la perforación informal de pozos en Ica y Villacurí. Estos ejemplos nos permiten observar cómo la trayectoria de la implementación de políticas e instrumentos de política pública en el Perú tienen trayectorias sinuosas y complejas que se definen a partir de relaciones de poder y conflictos de intereses.

Como señala Lindbloom (1991), los casos expuestos muestran que ha existido una direccionalidad política en la implementación de las políticas públicas para la escasez. En específico, esta direccionalidad se manifiesta en dos aspectos.

En primer lugar, se reconoce en el Estado el mandato de mantener el modelo agroexportador más allá de sus posibles impactos ambientales. En el escenario actual esto se traduce en una acción gubernamental parcializada en distintos niveles a favor de la inversión privada agroexportadora. Esta acción se ve materializada en procedimientos formales bajo la forma de normas hechas a medida, cambios en los reglamentos, convenios interinstitucionales, priorización de proyectos, asignación de presupuestos, entre otros. Así, el conjunto de normas y leyes parece configurar un orden o coherencia estatal, un marco normativo que facilita la inversión privada agroexportadora que, sin embargo, se diluye al momento de la implementación de las políticas públicas. Como señala Hull (2008), la coherencia estatal reflejada en la documentación oficial tiende siempre a mostrar su carácter ilusorio cuando se confrontan con la manera en que dichos marcos normativos y documentos son interpretados e implementados.

En segundo lugar, la manera en que las políticas públicas son implementadas por el Estado refleja las relaciones de poder y conflicto que aquel establece con distintos actores presentes en la cuenca. Aquí es donde se evidencia el precio relativo o influencia de cada actor respecto al accionar del Estado. La investigación muestra un Estado que recoge y comparte los intereses de las empresas agroexportadoras y es reactivo a los conflictos. Mientras que los agroexportadores muestran su poder al influenciar la inversión pública para el afianzamiento hídrico en su beneficio o al resistir la regulación para continuar con la explotación poco regulada de los recursos hídricos subterráneos, otros actores se oponen a los planes estatales por medio del conflicto.

En este escenario, el grupo agroexportador ha logrado constituirse como un actor dominante gracias a la concentración de poder hídrico,

basado en la concentración de infraestructura hídrica, su mayor capacidad técnica y la privatización de facto de los recursos hídricos subterráneos. El discurso y accionar público han sido funcionales a esta emergencia política. La defensa del modelo agroexportador como vía de desarrollo regional propugnado por el Estado ha invisibilizado la responsabilidad que tiene el sector agroexportador en la emergencia hídrica en la cuenca.

Por otro lado, la investigación también muestra cómo las trayectorias en los procesos de implementación de la política pública presentan un conjunto de «entrampamientos» que pueden producirse por resistencias organizadas, cambios en las políticas o discrecionalidad de los gobernantes y burocracias, en el contexto de una institucionalidad inestable. El Estado no es capaz de dirigir la implementación de una agenda propia, mientras que los actores en pugna logran redireccionar la política o trabarla; la respuesta es, entonces, generar organismos estatales *ad hoc*, cambiar responsabilidades o cambiar a las burocracias locales. Esto genera un sistema poco estable y confuso que, en el largo plazo, provoca nuevos entrampamientos. Es interesante constatar cómo este contexto de institucionalidad inestable les brinda alguna capacidad de agencia incluso a los actores menos poderosos, quienes son capaces de cortar los circuitos de las políticas públicas por medios formales (denuncias) o informales (protestas o corrupción).

Asimismo, la recurrencia de los entrampamientos genera procesos «laberínticos», en los que una misma política en su implementación tiene avances, paralizaciones y retrocesos, a la vez que se descentraliza y recentraliza a partir del ejercicio de distintas fuerzas. El Estado se entrapa a sí mismo al estar a merced de poderes externos y configurar facciones internas. Las políticas públicas se constituyen en los espacios de pugna política donde los agroexportadores tienen más poder pero no siempre logran imponerse. No hay frentes completamente unificados ni programas completamente coherentes; el Estado, con sus desigualdades internas, es un frente poco consolidado.

Estos laberintos pueden explicar los problemas institucionales que se observan al momento de la implementación de las políticas analizadas. En el caso de los proyectos de afianzamiento hídrico, se presentan entrapamientos recurrentes, mientras la política de regulación de pozos por medio de vedas es exitosamente resistida por las compañías agroexportadoras. Así, los objetivos de las políticas públicas para evitar la escasez hídrica no llegan a aplicarse o se aplican de manera limitada y desigual.

Finalmente, del estudio realizado se puede inferir que el Estado no ha logrado superar los problemas de escasez hídrica en Ica y que, por el contrario, su accionar pareciera reproducir el problema. La poca autonomía política del Estado al momento de proponer e implementar soluciones para este tema hace que su accionar tenga un sesgo político evidente en favor de los actores más poderosos en la cuenca, mientras que su debilidad institucional provoca que la coherencia de las políticas públicas propuestas se diluya al momento de su implementación en procesos laberínticos donde a la inequidad en la priorización de medidas de regulación se le puede sumar la ineficiencia al momento de la implementación. Así, desde un análisis de políticas públicas, haría falta construir un Estado con más autonomía política y capacidad institucional para lidiar con la escasez hídrica en Ica.