

LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN EL PERÚ. ASPECTOS FUNDAMENTALES PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN PERU. FUNDAMENTAL
ASPECTS FOR WATER MANAGEMENT

GOVERNANÇA AMBIENTAL NO PERU. QUESTÕES-CHAVE PARA
A GESTÃO DA ÁGUA

Hebert Tassano Velaochaga

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9471-8501>

htassano@gmail.com

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo conceptualizar la gobernanza como parte de un proceso de transformación institucional crucial para abordar los desafíos ambientales. En este contexto, se destaca un enfoque específico en la gestión del agua y su relación con la gestión integrada de los recursos hídricos. Asimismo, se subraya la necesidad de que la administración de estos recursos, liderada por la Autoridad Nacional del Agua, evolucione hacia un enfoque inclusivo que refuerce la institucionalidad y, por ende, la gobernanza ambiental. Finalmente, se concluye que es fundamental fortalecer la institucionalidad para mejorar la gobernanza, con un énfasis especial en las nuevas normas de gestión del agua.

Palabras clave: gestión del recurso hídrico, institucionalidad ambiental, gobernanza ambiental, gestión del agua.



Abstract

This research aims to conceptualize governance as part of a crucial institutional transformation process to address environmental challenges. In this context, a specific focus on water management and its relationship with integrated water resources management is highlighted. Furthermore, the need for water resources administration, led by the National Water Authority, to evolve towards an inclusive approach that strengthens institutions and, consequently, environmental governance is emphasized. Finally, it is concluded that strengthening institutions is fundamental to improving governance, with a special emphasis on new water management regulations.

Keywords: water resource management, environmental institutionality, environmental governance, water management.

Resumo

Esta pesquisa visa conceituar a governança como parte de um processo crucial de transformação institucional para enfrentar os desafios ambientais. Neste contexto, destaca-se um enfoque específico na gestão da água e sua relação com a gestão integrada dos recursos hídricos. Além disso, sublinha-se a necessidade de que a administração dos recursos hídricos, liderada pela Autoridade Nacional da Água, evolua para uma abordagem inclusiva que fortaleça as instituições e, conseqüentemente, a governança ambiental. Por fim, conclui-se que é fundamental fortalecer as instituições para melhorar a governança, com um enfoque especial nas novas normas de gestão da água.

Palavras-chave: gestão de recursos hídricos, institucionalidade ambiental, governança ambiental, gestão da água.

1. Introducción

La actual agenda mundial, reflejada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconoce que el acceso al agua potable, el saneamiento y la higiene son

necesidades humanas fundamentales para la salud y el bienestar (ODS 6).¹ Ello, como objetivo que busca incrementar significativamente la eficiencia en el uso de los recursos hídricos en todos los sectores, garantizando la sostenibilidad en la extracción y suministro de agua dulce, para abordar la escasez de agua y reducir drásticamente el número de personas que no tienen acceso a ella².

El Perú es un país reconocido por su abundancia en recursos naturales y su diversidad biológica, favorecida por un clima diverso. Para aprovecharlos adecuadamente, el sector ambiental debe colaborar de manera transparente y efectiva con los diversos sectores económicos. Esto implica implementar acciones eficaces de protección, fiscalización y gestión ambiental, así como fortalecer los gobiernos regionales y locales para lograr una mejor gobernanza.

Uno de los elementos esenciales para la protección y gestión de los recursos naturales en el país radica en la necesaria relación entre el Estado y los diversos actores sociales. Esta interacción, conocida como *gobernanza*, desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones y en la implementación de medidas para preservar el entorno natural³.

La gobernanza ambiental se vincula directamente con la preservación de los recursos naturales, la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad global. Los acuerdos internacionales y la creación de nuevas entidades regulatorias que reúnen a actores tanto públicos como sociales (privados, comu-

1 Acceder al agua potable, el saneamiento y la higiene es fundamental para asegurar la salud y el bienestar de la humanidad. La ONU calcula que para el 2030, miles de millones de personas no tendrán acceso a estos servicios básicos. Esto se debe al aumento de la demanda de agua como consecuencia del rápido crecimiento de la población, la urbanización y las necesidades de los sectores agrícola, industrial y energético. Necesidades que siguen incrementándose y generan el aumento de las temperaturas globales, provocado por el cambio climático. Para ello, la ONU propone una mayor inversión en infraestructuras e instalaciones de saneamiento, la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua, así como la educación en materia de higiene. Además, la mejora del uso eficiente de los recursos hídricos es una de las claves para reducir el estrés hídrico.

2 Naciones Unidas, «Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos». *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (s.f.). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

3 Cruz García Lirios, Javier Carreón Guillén y María Luisa Quintero Soto, «Dimensiones de gobernanza para la sustentabilidad hídrica», *Revista pueblos y fronteras digital* 10, n.º 20 (jul.-dic. 2015). <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2015.20.39>

nitarios y locales) son los elementos clave que dan forma a este espacio de gobernanza⁴.

Mediante un enfoque cualitativo, se analizan las particularidades de la institucionalidad ambiental en el Perú, centrándose en la gestión del agua y considerando la política ambiental peruana y sus herramientas para fortalecer la regulación, mejorar el acceso a la información y fomentar la participación ciudadana.

2. La institucionalidad ambiental

Un aspecto que define la gobernanza ambiental se relaciona con la institucionalidad, la cual, de acuerdo con Villamagua⁵, se refiere a la definición e implementación de reglas de juego que establecen las interacciones socioeconómicas dentro de una sociedad. North⁶, por su parte, señala que las instituciones incluyen todo tipo de limitaciones creadas por el ser humano para dar forma a las interacciones sociales. Esto se debe a que, como señala Ortégón⁷, la conducta de las personas está influenciada por las condiciones sociales y económicas que rodean al individuo y por las interacciones que se dan en las organizaciones.

De acuerdo con Valerio⁸, la institucionalidad es importante para el control eficaz, eficiente y sostenible de las cuencas, y considera que su importancia radica en los siguientes aspectos:

-
- 4 Karen Andrade Mendoza, coord., *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. (Quito: Flacso Ecuador, 2021). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/126145-opac>
 - 5 Gabriela Villamagua, «Creación de la institucionalidad para una efectiva gobernanza de los recursos naturales. El caso de la subcuenca del Río Jucuapa, Nicaragua» (tesis de maestría, Escuela de Posgrado del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, 2011), <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/4551289>
 - 6 Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1990).
 - 7 Edgar Ortégón Quiñones, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Serie Ciencia y Tecnología n.º 168 (Colombia: Colciencias, CAB y IELAT, 2008).
 - 8 Olivia Elena Valerio del Castillo, «Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos: Caso Conformación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chancay - Huaral» (tesis de maestría, Universidad Nacional Agraria La Molina, 2019). <https://hdl.handle.net/20.500.12996/4087>

- *Facilita la integración y coordinación.* La institucionalidad permite la colaboración y coordinación entre los diversos actores e instituciones involucrados en una cuenca específica.
- *Promociona mecanismos de financiamiento y administración.* La creación de estructuras institucionales sólidas contribuye a la sostenibilidad de las acciones de manejo de cuencas al facilitar la implementación de mecanismos financieros y administrativos.
- *Incorpora procesos participativos.* La institucionalidad fomenta la participación activa de los usuarios de los servicios de la cuenca, permitiéndoles adquirir compromisos y ejercer sus derechos.
- *Desarrolla acciones operativas:* Las instituciones establecen acciones operativas en diferentes niveles y campos de acción para abordar los desafíos de la gestión de cuencas.
- *Maneja conflictos:* Proporciona una instancia para la concertación y resolución de conflictos entre los usuarios de las cuencas.
- *Establece estructuras permanentes de manejo.* La institucionalidad busca crear estructuras duraderas para la gestión continua de la cuenca.
- *Impulsa la integración con instituciones gubernamentales.* Facilita la colaboración con las instituciones gubernamentales para promover el bienestar de la población y la conservación del ambiente.
- *Fortalece la competitividad institucional.* La institucionalidad crea un ambiente propicio para mejorar la eficiencia y efectividad en el manejo de cuencas.
- *Uso eficiente y coordinado de los recursos.* Busca lograr un uso racional y coordinado de los recursos aplicables al desarrollo de la cuenca y la región en la que se encuentra.

Por lo anteriormente expuesto, esta institucionalidad promueve una adopción continua de niveles de acción o toma de decisiones. Según Lord e Israel⁹, estos niveles son el operacional, el institucional y el constitucional.

9 William B. Lord y Morris Israel, *Una estrategia para fomentar y facilitar una mejor ordenación de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe* (Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996). <http://dx.doi.org/10.18235/0012023>



Fuente. Adaptado de Lord e Israel, *Una estrategia para fomentar...*

La institucionalidad ambiental peruana ha estado marcada por el rol preponderante del Estado, a través de lo que D´Medina¹⁰ denomina el circuito económico-político-jurídico, que contiene regulaciones prohibitivas, restrictivas o permisivas.

La corriente neoinstitucionalista establece que los actores y las instituciones se influyen mutuamente, de manera que es posible considerar a las reglas institucionales tanto como normas sociales y contractuales voluntarias como también estructuras estatales¹¹.

Sin perjuicio de estas corrientes, se reconoce que una gestión o gobernanza ambiental adecuada requiere un marco legal sólido que facilite la interacción dentro del circuito económico-político-jurídico y designe una entidad administradora capaz de diseñar estrategias y tomar decisiones orientadas al logro de objetivos específicos, y que también genere espacios de coordinación y actuación con todos los involucrados.

3. Institucionalidad para la protección de los recursos hídricos

El objetivo es lograr que la gestión del agua contribuya a mejorar la calidad de vida de quienes residen en un territorio, lo cual sin duda es un gran desafío para la gobernanza ambiental. En el Perú, se cuenta con un conjunto de

10 Eugenio D´Medina Lora, *El mito de las cuerdas separadas. Cómo y por qué del entramado económico-político de la gobernabilidad* (Huancayo: Universidad Continental y Unión Editorial, 2016).

11 Joan Subirats et al., *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Editorial Ariel, 2008).

acuerdos, normas, medidas y acciones para la gestión de los recursos hídricos a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)¹².

La Ley de recursos hídricos del Perú¹³ establece un nuevo modelo basado en su gestión integral a través de la ANA, como la autoridad técnica y normativa que regula el uso del agua en el país. Además, instituye el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, con una gestión integrada y multisectorial basada en la coordinación para lograr el aprovechamiento sostenible, la conservación, el uso eficiente y el incremento de los recursos hídricos, promoviendo la ciencia y el conocimiento en materia hídrica.

Según Oré y Geng¹⁴, incorporar la gestión integral de los recursos hídricos a la gestión estatal del agua es un cambio de paradigma normativo. Este nuevo enfoque sustituye la visión sectorial tradicional, representada por los Ministerios de Agricultura, Salud, Vivienda, Energía y Minas, con una *nueva arquitectura institucional*. En esta estructura renovada, la ANA se convierte en actor estatal principal, al igual que los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (en adelante, Consejos de Cuenca).

La Ley de recursos hídricos del Perú creó los Consejos de Cuenca¹⁵ como órgano de planificación y coordinación de los usos del agua. Estos Consejos,

12 Autoridad Nacional del Agua, «Modernización de la gestión de los recursos hídricos en el Perú», 4 de diciembre de 2023. <https://www.ana.gob.pe/portal/gestion-del-conocimiento-girh/modernizacion-de-la-gestion-de-los-recursos-hidricos>

13 Ley 29338, Ley de recursos hídricos, del 27 de marzo de 2009.

14 María Teresa Oré y Diego Geng, «Políticas públicas del agua en las regiones: las viscosidades para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Ica-Huancavelica», en *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca del Río Ica*, eds. María Teresa Oré y Gerardo Damonte (Lima: PUCP, 2014). <https://doi.org/10.18800/9786123170301>

15 La Ley de recursos hídricos, subcapítulo IV:

Artículo 24.- Naturaleza de los Consejos de Cuenca

Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos. Los Consejos de Cuenca son de dos (2) clases:

1. Consejo de Cuenca Regional, cuando el ámbito de la cuenca se localiza íntegramente dentro de un (1) solo gobierno regional.
2. Consejo de Cuenca Interregional, cuando dentro del ámbito de la cuenca, existen dos (2) o más gobiernos regionales.

Los decretos supremos que crean los Consejos de Cuenca Regional o Interregional establecen su estructura orgánica y su conformación, la que considera la participación equilibrada de los representantes de las organizaciones de usuarios y de los gobiernos regionales y gobiernos locales que lo integran. La designación, funciones y atribuciones de los Consejos de Cuenca Regional o Interregional son determinadas en el Reglamento.

al extenderse sobre dos o más regiones, tienen representantes de los gobiernos regionales y locales, usuarios y sociedad civil afectada por el uso del agua. El Gobierno regional propone a sus integrantes, de modo que todos los sectores de la sociedad se sientan equitativamente representados.

En el país hay 19 cuencas hidrográficas, cada una con sus propias necesidades de gestión hídrica. Bajo la ley citada, la ANA fomenta la creación, instalación y operación de los Consejos de Cuenca como un modelo de gestión más eficiente y adecuado, que busca desarrollar un plan de gestión de recursos hídricos en la cuenca. Se planea implementar 29 consejos, de los cuales ya se han creado 14 y 3 están en proceso de conformación.

Este modelo posiciona a los Consejos de Cuenca como el actor principal en la gestión integral de los recursos hídricos, entendida como un proceso que promueve, dentro de la cuenca, el manejo y desarrollado coordinado sobre el agua y sus usos para su aprovechamiento multisectorial bajo un enfoque de desarrollo interno sostenible.

Así, bajo el enfoque institucionalista descrito anteriormente, Perú experimenta un proceso de gobernanza del agua que comprende estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas reconocidas por los actores sociales involucrados, ya sean el Estado, la sociedad civil, los usuarios y el sector privado.

Sin embargo, los problemas actuales y recurrentes relacionados con el agua son consecuencia de una gestión integrada insuficiente. Ni el diseño institucional propuesto ni su implementación abordan adecuadamente los desafíos y problemas clave relacionados con el agua, como el estrés en los recursos hídricos y la mala calidad del suministro, entre otros aspectos señalados por Burstein-Roda¹⁶. Todos estos problemas están estrechamente relacionados con la gestión del agua.

Según la Global Water Partnership¹⁷, el enfoque de gestión integrada de recursos hídricos es fundamental para administrar y desarrollar las reservas del agua de forma sostenible y equilibrada, considerando los intereses económicos, sociales y ambientales.

16 Tania Burstein-Roda, «Reflexiones sobre la gestión de los recursos hídricos y la salud pública en el Perú», *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 35, n.º 2 (2018). <http://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2018.352.3641>

17 Global Water Partnership, *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*, trad. Raquel Morales (RIOG y GWP, 2012). <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/the-handbook-for-integrated-water-resources-management-in-transboundary-basins-of-rivers-lakes-and-aquifers-inbo-gwp-2012-spanish.pdf>

La gestión integral de los recursos hídricos parte de la percepción de que su desarrollado se realizó de manera fragmentada y no integrada. Esto implica la omisión de las conexiones longitudinales, transversales y verticales del recurso con su entorno, así como de las interacciones entre sectores y ecosistemas. Además, ha habido una tendencia a favorecer ciertos sectores sobre otros¹⁸. Para que la gestión integral sea efectiva y creíble, debe basarse en metas alcanzables, evaluables y replicables.

En este sentido, el desarrollo de una gestión estratégica que mejore el desempeño de la gestión integral de los recursos hídricos a través de los Consejos de Cuenca puede basarse en el modelo neo institucional. Este enfoque propone una interacción recíproca entre el individuo y las instituciones, apoyándose en la teoría institucional, que enfatiza cómo estas influyen en el comportamiento de los actores dentro de su contexto social¹⁹.

Pero cabe preguntarse por qué estos espacios institucionales no han resuelto los problemas hídricos persistentes. Puesto que, al ser productos institucionales enmarcados en un tipo de gobernabilidad orientada hacia la eficiencia, la eficacia y los beneficios, deberían desarrollar los recursos hídricos de forma sostenible cuando son gestionados adecuadamente.

Existen dos posibles dificultades para que los Consejos de Cuenca sean eficientes en la gestión hídrica: debilidades en el diseño o en la ejecución durante la implementación.

Al respecto, es necesario considerar que el agua es un recurso fundamental para la vida y el desarrollo, sin embargo, es finito y muchos no son conscientes de ello. Además, su distribución es desigual en diferentes regiones del mundo.

De acuerdo con la OCDE²⁰, Perú, a pesar de ser el octavo país más rico en agua a nivel mundial y el tercero en la región después de Brasil y Colombia, presenta una de las mayores desigualdades en la distribución de agua fresca.

18 César Alcácer Santos, «Paradigmas de la gestión integrada del agua (I): una crítica evolutiva a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)», *Revista Científica Ecociencia* 6, n.º 2, (2019). <https://doi.org/10.21855/ecociencia.62.164>

19 José G. Vargas Hernández, «Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones», *Revista Científica Visión de Futuro* 10, n.º 2 (2008). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357935471005>

20 OECD, *Water Governance in Peru* (París: OECD Studies on Water, OECD Publishing). <https://doi.org/10.1787/568847b5-en>. 2021

El agua tiene múltiples usos en la agricultura, la industria y el suministro, lo que hace que su manejo sea complejo y requiera una gestión integrada y eficiente. Por ello, se ha convertido en un activo estratégico que distintos actores buscan controlar, como parte de su proceso de acumulación²¹.

El cambio climático ha exacerbado los problemas de escasez del agua. Además, existe una falta de capacidad para gestionar este recurso de manera estratégica y concertada. Como señala Meerganz²², estas deficiencias pueden estar vinculadas a mecanismos de participación y de poder, así como de gestión del recurso hídrico.

Un factor que afecta el uso ineficiente del agua es una mala gobernanza, tal como señalan Lemos y Agrawal²³, y Robertson²⁴. Es importante entender los diferentes modelos que se implementan, desde los basados en la gestión integral de recursos hídricos hasta modelos de gestión mixtos o híbridos. Por ello, se plantea un modelo de gobernanza basado en el enfoque neo institucional.

El reto es mejorar la gestión y el aprovechamiento del agua para garantizar su sostenibilidad. Los patrones mundiales actuales de consumo del recurso hídrico no son sostenibles, y el Perú no es una excepción en su uso²⁵. Además, como mencionan Llosa et al.²⁶, el agua es el medio fundamental a través del cual el cambio climático global afecta a los ecosistemas mundiales, incluida la vida humana, lo cual implica la condición de crisis del agua.

La utilización interna nacional del agua repercute tanto a nivel social como económico, no solo porque satisface necesidades humanas, sino tam-

21 Gerardo Damonte Valencia, «La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano», en *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú*, ed. Gerardo Damonte (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2021).

22 Gregor Meerganz von Medeazza, «Flujos de agua, flujos de poder. La aportación de Erik Swyngedouw al debate sobre los recursos hídricos en Latinoamérica y en el Estado español». *Documents d'anàlisi geogràfica* 47 (2006). <https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n47/02121573n47p129.pdf>

23 María C. Lemos y Urun Agrawal, «Environmental Governance», *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 31, noviembre, 2006. <https://ssrn.com/abstract=1081963>

24 Morgan M. Robertson, «The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance», *Geoforum* 35, n.º 5 (2004). <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.06.002>

25 OECD, *Water Governance in Peru*

26 Jaime Llosa Larrabure, Erick Pajares Garay y Oscar Toro Quinto, eds. *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*. Lima: Desco, Red Ambiental Peruana, 2009.

<http://www.descosur.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/cambioclimatico.pdf>

bién por sus variadas formas de uso. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riesgo considera que el uso del agua puede ser *consuntivo*, lo que significa que se consume efectivamente durante alguna actividad (agrícola, industrial, poblacional, etc.), o *no consuntivo*, donde se emplea sin consumirse efectivamente (hidroeléctricas, para transporte, deportes acuáticos, etc.).

En el país, se consumen anualmente 20 072 millones de m³ de agua, de los cuales el 80% se destina a actividades agrícolas, 18% se emplea en servicios de agua potable y alcantarillado y usos industriales, y solo el 2% se utiliza en la minería. En cuanto al uso no consuntivo (energía hidroeléctrica), se estima que asciende a 12 000 millones de m³ al año. El déficit hídrico en las familias peruanas se estima entre 7 a 8 millones de personas. En el caso de la capital, el río Rímac es el principal proveedor de energía eléctrica y agua para la población de Lima y Callao (74.5% de agua), y se estima que la cuenca del río Rímac es la más deteriorada en términos ambientales.

4. La gobernanza ambiental

Por todo lo indicado anteriormente, el primer punto de partida tiene que ser la gobernanza ambiental, que incluye la gestión de los recursos hídricos. En esa línea, según Aguilar²⁷, la gobernanza es sinónimo de gobierno, marco normativo o analítico. Para García²⁸, es una nueva forma de interacción entre la sociedad y el Estado. De acuerdo con Rhodes²⁹, se trata de relaciones de interés para resolver problemas y crear oportunidades, donde la participación se da en sistemas de redes entre los actores involucrados, superando la idea de Aguilar, de que no se pretende contar con una estructura jerarquizada para la toma de decisiones. Por su parte, Kooiman³⁰ lo considera una estructura social

27 Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

28 García, Carreón y Quintero, «Dimensiones de gobernanza...»

29 R. A. W. Rhodes, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997); Jan Kooiman, ed., *Modern governance: New government-society interactions* (Londres: Sage, 1993); Prats, Joan. De la burocracia al «management», del «management» a la gobernanza (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005); Guy Peters, «Governance as political theory», *Jerusalem Paper in Regulation & Governance*. Working Paper n.º 22 (agosto, 2010). <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp22.pdf>

30 Kooiman, *Modern governance...*

y política que surge como resultado conjunto de los niveles de interacción entre los actores involucrados, y que conforman reglas de juego en un sistema específico.

Además, Ortegón³¹ afirma que la gobernanza abarca nuevas formas de poder, intervención, participación y eficiencia de las instituciones, con flujos de información e interacción de actores de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Esto se complementa con lo que afirma Méndez³², quien, desde la perspectiva democrática, considera que es la ciudadanía la que debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre, por lo que debe participar activamente en los procesos que le atañen.

Bajo estas miradas, la gobernanza ambiental comprende procesos de toma de decisiones y de ejercicio de autoridad en el ámbito de los recursos naturales, en los cuales interactúan o participan las entidades gubernamentales, la sociedad y los agentes de mercado³³. Mediante la gobernanza ambiental, se desarrollan procesos sobre la toma de decisiones, el acceso a los recursos naturales y el uso de estos.

La gobernanza ambiental podría constituir una solución a los conflictos sobre el agua, en la medida en que permita a los actores sociales interactuar sobre las decisiones respecto de su uso y distribución. En esta línea, la gobernanza ambiental debe ser entendida como el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos, así como para la prestación de servicios dentro de la sociedad³⁴ que considere los intereses sociales, económicos y ambientales.

31 Ortegón Quiñones, *Guía sobre diseño...*

32 José Luis Méndez, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos* (México: El Colegio de México, 2016).

33 Douglas Molina, «Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales», *Ambiente y Desarrollo* 18, n.º 34 (2014). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/9738>

34 Gabriel Fernández-Vargas, «La gobernanza del agua como marco integrador para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Latinoamérica», *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica* 23, n.º 2 (2020). <https://doi.org/10.31910/rudca.v23.n2.2020.1561>

5. El modelo de gobernanza ambiental para la gestión hídrica en el Perú

Lemos y Agrawal³⁵ plantean un modelo de gobernanza híbrida que consiste en un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones regulatorias a través de los cuales los actores políticos influyen en las acciones y resultados ambientales. Este modelo concibe un componente de descentralización que provoca los siguientes cambios en las relaciones políticas de los actores con los recursos ambientales: a) en la forma en que se relacionan los tomadores de decisión; b) los cambios en las relaciones subjetivas entre los actores, entre sí y con el entorno; y c) las cambiantes relaciones de poder y gobernanza.

De esta manera, los autores proponen que la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua a diferentes niveles de la sociedad. Para ello, se establecen sistemas administrativos y sociopolíticos eficientes que incluyen los principios de manejo integral del agua, entendiendo como los procesos de gestión aquellos en los cuales se incluyen los mecanismos, procesos y espacios donde los actores involucrados participen y puedan expresar sus intereses, ejerzan sus derechos y resuelvan sus diferencias. Lo fundamental en este modelo es que sus procesos son normativos y su implementación está basada en estrategias y planes de acción.

La gestión integrada de recursos hídricos en la actualidad se enfoca en la coordinación del manejo y desarrollo del agua, la tierra y otros recursos asociados. Su meta es optimizar el bienestar social y económico de forma justa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas esenciales. Este enfoque se fundamenta en los Principios de Dublín, que enfatizan la necesidad de una gestión integral, la inclusión de usuarios y responsables de la toma de decisiones en todos los niveles, y la consideración del agua como un recurso económico en todos sus usos competitivos³⁶.

35 Lemos y Agrawal, «Environmental Governance»...

36 Adam French, «¿Una nueva cultura de agua?: Inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú», *Antropológica* 34, n.º 37 (2016). <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.18800/antropologica.201602.003>

Tabla 1. Principios de Dublín

Principio	Enfoque	Detalle
Principio 1	Ambiental	El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
Principio 2	Institucional	El desarrollo y manejo del agua debe basarse en un enfoque participativo que involucra a usuarios, planificadores y responsables políticos a todos los niveles.
Principio 3	Feminista	Las mujeres desempeñan un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
Principio 4	Económico	El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico.

Fuente. Comisión Nacional Derechos Humanos, «Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible», Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) (31 de enero de 1992). https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Instrumentos/Declaracion_DADS.pdf

De esta manera, se busca un balance entre los diferentes valores y aplicaciones sociales, ambientales y económicas del agua. Esto se realiza mediante la coordinación entre varios sectores y una gestión participativa a nivel de las cuencas hidrográficas.

Para el caso peruano, los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente e integrantes de la ANA. Su propósito es lograr la participación permanente de los gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil, organizaciones de usuarios de agua, comunidades campesinas, comunidades nativas y demás integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos que intervienen en la cuenca. Esta participación se desarrolla durante la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos. Estos tienen dos niveles de operación: como cuenca regional, cuando se localiza íntegramente dentro de un solo gobierno regional, y como cuenca interregional, cuando abarcan dos o más gobiernos regionales.

Un aspecto relevante que impacta significativamente en la implementación y eficacia de la nueva institucionalidad es su capacidad de ser ejercida. Según Damonte³⁷, la finalidad de la descentralización ha sido lograr que el Estado sea más eficiente, maximizando las posibilidades de desarrollo territorial-regional y reduciendo las desigualdades territoriales. El mecanismo más apropiado considerado ha sido fortalecer los gobiernos subnacionales y locales, con marcos de gobernanza mejor diseñados, desarrollados, homogéneos y ajustados a cada realidad territorial.

De acuerdo con la ANA, el modelo de gestión moderna del agua implica un cambio de enfoque en la gestión hídrica. Para lograrlo, se promueve la transición desde un enfoque tradicional hacia uno moderno, basado en los siguientes aspectos:

- **Enfoque integrado:** Se busca una gestión integral del recurso hídrico, considerando no solo su disponibilidad física, sino también los aspectos sociales, económicos y ambientales. Esto implica coordinación entre diferentes sectores y actores involucrados.
- **Participación ciudadana:** Se fomenta la participación activa de la población en la toma de decisiones relacionadas con el agua. Esto se logra a través de espacios de diálogo, como los Consejos de Cuenca.
- **Planificación participativa:** La planificación hídrica se realiza en colaboración directa con la población que vive en las cuencas hidrográficas. Esto permite elaborar planes de gestión hídrica que consideren las necesidades y realidades locales.
- **Enfoque preventivo:** Se busca prevenir conflictos y problemas relacionados con el agua mediante una gestión anticipada. Esto incluye la identificación temprana de riesgos y la implementación de medidas preventivas.
- **Uso eficiente y sostenible:** El modelo moderno promueve el uso eficiente del agua y su conservación. Se busca evitar el desperdicio y garantizar su disponibilidad a largo plazo.

37 Damonte Valencia, «La descentralización incierta...».

Tabla 2. Cambio de enfoque en la gestión del agua

Tradicional	Moderno
Fragmentación	Integración
Explotación (aprovechamiento)	Conservación y uso racional
Gestión de la oferta (inversión)	Gestión de la demanda (eficiencia)
Paternalismo	Participación (Consejos de Cuenca)
Centralización	Descentralización
Sin tecnología	Uso de tecnologías emergentes

Fuente. Adaptado de ANA, «Modernización de la gestión...».

En resumen, la gestión moderna del agua se basa en una visión más amplia e inclusiva, en la que se consideran aspectos sociales, ambientales y económicos para lograr un manejo sostenible y equitativo del recurso hídrico, y requiere un cambio de enfoque.

6. Conclusiones

Entender la gobernanza es reconocer su carácter multidimensional, ya que involucra aspectos sociales, políticos, administrativos, culturales y todo aquello que la interacción en la sociedad puede generar. Progresivamente, se ha convertido en una herramienta para un mayor entendimiento y participación entre los diversos actores involucrados. La gobernanza tiene su base y se fortalece en la institucionalidad del sector ambiental, que se ha empoderado en los últimos años.

La gobernanza ambiental debe entenderse en ese sentido: como un avance hacia el diálogo participativo, la toma de decisiones más informadas y, ante todo, la búsqueda de ser más eficientes, eficaces y sostenibles en la gestión de los recursos naturales. Para lograrlo, es fundamental reconocer que existen múltiples desafíos a nivel nacional. No solo se trata de fortalecer la institucionalidad, para lo cual existe una amplia normatividad creada y establecida, sino también de evaluar si estas instituciones funcionan de manera efectiva en la práctica.

Una gobernanza territorial, por cada ámbito de una cuenca hídrica, podría eliminar ineficiencias entre los actores involucrados.

En el caso específico de la gobernanza del agua o la gestión hídrica, la experiencia de los denominados Consejos de Cuenca requiere una evaluación crítica. Estos consejos se basan en la gestión integrada de recursos hídricos y buscan involucrar a los actores locales en la toma de decisiones. Sin embargo, es necesario analizar tanto su diseño institucional como su implementación y los resultados alcanzados. La descentralización y una gestión estratégica también deben ser consideradas para mejorar la gobernanza del agua.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Andrade Mendoza, Karen, coord. *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas*. Quito: Flacso Ecuador, 2021. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/126145-opac>
- Alcácer Santos, César. «Paradigmas de la gestión integrada del agua (I): una crítica evolutiva a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)». *Revista Científica Ecociencia* 6, n.º 2, (2019): 1–21. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.62.164>
- Autoridad Nacional del Agua. «Modernización de la gestión de los recursos hídricos en el Perú». 4 de diciembre de 2023. <https://www.ana.gob.pe/portal/gestion-del-conocimiento-girh/modernizacion-de-la-gestion-de-los-recursos-hidricos>
- Burstein-Roda, Tania. «Reflexiones sobre la gestión de los recursos hídricos y la salud pública en el Perú». *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 35, n.º 2 (2018): 297-303. <http://dx.doi.org/10.17843/rpmpesp.2018.352.3641>

Comisión Nacional Derechos Humanos, «Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible», Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA) (31 de enero de 1992). https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Instrumentos/Declaracion_DADS.pdf

Damonte Valencia, Gerardo. «La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano». En *¿Una oportunidad perdida? Boom extractivo y cambios institucionales en el Perú*, editado por Gerardo Damonte, 27-60. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2021.

D' Medina Lora, Eugenio. *El mito de las cuerdas separadas. Cómo y por qué del entramado económico-político de la gobernabilidad*. Huancayo: Universidad Continental y Unión Editorial, 2016.

Fernández-Vargas, Gabriel. «La gobernanza del agua como marco integrador para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Latinoamérica». *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica* 23, n.º 2 (2020). <https://doi.org/10.31910/rudca.v23.n2.2020.1561>

French, Adam. «¿Una nueva cultura de agua?: Inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú». *Antropológica* 34, n.º 37 (2016): 61-86. <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.18800/antropologica.201602.003>

García Lirios, Cruz, Javier Carreón Guillén y María Luisa Quintero Soto. «Dimensiones de gobernanza para la sustentabilidad hídrica». *Revista pueblos y fronteras digital* 10, n.º 20 (jul.-dic. 2015): 195-203. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2015.20.39>

Global Water Partnership. *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. Traducido al español por Raquel Morales. Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) y Asociación Mundial para el Agua (GWP), 2012. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/the-handbook-for-integrated-water-resources-management-in-transboundary-basins-of-rivers-lakes-and-aquifers-inbo-gwp-2012-spanish.pdf>

Kooiman, Jan, ed. *Modern governance: New government-society interactions*. Londres: Sage, 1993.

- Lemos, Maria C. y Urun Agrawal. «Environmental Governance». *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 31, noviembre, 2006. <https://ssrn.com/abstract=1081963>
- Llosa Larrabure, Jaime, Erick Pajares Garay y Oscar Toro Quinto, eds. *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*. Lima: Desco, Red Ambiental Peruana, 2009. <http://www.descosur.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/cambioclimatico.pdf>
- Lord, William B. y Morris Israel. *Una estrategia para fomentar y facilitar una mejor ordenación de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. <http://dx.doi.org/10.18235/0012023>
- Meerganz von Medeazza, Gregor. «Flujos de agua, flujos de poder. La aportación de Erik Swyngedouw al debate sobre los recursos hídricos en Latinoamérica y en el Estado español». *Documents d'anàlisi geogràfica* 47 (2006): 129-139. <https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n47/02121573n47p129.pdf>
- Méndez, José Luis. *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. México: El Colegio de México, 2016.
- Molina, Douglas. «Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales». *Ambiente y Desarrollo* 18, n.º 34 (2014): 27-42. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/9738>
- Naciones Unidas. «Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos». *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (s.f.). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Oré, María Teresa y Diego Geng. «Políticas públicas del agua en las regiones: las viscosidades para la creación del Consejo de Recursos Hídricos de la cuenca Ica-Huancavelica». En *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca del Río Ica*, editado por María Teresa Oré y Gerardo Damonte, 269-311. Lima: PUCP, 2014. <https://doi.org/10.18800/9786123170301>

OECD. *Water Governance in Peru*. París: OECD Studies on Water, OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/568847b5-en>

Ortegón Quiñones, Edgar. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Serie Ciencia y Tecnología n.º 168. Colombia: Instituto colombiano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias), Organización del Convenio Andrés Bello (CAB) y Universidad de Alcalá - Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), 2008.

Prats, Joan. *De la burocracia al «management», del «management» a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

Peters, Guy. «Governance as political theory», *Jerusalem Paper in Regulation & Governance*. Working Paper n.º 22 (agosto, 2010). <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp22.pdf>

Rhodes, R. A. W. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

Robertson, Morgan M. «The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance». *Geoforum* 35, n.º 5 (2004): 361-373. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.06.002>

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corrine Larrue y Frederic Varone. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

Valerio del Castillo, Olivia Elena. «Gobernanza en la gestión de los recursos hídricos: Caso Conformación del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Chancay - Huaral». Tesis de maestría, Universidad Nacional Agraria La Molina, 2019. <https://hdl.handle.net/20.500.12996/4087>

Vargas Hernández, José G. «Teoría institucional y neoinstitucional en la administración internacional de las organizaciones». *Revista Científica Visión de Futuro* 10, n.º 2, (2008). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357935471005>

Villamagua, Gabriela. «Creación de institucionalidad para una efectiva gobernanza de los recursos naturales. El caso de la subcuenca del río Jucuapa, Nicaragua».

Tesis de maestría, Escuela de Posgrado del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, 2011. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/4551289>

CONFLICTO DE INTERESES

El autor no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

Trayectoria académica del autor

Hebert Tassano Velaochaga. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Regulación por la Universidad Europea de Madrid. Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Áreas de interés en la investigación sobre derecho administrativo y contratación pública, competencia y regulación, con especial énfasis en energía, telecomunicaciones e infraestructura.