Universidad Continental

FACULTAD DE DERECHO

Escuela Académico Profesional de Derecho

Tesis

# Participación ciudadana en la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca en el Perú

Ernesto Enrique Montoya Fuchs

Para optar el Título Profesional de Abogado

Lima, 2022

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital

Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

**Dedicatoria**

Para todo aquel que encuentre en estas páginas una fuente de orientación o inspiración.

## Resumen

La presente investigación está orientada al análisis de la participación ciudadana en la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca en el Perú. Para tales fines se buscó determinar el contenido esencial que en materia de participación ciudadana debe incorporarse en el marco metodológico encargado a la Autoridad Nacional del Agua para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca a nivel nacional. Por ende, los resultados del análisis sobre la base de la documentación revisada permitieron identificar los lineamientos básicos dentro de la legislación vigente, y que en materia de recursos hídricos son aplicables a las zonas de cabeceras de cuenca, para los correctos procesos de participación ciudadana y en beneficio de la población que habita dichas áreas. A nivel de la metodología empleada, es del tipo dogmática, con enfoque cualitativo, y orientada a la participación ciudadana en el contexto de la gestión de recursos hídricos, vinculado al marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca en el Perú. Para tales fines se solicitó información a la Autoridad Nacional de Agua con la finalidad de poder analizar variables asociadas a participación ciudadana en el contexto de la gestión de los recursos hídricos en las cabeceras de cuenca, gestión de conflictos y concejos de recursos hídricos. No obstante, durante el proceso de investigación se publicó el Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI que aprobó el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca; ello puso en evidencia que, respecto a participación ciudadana en áreas de cabeceras de cuenca, no existe una mención específica, sin embargo, esta realidad ha permitido establecer el contenido mínimo que debiera ser incorporado en la referida norma.

# Índice

_Toc101123524

Dedicatoria....2

Resumen....3

Introducción....6

Capítulo 1: Planteamiento del Estudio....9

Capítulo 2: Marco Teórico....12

2. Participación Ciudadana en el Perú....12

2.1. Definición de participación ciudadana....12

2.2. Marco jurídico de la participación ciudadana....13

2.3. Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental....17

2.4. Cabeceras de Cuenca....24

2.4.1.Marco normativo de las cabeceras de cuenca en el Perú....24

2.5. Relación entre la protección de cabeceras de cuenca y conflictos socioambientales....28

2.6. Autoridad Nacional del Agua (ANA)....30

2.6.6.Estructura orgánica de la Autoridad Nacional del Agua....32

Capítulo 3: Diseño Metodológico....35

Capítulo 4: Resultados y Discusión....38

Conclusiones....48

Recomendaciones ..... 52

Referencias ..... 53

Anexos ..... 57

## Introducción

Nuestro país cuenta con el 1,89 % del agua dulce disponible a nivel mundial (ANA, 2020), y repartida en un total de 159 cuencas hidrográficas, pertenecientes a tres vertientes: Pacífico, Amazonas y Titicaca. En este sentido, y según el reporte de la Autoridad Nacional del Agua a junio de 2019, solo el 42 % de las cuencas hidrográficas habrían sido identificadas y delimitadas en el marco de la Ley 30640.

Precisamente, y desde la publicación de la Ley 30640 en julio de 2017, que modificó el artículo 75° de la Ley 29338 (Ley de Recursos Hídricos), fue responsabilidad de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), con colaboración de los sectores idóneos, elaborar el marco metodológico que contenga los criterios técnicos para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca; para lo cual la ANA disponía de 365 días contabilizados desde la vigencia de la Ley 30640.

Recientemente, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) se promulgó el Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI, que aprueba el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca; no obstante, tal variación de la norma se remonta a los problemas socioambientales entorno al agua, y que tuvieron lugar durante el desarrollo de actividades mineras (proyectos) en zonas del altiplano andino del Perú, y asociado a serios inconvenientes en los procesos de participación ciudadana dentro del espectro de una idónea gestión de los recursos hídricos.

En este sentido, la presente investigación propone el contenido esencial que, en materia de participación ciudadana debiera incluirse en el marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca en el país.

Es en este contexto que, en la gestión de los recursos hídricos, se han presentado conflictos sociales que han desencadenado graves consecuencias a la vida humana y al desarrollo de actividades productivas, y como consecuencia de la imposibilidad de llegar a consensos a través de adecuados procesos de participación ciudadana. Se da cuenta, en el 2021, de un total de 139 conflictos activos, y de los cuales el 66.9 % (93 casos) corresponde a conflictos de tipo socioambiental y de los cuales 5 están asociados a zonas de cabeceras de cuenca (Defensoría del Pueblo, 2021). Por tanto, es menester agregar que la tutela de la participación ciudadana a través del ordenamiento jurídico vigente es de imperiosa necesidad, toda vez que la ausencia de ello se configura como un atentado contra la libre elección de los ciudadanos en un espacio de diálogo participativo.

En línea a lo mencionado, el primer capítulo del presente trabajo desarrolla el proyecto de investigación como tal, respondiendo a la interrogante asociada al contenido esencial, que en materia de participación ciudadana debe incorporarse en el marco metodológico para identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca en el Perú.

El segundo capítulo aborda el marco teórico de la tesis, identificando conceptos clave en materia de participación ciudadana, cabeceras de cuenca y el rol de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en la gestión del recurso hídrico del país.

El tercer capítulo explica el diseño metodológico de la investigación, que es de tipo dogmática, con enfoque cualitativo, y orientada a la participación ciudadana en el contexto de la gestión de recursos hídricos, vinculado al marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca en el Perú.

El cuarto capítulo presenta los resultados y su discusión, a través de la información recopilada de la autoridad competente (ANA), así como la legislación vigente en materia de participación ciudadana y el enfoque en la gestión del recurso hídrico asociado a las cabeceras de cuenca.

## Capítulo 1: Planteamiento del Estudio

La presente investigación responde a la interrogante asociada al contenido esencial, que en materia de participación ciudadana debe incorporarse en el marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca en el Perú, y que fuera encargado a la Autoridad Nacional del Agua.

Para tales fines se han planteado los lineamientos básicos que, en relación con los recursos hídricos, aplican a las cabeceras de cuenca; así como también aquellos existentes en materia de participación ciudadana que se vinculan a estas zonas, y en este contexto conocer las acciones que ha desplegado la Autoridad Nacional del Agua para promover la participación en dichas áreas.

Ahora bien, es importante precisar que, en lo que respecta al Perú, así como a nivel internacional no se tiene una única definición para aquellas áreas denominadas como cabeceras de cuenca; no obstante, en nuestro país y desde un punto de vista de distribución territorial se atribuye que las cabeceras de cuenca corresponden a las zonas más elevadas de las cuencas hidrográficas, áreas en las que se recibe agua por efecto de lo siguiente: lluvia, neblina, nieve, granizo, humedales (bofedales) y agua subterránea (Dourojeanni, 2017).

Es, precisamente, por tratarse de un ámbito frágil desde el enfoque ecosistémico, que resulta necesario una adecuada gestión de los recursos hídricos, mediante procesos participativos que garanticen consensos respecto al uso del agua con fines de consumo humano, así como para el desarrollo de actividades económicas.

Es en este contexto que, asociado a la gestión de los recursos hídricos, que se han presentado conflictos sociales, que desencadena graves consecuencias para la vida

humana y al desarrollo de actividades productivas, producto de la imposibilidad de llegar a acuerdos debido a procesos inadecuados de participación ciudadana. Se da cuenta en agosto de 2021, de un total de 139 conflictos activos, y de los cuales el 66.9 % (93 casos) corresponde a conflictos de tipo socioambiental y de los cuales 5 están asociados a zonas de cabeceras de cuenca (Defensoría del Pueblo, 2021). Asimismo, es menester agregar que la tutela de la participación ciudadana, a través del ordenamiento jurídico vigente, es de imperiosa necesidad; toda vez que, la ausencia de ello se configura como un atentado contra la libre elección de los ciudadanos en un espacio de diálogo participativo.

Asimismo, y a nivel de las categorías de análisis, desde la Autoridad Nacional de Agua se pudo tener acceso al Plan Operativo Institucional 2020, y a nivel de las siguientes metas presupuestarias, que se enfocan de la siguiente forma: Meta Presupuestaria 151. Gestión estratégica de los recursos hídricos a nivel nacional (validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca). Meta Presupuestaria 157. Formulación de instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos (promoción y seguimiento a los procesos de creación e implementación de los consejos de recursos hídricos de cuenca). Meta Presupuestaria 159. Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos. Meta Presupuestaria 234. Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos-acciones complementarias-soporte 04: talleres participativos conducentes a la generación de consensos entorno a la gestión de los recursos hídricos.

Por ende, los resultados del análisis, sobre la base de la documentación revisada, han permitido identificar los lineamientos básicos dentro de la legislación vigente, y que en relación con los recursos hídricos son aplicables a las zonas de cabeceras de

cuenca, para una correcta gestión y en beneficio de la población que habita dichas cuencas.

Durante el proceso de desarrollo de la investigación se aprobó el Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI, que si bien desarrolla la metodología para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca, no señala ni menciona la participación ciudadana como tal; por tanto, la ausencia de mecanismos claros en esta materia, asociados a la gestión de los recursos hídricos y vinculados a las cabeceras de cuenca, representa conflictos potenciales entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado.

# Capítulo 2: Marco Teórico

## 2. Participación Ciudadana en el Perú

### 2.1. Definición de Participación Ciudadana

La participación ciudadana se define como un grupo de mecanismos por intermedio de los cuales la sociedad civil puede participar de los dictámenes públicos, asimismo, están orientados a que dichos veredictos los representen, en forma individual o grupal (Valdiviezo, 2013).

Es así como, ya lo indicaba la doctrina especializada que tratar de participación ciudadana en asuntos de índole público es un derecho básico que ha ido afianzándose en el tiempo. Dicho proceso se da a conocer en las múltiples maneras en que la legislación peruana reconoce, regula y garantiza la intervención de la ciudadanía en cada fase de las políticas públicas (Márquez y Távara, 2010).

Asimismo, cabe precisar que la democracia es fortalecida mediante los denominados mecanismos de participación ciudadana, dado que permite una gestión orientada al desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de las personas. De esta forma, se posibilitará el acrecentamiento de los índices de desarrollo humano para los sectores menos favorecidos del Perú (Jurado Nacional de Elecciones, 2008).

Por tanto, la participación ciudadana, respecto a decisiones de índole público, es un importante sistema para un saludable crecimiento en el sistema democrático del Estado. Sin embargo, desde la colectividad resulta un tema algo novedoso en cuanto a la política peruana como sistema, toda vez que busca concertar, negociar, vigilar la sociedad y las autoridades constituidas en democracia. Ahora bien, y fuera de

experiencias puntuales, la política en el Perú tiende a ser indiferente con el pueblo, anti transparente y de relación clientelista con la población (López y otros, 2006).

## 2.2. Marco Jurídico de la Participación Ciudadana

### *2.2.1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

Al respecto, el Convenio 169 resulta ser el único instrumento de corte internacional con vinculación legal y que aborda específicamente los derechos de los pueblos indígenas, así como tribales. Este convenio cobra especial relevancia por tratarse de un instrumento mediante el cual todo pueblo que muestre interés puede participar de manera libre en una plática con el Estado, exponiendo sus puntos de vista e incluso influyendo respecto a decisiones adoptadas; no obstante, es el Gobierno quien finalmente debe decidir en salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

En efecto, la participación asociada a las comunidades indígenas, acorde a la regulación del Convenio 169 de la OIT se enmarca en esencia dentro de los derechos colectivos, permitiendo a estos grupos un trato más en consonancia con una justicia ambiental. Precisamente, este concepto se asocia a diagnósticos realizados por diversos estudios desde la década del 70 en los Estados Unidos, los mismos que concluyeron en la desigual situación de grupos específicamente vulnerables de la población, y en clara alusión a los afroamericanos, latinos y personas de escasos recursos, quienes padecían desproporcionalmente los efectos contaminantes de actividades productivas o extractivas. Por tanto, la causa de la situación descrita era la inexistencia de herramientas de tipo participativo, y que impedían a estas personas entrar en condiciones igualitarias al proceso de toma de decisiones ante la autoridad ambiental (Henríquez, 2013).

Por otro lado, se sabe que los 15 países de América Latina que han ratificado el Convenio 169, respecto a pueblos indígenas y tribales, han encontrado dificultades para una aplicación adecuada, en especial por disposiciones erróneas sobre participación. Por tanto, nos enfrentamos al reto de implementar procedimientos que sean eficientes y que generen resultados positivos, en especial a nivel de consulta previa. Por ello, debemos recordar además que el Convenio 169 de la OIT fue concebido para buscar el equilibrio entre promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas, y con la consecuente seguridad jurídica que requiere un proceso de desarrollo e inversión. Por ende, en el caso de Latinoamérica se tiene el reto de implementar procesos de consulta previa eficientes y con resultados positivos (Salazar, 2016).

Ahora, si bien la influencia del Convenio 169 de la OIT varía según el país de procedencia, en gran parte su rango de acción refleja su carácter inspirador pro reformas constitucionales y legales en materia indígena respecto a la región, pero el Convenio 169 no solo se ha limitado al mero papel legislativo, sino que ha sido utilizado por las propias comunidades, pueblos indígenas, así como otros actores públicos y la sociedad civil, actuando en defensa de los derechos e intereses de las comunidades (Courtis, 2009).

### 2.2.2. Constitución Política del Perú (1993)

La Constitución enuncia en su artículo 31 que los personas pueden participar en temas de interés público y a través de un referéndum, una iniciativa legislativa; la revocación o remoción de autoridades y la denominada rendición de cuentas. A su vez, pueden ser electos y elegir en forma libre a sus representantes, y acorde a los procesos que estipule la ley orgánica (Constitución Política del Perú, 1993).

### 2.2.3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806)

Esta ley, en su artículo 1, enuncia la finalidad de promover que los actos del Estado sean transparentes, además de la regulación del derecho fundamental de acceso a la información.

Por tanto, el acceso a información de tipo público, según los acuerdos y leyes peruanas, es un derecho primordial para todo aquel ciudadano que desea encontrar y obtener información del Estado. En consonancia a ello, es importante porque permite un grado de participación en los asuntos políticos y monitorear así las acciones del Estado volviendo transparente la gestión pública. Por tanto, es interesante observar que el derecho al acceso a información de corte público, fortalece por tanto la participación de la ciudadanía, las políticas y la gestión pública, además de la gobernabilidad.

Asimismo, se refuerza el sistema democrático e incorpora al ciudadano para deliberar, gestionar y evaluar políticas públicas, sumado a un elemento de sustentabilidad (Organización de los Estados Americanos, 2013).

Por tanto, es importante remarcar que la ciudadanía puede ejercer su derecho de acceso a información de corte público de dos formas. La primera mediante información que se encuentra en los portales electrónicos de entidades públicas, se trata del mecanismo denominado transparencia activa, que se refiere a los órganos de la administración pública, cuyo deber es poner a disposición de los ciudadanos en general de forma proactiva, y a través de sus portales electrónicos determinado tipo de información actualizada (organización, funciones, marco normativo, etc.). Mientras que la segunda se trata de un pedido regular ante el funcionario público que labora en la institución de la que se desea información, y que se encuentra vinculada a la denominada transparencia pasiva, que brinda a los ciudadanos datos sobre actos y

resoluciones de la administración pública. Por eso, cuando un ciudadano hace un pedido de información, debe ser atendido dentro de los siete días útiles siguientes (Novoa y otros, 2016).

### 2.2.4. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300)

La Ley 26300 manifiesta su objeto, en su artículo 1, que es regular el ejercicio de los derechos en materia de participación y control ciudadano conforme lo estipula la Constitución.

En este sentido, los derechos de participación ciudadana, según el artículo 2 son los siguientes: iniciativa para una reforma constitucional, conformación de leyes, referéndum, conformación de ordenanzas de tipo regional y ordenanzas orientadas a municipalidades, además de otros mecanismos de participación señalados acorde a ley.

Asimismo, según indica el artículo 3, los derechos de intervención ciudadana son los siguientes: la revocatoria y remoción de representantes estatales, solicitud de rendir cuentas, y otras formas de control según Ley y a nivel de gobiernos regionales y municipales.

### 2.2.5. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA (Ley 27446) y su Reglamento

Cuyo objetivo señalado en su inciso c) del artículo 1 señala los procesos que garanticen la participación de la ciudadanía durante la evaluación del impacto ambiental y acorde al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Entendiéndose como un sistema único para gestionar con anticipación los impactos negativos al ambiente derivados del accionar del ser humano.

Asimismo, en el Reglamento de la Ley 27446, artículo 70, trata de los mecanismos de participación ciudadana, que contribuyen a mejorar las decisiones en materia de evaluación del impacto ambiental, mediante una conducción responsable y de buena fe.

### 2.3. Mecanismos de Participación Ciudadana en Materia Ambiental

Son aquellos que se realizan en nuestra legislación sobre la base de la Constitución de 1993, mediante la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley 26300 y Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 27446. Bajo este enfoque, se observa diversas formas de participación de la ciudadanía en nuestro país. Sin embargo, la Constitución estipula que no hay forma de restringir el ejercicio de una persona respecto a dichos mecanismos para la toma de decisiones públicas.

Por tanto, la participación de la ciudadanía puede ocurrir a nivel país (deliberar, decidir, entre otras formas de democracia en plebiscito), como regional y local. No obstante, el acudir a estos mecanismos ocurre al debatir procesos de ámbito nacional y de cesión de bienes de tipo público que inciden a nivel nacional (López y otros, 2006).

Entre los principales mecanismos de participación ciudadana, y que son de especial interés para efectos de la presente investigación, tenemos a los siguientes.

#### 2.3.1 Taller participativo

Este mecanismo de consulta está enunciado en el artículo 29 del Reglamento sobre Transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales (Decreto Supremo N.° 002-2009-MINAM), y está orientado a brindar información sobre las características del proyecto (antes

durante y después de presentarse los estudios ambientales), el entorno socioambiental, los impactos asociados y las estrategias de manejo ambiental. De esta forma se busca conseguir el diálogo entre el Gobierno, el titular y la ciudadanía, para conocer los pareceres, consultas y compatibilidad en relación con el proyecto. Cabe señalar que dichos talleres están básicamente dirigidos a los habitantes de la zona de envergadura del proyecto, no obstante, son de tipo abierto, de manera que cualquier persona puede ser partícipe de dichos eventos (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, 2016).

### 2.3.2 Audiencia pública

Mecanismo de consulta que también se encuentra enunciado en el artículo 29 del Reglamento sobre Transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales (Decreto Supremo N.° 002-2009-MINAM), y se interpreta como un acto público en el que se presenta el estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto de inversión. Cabe precisar que durante el desarrollo de este evento se toma nota de todas las opiniones, consultas, apreciaciones u anotaciones de los asistentes, constituyendo estas acciones parte del paso de revisión del estudio de impacto ambiental en el marco de la participación ciudadana. Por otro lado, y a diferencia de los talleres participativos, los cuales profundizan solo algunas variables del EIA en función al desarrollo de etapas (según normativa sectorial), la audiencia pública se enfoca en la totalidad de los temas, así como asuntos relevantes del estudio ambiental, en otras palabras, se centra en el alcance del proyecto, deducciones ambientales de la línea base, tipología de los impactos al medio ambiente, intervención para el manejo del ambiente y la cuantificación económica de tales impactos. En consecuencia, las audiencias públicas constituyen edictos de mayor

alcance, dentro del área de influencia del proyecto y está dirigido al público en general, a fin de asegurar la participación ciudadana (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, 2016).

### 2.3.3. Consulta previa

La consulta previa es un proceso de conversación vinculante entre el Estado y los pueblos indígenas, y que persigue obtener consensos sobre dictámenes administrativos o legislativos que pudiesen transgredir derechos del pueblo. Por tanto, los consensos a los que se arriben son de obligatorio cumplimiento para las partes, cabe señalar que la consulta a los pueblos indígenas u originarios se da a través de sus organizaciones representativas, por lo que resulta importante mencionar que la tipificación de etnias indígenas que serán llamados a un proceso de consulta se realice con criterios objetivos y subjetivos, además de encontrarse normados a nivel nacional e internacional (Ministerio de Cultura, 2020).

Asimismo, y al amparo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), varios países de América Latina han tomado conciencia a nivel de sus actores sociales y políticos sobre el grado de obligatoriedad de la consulta. Pero, aun así, se tienen imprecisiones, en especial de tinte político, que traen como consecuencia un grado de desinformación público que amerita una explicación clara y concisa, más aún en un Estado constitucional de derecho (Cerqueira, 2015).

Ahora bien, como toda normatividad innovadora, la implementación en el Perú del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (Ley 29785 y su Reglamento) ha dado por resultado importantes aprendizajes, en este sentido la práctica ha revelado más de una limitación y desafíos por resolver.

No obstante, para poder entender los desafíos que supone un proceso de consulta previa, es necesario tomar conocimiento de las etapas que comprende.

En la etapa 1 (identificación de la medida a consultar), la entidad promotora define la propuesta de medida, ya sea administrativa o legislativa y que podría atentar directamente contra los derechos de los pueblos originarios. Por ello, es recomendable que, tales pueblos indígenas puedan buscar información sobre las medidas a consultar por el Estado, coordinar con sus organizaciones de base, además que, si consideran que alguna de las referidas medidas puede ir contra sus derechos, están en la libertad de solicitar mayores alcances a la entidad promotora y comunicarse a su vez con el Viceministerio de Interculturalidad.

Para la etapa 2 (identificación de los pueblos indígenas u originarios), la entidad promotora identifica a los pueblos originarios que serán consultados, incluyendo a las organizaciones indígenas, y con el enfoque del tipo de derechos colectivos afectados con la aprobación de la medida administrativa o legislativa. Cabe señalar que el Viceministerio de Interculturalidad brinda soporte a la entidad promotora para la identificación de los pueblos originarios y, a su vez, a estos últimos dentro del proceso. Por ello, se recomienda a la entidad promotora realizar un trabajo de campo a fin de contrastar la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura.

#### 2.3.4. Reunión preparatoria

Tiene por finalidad definir entre la entidad promotora y los representantes de los pueblos originarios a ser consultados, los plazos, el lugar y la metodología para desarrollar el proceso, plasmándose en el denominado Plan de Consulta.

En la etapa 3 (publicidad), la entidad promotora entregará a los pueblos originarios y sus organizaciones, la medida que será consultada, además del denominado Plan de Consulta.

Para tales fines la entidad entregará los documentos en una reunión, mediante correo electrónico o postal, en visitas a las comunidades o mediante su portal web. En tal sentido, es recomendable que los documentos sean traducidos a la lengua local, y/o dados a conocer mediante la presencia de traductores o intérpretes.

En la etapa 4 (información), se da a conocer el contenido específico de la medida y como esta podría vulnerar los derechos a nivel de colectividad en los pueblos originarios; de esta forma evaluarán las consecuencias de la medida y harán sus propuestas respecto a los pro y contra, así como del desarrollo territorial, los conocimientos tradicionales, los beneficios, etc. Cabe señalar que esta etapa demanda entre 30 a 60 días calendario, según lo establezca la entidad promotora.

En la etapa 5 (evaluación interna), los pueblos sujetos a consulta analizan cómo la medida a implementarse afectará sus derechos colectivos, por tanto, ponen en evidencia ante la entidad promotora las razones y resultados de su evaluación, además de presentar sus propuestas.

Cabe agregar que los resultados de la denominada evaluación interna pueden constar en un acta, un video o el medio que resulte más conveniente para su entrega a la entidad promotora. Esta etapa tiene un plazo máximo de 30 días calendario.

En la etapa 6 (diálogo), se arriban los acuerdos entre la entidad promotora y los representantes de los pueblos indígenas; pudiendo participar instituciones que permitan

aclarar cualquier tipo de duda que pueda surgir. Por ello, es recomendable que la entidad promotora dialogue en términos sencillos.

Sin embargo, en esta etapa puede obtenerse acuerdos o desacuerdos (parciales o totales), y todo deberá estar registrado en el acta, explicando las razones e incidencias. Esta etapa debe darse dentro de un plazo máximo de 30 días calendario.

Finalmente, y para la denominada etapa 7 (decisión), la entidad promotora dispone finalmente sobre la medida que ha sido consultada. Por tanto, esta debe respetar los consensos obtenidos desde el proceso de discusión. De no existir acuerdo, la entidad promotora debe tomar una decisión, y en salvaguarda y respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta etapa culmina con la elaboración de un informe final, que es remitido al colectivo indígena consultado.

Precisar que no existe un plazo específico en esta etapa, sin embargo, el periodo máximo para el desarrollo de las etapas de publicidad, información, evaluación interna y diálogo es de ciento veinte (120) días calendario; contabilizados desde la entrega de la propuesta de medida administrativa o legislativa hasta la suscripción del Acta de Consulta.

A la luz de lo descrito, y extrapolando el tema a los recursos hídricos, es habitual que, en el caso de los pueblos indígenas y en el abanico de conflictos de tipo socioambiental, tales poblaciones exigen al Estado que se les reconozca su derecho a que les pregunten en forma anticipada sobre las medidas de tipo legislativo o administrativo que puedan afectar sus derechos como colectividad respecto al territorio y al uso de los recursos en la naturaleza que los rodea, así como su propia existencia física; por tanto, su identidad cultural, calidad de vida o simplemente su desarrollo se

trata de todo lo enunciado conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Defensoría del Pueblo, 2015).

Una variable que no hay que olvidar es que para la población indígena amazónica y andina, el agua es un asunto más que importante y muy ligado a la toma de decisiones y la ubicación espacial de las familias, sobre todo cuando hablamos de la necesidad de consumo humano, además de otras no deleznables como la cocción de alimentos, la limpieza personal y el consumo de peces que aporta a la dieta familiar.

Es más, en la cosmovisión de tales pueblos, el hecho de hablar del agua (ríos, lagos y lagunas) supone una vista bastante diferenciada de la mirada occidental, en cuanto a interpretar la realidad circundante se refiere, se trata por ello de un particular ángulo visual del imaginario colectivo.

Asimismo, la cruda realidad es que estas poblaciones indígenas son muy vulnerables a cualquier tipo de impacto, en especial por algún tipo de actividad extractiva, ven al Estado muy lejano en cuanto a la prestación de servicios básicos y la cobertura de sus necesidades primordiales; si a ello le sumamos los pedidos no atendidos para la titulación de sus tierras, además de la falta de oportunidades laborales, el resultado es precisamente un conflicto. Finalmente, y dando una muestra del universo de situaciones conflictivas que significa el no respeto a las poblaciones originarias, es la alerta que en el Perú no se cumple con llevar a cabo la consulta previa en la etapa de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de inversión, dándose cuenta de 55 pueblos considerados como indígenas, siendo 28 de ellos del tipo amazónico y andino, que han formado parte de procesos de conversación o consulta con autoridades del Estado (Defensoría del Pueblo, 2019).

### 2.3.5. Presupuesto participativo

Debe entenderse como un proceso equitativo, racional, que busca ser eficiente, además de eficaz y transparente en el manejo de los recursos públicos, con el ánimo de fortalecer el vínculo entre el aparato estatal y el colectivo civil, mediante la participación ciudadana en el proceso de sistematización del presupuesto, y a nivel de los gobiernos descentralizados, con una óptica de fiscalización en la gestión (Conterno y otros, 2006).

A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas divulga instructivos en forma anual que establecen las reglas del presupuesto participativo. Por otro lado, se define que es responsabilidad de los comités de coordinación regional y de los comités de coordinación local, articular la sistematización del presupuesto participativo, con el soporte de la unidad técnica conformada a nivel del gobierno regional o local (Tanaka, 2007).

De esta forma se busca lograr compromisos y niveles de inversión específicos asegurando intervenciones que propicien el desarrollo de los grupos beneficiarios producto de un proceso de priorización de necesidades a ser atendidas.

## 2.4. Cabeceras de Cuenca

### 2.4.1. Marco normativo de las cabeceras de cuenca en el Perú

#### *2.4.1.1. Constitución Política del Perú (1993)*

Los artículos 66° y 67° indican que los recursos en la naturaleza pertenecen al Estado, sumado a lo señalado en la Ley N.° 26821 (1997), Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Asimismo, el artículo 67 señala la política ambiental, que motiva el uso de recursos en la naturaleza de forma sostenible, comprometiéndose el Estado a la conservación del ambiente respecto al desarrollo de actividades humanas.

#### 2.4.1.2. Ley de recursos hídricos (Ley 29338) y su reglamento

La disponibilidad para el recurso hídrico mediante la cesión de derechos de uso de agua, como también su protección y uso eficiente, está enmarcado en la Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, que ha sido aprobada por el Decreto Supremo N.° 001-2010-AG, y que determinan un variado panorama sobre el uso del agua.

#### 2.4.1.3. Mecanismos de protección de ecosistemas frágiles

Según lo indica el artículo 75° de la Ley de Recursos Hídricos, la potestad sobre la declaración de intangibilidad en un área determinada, está asociada a la realidad de prever la conservación y protección ante la vulnerabilidad ambiental de un ecosistema, entendiéndose como aquel que se encuentra expuesto a riesgos. Por tanto, se atribuye que las particularidades se determinan sobre la base de variables físicas y del territorio (Chirinos, 2018).

Bajo esta lógica de vulnerabilidad es que una cabecera de cuenca cobra sentido en sí misma, y en especial, a nivel de las zonas más elevadas que recepcionan aporte hídrico por efecto de fenómenos atmosféricos y que tienen la potencialidad de almacenar agua. En términos prácticos, todas las cuencas tienen cabecera, toda vez que se trata de aplicar tal denominación solo para las que poseen condiciones propicias como zonas húmedas y de excepcionales ecosistemas y, por lo tanto, debieran ser

intervenidas en estrictas condiciones para su protección y posibilidad futura para la recuperación de las condiciones originales (Dourojeanni, 2017).

#### 2.4.1.4. Ley de cabeceras de cuenca (Ley 30640)

Esta ley establece los lineamientos para conservar y proteger las cabeceras de cuenca, sumando al artículo 75 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, los criterios técnicos para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca, y así velar por la ejecución de medidas para proteger y conservar las mismas.

#### 2.4.1.4. Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI

Decreto Supremo que aprueba el Marco metodológico de criterios técnicos para la identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca; y modifica el numeral 103.5 del artículo 103 del Reglamento de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 001-2010-AG. Por tanto, a la ANA, como autoridad del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, le compete implementar y financiar el referido marco metodológico.

Ahora bien, la misma Autoridad Nacional del Agua señala que el referido Marco Metodológico constituye el instrumento acorde a un procedimiento que establece los criterios técnicos que se utilizarán como guía para identificar, delimitar y zonificar las cabeceras de cuenca (ver Tabla N.° 01 y 02) a una escala cartográfica nacional de 1:100 000, constituyendo el nivel de estudio de reconocimiento sistemático.

Por otro lado, la ANA profundiza aún más en el concepto de cabeceras de cuenca, indicando que son aquellas zonas ubicadas en las nacientes de los cursos de agua, definiéndose el perímetro de la denominada unidad hidrográfica mayor

(*divortium aquarum*) y que hacen un total de 159, siendo materia de análisis a nivel nacional.

Tabla N.° 01

*Criterios técnicos para la identificación y delimitación de cabeceras de cuenca*

| Criterio | Descripción |
|---|---|
| Acondicionamiento de la red hídrica | Se acondiciona topológicamente los cursos de agua de la red hídrica, a fin de proporcionarle conectividad hidrológica. |
| Codificación de la red hídrica | Se codifica los cursos de agua de la red hídrica aplicando el método Pfafstetter, estableciendo una relación entre el curso de agua y la unidad hidrográfica que la contiene. |
| Ordenación de la red hídrica | Se ordenan los cursos de agua de la red hídrica aplicando el método Strahler, asignándose secuencialmente el orden correspondiente a cada curso de agua, desde aguas arriba hacia aguas abajo. |
| Selección de los cursos de agua | Se seleccionan únicamente los cursos de agua de orden 1 y perimétricos a la unidad hidrográfica mayor, que son los cursos sin afluentes que inician la red hídrica. Estos definirán el ámbito hidrográfico de las cabeceras de cuenca. |
| Delimitación de la Cabecera de Cuenca | Se delimita a través de procesos analógicos (delineación manual por pantalla), considerando las curvas de nivel de la Carta Nacional y pueden ser asistidos por modelos digitales de elevación para mejorar su precisión. |
| Codificación de la Cabecera de Cuenca | Se codifica la cabecera de cuenca, asignándole el código del curso de agua obtenido en la identificación. |

Fuente: Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI.

Tabla N.° 02

*Criterios técnicos para la zonificación de cabeceras de cuenca*

| Criterio | Descripción |
|---|---|
| Variables e indicadores del proceso | Se definen las variables e indicadores que participan en el modelo de zonificación: precipitación, rendimiento hídrico, retención hídrica y degradación. |
| Normalización de indicadores | Se establece una escala común para los indicadores que participan en el modelo. |
| Ponderación de indicadores | Mediante la aplicación del proceso de análisis jerárquico se priorizan los indicadores participantes con la asignación de pesos a cada uno de ellos. |
| Análisis espacial | Los resultados de la normalización y ponderación de indicadores son incorporados a sus respectivas tablas de atributos geoespacial.<br>Como resultado de la superposición geoespacial de las capas temáticas se obtienen nuevos espacios geográficos de integración que definirán las zonas o unidades de respuesta hidrológica. |

Fuente: Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI.

Como puede apreciarse, el trabajo desarrollado por parte del ente rector en la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional, presenta criterios técnico-científicos asociados a una ubicación geoespacial; sin embargo, en el marco metodológico no se hace mención a un proceso de participación ciudadana que coadyuve a la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca, por tanto, aún existe un vacío no cubierto y que es materia de discusión en la presente investigación.

### 2.5. Relación entre la Protección de Cabeceras de Cuenca y Conflictos Socioambientales

Previo a que se tenga la Ley 30640, en el territorio peruano se produjeron conflictos de tipo socioambiental, con motivos asociados al recurso hídrico. En este sentido, los informes de conflictos sociales de los últimos años de la Defensoría del

Pueblo han encontrado más de un conflicto que mencionas áreas de cabeceras de cuenca. No obstante, tal vez el caso más emblemático fue el proyecto minero Conga de la empresa Yanacocha, sucedido en Cajamarca, en el que la ciudadanía solicitaba la declaración de inviabilidad del proyecto, por una presunta afectación de cuatro lagunas emplazadas en zona de cabecera de cuenca.

En este sentido, se trata de una referencia importante el proyecto Conga, dado que, tal como indica García (2012), trajo más de un conflicto en la región Cajamarca, escenario que motivara al gobierno regional a sacar una ordenanza que declaraba zonas intangibles las denominadas cabeceras de cuenca y en relación con aquellos lugares por sobre los 3,500 m s.n.m. y, por consecuencia, volvería no viable al proyecto minero Conga.

Sin embargo, esta ordenanza de alcance regional, terminó siendo inconstitucional por el Tribunal idóneo el 2012, y por un simple hecho, ya que es competencia exclusiva de la ANA declarar que no pueden ser intervenidas dichas zonas.

En fechas postreras, se han dado proyectos de Ley (N.° 283/2016-CR y N.° 1128/2016-CR) abocados al resguardo de las nombradas cabeceras de cuenca e incluso a nivel de declaratoria de no intervención.

Asimismo, cabe mencionar que, según el Ministerio del Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, al referirse al tema de cabeceras de cuenca, sincera un escenario complejo debido al instrumento denominado Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que se entiende como una herramienta que busca dinamismo y flexibilidad para identificar alternativas para la sostenibilidad de un territorio, tomando en cuenta sus fortalezas y oportunidades de mejora, y para que los territorios aprovechen sus ventajas. No obstante, es preciso aclarar que la ZEE no

conceptualiza ni establece usos, por el contrario, sugiere opciones de gestión de impactos que puedan producir determinadas actividades, buscando incrementar su rentabilidad y en busca de disminuir los conflictos sociales. Cabe añadir, que no faculta derechos de propiedad, como tampoco reprime las inversiones (Montoya, 2018).

## 2.6. Autoridad Nacional del Agua (ANA)

### 2.6.1. Aspectos generales

La Autoridad Nacional del Agua se creó un 13 de marzo de 2008, por Decreto Legislativo N.° 997, y se encarga de la administración, la conservación, la protección y la promoción responsable sobre el uso del agua a nivel de cuencas hidrográficas del Perú.

En línea a ello, y según indica la Ley 29338, la ANA es el ente rector técnico y normativo del denominado Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, el mismo que está regido por una política, la estrategia nacional y los planes para llevar a cabo sus actividades.

### 2.6.2. Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos (PENRH)

Se trata de una herramienta de planificación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, y está conformada de una serie de instrumentos públicos que orientan el accionar del aparato público y privado, para asegurar el mejor uso del agua en el país, y acorde a la política nacional ambiental.

### 2.6.3 Plan Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)

Este plan determina los programas que dan cumplimiento a las estrategias de intervención formuladas. Por ello, el PNRH determina las acciones de interés y que establece la PENRH, de esta forma se busca resolver la problemática de la gestión del

agua en el país, incluyendo costos, alternativas de financiación y programas de implementación.

### 2.6.4. Plan Estratégico Institucional

Este instrumento permite alcanzar los objetivos a la ANA, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, y en el ámbito de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, las acciones prioritarias del Gobierno, el Estado y su modernización, en cumplimiento de las políticas nacionales.

### 2.6.5. Plan operativo institucional

A su vez, este instrumento de gestión tiene por finalidad lograr la eficaz y eficiente gestión institucional, conforme a las competencias de la ANA, garantizando que la asignación de los recursos se encuentre conforme a los resultados y tareas contempladas en el documento.

En este sentido, la presente investigación ha tomado como una de sus principales fuentes de información, el Plan Operativo Institucional (POI) 2020 de la Autoridad Nacional del Agua, que fuera aprobado mediante Resolución Jefatural N.° 295-2019-ANA, se trata pues de un instrumento que rige la ejecución de actividades y proyectos, a nivel de los propios órganos de la entidad (véase figura 1), y correspondiente al año fiscal 2020.

Por ello, se ha visto por conveniente identificar y analizar los alcances asociados a las siguientes metas presupuestarias: Meta Presupuestaria 151: Gestión estratégica de los recursos hídricos a nivel nacional. Meta Presupuestaria 157: Formación de instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos. Meta Presupuestaria 159: Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos. Meta

Presupuestaria 234: Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos-acciones complementarias.

### 2.6.6. Estructura Orgánica de la Autoridad Nacional del Agua

A su vez, y según organigrama, tal como se observa en la figura N.° 01, desde el punto de vista de las actividades que desarrolla la Autoridad Nacional del Agua, estas se ejercen por el enfoque territorial (Villar, 2018).

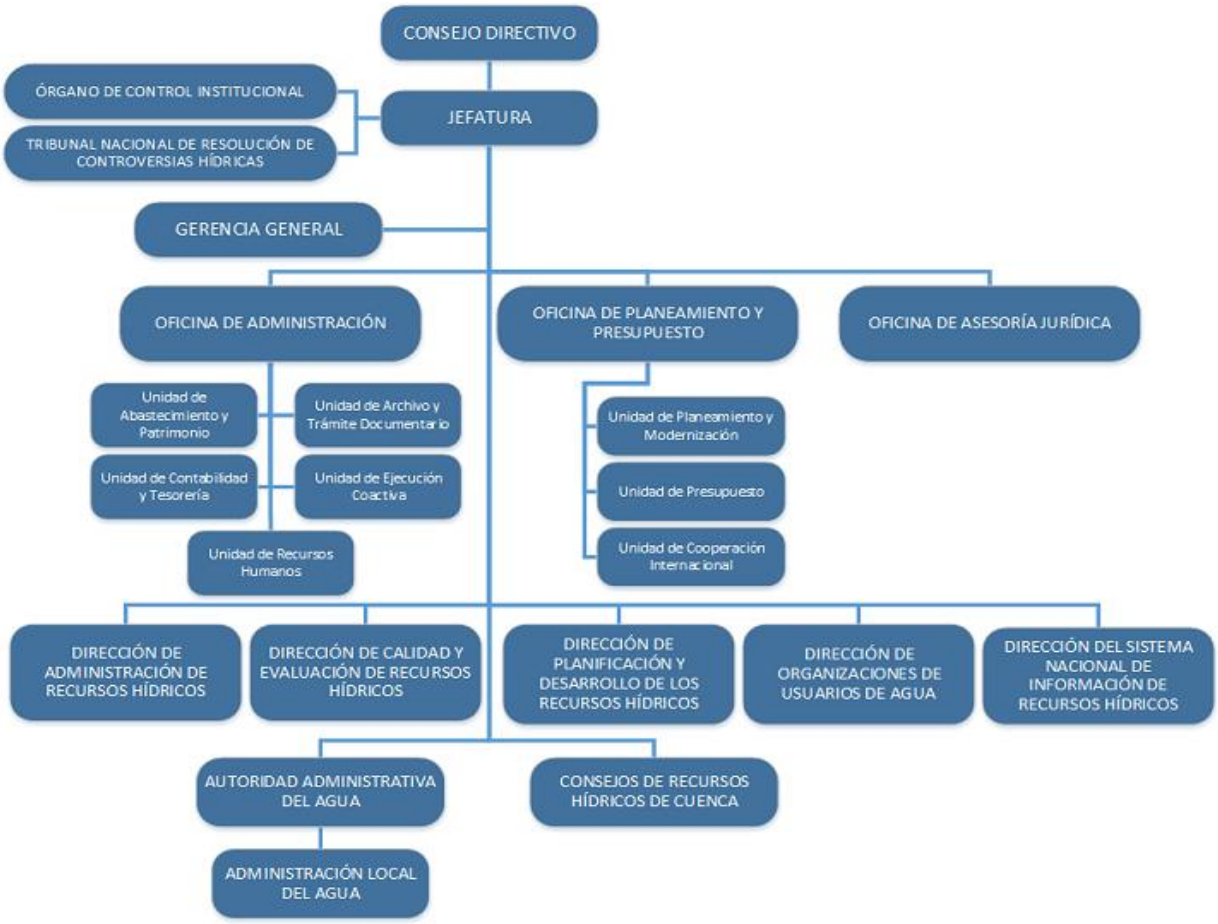



*Figura N.° 01:* Organigrama de la Autoridad Nacional del Agua. *Fuente*: Página web (Autoridad Nacional del Agua, 2018)

Asimismo, un tema importante de conocer es el rango normativo que tiene la legislación peruana y su estrecha vinculación con la regulación del agua en el país. Ello podemos observarlo en la figura N.° 02.

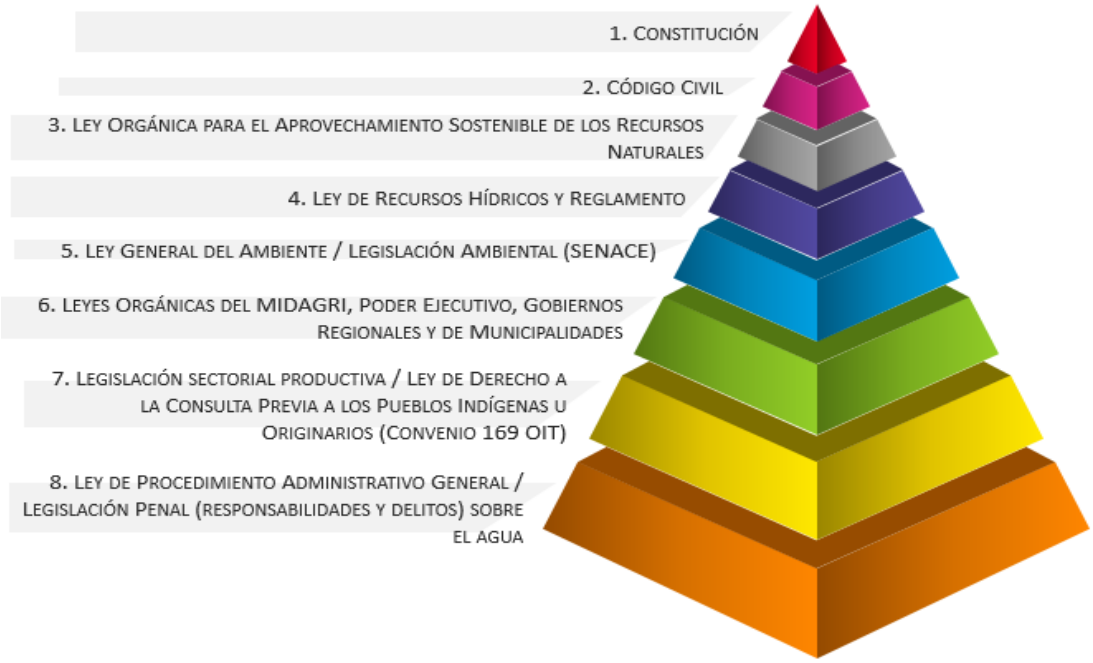



*Figura N.° 02*. Pirámide de la regulación del agua en el Perú. Fuente: Bocchio, 2016.

Ahora bien, y respecto al alcance del presente documento, es importante resaltar una figura importante dentro del organigrama de la Autoridad Nacional del Agua, que es la Dirección de Planificación y Desarrollo de los Recursos Hídricos, que está vinculada a los instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos (participación ciudadana) bajo enfoque de cuenca, y en la creación e implementación de consejos de recursos hídricos.

### 2.6.7. Consejos de recursos hídricos de cuenca

Se trata de espacios donde convergen los individuos o las entidades vinculados al recurso hídrico a nivel de cuencas, y tratan sus problemáticas para llegar a consensos,

estableciendo acuerdos con la puesta en marcha de planes para sus respectivas cuencas (Villar, 2018).

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) ha planificado la implementación de 29 consejos de recursos hídricos de cuenca en total, de los cuales a la fecha se han creado doce (12) y tres (03) se encuentran en proceso de conformación.

El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos es claro en señalar que la meta de los consejos de recursos hídricos de cuenca es la participación en forma permanente a nivel del gobierno local, la ciudadanía, los usuarios de agua, las comunidades u otros integrantes del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos que están involucrados en la cuenca. Estos actores intervendrán en planificar, coordinar y concertar, para aprovechar sosteniblemente los recursos hídricos a través del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca.

## Capítulo 3: Diseño Metodológico

Se trata de una investigación de tipo dogmática, con enfoque cualitativo, y orientada a la participación ciudadana en el contexto de la gestión de recursos hídricos, vinculado al Marco Metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca en el Perú.

En este sentido, se ha aplicado el siguiente procedimiento:

i. La información recopilada se obtuvo mediante acceso directo del portal web del Sistema de Información Jurídica (SPIJ), y abarcó la legislación vigente en materia de recursos hídricos en el Perú, con especial énfasis en procesos de participación de la ciudadanía orientado a las cabeceras de cuenca.
ii. Se solicitó información específica a la Autoridad Nacional del Agua (ver Tabla N.° 03), no habiendo la necesidad de contar con una autorización por parte de la institución, toda vez que se trata de una obligación legal brindar la información sin expresión de causa y en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM).

La referida solicitud de información consistió en las acciones que ha desplegado la ANA para promover la participación ciudadana en materia de cabeceras de cuenca. Por tanto, y en mérito a las normas de transparencia y acceso a la información pública se solicitó a la ANA que brinde la información siguiente sobre la base de su Plan Operativo Institucional 2020.

Tabla N.° 03

*Información solicitada a la Autoridad Nacional del Agua*

| N.° | Entidad | Información solicitada | Solicitud vinculada a | Descripción | N.° CUT |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Autoridad Nacional del Agua | Gestión estratégica de los recursos hídricos a nivel nacional (validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca. | Meta Presupuestaria 151 | Copia de los informes de los 04 trimestres según programación cuantitativa | CUT 75009-2021 |
| 2 | | Formulación de instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos (promoción y seguimiento a los procesos de creación e implementación de los consejos de recursos hídricos de cuenca). | Meta Presupuestaria 157 | Copia de los informes (primer y segundo trimestre). | CUT 75007-2021 |
| 3 | | Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos. | Meta Presupuestaria 159 | Copia de los informes mediante los cuales se cumplieron las tareas 01, 02, 03, 04 y 05. Nota: Informes de gestión de conflictos relacionados a los recursos hídricos. | CUT 75065-2021 |
| 4 | | Gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos-acciones complementarias. Soporte 04: Talleres participativos conducentes a la generación de consensos entorno a la gestión de los recursos hídricos. | Meta Presupuestaria 234 | Resultados de los talleres participativos (tercer y cuarto trimestre) según detalle cuantitativo de la programación. | CUT 75063-2021 |

Fuente: Autoridad Nacional del Agua 2020

iii. Paralelamente, se obtuvo información internacional, a través de artículos de revistas académicas, escritos en idioma español, y que formen parte

> de las bases de datos siguientes: Scopus, Scielo, Dianet y Redalyc, cuyos artículos fueron publicados en los últimos cinco años, así como también páginas web de autoridades competentes en otros países y que constituyan portales oficiales con información de primera mano, con enfoque en participación ciudadana para la gestión de recursos hídricos vinculado a las cabeceras de cuenca. En línea a ello se utilizaron las siguientes palabras clave: gestión de recursos hídricos, cabeceras de cuenca, participación ciudadana, conflictos sociales.

En este sentido, se desarrolló un análisis comparativo de los artículos que se recopilaron, a fin de conocer preliminarmente el objetivo trazado, el método aplicado y la conclusión arribada, sin perjuicio de haber incluido en la ejecución de la tesis, otros elementos que surgieron de la lectura de los artículos.

A manera de poder realizar un adecuado registro de la información acopiada, se emplearon fichas de análisis documental (ver anexo 03), de forma tal que se contó con una data procesada y sistematizada, que permitió identificar los principales elementos materia de la presente investigación.

# Capítulo 4: Resultados y Discusión

A raíz de la información obtenida del organismo regente en materia de recursos hídricos a nivel nacional (ANA), y sobre la base de su Plan Operativo Institucional 2020, se ha hallado lo siguiente:

## 4.1. Resultados

Tabla 4

*Actividades relativas a la Meta Presupuestaria 157*

| Informe | Actividad |
|---|---|
| INFORME N.° 001-2020-ANA-DPDRH-UFPRH/GSB (15 de julio de 2020)<br>INFORME N.° 002-2020-ANA-DPDRH-UFPRH/GSB (30 de junio de 2020) | Asesoramiento y apoyo a los procesos de creación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC).<br>Seguimiento al proceso de implementación de los Programas de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca (PGRHC) de los CRHC de la Región Hidrográfica del Pacífico.<br>Seguimiento al proceso de formulación de los PGRHC de los CRHC de la Región Hidrográfica del Amazonas. |
| INFORME N.° 004-2020-ANA-DPDRH-UPRH/GSB (26 de febrero de 2020) | Reuniones técnicas de trabajo, a fin de orientar a grupos impulsores sobre el desarrollo de las etapas del proceso de creación de los CRHC.<br>Seguimiento y monitoreo a cada uno de los 06 CRHC de la Región Hidrográfica Pacífico.<br>Seguimiento al proceso de formulación de los PGRHC de los 03 CRHC de la Región Hidrográfica del Amazonas y<br>Reuniones técnicas de supervisión semestral a las secretarías técnicas a fin de realizar el seguimiento respecto al grado de funcionamiento de los CRHC creados. |
| INFORME TÉCNICO N.° 001-2020-ANA-DPDRH-UPRH/GFCC (28 de enero de 2020) | Revisión, análisis y consolidación de los productos remitidos por 08 secretarías técnicas de consejos de recursos hídricos de cuenca. |

Nota: Las actividades descritas, se enmarcan en el Plan Operativo Institucional 2020 de la ANA, específicamente en la Meta Presupuestaria 157, que abarca la formulación de instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos (promoción y

seguimiento a los procesos de creación e implementación de los consejos de recursos hídricos de cuenca).

Tabla 5

*Actividades relativas a la Meta Presupuestaria 159*

| Actividad | Informe |
|---|---|
| La Autoridad Nacional del Agua a través de la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos, en cumplimiento de sus funciones identifica y actualiza potenciales situaciones de conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos, los mismos que fueron clasificados según región hidrográfica, Autoridad Administrativa del Agua y tipología. | INFORME TÉCNICO N.° 016-2020-ANA-JPGC/DMYA (27 de noviembre de2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 010-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (29 de setiembre de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 005-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (28 de febrero de 2020) |
| Acciones realizadas durante la comisión de servicio para coordinar y participar en reuniones convocadas por PCM con respecto a las problemáticas con operaciones mineras Acompañamiento para el asesoramiento especializado en el diálogo y concertación en torno a los recursos hídricos. | INFORME TÉCNICO N.° 007-2020-ANA-J-UPGC/JHFR (29 de diciembre de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 005-2020-ANA-J-UPGC/JIPP (23 de julio de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 001-2020-ANA-J-UPGC/JIPP (29 de enero de 2020) |
| Apoyo y acompañamiento en las coordinaciones y reunión de difusión de resultados de monitoreo de calidad de agua superficial.<br>Acompañamiento para el asesoramiento especializado en espacios de diálogo y concertación en torno a los recursos hídricos. | INFORME TÉCNICO N.° 009-2020-ANA-J-PGC/JIPP (29 de octubre de 2020) |
| Monitoreo realizado al ciclo de los conflictos relacionados a los recursos hídricos con participación de la ANA, correspondiente a la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos. | INFORME TÉCNICO N.° 015-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (27 de noviembre de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 013-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (29 de octubre de 2020) |

| Actividad | Informe |
|---|---|
| | INFORME TÉCNICO N.° 009-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (28 de agosto de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 007-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (25 de junio de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 002-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (31 de enero de 2020) |
| Seguimiento al cumplimiento de compromisos asumidos por la Autoridad Nacional del Agua en espacios de diálogo y/o negociación | INFORME TÉCNICO N.° 002-2020-ANA-J-UPGC/JHFR (28 de septiembre de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 001-2020-ANA-J-UPGC/JHFR (29 de julio de 2020) |
| Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) realiza el seguimiento en espacios de diálogo (que se han instalado como resultado de un conflicto social) efectuándose reuniones, y habiéndose arribado a acuerdos que vinculan a la ANA en cuanto al cumplimiento de los mismos. | INFORME TÉCNICO N.° 010-2020-ANA-J-UPGC/JIPP (29 de diciembre de 2020)<br>INFORME TÉCNICO N.° 002-2020-ANA-J-UPGC/JIPP (20 de febrero de 2020) |
| Promoción y fortalecimiento en el uso adecuado de herramientas metodológicas plateadas por el Protocolo para la Prevención y Gestión de Conflictos Sociales vinculados con los recursos hídricos, así como la identificación, registro y actualización de los casos de conflicto manifiesto y situaciones de potencial conflicto.<br>Enfoque de conocimientos (aspectos teóricos), habilidades (manejo y empleo de herramientas) y necesidades (dificultades o brechas). | INFORME TÉCNICO N.° 004-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (28 de febrero de 2020) |
| Acciones de tratamiento y seguimiento de conflicto hídrico existente.<br>Apoyo y supervisión a los órganos desconcentrados de la ANA sobre las acciones de prevención, tratamiento y seguimiento de los conflictos hídricos. | INFORME TÉCNICO N.° 006-2020-ANA-J-UPGC/JIPP (29 de julio de 2020) |
| Espacios de diálogo para arribar a acuerdos que involucran a la ANA, resultados de monitoreo de calidad de agua y remisión de los resultados de monitoreo. | INFORME TÉCNICO N.° 012-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (23 de octubre de 2020) |

| Actividad | Informe |
|---|---|
| La Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos de la ANA brindó apoyo y supervisión necesaria al órgano desconcentrado para la realización de Mesas de Trabajo a través de la plataforma Zoom.<br>Asimismo, se supervisó que dicho órgano desconcentrado cumpla con los acuerdos y compromisos asumidos por la ANA en el mencionado espacio de diálogo. | INFORME TÉCNICO N.° 017-2020-ANA-J-UPGC/DMYA (30 de noviembre de 2020) |

Nota: Las actividades descritas, se enmarcan en el Plan Operativo Institucional 2020 de la ANA, específicamente en la Meta Presupuestaria 159, que abarca la gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos.

Tabla 6

*Actividades relativas a la Meta Presupuestaria 234*

| Informe | Actividad |
|---|---|
| INFORME TÉCNICO N.° 003-2020-ANA-J-UPGC/JHFR (29 de setiembre de 2020) | Se había programado desarrollar 02 talleres participativos conducentes a la generación de consensos en torno a la gestión de los recursos hídricos; talleres que no se han podido realizar debido a la coyuntura COVID-19 que atraviesa el Perú y los países del mundo. |

Nota: Las actividades descritas, se enmarcan en el Plan Operativo Institucional 2020 de la ANA, específicamente en la Meta Presupuestaria 234, que abarca la gestión de conflictos sociales sobre recursos hídricos-acciones complementarias, del Soporte 04, que incluye talleres participativos conducentes a la generación de consensos entorno a la gestión de los recursos hídricos.

Tabla 7

*Actividades relativas a la Meta Presupuestaria 151*

| Informe | Actividad |
|---|---|
| INFORME N.° 0001-2021-ANA-DCERH/RRR (19 de mayo de 2021) | La validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca, es una actividad que aún no se encuentra creada, pues la misma no está concluida, por cuanto dicha propuesta puede ser modificada incluso días previos a su aprobación, razón por la cual, la información puede ser susceptible a varias interpretaciones. |

Nota: Las actividades descritas, se enmarcan en el Plan Operativo Institucional 2020 de la ANA, específicamente en la Meta Presupuestaria 151, que abarca la gestión

estratégica de los recursos hídricos a nivel nacional, del Soporte 02, que se orienta a la validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca.

### 4.2. Discusión de Resultados

El presente trabajo se estructuró en función al Plan Operativo Institucional 2020 de la ANA, el cual contiene las metas presupuestarias que son afines con la presente investigación y que se encuentran citados de la tabla 04 a la 07. Las unidades de análisis recopiladas a través de los mecanismos de acceso a la información pública se organizaron en función a cada meta presupuestal. Tal como se muestra en los resultados, algunas metas fueron completadas, y en otras ocasiones quedaron inconclusas o no realizadas por diferentes factores, entre ellos, el contexto de la pandemia de la COVID-19. En función de dichas metas se solicitó a la ANA el acceso a la información pública a fin de que brinden data que constituya evidencia del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Operativo Institucional 2020.

Ahora bien, en relación con la Meta Presupuestaria 157, vinculada a la formulación de instrumentos de planificación para la gestión de los recursos hídricos, y según se detalla en la tabla 04, la Autoridad Nacional del Agua brindó asesoramiento y apoyo en el desarrollo de las etapas para el proceso de creación de Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC), y el seguimiento al proceso de implementación de los Programas de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca (PGRHC) mediante reuniones técnicas de trabajo. Cabe señalar que, las actividades descritas se han desarrollado de manera parcial, debido al brote del coronavirus (COVID-19), declarado como una pandemia al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea, por tanto, el Perú declaró el estado de emergencia nacional desde el 15 de marzo de 2020; por lo que se optó por estrategias virtuales de seguimiento y promoción

a los procesos de creación e implementación de los CRHC, impulsándose el uso de la tecnología a fin de superar los inconvenientes presentados y poder cumplir con los objetivos previstos.

Si bien Villar (2018) afirma la existencia de una estrecha vinculación entre las actividades desarrolladas por la Autoridad Nacional del Agua con las organizaciones de usuarios. No obstante, no se ha evidenciado tal cercana relación, debido a que sucede la repetición de una plantilla, que se puede constatar en el Informe N.° 001-2020-ANA-DPDRH-UFPRH/GSB, Informe N.° 002-2020-ANA-DPDRH-UFPRH/GSB, Informe N.° 004-2020-ANA-DPDRH-UPRH/GSB e Informe Técnico N.° 001-2020-ANA-DPDRH-UPRH/GFCC.

De lo expuesto en el párrafo inmediato anterior, se deduce que la Autoridad Nacional del Agua no ha profundizado en el análisis vinculado a la zona de cabeceras de cuenca, toda vez que nos refererimos de espacios de diálogo interinstitucional, pero no de un proceso de participación ciudadana como tal. Menos aún, considerando que en la zona de cabecera se puedan encontrar pueblos o asentamientos originarios, que no necesariamente cuentan con una representatividad a nivel de las entidades del Estado o la empresa privada. Desde luego, estas personas también tienen algo que decir y opinar sobre su ámbito geográfico, y través del mecanismo de Consulta Previa, que, si bien procede acorde al marco legal vigente, su consideración específica a nivel de un área de cabecera de cuenca favorecería la viabilización administrativa de tal derecho.

Precisamente, en la tabla 5, y asociado a la Meta Presupuestaria 159, se señala la vinculación de los conflictos sociales a los recursos hídricos, que son frecuentes en sectores extractivos como el minero. Por ello, la ausencia o aplicación errada de mecanismos idóneos de participación ciudadana desencadena situaciones turbulentas a

nivel social (Defensoría del Pueblo, 2021). Por tanto, se reafirma la premisa anterior respecto a que la consulta previa libre e informada, que aplica a zonas de cabeceras de cuenca, debe darse considerando la identificación, la delimitación y la zonificación de la cabecera como tal, así como evaluar todo tipo de intervención que puede darse en dicha área geográfica.

En línea a lo mencionado en el párrafo anterior, llama la atención lo referido en la tabla 6, que se vincula con la Meta Presupuestaria 234, que busca consensos sobre la gestión de los recursos hídricos, a través de talleres participativos, pero que el contexto de la pandemia COVID-19 ha supuesto serias limitaciones para un relacionamiento presencial. Una vez más se aprecia en el país la política de actuar tardíamente cuando el conflicto ya ha surgido, y no desde sus etapas incipientes. Se da cuenta a agosto de 2021, de un total de 139 conflictos activos, y de los cuales el 66.9 % (93 casos) corresponde a conflictos de tipo socioambiental y de los cuales 05 están asociados a zonas de cabeceras de cuenca (Defensoría del Pueblo, 2021). Por tanto, circunscribiendo ello a una cabecera de cuenca (delimitada o no), sin incluir un proceso de consulta previa, por presencia de pueblos nativos u originarios supondría un potencial conflicto. Dado que dichas poblaciones están amparadas a su vez en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y en el contexto irrestricto de un proceso de participación ciudadana.

Adicionalmente mencionar que lo descrito en la Meta Presupuestaria 151, según la tabla 7, es la validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca, que circunscribe la gestión de los recursos hídricos, la gestión de conflictos sociales y la búsqueda de consensos en el contexto de una cabecera de cuenca, que por definición hace alusión, en especial, a las zonas más elevadas de las cuencas que reciben aporte

hídrico por efecto de lluvia, nieve, neblina, granizo y que tienen la potencialidad de almacenar agua en forma de humedales, glaciares y agua subterránea.

Asimismo, y a manera de hecho anecdótico, durante la etapa de recopilación de información y en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM), la Autoridad Nacional del Agua no permitió conocer mayores detalles del proceso de elaboración del marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de las cabeceras de cuenca, configurada en su Meta Presupuestaria 151 (Programa Operativo Institucional 2020) respecto a la gestión estratégica de los recursos hídricos a nivel nacional, en este sentido la respuesta final de la entidad fue la siguiente, y según correo electrónico de fecha 21 de mayo de 2021.

A la fecha, la tarea de validación y difusión de la metodología de cabeceras de cuenca es una actividad que aún no se encuentra creada, pues la misma no está concluida, por cuanto dicha propuesta puede ser modificada incluso días previos a su aprobación, razón por la cual, la información puede ser susceptible a varias interpretaciones. En ese sentido, la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos de la ANA, en razón al Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública recomienda denegar la solicitud al administrado, se sugiere esperar su debida publicación Oficial en el Portal de Transparencia Estándar de la Entidad.

Precisamente, y en opinión personal, tal valla interpuesta por la ANA, limitó precisamente la opinión respecto a procesos de participación ciudadana y análisis en el devenir de la elaboración del referido Marco Metodológico para la identificación y

delimitación de cabeceras de cuenca, que pudo en buena cuenta incorporar elementos desde el punto de vista social, y que son materia de análisis de la presente investigación.

Por otro lado, sucedió que, durante el proceso de desarrollo del presente trabajo, se aprobó el Marco Metodológico de Criterios Técnicos para la Identificación, Delimitación y Zonificación de Cabeceras de Cuenca (Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI), publicado el 9 de julio de 2021. Sin embargo, cabe mencionar que, respecto de participación ciudadana, el marco metodológico contiene una sola mención en sus considerandos, y no hace referencia a mecanismo de participación alguno, no establece pautas para la coordinación interinstitucional, no hay mención a la consulta previa, sabiendo que la cabecera de una cuenca a nivel del recurso hídrico, puede también abarcar pueblos indígenas u originarios.

Por lo descrito, y si bien cuando la presente investigación inició cuando el marco metodológico no existía, el problema persiste, porque este no ha desarrollado ninguna oportunidad real de que los ciudadanos participen en este proceso.

Entonces, y ante los hechos, se reafirma la necesidad de contar con un contenido mínimo que, en materia de participación ciudadana debe incorporarse al marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca, siendo las respuestas a esta premisa, en opinión del suscrito:

- Un canal de comunicación para que las organizaciones sociales comprendidas en el ámbito de una cabecera de cuenca puedan formular opiniones, propuestas o algún mecanismo de transparencia específico al respecto.
- Es necesaria la coordinación interinstitucional que, en el proceso de identificar, delimitar y zonificar una cabecera de cuenca, permita el envío

de notificaciones al comité de coordinación regional, comité de coordinación distrital, y a los diferentes entes de la administración pública y sociedad civil.

- Se requiere la obligatoriedad de hacer coordinaciones con el Ministerio de Cultura para identificar los casos de consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas u originarios.

## Conclusiones

El contenido mínimo, que debiera incorporarse al marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca, debe abarcar mecanismos efectivos que aseguren la participación ciudadana, coordinación interinstitucional, transparencia y garantías a la consulta previa de los pueblos originarios.

En este sentido, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) no ha incorporado la participación ciudadana en el referido marco metodológico, y si bien el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) ha emitido al respecto el Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI, el problema persiste; dado que se viene presentando un vacío legal, al no hacerse mención al proceso de participación ciudadana, mucho menos consulta previa; centrándose casi exclusivamente en temas técnicos para la identificación de cabeceras de cuenca. Lo que ya configura la posibilidad o latencia de conflictos sociales que involucren al Estado Peruano, el sector privado y la sociedad civil durante la aplicación normativa del instrumento.

Por ello, y mientras dicha situación persista, debe tomarse en cuenta la normativa que supletoriamente puede aplicarse, tal es el caso de los Principios de la Ley General del Ambiente, de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; y los denominados Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que cumplen un rol fundamental en la gobernanza hídrica; sin embargo, cabe aclarar que la constitución de estos consejos aún se encuentran en proceso, teniendo a la fecha según la ANA un total de 12 creados, 3 en proceso de conformación y un total de 29 proyectados.

Asimismo, la coordinación interinstitucional durante el proceso de identificación, delimitación y zonificación de cabeceras de cuenca debe involucrar el envío de notificaciones a nivel de los comités de coordinación regional y local, así como con las demás entidades de la administración pública y sociedad civil. En línea a ello, estos mecanismos de transparencia deben ser ejecutados de oficio, y a través de la propia entidad, que debe informar de manera efectiva en el ámbito de la sociedad civil, manejándose etapas para recibir observaciones, propuestas u otros, y dándose respuesta específica a tales inquietudes, mas no el solo hecho de recibirlas.

En cuanto a mecanismos específicos de participación ciudadana en las denominadas cabeceras de cuenca, resulta de vital importancia considerar el taller participativo por estar orientado a brindar información sobre las características de un proyecto o intervención (antes durante y después de presentarse los estudios ambientales), el entorno socioambiental, los impactos asociados y las estrategias de manejo ambiental. De esta forma se busca conseguir el diálogo entre el Gobierno, el titular y la ciudadanía, para conocer los pareceres, consultas y compatibilidad entre otros. Por otro lado, la audiencia pública un acto público en el que se presenta el estudio de impacto ambiental (EIA) del proyecto de inversión. Cabe precisar que durante el desarrollo de este evento se toma nota de todas las opiniones, consultas, apreciaciones u anotaciones de los asistentes. Lo que constituye que estas acciones sean parte del paso de revisión del estudio de impacto ambiental en el marco de la participación ciudadana. Por tanto, y a diferencia de los talleres participativos, los cuales profundizan solo algunas variables del EIA en función al desarrollo de etapas (según normativa sectorial), la audiencia pública se enfoca en la totalidad de los temas, así como asuntos relevantes del estudio ambiental, en otras palabras, se centra en el alcance del proyecto, deducciones ambientales de la línea base, tipología de los impactos al ambiente,

intervención para el manejo del ambiente y la cuantificación económica de tales impactos. y de manera especial. Asimismo, la consulta previa, que toma singular relevancia en el caso de comunidades nativas, al amparo de la Ley 29785 (Ley del derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios), y el Convenio 169 de la OIT, dado que toda intervención propiciada por el hombre en un área geográfica determinada supone un impacto potencial asociado a actividades económico productivas, usualmente de tipo extractivo, y en áreas vinculadas a zonas de cabeceras de cuenca. Cabe señalar que, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, si bien se encuentra acorde al marco legal vigente, considerarla en específico a nivel de un área de cabecera de cuenca favorecería la viabilización administrativa de tal derecho; por tanto, su inclusión en el marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca resulta recomendable. De esta forma se cubriría la necesidad de reglamentar, promover y evitar incertidumbres respecto a la población directamente involucrada.

Finalmente, el mecanismo del presupuesto participativo debe ser una variable adicional que debe ser considerada dado que, se busca lograr compromisos y niveles de inversión específicos asegurando intervenciones que propicien el desarrollo de los grupos beneficiarios producto de un proceso de priorización de necesidades a ser atendidas, ello claramente estipulado en los instructivos que publica anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas en los que establece las reglas de juego del proceso como tal.

Por lo descrito, el involucramiento de la sociedad civil en dichos procesos participativos, desde las etapas iniciales, proceso de consulta como tal y monitoreo

postimplementación de medidas en el marco normativo vigente resulta absolutamente necesario e ineludible por parte de la autoridad competente.

## Recomendaciones

Se recomienda a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), como ente rector en la gestión del recurso hídrico, el promover una reforma del marco metodológico para la identificación, la delimitación y la zonificación de cabeceras de cuenca, aprobado por el Decreto Supremo N.° 014-2021-MIDAGRI, a fin de incorporar criterios vinculados en torno a la participación ciudadana y a nivel de las cabeceras de cuenca en el territorio nacional, y en cada una de las etapas que signifiquen la identificación, la delimitación y la zonificación de las mismas, transparentando la información asociada, recepcionando y absolviendo inquietudes, y añadiéndose una etapa de monitoreo y seguimiento de compromisos, sobre la base de los actores involucrados.

Asimismo, es recomendable que la Autoridad Nacional del Agua junto con el Ministerio de Cultura puedan realizar acciones de coordinación interinstitucional a fin de incidir en la identificación de los casos de consulta previa, toda vez que, de encontrarse un asentamiento nativo u originario en zona de cabecera de cuenca, este tiene el derecho de poder emitir opinión respecto a su ámbito de convivencia territorial.

## Referencias


Autoridad Nacional del Agua (2012). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*. [Documento de Trabajo]. 1-19. https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/default_images/politica_y_estrategia_nacional_de_recursos_hidricos_ana.pdf

Autoridad Nacional del Agua (2017). *Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca.* [Documento de Trabajo]. 1-4. https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/resumen_metodologico_5dic.pdf

Autoridad Nacional del Agua (22 de marzo de 2020). *Día Mundial del Agua.* Página web Autoridad Nacional del Agua. https://www.ana.gob.pe/noticia/el-peru-conmemora-el-dia-mundial-del-agua

Banco Mundial (2016). *La Consulta Previa en el Perú. Aprendizajes y Desafíos.*1-72. https://documents1.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSRACT-EMAILED.pdf

Cerqueira, D. (10 de agosto de 2015). La Consulta Previa, libre e informada en América Latina: un poco de historia y precisiones sobre sus fundamentos jurídico-políticos. Justicia en las Américas. Blog de la Fundación para el Debido Proceso. https://dplfblog.com/2015/08/10/la-consulta-previa-libre-e-informada-en-america-latina-un-poco-de-historia-y-precisiones-sobre-sus-fundamentos-juridico-politicos/

Chirinos, K. del R. (2018). *Implicancias de establecer un Marco Metodológico para Identificar, Delimitar y Zonificar las cabeceras de cuenca en el Perú*. [Trabajo académico de la Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://hdl.handle.net/20.500.12404/13733

Conterno, E. (2006). *Democratización de las Decisiones Públicas.* Red Participa Perú. 1-31. http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_22.6__PRODES___Capitulo_5.pdf

Courtis, C. (2009). Apuntes sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. *Revista Internacional de Derechos Humanos, 6*(10), 1-30. https://www.scielo.br/j/sur/a/czXwTF5VFt4m4LCw5Fx4Tdy/?lang=es

Decreto Supremo N.° 002-2009-MINAM *Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales*. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre

Defensoría del Pueblo (2021). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.° 210*. 1-134. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N %C2 %B0-210-agosto-2021.pdf

Defensoría del Pueblo (2019). *Defensoría del pueblo pide al estado cumplir con la*

*Consulta Previa en la actividad minera y de hidrocarburos*. [Nota de prensa]

https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/NP-164-19.pdf

Defensoría del Pueblo (2015). Conflictos Sociales y Recursos Hídricos. 1-153

https://defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/IA-Conflictos-por-Recursos-Hidricos.pdf

Dourojeanni, A. (2017) *¿Qué son "cuencas de cabecera" o "cabeceras de cuenca"?* SPDA Actualidad Ambiental. https://www.actualidadambiental.pe/opinion-que-son-cuencas-de-cabecera-o-cabeceras-de-cuenca/

García, M. (2012). Conga: ¿Qué significa quererse? *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica.* 2, 1-13. https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/conga-que-significaria-quererse/

Henríquez, A. (2013). Participación Indígena: Desarrollo y alcances en torno a la Participación Ambiental. *Revista Ius et Praxis. 2*, 251-300. https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v19n2/art08.pdf

Jurado Nacional de Elecciones (2008). *Guía de Participación Ciudadana en el Perú.* Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica. 1-71. https://es.calameo.com/read/00154386851d60d9d7fc1

Ley 27446 (23 de abril de 2001). Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/

Ley N.° 29338 (30 de marzo de 2009). *Ley de Recursos Hídricos*. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/

Ley 29785 (31 de agosto de 2011). Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/

Ley 30640 (15 de agosto de 2017). Ley que modifica la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, mediante el establecimiento de los criterios técnicos para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/

López, S. y otros (2006). *Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político*. Grupo Propuesta Ciudadana. 1-121

http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd_20.pdf

Márquez, J. y Távara, G. (2010). *Participación Ciudadana y Buen Gobierno*. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. 1, 1-54. https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/participacion-ciudadana-y-buen-gobierno.pdf

Ministerio de Cultura (2020). *¿Qué es la Consulta Previa?* [Cartilla Informativa]. 1-20. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Queeslaconsultaprevia.pdf

Montoya Fuchs, E. (2018). Ley de Cabeceras de cuenca. ¿problema u oportunidad? *Tecnología Minera*, *71*, 82-83. https://tecnologiaminera.com/revista/71

Novoa, Y. y otros (2016). El Derecho de Acceso a la Información Pública.

*Revista de Derecho Forseti. 6,* 6-23. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/C0239C5E202D858C052583220078597B/$FILE/comentario-academico.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2009). *Glosario de Agricultura Orgánica*. 1-173. http://www.fao.org/fileadmin/templates/organicag/files/Glossary_on_Organic_Agriculture.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2012). *Glosario Hidrológico Internacional*. 1-469. http://unescoguatemala.org/wp-content/uploads/2014/11/glosario.pdf

Organización de los Estados Americanos (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos.* 1-41. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2011). *El Convenio 169 de la OIT: pueblos indígenas e inclusión social*. http://oit.org/americas/oficina-regional/direcci %C3 %B3n-regional/WCMS_178820/lang--es/index.htm

Resolución Ministerial N.° 223-2010-MEM/DM (21 de mayo de 2010). Lineamientos para la Participación Ciudadana en Actividades Eléctricas. http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/

Salazar, J. (2016). *Los retos del Convenio 169 en América Latina.* I Conferencia Internacional de Minería (CONFEMIN-Expo Mina Perú). https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_523912/lang--es/index.htm

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2016).

Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental. 53-60. https://www.senace.gob.pe/download/senacepublicaciones/herramientas-sociales-vf.pdf

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2017).

Foro Macro Regional. Participación Ciudadana en el proceso de Certificación Ambiental. 1-33

https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Participacion-Ciudadana-en-el-proceso-de-Certificacion-Ambiental.pdf

Tanaka, M. (2007). *La Participación Ciudadana y el Sistema Representativo.* Programa Pro Descentralización PRODES-USAID. 1-24

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F33BC3949A46EF1205257CD7007AD1D4/$FILE/La_Participacion_Ciudadana_y_el_Sistema_Representativo.pdf

Valdiviezo, M. (2013). *La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla*. Gestión Pública y Desarrollo. A9-A12 http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf

Viceministerio de Gestión Ambiental (2012). *Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana.* 1-396. http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/504.pdf

Villar, M. del P. (2018) *El consejo de recursos hídricos de cuenca como espacio para el diálogo frente a los conflictos relacionados con la actividad minera: caso del consejo de recursos hídricos de cuenca Chancay-Huaral*. [Trabajo de investigación para optar el grado académico de Magíster en Regulación, Gestión y Economía Minera. Pontificia Universidad Católica del Perú]. http://hdl.handle.net/20.500.12404/12938

# Anexos

## Anexo 01: Constancia de aprobación del Comité de Ética

Universidad Continental

Huancayo, 19 de junio del 2021

**OFICIO N° 021-2021-CE-FD-UC**

Señor:

**ERNESTO ENRIQUE MONTOYA FUCHS**

Presente-

**EXP. 021 2021**

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y a la vez manifestarle que el estudio de investigación titulado: "PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA EN EL PERÚ" ha sido **APROBADO** por el Comité de Ética en Investigación de la Facultad de Derecho, bajo las siguientes condiciones:

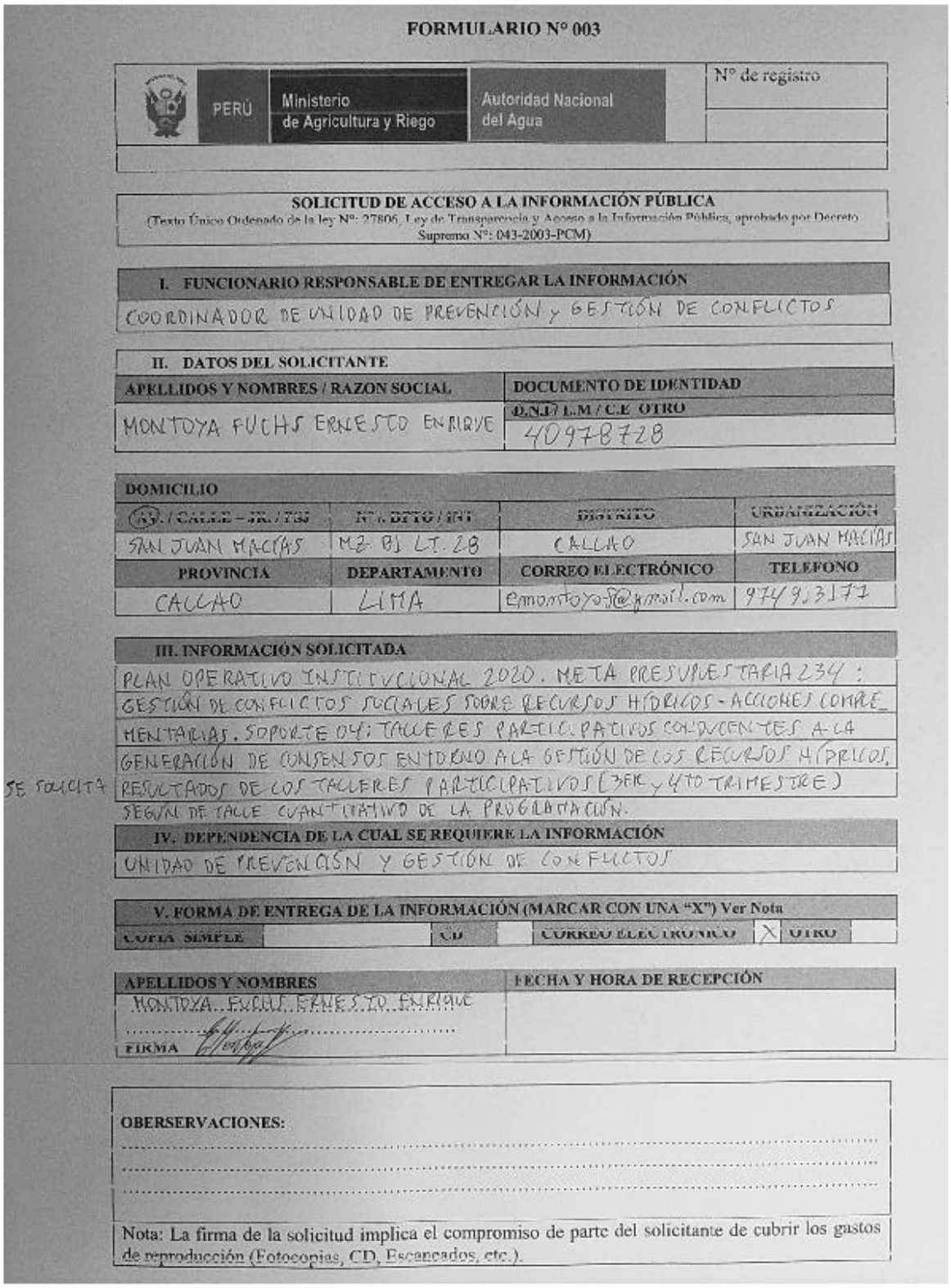
- El Comité de Ética puede en cualquier momento de la ejecución del trabajo solicitar información y confirmar el cumplimiento de las normas éticas.
- El Comité puede solicitar el informe final para revisión final.

Aprovechamos la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración y estima personal.

Atte.

Eliana Mory Arciniega
Comité de Ética en Investigación
Facultad de Derecho
Presidenta
Universidad Continental

**Anexo 02: Formatos de acceso a la información pública (Autoridad Nacional del Agua)**



**FORMULARIO N° 003**

PERÚ | Ministerio de Agricultura y Riego | Autoridad Nacional del Agua | N° de registro

**SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
(Texto Único Ordenado de la ley N°: 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N°: 043-2003-PCM)

**I. FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN**
COORDINADOR DE UNIDAD DE PREVENCIÓN y GESTIÓN DE CONFLICTOS

**II. DATOS DEL SOLICITANTE**

| APELLIDOS Y NOMBRES / RAZON SOCIAL | DOCUMENTO DE IDENTIDAD D.N.I / L.M / C.E OTRO |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | 40978728 |

| DOMICILIO | | | |
|---|---|---|---|
| AV. / CALLE – JR. / PSJ | N°. DPTO / INT | DISTRITO | URBANIZACIÓN |
| SAN JUAN MACIAS | MZ B1 LT. 28 | CALLAO | SAN JUAN MACIAS |
| **PROVINCIA** | **DEPARTAMENTO** | **CORREO ELECTRÓNICO** | **TELEFONO** |
| CALLAO | LIMA | emontoya.f@gmail.com | 974933177 |

**III. INFORMACIÓN SOLICITADA**

SE SOLICITA: PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2020. META PRESUPUESTARIA 234: GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS - ACCIONES COMPLEMENTARIAS. SOPORTE 04: TALLERES PARTICIPATIVOS CONDUCENTES A LA GENERACIÓN DE CONSENSOS ENTORNO A LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, RESULTADOS DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS (3ER y 4TO TRIMESTRE) SEGÚN DE TALLE CUANTITATIVO DE LA PROGRAMACIÓN.

**IV. DEPENDENCIA DE LA CUAL SE REQUIERE LA INFORMACIÓN**
UNIDAD DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS

**V. FORMA DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN (MARCAR CON UNA "X") Ver Nota**

| COPIA SIMPLE | | CD | | CORREO ELECTRONICO | X | OTRO | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

| APELLIDOS Y NOMBRES | FECHA Y HORA DE RECEPCIÓN |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | |
| FIRMA | |

**OBERSERVACIONES:**

Nota: La firma de la solicitud implica el compromiso de parte del solicitante de cubrir los gastos de reproducción (Fotocopias, CD, Escaneados, etc.).

## FORMULARIO N° 003

| PERÚ | Ministerio de Agricultura y Riego | Autoridad Nacional del Agua | N° de registro |
|---|---|---|---|

**SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
(Texto Único Ordenado de la ley N°. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N°. 043-2003-PCM)

**I. FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN**

RESPONSABLE UNIDAD DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS

**II. DATOS DEL SOLICITANTE**

| APELLIDOS Y NOMBRES / RAZON SOCIAL | DOCUMENTO DE IDENTIDAD D.N.I / L.M / C.E. OTRO |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | 40978728 |

**DOMICILIO**

| AV. / CALLE – JR. / PSJ | N°. / DPTO / INT | DISTRITO | URBANIZACIÓN |
|---|---|---|---|
| SAN JUAN MACIAS | MZ B1 LT 28 | CALLAO | SAN JUAN MACIAS |
| **PROVINCIA** | **DEPARTAMENTO** | **CORREO ELECTRÓNICO** | **TELEFONO** |
| CALLAO | LIMA | emontoyaf@gmail.com | 974913177 |

**III. INFORMACIÓN SOLICITADA**

PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2020. META PRESUPUESTARIA 159: GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS. COPIA DE LOS INFORMES MEDIANTE LOS CUALES SE CUMPLIERON LAS TAREAS 01, 02, 03, 04 Y 05

NOTA: INFORMES DE GESTIÓN DE CONFLICTOS RELACIONADOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS

**IV. DEPENDENCIA DE LA CUAL SE REQUIERE LA INFORMACIÓN**

UNIDAD DE PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS

**V. FORMA DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN (MARCAR CON UNA "X") Ver Nota**

| COPIA SIMPLE | | CD | | CORREO ELECTRONICO | X | OTRO | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

| APELLIDOS Y NOMBRES | FECHA Y HORA DE RECEPCIÓN |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | |
| FIRMA | |

**OBERSERVACIONES:**

.....

.....

.....

Nota: La firma de la solicitud implica el compromiso de parte del solicitante de cubrir los gastos de reproducción (Fotocopias, CD, Escaneados, etc.).

**FORMULARIO Nº 003**

| PERÚ | Ministerio de Agricultura y Riego | Autoridad Nacional del Agua | Nº de registro |
|---|---|---|---|

**SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
(Texto Único Ordenado de la ley Nº: 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo Nº: 043-2003-PCM)

**I. FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN**

DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

**II. DATOS DEL SOLICITANTE**

| APELLIDOS Y NOMBRES / RAZON SOCIAL | DOCUMENTO DE IDENTIDAD |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | D.N.I. / L.M. / C.E. OTRO: 40978718 |

**DOMICILIO**

| AV. / CALLE – JR. / PSJ | Nº / DPTO / INT | DISTRITO | URBANIZACIÓN |
|---|---|---|---|
| SAN JUAN MACÍAS | MZ. B1 LT. 2B | CALLAO | SAN JUAN MACÍAS |
| **PROVINCIA** | **DEPARTAMENTO** | **CORREO ELECTRÓNICO** | **TELEFONO** |
| CALLAO | LIMA | emontoyaf@ymail.com | 974913177 |

**III. INFORMACIÓN SOLICITADA**

PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2020 - META PRESUPUESTARIA 157: FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. SOPORTE OS: PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS DE CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONSEJOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE CUENCA. SE SOLICITA COPIA DE LOS INFORMES (1ER Y 2DO TRIMESTRE)

**IV. DEPENDENCIA DE LA CUAL SE REQUIERE LA INFORMACIÓN**

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE RECURSOS HÍDRICOS

**V. FORMA DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN (MARCAR CON UNA "X") Ver Nota**

| COPIA SIMPLE | | CD | | CORREO ELECTRONICO | X | OTRO | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

| APELLIDOS Y NOMBRES | FECHA Y HORA DE RECEPCIÓN |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE<br>FIRMA | |

**OBERSERVACIONES:**

.....

.....

.....

Nota: La firma de la solicitud implica el compromiso de parte del solicitante de cubrir los gastos de reproducción (Fotocopias, CD, Escaneados, etc.).

# FORMULARIO N° 003

| PERÚ | Ministerio de Agricultura y Riego | Autoridad Nacional del Agua | N° de registro |
|---|---|---|---|

**SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
(Texto Único Ordenado de la ley N°: 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N°: 043-2003-PCM)

**I. FUNCIONARIO RESPONSABLE DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN**

DIRECTOR DE CALIDAD Y EVALUACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

**II. DATOS DEL SOLICITANTE**

| APELLIDOS Y NOMBRES / RAZON SOCIAL | DOCUMENTO DE IDENTIDAD |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE | D.N.I / L.M / C.E OTRO<br>40978728 |

**DOMICILIO**

| AV. / CALLE – JR. / PSJ | N° / DPTO / INT | DISTRITO | URBANIZACIÓN |
|---|---|---|---|
| SAN JUAN MACÍAS | MZ. B1 LT. 28 | CALLAO | SAN JUAN MACÍAS |
| **PROVINCIA** | **DEPARTAMENTO** | **CORREO ELECTRÓNICO** | **TELEFONO** |
| CALLAO | LIMA | emontoyaf@gmail.com | 974913177 |

**III. INFORMACIÓN SOLICITADA**

PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2020. META PRESUPUESTARIA 151: GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS A NIVEL NACIONAL. SOPORTE 02: VALIDACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CABECERAS DE CUENCA. COPIA DE LOS INFORMES DE LOS 04 TRIMESTRES SEGÚN PROGRAMACIÓN CUANTITATIVA.

**IV. DEPENDENCIA DE LA CUAL SE REQUIERE LA INFORMACIÓN**

DIRECCIÓN DE CALIDAD Y EVALUACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

**V. FORMA DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN (MARCAR CON UNA "X") Ver Nota**

| COPIA SIMPLE | | CD | | CORREO ELECTRÓNICO | X | OTRO | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|

| APELLIDOS Y NOMBRES | FECHA Y HORA DE RECEPCIÓN |
|---|---|
| MONTOYA FUCHS ERNESTO ENRIQUE<br>.....<br>FIRMA [firma] | |

**OBERSERVACIONES:**

.....

.....

.....

Nota: La firma de la solicitud implica el compromiso de parte del solicitante de cubrir los gastos de reproducción (Fotocopias, CD, Escaneados, etc.).

**Anexo 03: Ficha de Análisis Documental (formato)**

| FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL | |
|---|---|
| | |
| **I. DATOS GENERALES** | |
| **Número de Informe** | |
| **Fecha de emisión** | |
| **Emitido por** | |
| | |
| **II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA** | |
| **Alcance** | |
| | |
| **Actividades realizadas** | |
| | |
| **Análisis** | |
| | |