

---

# políticas neoliberales de agua en el Perú. antecedentes y entretelones de la ley de recursos hídricos

maría teresa oré\*  
edwin rap\*\*

---

## Resumen

¿Cómo se hace la política pública para la gestión del agua en el Perú? Los ingenieros que trabajan en el Estado y las organizaciones de regantes juegan un papel protagónico. El rol de los ingenieros fue creciendo con la centralización de la gestión del agua, la expansión de la infraestructura de riego y la conformación de una burocracia hidráulica. Se conformó una cultura profesional influida por el origen social, la formación universitaria y la carrera institucional de los profesionales. El artículo se concentra en dos coyunturas críticas en las que estos actores llegan a tener una influencia decisiva para orientar la política pública acerca del agua: 1) la transferencia de los sistemas de riego del Estado a las organizaciones de usuarios, en 1989, y 2) la promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos en marzo de 2009.

**Palabras clave:** burocracia hidráulica, coyuntura crítica, cultura profesional, gestión del agua, políticas públicas.

---

\* Magíster y licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y con estudios en el Departamento de Riego e Ingeniería del Agua de la Universidad de Wageningen, Holanda. Presidenta en el período 2007-2010 del Instituto de Gestión y Promoción del Agua (Iproga). Consultora sobre Políticas en Gestión Integral del Agua y Desarrollo Rural. Docente en el Diplomado de Recursos Hídricos de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Profesora visitante en el Doctorado de Recursos Hídricos de la Universidad Nacional Agraria La Molina. (UNALM). Docente en los cursos Nuffic sobre Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH). Ha publicado los libros *Agua: bien común y usos privados. Estado, riego y conflictos en La Achirana del Inca* (2005), y con otros autores *El agua, ante nuevos desafíos. Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia* (2009). <teresa.ore@pucp.edu.pe>; <teresaore@amauta.rcp.net.pe>

\*\* Magíster en Ingeniería en Riego y Manejo de Agua y doctor en Sociología por la Universidad de Wageningen, con una tesis sobre la política de la transferencia del manejo de riego en México: *The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico*. Ha trabajado para y en colaboración con diferentes instituciones académicas en México, Perú, Dinamarca y Holanda. Ahora es profesor e investigador del Departamento de Riego y Gestión del Agua en Wageningen. Su área de interés principal es la etnografía de políticas públicas, profesionalidad, organización y manejo del agua. <edwin.rap@wur.nl>

## 1. Introducción

Las nuevas políticas del agua procuran presentar una visión técnica del problema, consolidan una Autoridad Autónoma del agua y buscan una gestión integral de este recurso. Estos cambios normativos empezaron en los años noventa y dieron inicio a un nuevo modelo económico. En esos años el agua originó muchas controversias ante los intentos de privatizarla, siguiendo el modelo chileno de legislación de aguas. El presente artículo está centrado en analizar el proceso de elaboración de múltiples propuestas que han tenido lugar en las dos últimas décadas —1989-2009—, hasta la promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos, N° 29338, en marzo de 2009.

En Perú, México, Brasil y otros países latinoamericanos las normas, políticas e instituciones del agua son el producto de una formación, trayectoria, cultura y red profesional e institucional compartidos por ingenieros-funcionarios que se desempeñan en instituciones estatales vinculadas al agua, y juntas constituyen una *burocracia hidráulica* (Wittfogel 1957; Molle, Mollinga y Wester 2009). Su influencia en políticas y control sobre el agua creció en el siglo XX simultáneamente con la ampliación de la infraestructura hidráulica, las instituciones estatales del agua, y la centralización definitiva del manejo del agua en el Estado con la Reforma Agraria de 1969. Desde los años setenta diversas corrientes de funcionarios han conformado un «poder tras el trono» en el Gobierno peruano (Torres Arancivia 2007) y han llegado a cobrar una mayor importancia en las nuevas políticas del agua.

La cultura y el poder de los grupos profesionales —abogados, economistas, médicos, ingenieros, arquitectos, etcétera— y su influencia sobre las políticas, normas e instituciones estatales no son fenómenos mayormente visibles. Este tema es poco abordado en las ciencias sociales. Nuestro artículo pretende mostrar cómo estos grupos profesionales son importantes para explorar cómo se hace la política pública en el país. El papel de los profesionales se vuelve más protagónico, en un contexto de partidos políticos débiles, sin un cuadro profesional establecido ni cortes ideológicos claros, con escaso desarrollo institucional, y un parlamento dividido y carente de legitimidad. En un sistema político presidencialista y centralista como el del Perú, se necesita conocer el rol político recurrente de estas redes profesionales y su capacidad de control sobre la orientación de las políticas públicas.

Desde fines de los años ochenta una red de ingenieros relativamente homogénea ha intermediado entre las demandas internacionales (neoliberales) y los intereses nacionales o domésticos, generando nuevas normas y políticas de agua neoliberales en conformidad con, aunque no siempre completamente fiel a «la línea de Washington». ¿De dónde vienen estas elites tecnócratas y políticas? (Centeno 1994; Shore y Wright 1997; Centeno y Silva 1998; Torres Espinosa 1999), ¿cómo han conformado una comunidad epistémica (Haas 1992) y una cultura profesional? ¿De qué manera generan y adoptan sus ideas y modelos políticos? (Rap 2006, 2008).

Veremos cómo varias corrientes de ingenieros peruanos han accedido a altos puestos en las instituciones vinculadas al recurso hídrico y han formulado políticas de agua. En su mayoría provienen de una universidad prestigiosa; allí nacieron relaciones de grupo, experiencias de trabajo y una cultura que se ha mantenido a través de la carrera profesional y ello se refleja en las ideas que adoptan. Estos ingenieros han sido parte de una generación de técnicos de

mucho prestigio, han trabajado para los más importantes proyectos de irrigación, y varios fueron expertos reconocidos internacionalmente. En sus carreras nacionales e internacionales vincularon las instituciones públicas de agua, las organizaciones multilaterales internacionales y las empresas privadas.

En las dos últimas décadas el rol dominante de los funcionarios del agua se venía entretejiendo con una fuerza política creciente de otro actor principal en la organización social del riego peruano: las organizaciones de regantes o usuarios de riego —pequeños y medianos agricultores de la costa, sierra y Amazonía (Oré 1990). Las políticas del agua redefinieron y delimitaron el papel organizativo y político de los usuarios de riego, representados a nivel nacional por la Junta Nacional de Usuarios del Riego del Perú (JNUDRP).

Ambos actores se interrelacionan con las estructuras de poder del Estado, los poderes fácticos y los procesos políticos. El concepto de coyuntura crítica, desarrollado por Martín Tanaka (2010), alude a una encrucijada en la que termina un ciclo histórico y se abren diversas posibilidades en un momento determinado en el cual los actores pesan más y toman decisiones que van a ser claves para decidir una u otra orientación política. Aquí los actores pueden cambiar la situación pues toman decisiones con efectos a largo plazo. Los actores resultan cruciales en procesos de transición, en cambios de régimen. Es en estas coyunturas críticas que se abren nuevas posibilidades políticas.

Precisamente para entender cómo es que surgen las políticas del agua en el Perú, hacemos un análisis del rol político de los ingenieros y los usuarios de riego en dos coyunturas críticas de cambio normativo, político e institucional. La primera, en 1989, con la transferencia de las funciones estatales en los sistemas de riego a las organizaciones de usuarios (Decreto Supremo 037-89-AG). Este cambio marcó la década de los noventa, cuando se introdujo un nuevo modelo económico neoliberal, de apertura del mercado y el otorgamiento de facilidades a las inversiones extranjeras. La segunda, con la promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos N° 29338 —que reemplazaba a la antigua Ley de Aguas de 1969—, en el nuevo marco normativo e institucional de inicios del año 2009, en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. También se creó la Autoridad Nacional de Agua (ANA) como parte del nuevo Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

## *Metodología*

El interés de investigar esta historia, nace de un trabajo comparable sobre la burocracia hidráulica en México (Rap, Wester y Pérez-Prado 2004; Wester, Rap y Vargas-Velázquez 2009) y el trabajo histórico realizado sobre Estado y organizaciones de regantes en la costa peruana (Oré 1990, 2005). Investigamos históricamente el rol de los ingenieros estatales que se originó y creció en la agricultura. Además de una revisión bibliográfica hemos realizado más de cuarenta entrevistas a ingenieros que ocuparon cargos principales como directores, en la antigua Dirección General de Aguas, en la Intendencia de Recursos Hídricos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) o en la actual Autoridad Nacional del Agua (ANA). Construir sus historias de vida nos permitió acercarnos al conocimiento desarrollado por los ingenieros, pero también a las relaciones con su entorno social y a su cultura profesional. Sobresalen la formación académica, la vida profesional y las formas de ejercer la política.

Asimismo, hemos entrevistado a dirigentes de la Junta Nacional de Usuarios del Riego y expertos y profesionales en la gestión del agua en Perú. Nuestras entrevistas semiestructuradas fueron complementadas además por testimonios, observaciones y reflexiones de vivencias personales en la institucionalidad del agua de los años noventa. Desarrollar y analizar estas entrevistas en equipo de socióloga e ingeniero, peruana y extranjero, mujer y hombre ha generado varias reflexiones interesantes sobre la historia institucional del agua, las diferencias disciplinarias, el género y el agua en la sociedad peruana, aunque no todos estos aspectos pueden ser reflejados en este artículo.

El artículo presenta en la siguiente sección un breve recorrido histórico de la centralización en el manejo del agua y el creciente papel de la burocracia y los ingenieros. Asimismo, damos a conocer el rol que jugaron las escuelas técnicas de agricultura en este proceso histórico. Las secciones tercera y cuarta muestran cómo los grupos de ingenieros con sus redes y culturas profesionales, vuelven a tener influencia en los cambios políticos, normativos e institucionales. Finalmente presentamos a manera de síntesis, las conclusiones.

## 2. La centralización estatal del agua y la cultura profesional de los ingenieros

### 2.1. La centralización estatal en el siglo XX

La intervención del Estado en el manejo del agua, junto a la formación de sus instituciones, normas y funcionarios tuvo sus orígenes en nuestro país hace más de un siglo. En 1902 se promulgó el primer Código de Aguas en el Perú durante el gobierno del ingeniero Eduardo López de Romaña. Este código establecía que el agua era de carácter privado y de propiedad del dueño por donde discurriera el agua. En esos años los grandes terratenientes o hacendados ejercían el control y manejo del agua, aunque eran las comunidades quienes realizaban las labores de mantenimiento. Esta relación entre hacendados y comunidades en la gestión del agua fue el eje central en la organización social del riego (Oré 1990).

Con el arribo del ingeniero Charles Sutton —de origen estadounidense— a nuestro país, se comenzó a recopilar datos y elaborar diagnósticos de cada valle costeño. Por primera vez se contó con información detallada sobre los recursos hídricos de la costa peruana. Sutton promovió una corriente de nuevos ingenieros y técnicos en recursos hídricos, proponía que el Estado debía tomar a su cargo el control del agua, como forma de modernizar la agricultura de la costa.

La creación de la Escuela de Agricultura en 1902, marcó el inicio de la formación y la profesionalización de los ingenieros en el país. Fue con el gobierno de Leguía (1919-1930) que Sutton comenzó a tener influencia política. La creación de las Comisiones Técnicas en cada valle de la costa a cargo de un ingeniero o administrador de aguas, fue una nueva figura técnica, pero sobre todo política. Los conflictos con los hacendados en diversos valles de la costa no se hicieron esperar. La creación del Movimiento Agrarista en la costa norte fue un ejemplo del movimiento político que iniciaron. El ideal de Sutton era que el control del agua por el Estado afianzaría el desarrollo de la agricultura y consolidaría la presencia estatal a nivel nacional, limitando el poder de los

hacendados. Sin embargo, con la caída de Leguía en 1930, este primer intento de intervención del Estado quedó bloqueado (Oré 2005).

La centralización estatal del manejo de agua se produjo en 1969, cuando el gobierno del general Velasco Alvarado promulgó la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Aguas. Mediante ellas el Estado peruano asumió para sí el control absoluto del agua (Cleaves y Scurrah 1980). Se fortaleció la Dirección General de Aguas y el Ministerio de Agricultura, llegando a asumir nuevas funciones en relación con el manejo y control del agua, en estrecha relación con las direcciones agrarias que ejecutaron la Reforma Agraria. El Estado asumió el control de las antiguas haciendas, en su lugar se crearon las cooperativas agrarias y los ex trabajadores de las haciendas se convirtieron en socios cooperativistas. En 1979 se promulgó el Reglamento de Organización de los Usuarios del Agua, por el cual se creaban las organizaciones de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú —establecidas en Comisiones y Juntas de Usuarios en cada valle y a nivel nacional— y que eran dependientes de la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Agricultura.

## *2.2. La educación agrícola y la cultura profesional*

Entendemos por cultura profesional el conjunto de comportamientos, prácticas, símbolos, rituales y significados compartidos y reproducidos al interior de un grupo, que se extiende a varias generaciones. Un ingeniero se integraba a la cultura profesional en tres momentos: primero, al ingresar a la carrera universitaria, donde su incorporación dependía en gran medida de su origen de clase, étnico o de género; segundo, por la formación técnica y disciplinaria recibida en la universidad, lo cual orientaba su vocación; y, tercero, al interior de las instituciones donde realizaba su carrera profesional.

En esta sección expondremos cómo a través de la historia institucional de la Universidad Agraria La Molina, y en particular de la Facultad de Ingeniería Agrícola, se va forjando y desarrollando una identidad profesional.

### *2.2.1. Los inicios: la Escuela Nacional de Agricultura (ENA)*

Los ingenieros que influyeron en las políticas de la agricultura peruana son, en su mayoría, egresados de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Sus orígenes se remontan a la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), creada en 1902 por iniciativa del Ejecutivo cuando era presidente el ingeniero Eduardo López de Romaña. La ciencia y la enseñanza agrícola de la época en Europa (en especial Bélgica) y Estados Unidos fueron el modelo para seguir (Olcese Pachas 2002). A pedido del Gobierno varios profesores belgas vinieron en misión a fundar y a dictar clases en la nueva escuela. Uno de ellos fue el ingeniero Jorge Vanderghem. La escuela fue ubicada en una casa-hacienda en el distrito de Santa Beatriz. En los años treinta se trasladó a la hacienda La Molina, en las afueras de la ciudad, cuyas instalaciones y terrenos permitían realizar estudios y prácticas de laboratorio y de campo. Allí la escuela continuó desarrollando la producción agrícola y la actividad productiva parcialmente la autofinanciaba. Ella administraba los terrenos agrícolas, las instalaciones, el personal, los caballos y demás animales, bajo el estilo de una hacienda.

Es así que La Molina simboliza la conexión histórica con la agricultura de la hacienda. En sus orígenes fue una escuela para hijos de hacendados que recibía apoyo financiero de las principales haciendas. Estaba orientada a

enseñar a administrar una agricultura de riego de mediana y gran propiedad, particularmente de la costa norte. A los estudiantes de familias de hacendados no les interesaba graduarse, u obtener el título, sino aprender y aplicar los conocimientos. En algunos casos los padres también eran ingenieros agrónomos.

La ENA se volvió una escuela agrícola reconocida, con prestigio y fama nacional e internacional. La competencia para ingresar era fuerte, las vacantes limitadas y la educación no era gratis; solamente los mejores alumnos y con suficientes recursos ingresaban. En su mayoría eran hombres, porque la ingeniería y la agricultura eran percibidas como carrera masculina. En número creciente fueron llegando estudiantes de todas partes del país, incluyendo de la sierra peruana, y extranjeros de diversos países de América Latina. Los estudiantes de la sierra generalmente reproducían la admiración por la agricultura moderna, la ciencia y tecnología occidentales, y el rechazo a la agricultura campesina de su región de origen. Se adaptaban a la hegemonía criolla del medio urbano y costeño.

La formación profesional alimentaba el orgullo de ser ingeniero y pertenecer a un equipo y comunidad profesional. Los docentes eran reconocidos dentro y fuera del Perú, los servicios e instalaciones eran óptimas y el estatus alto. Existía un respeto enorme a la autoridad del docente. El profesor transmitía sus conocimientos de una manera vertical y esperaba una disciplina y puntualidad casi militar. Representaban y transmitían orgullo por la profesión por la contribución de la disciplina al desarrollo y progreso del país. En aquellos años ser ingeniero significaba alto estatus en la sociedad peruana. Se creaba una relación de equipo, jerárquica pero de confianza, que se mantenía a través de los años. Un profesor llevaba a sus mejores estudiantes a un proyecto de riego o a la institución donde trabajaba, o los recomendaba a un superior o colega.

### 2.2.2. La Universidad Nacional Agraria La Molina

En 1960 la antigua Escuela de Agricultura obtuvo el rango universitario y fue reconocida como Universidad Nacional de Agricultura, La Molina (UNALM). Como tal recibió apoyo financiero de instituciones internacionales y de las principales haciendas del país, hasta que se promulgó la Reforma Agraria en 1969. El escudo y el lema de la nueva universidad expresan el espíritu positivo de contribuir al progreso de la agricultura para el país. El escudo lleva una llama; el color verde simboliza a la agricultura peruana, y el sol en rojo al dios inca<sup>1</sup>. La frase en latín significa «Cultivar al hombre y al campo». Se entiende que la misión de la universidad era contribuir a construir una nación a través del desarrollo, algo que era reconocido al más alto nivel político.

La universidad antes tenía mucho prestigio entonces casi todos los presidentes al comenzar su mandato iban a La Molina y después los ministros de agricultura, los que tenían peso y decisión eran de La Agraria. Pero después cuando vino la época de Velasco ha comenzado a distorsionarse. Lo que pasa en La Agraria es que nunca ha sido intervenida [...] (Entrevista, mayo de 2008)

A partir de los años sesenta ingresaron alumnos de diversas zonas del país, incluyendo a aquellos de bajos recursos, con becas del Estado. Para los estudiantes que venían fuera de Lima había un internado dentro de la universidad. A partir de la Reforma Agraria el gobierno militar permitió el ingreso libre para hijos de campesinos y comuneros. Gradualmente empezaron a ingresar

<sup>1</sup> Declaraciones dadas por egresados de las primeras promociones de la UNALM.

más alumnos de procedencia urbana y de clase media. La universidad creció en número de estudiantes, docentes y facultades, y se volvió más complejo continuar con el tradicional estilo.

Algo característico de las diferentes generaciones de «molineros» es que son muy cohesionados, y se identifican por el año de su promoción de egresados. En particular, las primeras promociones de agronomía se conocen entre ellos por sus apodos. Estos lazos cercanos se mantienen y cultivan a través de los años, reforzados por su participación en congresos agrarios, eventos culturales y profesionales, que pueden favorecer a su carrera. Un ingeniero de la promoción de 1961 nos decía:

Había mucho compañerismo, mucha camaradería. Todos estudiábamos nada más que agronomía; había cursos de especialización, cursos electivos pero nadie dejaba de tener cursos comunes [...] Pero volviendo a la UNALM ahí hemos llegado a ser 270 personas, éramos muy cohesionados, muy unidos tanto en las actividades técnicas como en las culturales y festivas trabajábamos en serio y nos emborrachábamos juntos también...

Habían campeonatos de fútbol, [...] había la semana de la agricultura, la semana de La Molina. Acabamos de cumplir cincuenta años, entonces ahí los que estamos vivos nos hemos reencontrado y seguimos en contacto, estamos programando una pachamanca en las tierras de [un compañero de estudios] él llegó a ser presidente de la Sociedad Nacional Agraria en la época de Velasco. (Mayo de 2008)

A través de diversos eventos festivos y rituales que se celebraban en la universidad durante el año académico, se establecía y forjaba la cultura profesional y la cohesión social entre los estudiantes molineros. El aspecto ritual de estos eventos contribuía a la solidaridad del grupo, una identidad colectiva, símbolos que representan el grupo, sentimientos de moralidad y una eferescencia colectiva (Collins 2004). El joven estudiante se integraba a la comunidad profesional a través de un rito de iniciación particular —‘el bautizo de los cachimbos’— al inicio de su carrera estudiantil. Se aprendía a través de retos físicos y verbales, humillaciones y burlas colectivas ejercidos por estudiantes de generaciones mayores. Todo ello reforzaba la solidaridad mutua y la jerarquía.

Los eventos festivos se intercalaban con largos períodos de estudio. El ciclo educativo y ritual se cerraba con las ceremonias de graduación. Como hemos dicho, los estudiantes se identificaban por el año de su promoción.

En la mayoría de ceremonias y eventos festivos que se celebraban en La Molina se cantaba el Himno Molinero, acompañado por una tuna y la bandera con el escudo y el lema de la universidad. Las palabras de ‘la marinera molinera’ reflejan el ambiente masculino y criollo de aquella época en que se inició la universidad:

*Para ser un buen criollo de rompe y raja  
Cuatro cosas se requieren y esas cuatro cosas son  
Que sea de la Molina, guapo y enrasao  
Con su botella de Pisco y su buena chola al lao*

*Yo no soy de aquí, soy de la Molina  
Si quieres que pique el guiso Cholita  
Échale ají.*

En síntesis, la universidad creaba una cultura, identidades, relaciones cercanas y costumbres profesionales compartidas que favorecían al egresado en su vida profesional en instituciones y proyectos. Estos lazos de amistad y trabajo, y el compromiso colectivo con su 'Alma Mater', une a los ingenieros y se reproduce en los encuentros en el Colegio de Ingenieros, en los aniversarios de las promociones (León Fontenoy 1994; *Agroenfoque* 2010). En el rectorado de La Molina esto se encuentra plasmado en las placas recordatorias de las diversas promociones y de los aniversarios celebrados<sup>2</sup>.

La historia del país se ve en cierta manera reflejada en la vida universitaria. A mediados de los años sesenta los conflictos sociales conmocionaron la universidad. Estudiantes y trabajadores realizaron huelgas continuas, hasta que el gobierno militar intervino violentamente en 1972. La vida académica se interrumpió. La universidad despidió a docentes, expulsó estudiantes de izquierda y cerró la carrera de sociología. En la siguiente década los temas sociales, culturales y políticos estuvieron marginados o ausentes en los planes de estudio. Entre los ingenieros molineros hay una diversidad de opiniones sobre la situación de la universidad en esos años, cada uno resalta estos cambios de una manera diferente:

Comienza a haber una mayor popularización de los sectores medios y bajos con un mayor acceso al conocimiento hacia la educación y mayor formación y mayor integración de la juventud hacia las diferentes comunidades, pueblos, hacia las zonas rurales.

Se hizo universidad y se llenó de facultades. Antes se estudiaba agronomía y los dos últimos años se llevaba cursos electivos de acuerdo al interés que uno tenía. En esa época había haciendas y muchos llevaban cursos electivos, como control de plagas [...]. Y empezaron a nacer las facultades, y también empezaron los problemas sociales; eso no había cuando era Escuela Nacional de Agricultura. Había conflictos huelgas, protestas políticas. (Mayo de 2008)

A pesar de las distintas posiciones, muchos de los viejos ingenieros molineros comparten un fuerte sentido de pérdida de prestigio de la profesión. Después de la «época de oro» de La Molina en los años sesenta y setenta el estatus social de estudiar allí ha disminuido. He aquí unas reflexiones sobre las causas que confirman no solamente la calidad de la ingeniería, sino también el aspecto emotivo de ser molinero:

Y la Universidad Agraria hace 30 años, era algo distinto a lo que es ahora... [La diferencia era]: La calidad de los profesores, la calidad de la enseñanza, el liderazgo, la emoción de la gente que trabajaba ahí se ha perdido.

Es cierto que en ese tiempo surgieron muchos hombres con ideas muy fuertes ahí en La Molina. Mucha visión y disciplina, criterio, ¿a qué se debía eso, por que había un ambiente especial? ¿Qué era lo especial en La Agraria? (Mayo de 2008)

<sup>2</sup> En varias casas de los ingenieros que hemos visitado se encuentran fotos de su promoción y los premios reconocidos en la profesión. Son materiales culturales que simbolizan una identidad y cultura profesional. Además, los eventos y el colegio profesional juegan un papel importante para acceder a trabajos durante su vida profesional.

Esta memoria colectiva de los molineros produce una gran cohesión y afianza su identidad. En cierta forma se sienten una gran familia dispersa a lo largo del territorio peruano y del mundo, adonde sus vidas profesionales los han llevado.

### *2.3. La vida profesional e institucional de los ingenieros agrícolas*

La Reforma Agraria y la parcelación de las haciendas (1969) transformaron no solo el paisaje agrario, sino también el mercado laboral para los ingenieros. Básicamente bloquearon las carreras tradicionales de los molineros, de trabajar en la agricultura de gran y mediana escala. En vez de ir a trabajar en las grandes haciendas los ingenieros ingresaron a una carrera pública, empresarial o de consultoría internacional. Las nuevas generaciones buscaron alternativas y optaron en su mayoría por trabajar en instituciones gubernamentales (p. ej. Ministerio de Agricultura, la Dirección General de Aguas), empresas consultoras y/o organismos internacionales. Veamos el testimonio revelador de un ingeniero que decide dejar la hacienda:

«Má vende la finca», ‘pero por qué si tu padre la ha comprado y la dejó para ti’ [antes su padre era administrador], «Sí, pero yo no quiero ser finquero. Mamá es que yo estoy en la universidad estudiando cosas bonitas, ingeniería agrícola, canales, riego, irrigación y todo lo que estoy aprendiendo me cuesta trabajo, me cuesta esfuerzo, y si termino y voy a la finca, al segundo año me olvidé de todo, seguro seré un campesino más, ¿entonces para qué? [...] Fue un trauma... para la familia en general. Le ayudé a buscar quién la comprara. Ella hizo la transacción, la vendió y la reforma agraria le quitó la finca al señor. (Mayo de 2008)

Este ingeniero fue solicitado para trabajar en un proyecto de drenaje para el Banco Mundial (BM), para después lograr el máximo mando en la institucionalidad pública como Director de Aguas. Después optó por trabajar para organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial, y realizar consultorías en el sector privado. Volvió a ser parte de una élite hídrica latinoamericana que tiene una formación internacional parcialmente en Estados Unidos y Europa. Trabaja para estos organismos internacionales y realiza proyectos en diferentes partes del continente y del mundo.

En 1960 con el apoyo de la FAO se creó la primera facultad de Ingeniería Agrícola en Latinoamérica, precisamente en La Molina, lo cual indica el prestigio internacional de la universidad. Los primeros ingenieros de riego eran agrónomos que empezaron a manejar el tema de agua y drenaje y terminaron con una especialidad de ingeniería agrícola. Como parte del convenio con la FAO llegaron varios ingenieros europeos y norteamericanos para apoyar la formación de áreas de especialización, como la mecanización agrícola. Posteriormente USAID<sup>3</sup> apoyó al departamento y proveyó de becas a los estudiantes y profesores para estudiar en universidades norteamericanas: Carolina del Norte, Utah, California, Colorado, Massachusetts, Stanford, etcétera, para elevar el nivel científico y técnico del manejo del agua. La universidad norteamericana y sus facultades de especialización volvieron a ser el modelo a seguir para la

<sup>3</sup> United States Agency for International Development (USAID) o Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

Universidad Agraria La Molina. Otros fueron a estudiar a otras escuelas de ingeniería en Europa, o en Chapingo, México. Para muchos estudiantes estos fueron los primeros contactos con organismos internacionales, que les permitieron insertarse en un círculo y vida internacional de expertos e ingenieros y transmitir toda esa experiencia en la formación a las nuevas promociones de ingenieros agrícolas de los años setenta en adelante.

Algunos de los primeros docentes en la facultad agrícola eran ingenieros civiles de la Universidad Nacional de Ingeniería, que orientaban hacia un enfoque tecnicista y de ejecución de obras, pero gradualmente la ingeniería civil retrocedió del terreno de la pequeña y mediana construcción rural, y se concentró en grandes obras de infraestructura, como puertos y presas. Esta separación e institucionalización de áreas profesionales en el Estado fue tomada del modelo francés, país donde algunos ingenieros civiles influyentes realizaron sus estudios.

Comparado con el Departamento de Agronomía, que por origen y necesidad abarcaba todas las ciencias relacionadas con la agricultura, la nueva facultad de Ingeniería Agrícola tenía una visión menos integradora. En el contexto de nuevas facultades que necesitaban distinguirse entre sí, se trataba de diferenciar las especialidades. El sesgo era mucho más técnico y la especialidad no incluía cursos de Ciencias Sociales y Economía, era unidisciplinaria, centrada en suelos, riego y drenaje, canales, infraestructura, construcción y mecanización rural. Una ingeniera agrónoma nos explica:

Estos chicos de agronomía sabían cómo abonar el suelo, las etapas del cultivo y todo eso. En cambio los agrícolas centrados sólo en el canal, en la manera de llevar el riego pero no en el resto y menos en la gente. (Mayo de 2008)

Las primeras promociones de estudiantes de agronomía que ingresaron a la facultad de Ingeniería Agrícola tenían una perspectiva más amplia y multidisciplinaria. Pero esta apertura se fue cerrando a raíz de la intervención de la universidad en 1972. Así nació una orientación tecnicista que iba a dominar la cultura profesional de los ingenieros que llegarían a tener influencia en las leyes y políticas del agua en las instituciones estatales. Esto a su vez reflejaba la ideología predominante en los organismos internacionales y las universidades técnicas occidentales, cuyo ideal era el manejo técnico de los recursos naturales a cargo de una autoridad ejercida por ingenieros con métodos científicos y tecnologías modernas para generar un uso racional y eficiente de los recursos. Esta orientación solía excluir lo social, cultural y político, soslayando la diversidad social y cultural del país, precisamente en el manejo del agua,

A contracorriente surgió otro grupo de ingenieros que se opusieron a aquella orientación y que rescataban las tecnologías tradicionales en el manejo de los recursos naturales. Su ámbito de acción quedó restringido a zonas de la sierra y a organismos no gubernamentales, y no llegaron a ejercer influencia en las instituciones estatales<sup>4</sup>.

La mayoría de los ingenieros agrícolas se iniciaron en los grandes proyectos de irrigación de la costa peruana. Estos proyectos especiales construyeron una infraestructura moderna que transfería agua desde la cordillera de los

<sup>4</sup> Es el caso del Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (Pratec), en el que ingenieros reconocidos desarrollaron una línea de trabajo de rescate de las tecnologías tradicionales andinas y de recuperación de los valores de la cosmogonía andina.

Andes a los grandes distritos de riego de la costa, con el apoyo financiero y el asesoramiento internacional. Los estudiantes ingresaron a trabajar en diferentes etapas de los proyectos especiales en su período práctico, o como tesis para aprender y hacer los estudios de manejo de agua y suelos, en el diseño de la infraestructura y la construcción. Los docentes y supervisores llevaban o recomendaban estudiantes, que después podían regresar a la universidad para formar nuevas promociones. Allí aprendían ideas internacionalmente vigentes sobre cómo distribuir el agua de forma eficiente, y cómo organizar a los campesinos y productores. Por ejemplo, el Plan de Cultivo y Riego (PCR) es una técnica para programar la distribución del agua a partir de un plan de cultivos; tiene su origen en los distritos de riego mexicanos, y se constituyó en el modelo para el riego eficiente en la costa peruana.

Aparte del conocimiento técnico y el orgullo de trabajar en la tecnología más moderna, también aprendieron a trabajar en equipo. Los equipos de ingenieros trabajan colectivamente en los proyectos y otras actividades técnicas con una clara jerarquía y fuerte solidaridad profesional y mayoritariamente masculina. Allí nacen amistades y lealtades masculinas que se extienden a través de la vida profesional. Se crea un espíritu de grupo y orgullo de pertenecer a un 'cuadro de buenos técnicos' que trabaja en proyectos «estrella», algo que vale en la carrera profesional en términos de conocimientos, contactos y carácter:

Entonces salí a trabajar en el último año, a hacer prácticas en la irrigación San Lorenzo... Fue un proyecto estrella en un momento del Banco Mundial, estaban en la etapa de desarrollo físico de tierra, de la preparación de las tierras para la agricultura. Y ahí habían muchísimos profesionales que habían salido de La Molina [...]. Ese grupo estaba ahí. Ellos eran ingenieros agrónomos que tomaron la especialidad de ingeniería agrícola, hicieron un año más especializándose en ingeniería agrícola. Y, nosotros somos la primera promoción, promoción 65 de ingenieros agrícolas, que comenzaron y terminaron dentro de la facultad de ingeniería agrícola.

Es así que trabajaba en el proyecto Chira Piura y enseñaba en la universidad [de Piura], un poco lo que aprendía y desarrollaba se lo enseñaba a los chicos, es un poco lo que hacíamos un grupo, trabajábamos y a la vez enseñábamos. (Entrevista, mayo 2008)

El ideal profesional era trabajar en los grandes proyectos de riego y en las obras de infraestructura de la costa norte, que influyó en su visión del desarrollo. Las obras públicas como las presas y canales son símbolos de la modernidad y el progreso. Esta corriente llegó a tener mucha influencia, particularmente en el gobierno del Fujimori:

Ellos viven idealizando la costa en cierto modo... son gente muy pegada al norte. Y en el norte uno de sus orgullos era la construcción de canales y de represas. Entonces ellos tenían esa ideología de que el progreso se traducía en obras. Por eso se metieron a ingeniería agrícola, porque en ingeniería agrícola son máquinas, obras de cemento, canales y represas; eso es el progreso. (Noviembre de 2008)

Si uno analiza cuáles son las corrientes de ingenieros molineros que han tenido mayor influencia en la historia reciente de las políticas de aguas, podemos encontrar cinco corrientes. Veámoslas en detalle.

Una primera corriente fue formada en el Centro Nacional de Drenaje y Recuperación de Tierras (Cendret), y con la Cooperación Holandesa, en la

década de los setenta. En los años ochenta una segunda corriente contribuyó a la formación del Programa Nacional de Manejo de Cuenas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs) con el apoyo de la USAID.<sup>5</sup> Una tercera corriente de ingenieros ingresó a trabajar en el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) para los grandes proyectos especiales de riego en los años noventa. Su misión era diseñar y construir la gran infraestructura. Una cuarta corriente ha ingresado a trabajar en los últimos años en la actividad minera. Esta actividad extractiva ha crecido rápidamente en términos económicos y políticos. Finalmente, durante las tres últimas décadas los profesores de La Molina y en especial de la Facultad de Ingeniería Agrícola han jugado un papel importante en promover, alentar e influir en la creación de facultades de Ingeniería Agrícola en las universidades regionales del país, por ejemplo en la Universidad Pedro Ruiz Gallo en Lambayeque.

Las tres primeras corrientes fueron formadas en programas gubernamentales apoyados por organismos con financiamiento y expertos internacionales que llegaron a institucionalizarse en la burocracia nacional. Esto les ha dado una presencia y continuidad en los distintos gobiernos. Las carreras públicas de las cinco corrientes mencionadas no son excluyentes; además, los funcionarios estatales pueden trabajar en otra fase de su carrera como consultores de empresas privadas (mineras o agroexportadores), nacionales o internacionales, donde son valorados por su conocimiento tanto técnico como del sector público del agua. Parte de los ingenieros mantiene contactos con su alma máter académica, de donde incorporan estudiantes para instituciones públicas y privadas.

Por el momento nos centraremos en la primera corriente, que llegó a tener influencia en las políticas de agua a inicios del presente siglo, como lo veremos más adelante. El Centro Nacional de Drenaje y Recuperación de Tierras (Cendret) se estableció en La Molina en 1968 con la cooperación holandesa. Su objetivo fue la formación de técnicos peruanos especializados en el drenaje de tierras agrícolas (Alva *et al.* 1976). El resultado fue una generación de ingenieros que recibieron una formación en las técnicas de drenaje y para algunos con períodos de práctica en los polderes holandeses<sup>6</sup>. En la primera fase recibieron apoyo de los mejores técnicos y altos funcionarios de ese país, tanto en Holanda como en el Perú; siguieron cursos en el International Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI) y realizaron una serie de publicaciones que todavía son clásicos en este campo.

Los ingenieros trabajaron para Cendret realizando estudios de drenaje en la costa, en zonas salinizadas, especialmente en el norte del país. Cuando La Molina ya no pudo financiar la contraparte nacional de este proyecto con el Gobierno holandés, el jefe del proyecto San Lorenzo, en su nuevo rol como Director de Aguas, invitó a todo el grupo con quien trabajó a integrarse al Ministerio de Agricultura, a través de la Sub-Dirección de Rehabilitación de Tierras (Sudret). Después el Plan Nacional de Rehabilitación de Tierras Costeras (Plan Rehatic) realizó con el apoyo del Banco Mundial proyectos de drenaje para toda la costa peruana. En los años ochenta amplió su actividad también a la sierra. La participación de ingenieros en el Cendret y sus sucesores en el Sudret generaron 'estrechos lazos de amistad entre ellos' (Alva *et al.* 1976).

<sup>5</sup> En 1981 el gobierno creaba con apoyo de la Usaid y bajo el Ministerio de Agricultura el «Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuenas Hidrográficas».

<sup>6</sup> Terreno pantanoso que se ha ganado al mar mediante la construcción de diques, y que una vez desecado se dedica al cultivo. Es característico de los Países Bajos.

El Perú en estos años se volvió un líder regional en este campo; sus expertos fueron a laborar a otros países. Alrededor de 1977 muchos de aquellos talentosos ingenieros salieron del Perú a trabajar para organismos internacionales en todo el continente. Como resultado de esta experiencia se formó una corriente, muchos de ellos hicieron parte de una elite hídrica latinoamericana que trabajaba en todo tipo de proyectos. Varios de ellos llegaron a dirigir importantes organismos, como la Dirección de Aguas, la Intendencia de Recursos Hídricos, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA); o fueron asesores de estas instituciones en algún momento de su carrera pública. En otra fase trabajan como consultores de empresas privadas, donde son valorados por su conocimiento técnico y del sector público del agua. De ahí que las ideas, los modelos y expertos transnacionales que circulaban por estos círculos mantenidos por proyectos y consultorías del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y empresas consultoras (entre otros) llegaron a tener impacto en las leyes y políticas de agua nacionales en el Perú y en otros países latinoamericanos.

En la siguiente sección veremos cómo a finales de los años ochenta estas redes y la cultura profesional de los ingenieros llegaron a tener influencia sobre la legislación y política de agua, cuando uno de los grupos de ingenieros presentados aquí llegó a ocupar altos mandos como funcionarios públicos en organismos gubernamentales relacionados con las políticas de agua.

### 3. El colapso del Estado y la transición hacia nuevas políticas neoliberales: la coyuntura crítica (1989)

El primer gobierno del presidente Alan García (1985-1989) se caracterizó por un fuerte populismo e intervencionismo estatal. Tuvieron lugar un intento de estatizar la banca, el no pago de la deuda externa y la expansión del gasto fiscal. En estos años el Banco Mundial se retiró del Perú y el país entró a un aislamiento financiero. La situación en el agro era también difícil: el deterioro de los sistemas de riego, paros consecutivos de los agricultores y corrupción en las instituciones públicas, todo ello en medio de una violencia generalizada en el campo que terminó ampliándose a la ciudad por Sendero Luminoso y el Ejército.

A fines del gobierno de García (1989) el Estado estaba literalmente quebrado y se ingresó a la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1990. Es en esta coyuntura crítica donde un alto funcionario, ingeniero agrícola de La Molina, jugaría un papel clave desde su posición como viceministro de agricultura. Este produjo un cambio normativo inesperado en las políticas del agua, que marcaría la transición a las nuevas políticas económicas de libre mercado en la década de los noventa y a configurar un nuevo actor político nacional. Asimismo, jugó un papel político importante en la transición del populismo al neoliberalismo del próximo presidente, el ingeniero molinero Alberto Fujimori.

El ingeniero que conecta estos dos períodos políticos viene de la corriente relacionada a Pronamachcs. Era profesor de la Facultad de Ingeniería Agrícola y especialista en manejo de cuencas. De origen cajamarquino y filiación aprista, fue quien organizó exitosamente la campaña de Fujimori para obtener

el rectorado de la Universidad Agraria. Posteriormente, presentó a Fujimori al presidente Alan García. A fines de los años ochenta Fujimori condujo un programa de televisión denominado *Concertando* en el canal estatal, lo que sería el inicio de su actividad pública.

### *La transferencia de funciones en los Sistemas de Riego a las Juntas de Usuarios*

En julio de 1989 se emitió el Decreto Supremo 037-89-AG por el cual se promulgaba un nuevo Reglamento de organización de usuarios del agua que dejaba sin efecto al anterior Reglamento de 1979.

El Presidente de la República considerando que el Ministerio de Agricultura, en aplicación de los nuevos lineamientos de política agraria, ha elaborado un nuevo Reglamento de Organización de Usuarios del Agua, orientado al establecimiento de organizaciones adecuadas a la realidad hidrológica de cada Centro de Desarrollo Rural, así como democratizar tales organizaciones a través de una mayor y efectiva participación de los usuarios en la designación de sus directivos y en la toma de decisiones, concertadamente con el Ingeniero jefe de la unidad de aguas y riego en lo referente a las acciones de operación y conservación de la infraestructura del sistema de riego.<sup>7</sup>

Este nuevo reglamento implicaba una primera ruptura con el modelo intervencionista estatal del gobierno aprista. Así explica el ex viceministro, sus razones para dicho decreto:

Estuve un año en el Ministerio de Agricultura y en ese año comencé a trabajar este decreto. ¿Cuál era el espíritu? Que el Estado no debe ser un Estado intervencionista. En principio yo estaba con la experiencia de la reforma agraria, yo estaba totalmente aterrado porque fue un retroceso. Si bien es cierto socialmente se enfocó que era bueno, pero la implementación fue mala. Porque se guió de un modelo comunista que decía que la propiedad era del campesino, pero que no lo era; otros decían que era del Estado, pero que tampoco lo era. Había un vacío, que era, para mí, la madre de todo el problema que venía y se acentuaba. (Noviembre de 2008)

Preguntado por el origen de sus ideas políticas:

Del campo, yo he trabajado con proyectos de campo, lo he visto. [...] los usuarios tienen que ser los responsables porque están más interesados que el Estado en tenerlo limpio, operativo, y el Estado debe estar asesorándolos, ayudándolos, empujándolos, pero no en distribuir el agua... El ente pasivo, el agricultor, debería ser al contrario, debería ser el ente activo totalmente y el Estado más bien pasivo, mirando. Esa es la concepción, de eso trata el D.S. 037-89 AG [...] el Estado, que tenga muchas funciones, pero se les transfiera a los usuarios, que paguen su tarifa de agua. (Noviembre de 2008)

El Decreto Supremo 037-89-AG implicaba la entrega de funciones de las instituciones estatales en la operación, mantenimiento y administración de la

<sup>7</sup> Ministerio de Agricultura. Dirección General de Aguas y Suelos (DGAS). Reglamento de Organización de Usuarios de Agua. Lima, Perú 1989.

infraestructura de riego a las Juntas de Usuarios. Para financiar esto las Juntas podían cobrar una tarifa y aumentarla para establecer su autonomía financiera del Gobierno. Más aún, las tarifas a ser cobradas podrían utilizarse en mejorar los sistemas de riego, y evitando que dichos recursos —como años anteriores— fueran al tesoro público del Estado. Esto cambiaba el papel del manejo del agua que tenía la Administración Técnica de los Distritos de Riego (ATDR).

La entrega o transferencia de funciones se dio en forma inmediata, nos relata el ex viceministro, porque el Estado estaba totalmente quebrado y con muchos problemas de corrupción. Las opciones eran limitadas:

[...] hacerlo o no hacerlo, porque muchos no querían que se haga. ¿Entonces cómo se logra avanzar? Hagámoslo de una vez. ¿Va a haber mucho problema? Sí, pero se va a arreglar... El sindicato del Ministerio de Agricultura, era el más fuerte del sector público. El ministro de agricultura se confrontaba con huelgas de nueve meses del año, y no podía elegir un director regional si el sindicato no daba el visto bueno. El ministro aguantó fuerte, pero cuando se dio el decreto 037, el sindicato estaba más en asuntos de política, y de eso no se dieron cuenta.

El sindicato del Ministerio de Agricultura era un grupo de presión a tomar en cuenta; la otra razón de la rapidez del Decreto era eliminar la posible oposición de los funcionarios locales que trabajaban a nivel nacional como eran los Administradores Técnicos de Riego. La idea del manejo del riego por los usuarios no era algo nuevo, existía la posibilidad legal, pero no tenía apoyo entre los Administradores Técnicos del Distrito de Riego (ATDR)<sup>8</sup>. El viceministro nos explicaba:

No, más bien muchos de los técnicos estaban cerrados en que no se podían transferir. ¿Por qué? Qué sé yo, no sé. Quizás los técnicos que estaban trabajando para las administraciones técnicas o los técnicos que trabajaban en las áreas esas, quizás veían que iban a perder su empleo, pero el objetivo no era eso, de que se pierda el empleo. Inclusive yo no soy partidario de la estabilidad; la estabilidad la da uno con el desempeño. Si uno es trabajador puede estar acá o acá, igualito va a trabajar y va a ganar. Entonces, hubo mucha oposición de ahí. (Noviembre de 2008)

El sucesor del viceministro, también del Partido Aprista, opinó lo contrario:

—Pero, ¿quién le iba a poner resistencia, al mismo Estado no?

—¿Y los Administradores Técnicos de Riego?

—Ah, no. Los administradores técnicos no podían hacer un tipo de acción, de mitin, no; ellos estaban cumpliendo lo que estaba dispuesto y se acabó, no había más vuelta que darle ahí. O sea, en ese aspecto no iba a haber ningún tipo de oposición ahí. (Noviembre de 2008)

Oposición o no, antes que los problemas sucedieran, el viceministro dejó el cargo en octubre de 1989, casi inmediatamente después de haber pasado el decreto por el Congreso. En ese momento el Gobierno ya no tenía que enfrentar ningún tipo de oposición, porque el decreto no se implementó inmediatamente;

<sup>8</sup> En 1983 se creó la Junta Nacional de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), que agruparía todas las juntas del país (Ore *et al.*, 2009: 63). El potencial de autoadministración de las juntas previsto en la Ley no se realizó, entre otras razones porque las ATDR, que tendrían el papel de supervisarlos, no dejaron el control sobre los distritos de riego.

por ello el impacto para los usuarios no era claro. Las implicancias para los técnicos y trabajadores y la reducción del gasto público no se dejarían sentir sino hasta el nuevo gobierno, el cual se inició despidiendo a los funcionarios estatales y a los administradores técnicos a nivel nacional.

La entrega de la infraestructura tampoco fue pedida por las organizaciones de usuarios. La Junta Nacional de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP), que agrupaba a todas las juntas de usuarios del país desde 1983, era un actor débil en este escenario, y no tenía fuerza para pedir al Estado una entrega de funciones. El ex viceministro declaraba que: «No tenían ningún peso, pero de hecho si son agricultores van a entender que eso les conviene». (Noviembre de 2008).

En otro momento explica que su aliado natural eran los agricultores.

Yo tuve mucho contacto con los agricultores, entonces les explicaba y finalmente creyeron. Con ese decreto es que se inicia eso, después ya sin pensar en el año 91, vuelvo a ser viceministro. (Noviembre de 2008)

El presidente de la Junta de Usuarios de Riego en el 2009, confirma esta afirmación, y reconoce que las medidas del viceministro favorecieron a su organización en los años posteriores:

Sin duda que tiene que haber salido del gobierno; tampoco ha sido una presión o un pedido de los agricultores. No ha sido. Sí es verdad que había descontento, pero no había una organización que pueda reclamar esto. Entonces esto vino del gobierno, y nos cae bien eso y empezamos a trabajar en esto. (Noviembre de 2008).

Existe una variedad de opiniones sobre las alternativas e intenciones políticas que el ex viceministro tenía. Hay un círculo íntimo de funcionarios de la segunda corriente de ingenieros mencionados líneas arriba que concordaban con él y le ayudaron a realizar esa política. Algunos colegas ingenieros estaban de acuerdo con la necesidad inmediata de actuar, otros apoyaron el papel protagónico de los usuarios, pero no la forma imprevista en que se llevó a cabo. Todavía otros mantenían que el manejo del agua debía ser del Estado, y que no se podía delegar las funciones.

En retrospectiva, varios entrevistados cuestionaron si realmente se puede hablar de «una política» o «una transferencia» a los usuarios, por las características que asumió el proceso. Primero, no hubo una preparación, planificación, o un proceso progresivo de delegar facultades a los usuarios. Segundo, en realidad fue una entrega de facto, «de la noche a la mañana». Tercero, fue una entrega obligada autoritariamente por el Gobierno, sin una consulta a los usuarios. Y finalmente, fue un abandono del Estado quebrado y que quería «liberarse de la responsabilidad». Un ingeniero usa la metáfora de un carro:

Es como cuando se vino la reforma agraria. Es como si le dieran un carro nuevo, y le dicen al chofer «súbete y yo manejo», comienza a manejarse, empieza a malograrse entonces el año 90 el gobierno dice: «el carro ya no tiene llantas, toma el carro manéjalo tú». Entonces recién a partir del año 2000 el gobierno comienza a decir: «Te voy a ayudar a reparar, a mantenerlo, primero vamos a hacer funcionar al carro». Es un poco así. (Abril de 2009)

Un experto internacional opina que el uso del concepto ‘transferencia’ vino después:

Esta transferencia de responsabilidades del Estado a responsabilidades de mantenimiento en manos de los usuarios ha sido realizada a partir del año 1989, yo creo, inclusive antes de que mundialmente se hablara de transferencia. No estaba ideado, creo, desde el concepto de transferencia [...]. En México sí; me refiero aquí en el Perú, el concepto transferencia lo escuchan muy poco en aquellos tiempos. (Abril de 2009)

¿De dónde venía esta presión política?, ¿qué rol asumían los ingenieros frente a las demandas internacionales y los intereses nacionales? Frecuentemente se afirma que las políticas públicas neoliberales son impuestas internacionalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a través de condicionamientos para dar préstamos. En este caso, era una convergencia compleja de iniciativas internas en vista de fuerzas externas. Perú estaba relativamente aislado de la influencia política de órganos internacionales de finanzas y asesoramiento como el Banco Mundial. La primera misión del Banco Mundial y el BID después de la ruptura llegó a Perú en 1990, después que se dio el Decreto Supremo 037-89-AG. En ese entonces la influencia externa era más indirecta. Varios entrevistados confirman que ya había una fuerte tendencia hacia políticas neoliberales, y no solamente en el campo de agua. Al mismo tiempo, en 1989 el gobierno neoliberal de México empezó a transferir sus distritos de riego a asociaciones de usuarios. Oficialmente esto vuelve un modelo político que el Banco Mundial promueve a partir de 1992 a base del 'éxito mexicano' (Rap 2008).

Más que por el modelo mexicano de la transferencia, el Gobierno peruano fue atraído por el modelo del Código de Aguas chileno. En su condición de viceministro visitó Chile, y quedó impresionado por la propuesta de los mercados de agua, el papel que tenían las juntas de usuarios de riego, y la reducción del rol del Estado en el manejo del agua. La interpretación de un ex intendente de Inrena, que era parte de la corriente del ex viceministro, es que la entrega de las funciones a los usuarios, era para ellos el primer paso hacia la privatización del agua.

El ex viceministro se informó sobre los cambios normativos mexicanos y chilenos a través de una red de asesores (ex molineros y ex maestros) y expertos internacionalmente activos y quería anticipar el apoyo del Banco Mundial, aunque el decreto no lo refleja directamente. Su sucesor piensa que de allí venían estas ideas. Sin embargo, el ex viceministro claramente niega la influencia externa de instituciones o ejemplos de otros países en el manejo del riego. Advierte que no iba a dejarse llevar por una presión externa:

Yo no creo mucho en ciertas posiciones; eso mismo le digo a mis alumnos. Muchas veces le echan la culpa hasta de que se fue el gato, al Fondo Monetario Internacional. [...]. Todas las reformas que hice fue consciente, y si no hubiera estado de acuerdo no lo hubiese hecho [...]. ¿Yo creo en el libre mercado? Por supuesto que sí, pero con igualdad de condiciones, ... [propuso un impuesto especial a las importaciones agrícolas], yo discutía con el Fondo Monetario; lo único es que hay que saber discutir con argumentos. Yo le gané al Fondo Monetario discutiendo, en Washington con el Banco Mundial, en ese esquema. (Entrevista, noviembre de 2008)

A diferencia del viceministro, su sucesor en el cargo reconoce la influencia internacional

Pero a la vez, digamos, a nivel internacional, había ya la corriente de privatizar la gestión del agua, algunos países ya le habían iniciado eso.

Entonces surgió la idea acá que ante los problemas y reclamos que había por parte de los usuarios, ¿quién más que ellos mismos? Sean los propios usuarios quienes manejen y resuelvan sus propios problemas. (Noviembre de 2008)

Veamos lo que recuerda el presidente de la Junta Nacional de Usuarios de la transferencia:

—Pero lo que nos sorprende [...] es que el 89 había la orden de hacer la transferencia y de un día a otro se hizo.

—Sí, así es.

—¿Cómo era posible hacer esto?

—Es traumático, ¿no? Es traumático como muchas de las cosas que se hacen en el país, entonces se hacen de una forma autoritaria, se transfirió y se transfirió. Yo me acuerdo que cuando yo fui directivo en las primeras juntas de usuarios que se formaron, entonces lo primero que hicimos es poner al día las tarifas de agua; cobramos dos tarifas en un año, porque las tarifas el Estado las cobraba con un año de atraso. Entonces las pusimos al día, y de ahí empezamos a cobrar todos los años [...]. No estábamos muy bien con el manejo del Estado, el manejo del Estado no era bueno porque no veíamos ninguna labor directa en el manejo de las aguas; entonces ya cuando entramos a manejar nosotros lo que es la administración del recurso ya las cosas van cambiando... la vivencia del día a día de los problemas en el campo nos enseñan cómo resolverlos». (Abril, 2009)

Esta forma de hacer política muestra que las consideraciones internas o domésticas no siempre son el resultado de una presión externa explícita. Había una convergencia entre tendencias internacionales y domésticas. Más que una directa imposición de una política desde los bancos, por la situación económica del país o a través de un modelo concreto, el viceministro respondió primero a una verdadera preocupación técnica sobre el deterioro de los distritos de riego. Su visión particular sobre cómo se debería reorganizar la relación entre el Estado, los funcionarios y los agricultores en el riego basado en argumentos técnicos se traducen en una intervención determinada para solucionar este problema. Pero ¿cuál es el lado político de aquella preocupación?

La manera decisiva y rápida en la que el viceministro provocó un cambio fuerte a la política del Gobierno en esta coyuntura crítica era una reacción al caos completo en el Ministerio de Agricultura y el país. Se puede entender esto dentro una cultura política autoritaria y criolla, en que cuenta la decisión y su resultado pero no el proceso (Murakami 2007). El funcionario actuó sin mayor apoyo u oposición organizada. No existía una consulta, un debate público o privado sobre las opciones, era una decisión de un alto funcionario particular con el apoyo del ministro de Agricultura y la firma del Presidente. Tampoco hubo un proceso de buscar apoyo o persuadir a la oposición ni una preparación de la entrega.

Además, de seguir la corriente internacional, el viceministro parece haber anticipado no solamente la necesidad financiera del próximo gobierno, sino también el potencial político de manejar las organizaciones de usuarios para el siguiente período presidencial. El Decreto Supremo 037-89-AG fue una de las primeras medidas políticas neoliberales del Gobierno peruano en la transición política entre el gobierno populista de Alan García y el siguiente gobierno neoliberal de Fujimori. Es notoria la ausencia de un rol visible del primer

mandatario en este cambio político, en una fase electoral crucial, aunque debe haber dado su visto bueno. El ex viceministro era un ‘tecnócrata’, pero con un perfil y trayectoria populista, que dio el empuje para este cambio político en el manejo del agua. Es notorio que este alto funcionario jugó un papel clave en la sucesión política. En la siguiente sección seguiremos analizando el impacto de este cambio; es decir, el creciente rol político seguido por las Juntas de Usuarios y su relación con los ingenieros molineros y funcionarios actuales.

## 4. Los intentos de promulgar una Nueva Ley de Aguas

### 4.1. *En el gobierno de Alberto Fujimori*

A inicios de la década de los noventa, ingresó al gobierno el ingeniero Alberto Fujimori. Con él se introdujo un nuevo modelo económico de apertura a la economía de libre mercado, el ingreso de la inversión privada extranjera y la reinserción del Perú en la economía global. El panorama de las instituciones estatales ligadas a la administración de los recursos naturales era muy crítico, por lo que fueron drásticamente reducidas y despedidos gran parte de sus funcionarios y técnicos a nivel central y local.

La Dirección General de Aguas, una de las instituciones públicas más antiguas y reconocidas en el control y manejo del agua a nivel nacional, fue eliminada en 1992 y en su lugar se creó la Intendencia de Recursos Hídricos, dependiente del nuevo Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena). El Inrena reemplazaba al Organismo Nacional de Recursos Naturales (Onern), entidad de importante trayectoria en la elaboración de estudios integrales para la planificación y las políticas de conservación de los recursos naturales. La mayoría del personal técnico fue despedido. La Intendencia de Recursos Hídricos comenzó a laborar con personal reducido y contando con pequeña infraestructura técnica y escaso presupuesto. Institucionalmente también implicó una caída en el estatus profesional para los ingenieros que manejaban el riego y un contacto menos directo con el ministro de Agricultura, lo cual sintieron como pérdida de autoridad.

Asimismo, a nivel local, las juntas de usuarios atravesaban serios problemas económicos y de gestión para asumir sus nuevas funciones. Carecían de recursos económicos y contaban con maquinaria obsoleta para afrontar una severa sequía que se presentaba a nivel nacional. Las directivas de las juntas no eran representativas y carecían de iniciativa. Ello tenía su origen en la relación de dependencia que durante años habían desarrollado con las instituciones estatales (Oré 1998). En 1992 el Gobierno dio un decreto convocando a elecciones en las Juntas de Usuarios y a renovar las dirigencias de todas las comisiones y juntas de Usuarios. Fue en este contexto que comenzó a correr el rumor de la propuesta de un nuevo proyecto de Ley de Aguas.

#### 4.1.1. Cambios normativos y reacciones frente al proyecto privatizador

El ex viceministro de Agricultura del primer gobierno de García fue nombrado en 1991 ministro de Agricultura en el nuevo gobierno del ingeniero Fujimori, y desempeñó también un rol protagónico en lo que iban a ser las nuevas políticas económicas y las políticas hídricas. En 1991 se promulgó el

Decreto Legislativo 653, conocido como Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, por el cual se buscaba facilitar la compra y venta de tierras; también reconocía, por primera vez, la necesidad de contar con una Autoridad Autónoma de la Cuenca. Precisamente el tema de gestión de cuencas, era el tema más apreciado y promovido por el nuevo ministro. El discurso en esos años en la Intendencia de Recursos Hídricos, comenzó a ser la búsqueda de la eficiencia en la gestión del agua, para mejorar el nivel de competitividad de los agricultores y lograr competir en el mercado. Se promociona el riego tecnificado.

Desde los años noventa el Código de Aguas chileno fue promovido activamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como un modelo exitoso de los mercados de agua para reformas legales y políticas en países como el Perú (Bauer 2004). Varias publicaciones representan esta nueva corriente ideológica a través de una visión selectiva de la experiencia chilena, exagerando sus resultados, beneficios y éxitos (Rosegrant y Binswanger 1994; Thobani 1995; World Bank 1995; Briscoe 1996 a, b; Rogers y Hall 2002). Como muchos otros países, Perú experimentó una presión para seguir este modelo y privatizar el agua, bajo programas de ajustes estructurales y refinanciamiento de sus deudas externas impuestos por los bancos (Trawick 2003). Conocedores del tema cuentan que en 1993 el BM condicionaba la entrega de un préstamo de 465 millones a la realización de la privatización al estilo chileno.

En 1994 se presentó al debate el nuevo anteproyecto de Ley de Aguas, con el que se buscaba la privatización del recurso hídrico y la creación de un mercado de aguas, siguiendo el modelo chileno. Destacaba el interés de mejorar la eficiencia en el uso del agua, se fomentaba la tecnificación del riego y se comenzó a promover —de manera soterrada— la formación de mercados de agua. Sus principales impulsores eran precisamente el ministro de Agricultura, funcionarios de la Intendencia de Recursos Hídricos y economistas funcionarios del Banco Mundial. El ministro encargó elaborar diferentes propuestas de ley a varios asesores de su amplia red (molinera) con insumos de los bancos, un ex funcionario chileno e instituciones internacionales. Dichas propuestas se daban a conocer —o no— en momentos que buscaban ser oportunos para el gobierno.

Se realizaron diversos debates a nivel local y nacional sobre cada uno de los nuevos anteproyectos de Ley de Aguas. En todos ellos participaban las organizaciones de usuarios de riego, quienes se opusieron desde el inicio a dicho anteproyecto ya que estaban en contra de la privatización y proponían que se mantuviera la Ley de Aguas de 1969 (Oré 1998). También se produjeron movilizaciones locales en contra de dicho anteproyecto y el Gobierno ante tanta oposición se vio obligado a retirarlo.

Mientras que otras reformas legales para una liberalización de los mercados de recursos naturales no tuvieron semejante oposición, la proyectada nueva Ley de Aguas no pudo ser promulgada. El nuevo panorama económico neoliberal del Gobierno dio origen a nuevas leyes de tierras y bosques, así como numerosos decretos leyes. Esas leyes fueron aprobadas sin mayor discusión u oposición en el Congreso, en un escenario político con actores y movimientos sociales débiles.

La férrea oposición a la privatización del agua fue una de las causas; sin embargo, también hubo otras. El BM, que al inicio de los años noventa promovió el mercado de aguas, a fines de esa década ya no estaba seguro de las bondades de la privatización del agua, debido a que no existían formas de regulación claras para ello. Por otro lado, uno de los principales expertos

peruanos sobre gestión de cuencas, ex director de aguas y maestro de muchos de los ingenieros molineros, que gozaba de gran legitimidad a nivel nacional e internacional, se opuso tenazmente al proyecto y convenció al ministro —quien había sido su alumno en La Molina— de no seguir con la línea inspirada en el proyecto chileno. A ello se añadió la cercanía a un nuevo período electoral, en el que el entonces presidente Fujimori buscaba su reelección y la oposición que generaba el proyecto de Ley de Aguas la hacía peligrar.

En el plano internacional las agencias de las Naciones Unidas, en especial la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), produjeron resúmenes más críticos y sustentados de las reformas legales en el agua, contrarrestando el mito chileno de mercados de agua (Dourojeanni y Jouravlev 1999).

En el segundo gobierno de Fujimori, si bien cada cierto tiempo se hablaba de la inminente promulgación de una nueva Ley de Aguas acorde con el modelo económico, ya vigente, esta no llegó a promulgarse, a pesar de que las dirigencias de las organizaciones de usuarios fueron controladas y cooptadas durante los dos gobiernos de Fujimori.

En suma, una combinación de factores, tanto externos como de política interna, explican por qué no se llegó a promulgar un primer proyecto de Ley de Aguas privatizador en un gobierno que venía ejecutando una serie de reformas institucionales y normativas sin encontrar mayor oposición. Diferentes corrientes de ingenieros molineros jugaron un papel clave y contradictorio, tanto en promover como en oponerse a la política de privatización fomentada por el Banco Mundial (a través del condicionamiento de préstamos). Es su papel de intermediación entre fuerzas internacionales y movimientos nacionales que dan forma a cómo y cuándo surgen o no las nuevas políticas de agua en el país.

#### 4.1.2. El crecimiento de la Junta Nacional de Usuarios de Riego

Conforme transcurría la década de los noventa, las Juntas de Usuarios fueron asumiendo cada vez mejor sus nuevas funciones establecidas en el nuevo Reglamento de Usuarios D.S. 037-89-AG en la gestión de los sistemas de riego; aunque con dificultad lograron disminuir las tasas de morosidad de los usuarios en las tarifas de agua. Sin embargo, el Gobierno buscó la forma de controlar a las juntas, prorrogando las elecciones y manteniendo cooptada a la misma dirigencia a cambio de una serie de beneficios hasta finalizar el mandato presidencial.

La relación entre las instituciones públicas ligadas al riego y las juntas de usuarios en estos años fue muchas veces conflictiva. Por un lado las Administraciones Técnicas de Riego trataban de seguir ejerciendo control sobre ellas, y también había el interés del gobierno de controlarlas políticamente. Sin embargo, había incongruencias con el discurso oficial, que promovía a las Juntas realizar sus funciones autónomamente y desempeñarse como empresas privadas y eficientes.

A fines de la década del noventa la gestión de las juntas fue consolidándose y ganando autonomía frente a las Administraciones Técnicas de Riego (ATDR) y sobre todo fue concentrando mayores recursos económicos. En 1998 se inició la asesoría del Proyecto Sub-sectorial de Irrigación (PSI) del Banco Mundial hacia las Juntas de usuarios, mejorando notablemente sus actividades de gestión.

A la caída del régimen de Fujimori se inicia el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua (2001-2002), que restituye sus funciones a las principales instituciones políticas y de Gobierno que habían sido censuradas o cooptadas en el régimen anterior. Las juntas de usuarios, luego de un largo receso institucional,

convocaron a elecciones locales y nacionales y salieron elegidos nuevos líderes en la Junta Nacional y en las juntas locales. Ellos comenzaron consolidando su gestión en los sistemas de riego e incorporaron nuevas juntas de usuarios de la sierra y de la Amazonía. En el año 2002 se conformó la Comisión Coordinadora de Juntas de Riego de la Sierra y la Selva (CCJUS), lo que dinamizó el nivel de organización de la Junta Nacional. Si bien presentaron problemas internos, a nivel organizativo lograron consolidarse a nivel local, regional y nacional y se constituyeron en un actor político importante en el escenario nacional. Así, mientras que con la transferencia a fines de los años ochenta la Junta Nacional estaba conformada con solo 40 juntas, en los años noventa comenzaron expandirse primero a 75, hasta alcanzar actualmente el número de 112 Juntas a nivel nacional. Sin embargo, el predominio de la dirigencia continúa siendo mayormente a nivel de la costa.

A inicios del presente siglo, la Junta Nacional comenzó a encabezar los paros agrarios nacionales, las movilizaciones, que la fueron convirtiendo en un actor importante en la arena política nacional. Ellas definen a la JNUDRP como el gremio de gremios del agro nacional. Esto es relevante, porque mientras todos los gremios agrarios importantes —como la Confederación Campesina del Perú o la Confederación Nacional Agraria o Conveagro— así como los partidos políticos de trabajadores y campesinos perdieron vigencia en la década de 1990, es la Junta Nacional quien surge en la arena política, quizás como el gremio nacional más importante. Tiene influencia nacional porque cuenta con recursos económicos propios basado en las tarifas de agua que pagan los usuarios a las Juntas (e indirectamente a la JNUDRP), representan una masa electoral considerable, cuentan con una presencia política en el Congreso y tienen la capacidad de organizar paros y eventos públicos con un impacto nacional para oponer o apoyar al gobierno en reformas políticas y legales.

#### *4.2. Los antecedentes de la Ley en un contexto de retorno a la democracia: 2001-2006*

A fines del año 2000 el país recuperaba lentamente su institucionalidad con el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001). El entonces ministro de Agricultura, Carlos Amat y León, retomó el interés de promulgar una nueva Ley de Aguas, que había quedado en suspenso en el gobierno de Fujimori. Para ello convocó a una comisión para elaborar una nueva propuesta, que fue publicada en julio de 2001. Generó un importante debate, pero dado el corto tiempo del mandato este quedó inconcluso.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se convocó a una Comisión Técnica Multisectorial compuesta por representantes de los diferentes sectores involucrados en la gestión del agua<sup>9</sup>, destinado a formular un plan concertado, cuya primera versión fue publicada en 2003. Ahí mismo se

<sup>9</sup> Estuvo conformado por representantes de los ministerios de Agricultura, Industria, Pesquería, Producción, Energía y Minas, Salud, Defensoría del Pueblo, Consejo de Ministros (PCM), Consejo Nacional del Ambiente (Conam), Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal), Servicio Nacional de Meteorología (Senamhi), Instituto Nacional de Proyectos Especiales (Inade). Por la sociedad civil: Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú, Sociedad de Minería, Energía y Petróleo, Sociedad de Industrias, Instituto de Promoción y Gestión del Agua (Iproga), Centro de Estudios y Publicaciones del Perú (Cepes).

presentaron varios proyectos de Ley de Aguas, uno de ellos elaborado por la Junta Nacional de los Usuarios de Riego del Perú (Del Castillo y Oré 2007). La importancia de la comisión residía en promover un enfoque integral orientado a la coordinación de las intervenciones para el aprovechamiento multisectorial del agua. Esta comisión combinó su trabajo con la realización de una serie de talleres a nivel nacional, en los cuales se recogían las opiniones de las juntas de usuarios y representantes de diversos sectores de la población.

En febrero de 2004 la Comisión Multisectorial comenzó a trabajar con algunos representantes de la Comisión Agraria del Congreso y ahí se forma la Comisión Nacional del Agua (Conagua), presidida por el congresista Michell Martínez<sup>10</sup>, quien asumió el anteproyecto de la Ley de Aguas presentado por la Junta Nacional.

Entonces trabajamos largo; fue un trabajo muy penoso inicialmente con diferentes intereses, puntos de vista y qué sé yo. Fue una cosa compleja, tuvimos el apoyo de un equipo técnico; quien presidía la comisión era un congresista de izquierda, vinculado a sectores campesinos. Hicieron un trabajo excepcional porque nos pusieron distintos cuadros, nos dijeron esta es la última versión de Fujimori, esta es la versión de la comisión del 2001, esta es la versión del 2003, esta la versión de la Junta Nacional de usuarios, y estos son los temas comunes. [...] y se trabajó sobre los temas comunes.

[...] era penosísimo porque ver artículo por artículo, [...]; se trabajaba todo el día y se avanzaba un inciso, es decir una parte de un artículo. Pero conforme iban pasando los meses íbamos limando diferencias, entendiendo los distintos lenguajes, consensuando en algunos temas y se empezó a ir más rápido, pero no se terminó, por las presiones políticas. Y esto hay que reconocer, que los ritmos del congreso son distintos. (Ex presidente de Iproga, octubre de 2009)

Al término de casi dos años de trabajo este anteproyecto de ley fue difundido en distintas localidades del país, recibió críticas y sugerencias, muchas de las cuales fueron incorporadas en la nueva versión y contando con el consenso de diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la misma Junta Nacional de Usuarios, este anteproyecto de ley fue presentado al Congreso en 2006.

La Intendencia de Recursos Hídricos, a su vez, había venido elaborando durante esos años, documentos sobre gestión y modernización del agua con la asesoría de expertos latinoamericanos y de organizaciones internacionales. Su primer resultado fue el documento Política y Estrategia Nacional de Riego<sup>11</sup> en 2003, con apoyo de la FAO. En 2004 constituyó una Comisión Técnica Multisectorial encargada de preparar la Estrategia Nacional para la Gestión de Recursos Hídricos<sup>12</sup>. El objetivo de este documento era alentar un enfoque integral orientado al aprovechamiento multisectorial del agua, considerándolo un bien económico basado en la eficiencia, equidad y sostenibilidad. La estrategia

<sup>10</sup> Conversación sostenida con el asesor legal de la Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú.

<sup>11</sup> Por Resolución Ministerial R.M.-0498-3003-AG.

<sup>12</sup> Por R.M. 0082-2004-AG, se constituyó dicha comisión conformada por el Intendente de Recursos Hídricos del Inrena, representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Producción, Senamhi, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas.

se constituye como el marco de referencia para la interacción del sector público y privado, fomentando mecanismos coherentes que promuevan la participación de este. Dos años más tarde, se iniciaron acciones para validar y ejecutar la estrategia realizando talleres e invitando a organizaciones a nivel nacional.

Entre 2006 y 2008 la Intendencia de Recursos Hídricos y el Inrena formularon un Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos, financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La Estrategia Nacional y el Proyecto de Modernización se constituyeron en las normas rectoras para la gestión del agua en el país. Los funcionarios que tuvieron un papel protagónico en dichos documentos fueron ingenieros molineros pertenecientes a la primera corriente del Cendret, quienes tenían influencia en el Inrena y habían participado en proyectos con el Banco Mundial. Estos documentos se elaboraron en forma independiente al proceso que venía siguiendo el anteproyecto de Ley de Aguas en el Congreso.

#### 4.3. Segundo gobierno de Alan García: el Tratado de Libre Comercio y los Decretos Legislativos 1081 y 1083

Alan García inició su segundo gobierno (2006-2011) promoviendo una política agresiva de apertura a las grandes inversiones y al capital extranjero. Grafica bien esta tendencia su artículo publicado en el diario *El Comercio*, bajo el título «El síndrome del perro del hortelano» (García 2007):

Así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: «Si no lo hago yo que no lo haga nadie».

El país se ha caracterizado en los últimos años por un crecimiento económico importante en los más diversos sectores como la minería, industria, agroexportaciones e hidrocarburos. Una de las características de su política económica fue lograr el convenio con el Tratado de Libre Comercio (TLC) de los Estados Unidos que el gobierno de Toledo había venido gestionando. La relación que el gobierno mantenía con el presidente Bush fue estrecha, lo que determinó la firma del convenio semanas antes de que dejara el Gobierno.

Junto a este crecimiento económico, el Perú asistió también en los últimos cuatro años a una escalada de conflictos socioambientales, en el cual el agua vino a ser uno de los aspectos más disputados. Conflictos por competencias en el uso del recurso, o por el acceso al agua, conflictos entre ciudad y campo, entre regiones, conflictos en una misma cuenca, entre otros. Eran conflictos y movilizaciones muy violentas, pero espontáneas y localizadas en las regiones, sin llegar a tener una incidencia política nacional.

Las relaciones entre el gobierno de Alan García y la Junta Nacional de Usuarios de Riego no fueron tan cordiales como con el gobierno de Toledo; no se apreció un acercamiento o preocupación por los problemas de los usuarios y menos aún por los pequeños agricultores. Su interés estaba en desarrollar grandes proyectos y atraer la inversión extranjera.

Es en los primeros años del nuevo gobierno (2006-2007) que se retoma el anteproyecto de Ley de Aguas, que se encontraba archivado en el Congreso, y se continuaron las conversaciones con los representantes de la Comisión Agraria, presidida por el congresista Róger Nájjar.

A fines de 2007 las organizaciones que habían venido participando activamente en el anteproyecto de Ley de Aguas, entre ellas la Junta Nacional, tenían muchas expectativas que esta vez sí sería aprobada esta propuesta en el Congreso. Sin embargo, esta posibilidad concluyó abruptamente con el cierre de las actividades legislativas por las celebraciones de fin de año. En esos días comenzó a vocearse que el Ejecutivo tenía una nueva propuesta de ley denominada Sistema Integral de Gestión del Agua —Ley SIGA—, la cual sería rápidamente aprobada. La Ley SIGA fue elaborada en la Intendencia de Recursos Hídricos del Inrena y en ella participaron los funcionarios y sus asesores. Ante esto la Junta Nacional amenazó con llamar a un paro nacional agrario; ello vino a crear un clima de desconfianza e incertidumbre por el temor a que el agua fuera privatizada.

#### 4.3.1. La coyuntura crítica: delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. Amenazas de paro agrario nacional y movilizaciones

En este contexto, a inicios de 2008 La Junta Nacional de Usuarios decretó un paro agrario nacional en protesta por la política agraria del gobierno y su negativa a dialogar con las organizaciones del campo, así como por el intento de privatizar el agua mediante la Ley SIGA, entre otras demandas (Oré *et al.* 2009).

El paro fue asumido por todas las bases de la Junta Nacional y la dirigencia fue desbordada, ya que no pudo controlar el descontento de la población en las regiones, especialmente de la zona sur andina. El paro tuvo connotaciones muy violentas con el saldo de varios manifestantes muertos, especialmente en Ayacucho. Ante ello, se estableció una mesa de diálogo con el gobierno, el cual se comprometió a solucionar el pliego de reclamos; sin embargo en la práctica no tuvo ningún resultado concreto.

En junio de ese mismo año el gobierno promulgó «de la noche a la mañana» un total de 99 decretos leyes, en el marco de las facultades extraordinarias que el Congreso le delegó para acelerar y facilitar la firma del convenio con el Tratado del Libre Comercio de los Estados Unidos. El Ejecutivo promulgó rápidamente los nuevos decretos, varios de los cuales concernían al recurso hídrico: el Decreto Legislativo 997 (creación de la Autoridad Nacional del Agua [ANA]), el Decreto Legislativo 1081 (creación del nuevo Sistema Nacional de Recursos Hídricos), y el Decreto Legislativo 1083, dirigido a promover la capacitación en la gestión del agua. Dichos decretos modificaban sustancialmente el sistema de recursos hídricos existente.

Estos últimos decretos con rango de ley, fueron rápidamente aprobados en el Congreso, lo que motivó la inmediata reacción de la Junta Nacional por el matiz privatizador del recurso hídrico, al introducir la figura de los *operadores*. Ellos limitaban las funciones de las juntas de usuarios en los sistemas de riego, y las ignoraban al no incorporarlas al Comité Directivo del nuevo sistema nacional del agua. Las tensiones entre las autoridades de la Intendencia y la Junta Nacional de Usuarios de riego se incrementaron sensiblemente, como podemos apreciar en los testimonios de altos funcionarios de la Intendencia de Recursos Hídricos:

—Yo ingresé como asesor del ministro de agricultura y él me encarga la dirección de la Intendencia de Recursos Hídricos. Yo había propuesto que para el desarrollo hídrico era necesario mejorar las normas [...] el Congreso nos dijo: Ustedes tienen seis meses para presentarnos y aprobar

decretos legislativos con rango de Ley. Yo veía una ineficiencia en los recursos hídricos [...] y no había un sistema de administración centralizado, con las mismas reglas de juego para todo el país [...] necesitábamos un Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

—¿Entonces, eso estuvo muy conectado con el TLC?

—No, [...] la potencia energética que tenemos [...] es enorme; sin embargo, utilizamos poco. Las razones eran que el marco jurídico no estaba ordenado [...] una Junta de Usuarios que se creían autoridad, algunas ONGs que también se creían autoridad [...]. Lo que buscamos es un mejor aprovechamiento del agua.

—¿Quiénes tomaron las decisiones?

—Las tomamos pocos [...]; las ideas grandes fueron de la comunidad internacional. Se nos ofreció apoyo del Banco Mundial, del BID y nos facilitaron la presencia de especialistas de México, Estados Unidos, Francia etc. Sin embargo, en los conceptos de ingeniería estaban presentes sólo ex directores de agua, ex administradores de riego. Era un grupo pequeño de funcionarios [...]. Sobre consultas a los usuarios no pudimos hacer por el período corto que nos facultaron para el Tratado del Libre Comercio [...] (Ex intendente de Recursos Hídricos, abril de 2009)

El testimonio revela la estrecha relación entre el Ministerio de Agricultura y la Intendencia de Recursos Hídricos, así como la dependencia de esta última hacia dicho ministerio. Es allí donde se nombraban las autoridades de agua y se ejercía influencia en su normatividad. Por otro lado, observamos la presión de los organismos internacionales frente a la necesidad del gobierno de establecer acuerdos comerciales —como el Tratado de Libre Comercio— con dichos organismos financieros. Asimismo se aprecia cómo la nueva normatividad es elaborada por un grupo de funcionarios sin participación de las organizaciones de usuarios, ni de ninguna otra organización de la sociedad civil.

La entrevista continúa:

—¿Cuál era la relación entre estos decretos y el TLC?

—Había exigencias en cuanto a la preservación; uno de los compromisos del país era eso: implementar un uso racional de los recursos naturales, entre ellos el agua.

—¿Pero, no hay requerimientos concretos, como tercerizar la gestión del agua?

—No, en lo absoluto. Las exigencias estaban en dar un uso eficiente, sostenible, de los recursos naturales. En función de ello se da el decreto N° 1081. ¿Y por qué? [...] La institucionalidad del agua estaba fraccionada, era uno de los elementos que contribuía al caos [...] y otra las debilidades de la autoridad, [...]. Por ello la institucionalidad para la gestión del agua era un buen camino, y eso es el DL 1081 e incluso el DL 1083, otro decreto que promueve el uso eficiente del agua. Estos dos decretos, fueron declarados por los usuarios como privatizadores de la gestión, porque se creaba la figura de los operadores, donde la infraestructura mayor de riego era operado por los proyectos especiales, que pasaron a los gobiernos regionales; se ha descentralizado [...]. La infraestructura menor siempre ha estado y toda la tendencia es que esté en manos de las juntas de usuarios. Pero eso sí, reconociendo que las juntas [...] son organizaciones privadas [...] (Ex intendente de Recursos Hídricos, abril de 2009)

Las facultades extraordinarias que el Congreso de la República otorgó al Ejecutivo para aprobar nuevos decretos leyes fue la manera expeditiva como el gobierno promulgaba leyes obviando su debate y una segura confrontación; esta forma de operar había sido utilizada en forma constante por el gobierno de Fujimori. Ello se hace más evidente en la siguiente entrevista a otro de los altos funcionarios y también ex intendente de Recursos Hídricos.

El DL 997 crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos, es parte de la estrategia Nacional que preparamos años antes [...] ha costado sacar esos decretos y no lo hemos sacado por el Congreso sino por el Ejecutivo; mantengámoslo. Son cosas importantes, no ha sido fácil obtener el consenso y ahora sí. ¿La Junta de Usuarios no está de acuerdo? Lástima, no es el único usuario; hay otros: están los industriales, los mineros, los de uso poblacional. Yo creo que en la medida que la agricultura se comprometa a una gestión de carácter multisectorial, podrá seguir el agua adscrita al Ministerio de Agricultura, pero va a migrar al Ministerio del Ambiente [...]

Los derechos de agua, siguen siendo de carácter administrativo, no quieren derechos privados, no quieren mercado de aguas, nada con la privatización, [...] Podemos convivir con esos decretos, ordenándolos mejor, asignando los derechos a la gente y en algún momento esos derechos podrán ser convertidos en derechos privados, pero si no hay derechos no podemos convertir nada. Yo creo que esa Ley de Aguas, debería haber salido ya pero la Junta de Usuarios, otra vez demostró su enorme poder en bloquear ese proyecto [...]. Su poder viene por la amenaza, bloqueo de carreteras, una paralización de las juntas es cosa seria [...]. A las juntas se les empoderó en el gobierno de Paniagua, pero ahora tenemos otra estrategia, vamos a formar un gremio de usuarios no agrarios para contrarrestar el peso de la Junta de Usuarios, porque ellos sí son gremios [...] Por ahí están hablando de hacer un gremio de usuarios no agrarios, se han dado cuenta de que la junta permanentemente está poniendo obstáculos. (Noviembre de 2008)

Este testimonio revela el interés de los funcionarios por restringir o limitar las funciones de la Junta Nacional en la gestión del riego y de considerarla como organización privada y no como gremio nacional. Es interesante cómo planean elaborar una estrategia multisectorial con usuarios mineros, industriales, etcétera, para contrarrestar el peso de la Junta Nacional de Usuarios de Riego, quien desde inicios de los años noventa vino cobrando fuerza, y se asumía como el único gremio nacional que lograba paralizar el país. El Presidente de la Junta Nacional nos dice al respecto:

—Se han dado cuenta que las juntas de usuarios constituyen un gremio homogéneo y numeroso, y que tiene presencia en todo el país; somos 112 juntas de usuarios, 1500 comisiones de regantes y un millón y medio de usuarios afiliados.

—¿Frente a la figura de los operadores?

—La introducción de los operadores es preocupante, hay gente que está tras la operación de las cuencas. ¿Por qué yo digo que estamos en inferioridad de condiciones que cualquier otra empresa? Mire, nos han dado un plazo de 5 años para adecuarnos a toda la normatividad y la eficiencia, pero nosotros trabajamos ad honorem. Cualquier operador va a trabajar por dinero entonces va a tener una ventaja. Ni hablar entonces: en definitiva los operadores van a venir con otros intereses que van a

sobreponer la gestión; va a ser por vender agua o llevarse el agua a otro sitio, esa es la preocupación que tenemos. [...]

—¿Y usted creen que con los decretos 1081 y 1083 van a poder influir en derogarlos?

— Bueno, estamos en plena negociación, ya hemos demostrado que esto no es conveniente y que se debe respetar el papel de la junta como operador. Y se tiene que poner dentro de algunos parámetros la gestión del recurso hídrico, no permitir que haya ingerencia de operadores, porque los operadores siempre van a tergiversar las cosas. (Noviembre de 2008)

Este testimonio muestra la preocupación de la Junta Nacional por la introducción de la figura de los operadores en los sistemas de riego y el impacto que significaba para ella la restricción de sus funciones y por ello la necesidad de derogar los Decretos Legislativos 1081 y 1083.

#### 4.3.2. Se incrementan los conflictos sociales

La promulgación de estos decretos leyes causó un gran malestar en la Junta Nacional de Usuarios de Riego; es por ello que exigió la renuncia del intendente de Recursos Hídricos y amenazó con llamar a un nuevo paro nacional.

En noviembre de 2008, en su congreso nacional se vivía esta tensión y malestar que se hizo sentir en el pedido fuerte de los usuarios por la derogatoria de los Decretos Legislativos 1081 y 1083 y ante la presencia del ministro de Agricultura pidieron la renuncia del intendente. Sorpresiva y públicamente el ministro aceptó dicho pedido. A fines de ese año, los dirigentes de las Juntas buscaron también una salida legal, paralela a las movilizaciones locales y regionales que venían promoviendo, para derogar los decretos. Según sus asesores la única forma de lograrlo era con la promulgación de una nueva Ley de Recursos Hídricos. Ante ello, comenzó a convocar a un paro agrario nacional y en la cual su principal demanda, era la necesidad de la promulgación de una nueva Ley de Aguas.

Las movilizaciones, comunicados periodísticos y la convocatoria al paro tuvieron una gran receptividad entre los usuarios, especialmente en las regiones de la sierra sur y centro pero con menor intensidad en la capital. Ante estas medidas de fuerza, el Intendente fue revocado de su cargo y el ministro de Agricultura, anunció públicamente la inminente promulgación de la Ley de Recursos Hídricos. De esta forma la Junta de Usuarios logró una de sus principales demandas políticas.

En enero de 2009, como forma de mediar el conflicto, el ministro de Agricultura designó como jefe de la nueva Autoridad Nacional del Agua (ANA) a un ingeniero agrícola graduado en la Universidad de La Molina; había sido uno de los altos funcionarios de la Intendencia, y el encargado de elaborar el Proyecto de Modernización de la gestión de los recursos hídricos. A diferencia de su antecesor él guardaba buena relación con los dirigentes de la Junta Nacional, quienes comenzaron a presionar para la promulgación de la nueva Ley de Recursos Hídricos. Así se iniciaron las negociaciones con el gobierno, con diversas bancadas políticas, y con la Comisión Agraria del Congreso Es precisamente allí donde todas las bancadas quisieron asumir un rol protagónico en la promulgación de la nueva ley. Como resultado de las negociaciones en el Congreso, la nueva Ley de Recursos Hídricos fue promulgada en marzo de 2009, en medio de confrontaciones y ataques entre las distintas bancadas políticas y el gobierno.

Hemos podido apreciar el difícil camino a la promulgación de la nueva Ley de Aguas. Se visibilizaron los distintos actores sociales involucrados en la gestión del agua y las medidas de fuerza y presiones entre los diferentes sectores para defender sus intereses. Finalmente, la negociación lograda entre la Junta, el gobierno y las distintas bancadas políticas en el Congreso, dieron como resultado la promulgación de la misma. La incidencia política realizada por la Junta a nivel de sus bases, los medios de comunicación y la amenaza de un paro agrario, fueron decisivas para las negociaciones y lograr el acuerdo para la promulgación de nueva ley. De esta forma la Junta Nacional consolidó un logro político importante.

#### 4.3.3. ¿Qué de nuevo encontramos en la Ley de Recursos Hídricos?

Se ratifica que el agua no es propiedad privada, sino patrimonio de la Nación. Se crea la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como un organismo público descentralizado y dependiente del Ministerio de Agricultura; es quien ejerce la administración exclusiva de las aguas y se constituye como el ente rector. El consejo directivo está conformado por un representante de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Vivienda y Construcción, Energía y Minas, Salud; un representante de los sectores públicos productivos, un representante de los gobiernos regionales, municipalidades rurales, organizaciones de usuarios agrarios y de usos no agrarios, un representante de las comunidades campesinas, nativas y de la autoridad marítima nacional. En total, son doce representantes.

El uso del agua con fines agrarios mantiene la preferencia entre los usos productivos; para otorgar licencias de uso de agua deberá aprobarse previamente el estudio de impacto ambiental. El objetivo es la *gestión integrada del recurso hídrico*.

Se reconoce el rol y la función de las Juntas de Usuarios en los sistemas de riego, a fin de garantizar un eficiente servicio de distribución del agua y mantenimiento de la infraestructura hidráulica pública. Las juntas seguirán prestando servicios de operación y mantenimiento. Se podrá otorgar licencias de uso de agua en bloque a las juntas de usuarios. Se respetan y garantizan los derechos de las comunidades campesinas y nativas para que hagan uso de las aguas que discurren por sus territorios.

Por otra parte se introduce la figura de los Consejos de Cuenca, órganos de la ANA en los que participan los usuarios, gobiernos regionales, locales y sociedad civil, para planificar la gestión del agua en la cuenca. Estos consejos son presididos por los representantes de los gobiernos regionales. Se promueve la participación del sector privado, de los operadores, para nuevas obras de infraestructura hidráulica.

Como podemos apreciar, la actual ley contempla los más distintos aspectos que habían sido reclamados por los diversos sectores; sin embargo es una mixtura de propuestas y de intereses de distintos actores económicos y políticos. Fue elaborada originalmente por los funcionarios de la Intendencia de Recursos Hídricos, a la que se añadió propuestas de la Junta Nacional de Usuarios, de la Sociedad Nacional de Minería, industrias entre otros, pero que fue cambiada también por las distintas bancadas del Congreso así como por las distintas fuerzas políticas y empresariales que allí impusieron su criterio.

En lo fundamental, se mantiene el espíritu de los cuestionados Decretos Legislativos 1081 y 1083; sin embargo los dirigentes de la Junta Nacional la aceptaron porque en ella se reconocía su presencia en el directorio del nuevo

sistema nacional del agua, se mantenían y reconocían sus funciones en los sistemas de riego y se consideraba la necesidad de fortalecer las organizaciones de usuarios. Asimismo, se establecía la prioridad para el uso agrario frente a otros usos productivos.

Veamos lo que dice un alto funcionario de la ANA:

La creación del ANA no es improvisación. Es parte de un proyecto que incluye la Ley de Recursos Hídricos, recientemente aprobada. Por fin se nos da una ley moderna, que recoge la eficiencia en la gestión. Esta ley no es como la de 1969, [...] apunta a una nueva institucionalidad para la gestión del agua. [...] El problema es que era sectorial, la actual ley habla de una gestión pero articulada. [...] la ley no había previsto una autoridad que articulara las acciones de estos distintos sectores. Teníamos incoherencias y sesgo agrario en la legislación anterior, dispersión y poca claridad en las funciones y competencias de las instituciones [...]

El peor problema fue cuando en los noventa se transfiere a las organizaciones de usuarios de riego la responsabilidad de administrar los recursos hídricos en los Distritos de Riego, que eran su ámbito de gestión ... La intención fue buena: darles a ellos que administren, operen las infraestructuras, distribuyan los recursos y hagan las cobranzas para la gestión ...el problema era que el Estado comenzó a retirarse, con problemas presupuestales y se crea un vacío de autoridad... Entonces, los usuarios agrarios se vieron obligados a asumir ese vacío y ejercen autoridad. Ahí es donde se agravan los problemas, porque fueron autoridades del agua [...], distribuían el agua y [...] decidían; daban preferencia a sus propios usuarios. Eso se ha corregido con esta nueva ley. Ella define el rol que corresponde a cada uno de los actores principales de la gestión del agua. Estableciendo que los usuarios agrarios, son simplemente eso, usuarios que por encargo del Estado se les ha dado ser operadores en el sector agrario, pero más allá no. Lo que no pueden ser es autoridad. Entonces la autoridad la recupera el Estado y tiene como entidad técnica normativa a la ANA. (Mayo de 2009)

La nueva institucionalidad del agua, es un intento de recuperar la autoridad estatal en la gestión del agua y revertir el sesgo agrícola de la antigua ley y el vacío de autoridad producido por la transferencia. La nueva Ley de Recursos Hídricos trata de limitar el poder de los usuarios, que se incrementó excesivamente según los ingenieros-funcionarios.

La nueva ley moderniza la gestión del agua, incorpora nuevos conceptos como «gestión integrada del agua», la cuenca como unidad de gestión, la planificación del territorio, y reconoce los distintos tipos de actores presentes en la cuenca, así como los derechos consuetudinarios para las comunidades. Sin embargo también hay artículos que retoman parte del Decreto Legislativo 1081, reconociendo la presencia del sector privado bajo las figuras de los operadores y de la concesión. Se mantiene el modelo de un país homogéneo, en el cual todos los usuarios del agro son iguales, y su mirada sigue siendo la costa: los grandes proyectos de irrigación.

Después de cuatro décadas, finalmente se cuenta con una nueva Ley de Recursos Hídricos. Hemos presentado el proceso que ella siguió hasta su promulgación, mostrando cómo se han hecho las políticas del agua, cómo se desarrollan las políticas públicas en nuestro país. La ley ha pretendido satisfacer los distintos intereses de los actores presentes en la gestión del agua, responder a las presiones políticas internas del gobierno y a las presiones de los organismos

internacionales, obteniendo como resultado una normatividad ambigua, fácil de ser transgredida.

Para culminar, nos surge la interrogante, ¿hasta qué punto la nueva Ley de Recursos Hídricos podrá garantizar la gobernabilidad del recurso? En un país heterogéneo y diverso como es el nuestro que afronta un incremento de los conflictos socioambientales por el agua y que es agudizado por la incertidumbre que genera el cambio climático.

## 5. Reflexiones finales

Este artículo está centrado en analizar las políticas de agua en el período 1989-2009, que corresponde a la introducción de un nuevo modelo económico de apertura al mercado, en el cual el agua ocupaba uno de los principales focos de interés.

En el texto se muestra por qué las normas, instituciones y políticas de agua entre 1989-2009 reflejan una perspectiva tecnocrática del manejo del agua. Esto es el resultado de una formación, cultura y red profesional, compartidas por grupos de ingenieros-funcionarios que han trabajado en las instituciones nacionales e internacionales vinculadas al agua. Los ingenieros molineros constituyen una comunidad unida por su cultura profesional y caracterizada por una fuerte cohesión social iniciada en su alma máter. Se reproduce y renueva esta cultura, cohesión y el conocimiento técnico a través de eventos educativos y rituales, asociaciones y redes profesionales, símbolos y valores compartidos, identidades y experiencias.

El Perú produjo una generación de técnicos de prestigio internacional que salieron del país a fines de los años setenta, a trabajar en organismos internacionales para grandes proyectos de irrigación y desarrollo en el continente. Sus diversas carreras laborales nacionales e internacionales permitieron vincular a instituciones públicas de agua, con organizaciones multilaterales y empresas privadas. Estas conexiones se vuelven influyentes cuando asumen puestos públicos o laboran como asesores en la política pública. Las ideas, los modelos y los expertos internacionales ligados a estos círculos de proyectos y consultorías del BM, BID, FAO y empresas consultoras, lograron tener impacto sobre las leyes y políticas de agua nacionales.

Para entender cómo y bajo qué circunstancias emergen las políticas del agua en el Perú, hicimos un análisis del rol político de los ingenieros y los usuarios de riego en dos coyunturas críticas de cambio normativo, político e institucional:

- a) La transferencia de los sistemas de riego en 1989
- b) El nuevo marco normativo e institucional de inicios del año 2009, que redefine y delimita el papel organizativo, operativo y político de las Juntas de Usuarios y la JNUDRP.

Estos dos cambios importantes en el modelo de la gestión pública del agua se hicieron en dos momentos económicos y políticos muy distintos. El primer momento fue en medio de una crisis económica y de gobernabilidad debido a la violencia y la quiebra del Estado que se vivía en aquella época. En el caso más reciente se da un crecimiento económico extraordinario, que coexiste con un gobierno débil y que carece de legitimidad. Sin embargo, estas dos coyunturas críticas son caracterizadas por varias similitudes:

1. Las medidas fueron tomadas en forma autoritaria, poco transparente y sin mayor consulta.
2. La forma abrupta y sorpresiva en que se aprueba los cambios legislativos —«de la noche a la mañana»— deriva de la búsqueda del momento oportuno para promulgarlos sin mayor oposición. (En ambos casos se han producido al final de los dos períodos presidenciales de Alan García.)
3. El papel clave jugado por los ingenieros-funcionarios, basado en el conocimiento técnico, legal e institucional de la gestión del agua ha intervenido en las decisiones políticas sobre este recurso.
4. Esta red profesional intermedia entre las demandas internacionales de organismos multilaterales y capitales globalizados, y los intereses domésticos del gobierno, los partidos políticos, los grupos de presión y las instituciones estatales. De esa manera influye en la institucionalidad, normatividad y las políticas de agua en el Perú. Se presenta medidas a nombre de la política internacional (TLC, BM, etcétera), pero corresponden también a presiones políticas internas.

El argumento central del artículo es que el grupo profesional de los ingenieros ha jugado un papel clave en los cambios normativos, políticos e institucionales del agua de origen neoliberal, que a su vez ha resultado en una redefinición de su relación controversial con los usuarios del agua. Hay que resaltar también, que si bien los ingenieros son un grupo cohesionado, a su interior existen diversas corrientes tal como se ha evidenciado a lo largo del artículo.

## 6. Bibliografía

- ALVA, C. A., J. G. VAN ALPHEN, A. DE LA TORRE y L. MANRIQUE  
 1976 *Problemas de drenaje y salinidad de la costa peruana*. Bulletin 16. Wageningen, Holanda: International Institute for Land Reclamation and Improvement.
- ARCE, Moisés  
 2010 *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BACIGALUPO PALOMINO, Antonio  
 2003 *Alma Mater Molinera: 100 años de ideales y realizaciones*. Santiago de Chile.
- BAUER, Carl J.  
 2004 *Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reform*. Washington: RFF Press.
- BRISCOE, John  
 1996a «Water as an economic good: The idea and what it means in practice». Ponencia presentada en el World Congress of the International Commission on Irrigation and Drainage. Cairo.  
 1996b *Water Resources Management in Chile. Lessons from a World Bank Study Tour*. Washington, DC: World Bank.
- CENTENO, Miguel A.  
 1994 *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

- CENTENO, Miguel A. y Patricio SILVA (editores)  
1998 *The Politics of Expertise in Latin America*. Londres: Macmillan Press Ltd.
- CLEAVES, Peter S. y Martin SCURRAH  
1980 *Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Peru*. Ithaca: Cornell University Press.
- COLLINS, R.  
2004 *Interaction Ritual Chains*. Princeton: Princeton University Press.
- DEL CASTILLO, Laureano  
2004 *Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEL CASTILLO, Laureano y María Teresa ORÉ  
2007 *Visión social del agua*. Bolivia: Agua sustentable.
- DOUROJEANNI, Axel y Andrei JOURAVLEV  
1999 «El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad». *Debate Agrario*, 29-30: 139-190. Lima: Cepes.
- GARCÍA, Alan  
2007 «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*. Lima, 28 de octubre, p. A4.
- HAAS, Peter M.  
1992 «Epistemic communities and international policy coordination». *International Organization*, 46 (1): 1-36.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL AGUA (IPROGA)  
1994 *Agua y Riego*. N° 3, diciembre. Lima.  
1997 *Agua y Riego*, N° 10. Lima.
- LEÓN FONTENOY, J. A.  
1994 *La Escuela Nacional de Agricultura en sus bodas de oro*. Lima: Ediciones Universidad Nacional Agraria de La Molina.
- MOLLE, F., P. MOLLINGA, P. WESTER  
2009 «Hydraulic bureaucracies and the Hydraulic Mission: Flows of Water, Flows of Power». *Water Alternatives*, 2 (3): 328-349.
- MURAKAMI, Y.  
2007 *Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- OLCESE PACHAS, Orlando  
2002 *Enfrentando la adversidad camino a la gloria: Historia de la Universidad Nacional Agraria La Molina 1902-2002*. Lima.
- ORÉ, María Teresa  
1989 *Riego y organización: evolución histórica y experiencias actuales en el Perú*. Lima: Tecnología Intermedia.  
1998 «De la reforma agraria a la privatización de tierras y aguas». En Rutgerd Boelens y Gloria Dávila (eds.). *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Assen, Países Bajos: Van Gorcum, pp. 286-297.  
2005 *Agua bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- ORÉ, María Teresa, Laureano DEL CASTILLO, Saskia VAN ORSELL y Jeroen VOS  
2009 *El agua ante nuevos desafíos. Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Oxfam Internacional e Instituto de Estudios Peruanos.
- PEASE GARCÍA, Henry  
2003 *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RAP, E.  
2006 «The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico». *Journal of Development Studies*, 42(8): 1301-1324.  
2008 «Produciendo el éxito en la política pública: la transferencia del manejo de riego en México». *Revista de Estudios Sociológicos*, 26(77): 249-285, mayo-agosto.
- RAP, E., P. WESTER y L. Nereida PÉREZ-PRADO  
2004 «The politics of creating commitment: irrigation reforms and the reconstitution of the hydraulic bureaucracy in Mexico». En P. P. Mollinga y A. Bolding (eds.). *The Politics of Irrigation Reform: Contested policy formulation and implementation in Asia, Africa and Latin America*. Londres: Ashgate, pp. 57-94.
- REVISTA AGRO ENFOQUE  
2010 Año XXIV, N° 171. Bodas de Oro de la Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad Agraria La Molina (UNALM).
- ROGERS, P. y A. HALL  
2002 *Effective Water Governance*. Estocolmo: Global Water Partnership.
- ROSEGRANT, Marc y Hans BINSWANGER  
1994 «Markets in tradable water rights: Potential for efficiency gains in developing country water resources allocation». *World Development*, 22: 1613-1625.
- SHORE, C. y S. WRIGHT  
1997 *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge.
- SUTTON, R.  
1999 «The policy process: an overview». *Working Paper*, N° 118. Londres: ODI.
- TANAKA, M.  
2010 *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- THOBANI, M.  
1995 *Tradable Property Rights to Water: How to improve water use and resolve water conflicts*. The World Bank FPD Note N° 34: Public Policy for the Private Sector. Washington, DC: World Bank.
- TORRES ARANCIVIA, E.  
2007 *Buscando un Rey: El autoritarismo en la historia del Perú*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- TORRES ESPINOSA, E.  
1999 *Bureaucracy and Politics in Mexico: The Case of the Secretariat of Programming and Budget*. Aldershot: Ashgate.

TRAWICK, Paul

2003 «Against the privatization of water: An indigenous model for improving existing laws and successfully governing the commons». *World Development*, 31: 977-996.

Vos, J. M. C.

2002 «Metric Matters: The Performance and Organisation of Volumetric Water Control in Large-Scale Irrigation in the North Coast of Peru». PhD Dissertation. Wageningen University.

WESTER, P, E. RAP y S. VARGAS-VELÁZQUEZ

2009 «The Hydraulic Mission and the Mexican Hydrocracy: Regulating and Reforming the Flows of Water and Power». *Water Alternatives*, 2(3): 395-415.

WITTFOGEL, K.

1957 *Oriental despotism: A comparative study of total power*. New Haven: Yale University Press.

WORLD BANK

1995 *Perú: A User-Based Approach to Water Management and Irrigation Development*. Washington, DC: World Bank.