

ESTUDIO DE CASO DOCUMENTAL COMPARADO

# Gobernar el agua entre iguales: colaboración y poder en cuencas andinas transfronterizas

*Governing Water among Equals: Collaboration and Power in Andean Transboundary Basins*

**Denisse Margarita Posligua-Garcia**

Afiliación: Instituto Tecnológico Superior Bolivariano De Tecnología · ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0592-3530>

Autor/a de correspondencia: Denisse Margarita Posligua-Garcia · Correo: [denisse-posligua@hotmail.com](mailto:denisse-posligua@hotmail.com)

| DOI                     | Sección                              | Recibido   | Aceptado / publicado     |
|-------------------------|--------------------------------------|------------|--------------------------|
| Pendiente de asignación | Estudio de caso documental comparado | 30/03/2025 | 30/04/2025<br>30/06/2025 |

## Resumen

La cooperación hídrica transfronteriza puede multiplicar capacidades públicas, pero también ocultar asimetrías de autoridad, información y financiamiento. Este estudio documental comparó ocho episodios decisivos ocurridos entre 2015 y 2024 en las cuencas Catamayo–Chira, compartida por Ecuador y Perú, y Titicaca, compartida por Perú y Bolivia. El corpus reunió 27 instrumentos binacionales, planes, informes, actos institucionales y estudios académicos publicados hasta el 30 de junio de 2025. Se aplicaron comparación estructurada, trazado de procesos y una rúbrica de seis garantías observables: información compartida, inclusión multinivel, participación social, distribución de autoridad, revisión y ejecución documentada. Los resultados identificaron tres configuraciones. La coordinación diagnóstica amplió información y representación, aunque dejó difusa la obligación de responder. La coordinación ejecutiva movilizó mandatos y recursos, pero concentró decisiones en organismos sectoriales. La colaboración con rendición de cuentas apareció cuando información pública, representación territorial y mecanismos de seguimiento coincidieron. Ningún episodio documentó simultáneamente y con igual intensidad las seis garantías. Catamayo–Chira mostró flexibilidad territorial y avances hacia una comisión binacional; Titicaca presentó mayor densidad programática y continuidad institucional. Se concluye que la simetría diplomática no equivale a igualdad decisoria: la cooperación es más legítima cuando distribuye recursos críticos, explicita el uso de aportes sociales y publica responsables, plazos y cumplimiento.

Palabras clave: gobernanza del agua; cooperación transfronteriza; poder; participación; Andes

## Abstract

Transboundary water cooperation can multiply public capacities while concealing asymmetries in authority, information, and funding. This documentary study compared eight decision episodes between 2015 and 2024 in the Catamayo–Chira basin, shared by Ecuador and Peru, and Lake Titicaca, shared by Peru and Bolivia. The corpus comprised 27 binational instruments, plans, institutional records, reports, and academic studies published by 30 June 2025. Structured comparison, process tracing, and a six-safeguard rubric were applied: shared information, multilevel inclusion, social participation, distributed authority, review, and documented implementation. Three configurations emerged. Diagnostic coordination broadened information and representation but left response obligations diffuse. Executive coordination mobilized mandates and resources while concentrating decisions in sectoral agencies. Accountable collaboration appeared when public information, territorial representation, and follow-up mechanisms converged. No episode documented all six safeguards with equal intensity. Catamayo–Chira displayed territorial flexibility and progress toward a binational commission; Titicaca showed greater programmatic density and institutional continuity. Diplomatic symmetry therefore does not amount to equality in decision-making. Cooperation becomes more legitimate when critical resources are distributed, the use of social input is explicit, and responsibilities, deadlines, and compliance are publicly traceable.

Keywords: water governance; transboundary cooperation; power; participation; Andes

## 1. Introducción

Las cuencas transfronterizas obligan a gobernar un bien que atraviesa fronteras sin reconocerlas. En los Andes, esa condición física se superpone con territorios rurales, ciudades, sistemas de riego, ecosistemas de altura, comunidades indígenas, infraestructura hidráulica y autoridades nacionales con competencias distintas. La cooperación parece inevitable, pero no necesariamente igualitaria. Un acuerdo puede estar suscrito por Estados formalmente soberanos y, al mismo tiempo, dejar la información técnica, el financiamiento o la capacidad de autorizar inversiones concentrados en pocos organismos. La cuestión científica no es solo si existe cooperación, sino cómo se distribuye el poder dentro de ella y qué garantías permiten considerar legítima una decisión.

La gobernanza colaborativa ofrece un marco para estudiar esa tensión. Ansell y Gash (2008) describen arreglos en los que actores públicos y no estatales deliberan dentro de estructuras formalizadas; Emerson et al. (2012) amplían el foco hacia motivaciones compartidas, capacidad de acción conjunta y contexto institucional. En materia hídrica, la participación puede mejorar conocimiento, apropiación e implementación, pero sus efectos dependen de quién accede, qué información recibe y cómo se utiliza su aporte (OECD, 2015, 2021). Por ello, convocar actores no basta. La colaboración requiere observar reglas de inclusión, recursos controlados, obligaciones de respuesta, seguimiento y posibilidades de revisar decisiones.

El problema se agudiza en territorios hidrosociales, donde el agua, la infraestructura y la autoridad se producen conjuntamente. Las delimitaciones técnicas de una cuenca pueden ordenar coordinación, pero también desplazar formas comunitarias de conocimiento o presentar decisiones distributivas como si fueran exclusivamente administrativas (Boelens et al., 2016). En una frontera, la asimetría puede surgir entre países, entre niveles de gobierno y entre autoridades y usuarios. La existencia de una comisión conjunta corrige una parte del problema, aunque no prueba que municipios, organizaciones de regantes, comunidades o poblaciones afectadas puedan incidir sobre prioridades y recursos.

Catamayo–Chira y Titicaca permiten comparar trayectorias institucionales diferentes. La primera cuenca conecta el sur del Ecuador con el norte del Perú y articula cabeceras ecuatorianas con usos agrícolas e infraestructura estratégica aguas abajo. Entre 2017 y 2018, ambos países produjeron diagnósticos y acciones conjuntas para las cuencas transfronterizas; en 2024, la sequía, el nivel del reservorio Poechos y la coordinación Piura–Loja hicieron visibles las dependencias entre información, riesgo y decisión. Hacia junio de 2024, el Perú informó avances internos en el reglamento de una comisión binacional para la gestión integrada de recursos hídricos compartidos con Ecuador (Autoridad Nacional del Agua, 2017; Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2018; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2024).

Titicaca cuenta con una arquitectura binacional más antigua y densa. La Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico TDPS y organismos nacionales operan sobre un sistema que incluye el lago, el Desaguadero, Poopó y el salar de Coipasa. En 2015, Perú y Bolivia instalaron una comisión de alto nivel; en 2016 aprobaron lineamientos con ejes de reducción de presiones, resiliencia, salud, adaptación, información y participación. El documento previó plataformas binacionales, concurrencia de niveles de gobierno, monitoreo y mecanismos para actividades conjuntas. En 2023 y 2024, la estructura operativa del Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca y convenios para recuperar peces nativos mostraron continuidad, aunque continuidad institucional no equivale por sí misma a control social o distribución equilibrada del poder. Un

manual actualizado en febrero de 2025 confirmó la vigencia organizativa al momento de publicación (Comisión de Alto Nivel, 2016; Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca, 2023, 2024, 2025).

La pertinencia temporal del análisis era clara al cierre del primer semestre de 2025. El informe mundial sobre el indicador 6.5.2 señaló que los arreglos son operacionales cuando existe un órgano conjunto, reuniones regulares, intercambio anual de información y planes u objetivos coordinados; el promedio global permanecía en 59 % y no había avanzado de forma significativa desde 2017 (UN-Water, 2024a). En América Latina, donde numerosas cuencas carecen de arreglos plenamente operativos, distinguir la firma de un instrumento de su capacidad real de coordinación y rendición de cuentas era una prioridad científica y de política pública (UNECE & UNESCO, 2021).

Este artículo tuvo como objetivo explicar cómo las estructuras documentadas de poder y las reglas de colaboración condicionaron decisiones con garantías de legitimidad procedimental en Catamayo–Chira y Titicaca entre 2015 y 2024. Los objetivos específicos fueron mapear actores, competencias y recursos; comparar reglas de inclusión, negociación, revisión y cumplimiento; e identificar combinaciones asociadas con acuerdos implementados y mayores salvaguardas procedimentales. La pregunta fue: ¿cómo interactuaron poder, interdependencia y diseño institucional para producir —o limitar— gobernanza colaborativa del agua? Se examinó la proposición de que la colaboración sería más robusta cuando ningún actor controlara simultáneamente información, financiamiento y autorización, y cuando existieran reglas públicas de revisión social. La investigación no midió percepciones ni reconstruyó redes informales; evaluó exclusivamente evidencia pública y fechada.

## 2. Materiales y métodos

Se realizó un estudio de casos múltiples, documental y comparado, con enfoque cualitativo. La unidad de caso fue cada cuenca; la unidad de observación fue el episodio decisorio documentado. El diseño combinó comparación estructurada y enfocada con trazado de procesos. Esta ruta fue autorizada al comprobarse que el expediente no contenía las 60 entrevistas, cuestionarios de red ni observaciones previstas en el plan inicial. En consecuencia, no se calcularon centralidades, no se aplicó QCA y no se atribuyeron preferencias o legitimidad percibida a actores no consultados.

Se seleccionaron ocho episodios, cuatro por caso, mediante tres criterios: decisión o proceso binacional identificable; disponibilidad de documentos anteriores al 30 de junio de 2025; y presencia de al menos dos niveles o tipos de actor. En Catamayo–Chira se incluyeron el análisis diagnóstico transfronterizo de 2017, la cooperación bilateral de 2018, la respuesta institucional a la crisis hídrica de 2024 y los avances de 2024 hacia una comisión binacional y una plataforma Piura–Loja. En Titicaca se analizaron la instalación de la comisión de 2015, el acuerdo y los lineamientos de 2016, la consolidación operativa documentada en 2023 y el convenio de recuperación de peces nativos de 2024.

La búsqueda se ejecutó en sitios oficiales de autoridades de agua, ministerios de ambiente y relaciones exteriores, gobiernos regionales, organismos binacionales y repositorios académicos. Se combinaron los términos Catamayo, Chira, Titicaca, TDPS, cooperación, comisión binacional, gestión integrada, participación, monitoreo, sequía, riesgo, peces nativos y gobernanza. El corpus analítico reunió 27 fuentes: documentos y registros institucionales, informes multilaterales y trabajos académicos. Se excluyeron noticias posteriores al corte, páginas sin fecha verificable, afirmaciones promocionales sin instrumento asociado y estudios sobre otras cuencas usados como evidencia directa de estos casos.

La extracción utilizó una ficha por episodio con fecha, decisión, actores, recursos, competencia, canal participativo, información producida, mecanismo de revisión, producto y limitación. Una matriz actor–competencia distinguió cancillerías, autoridades nacionales de agua, organismos binacionales, gobiernos regionales y locales, entidades sectoriales, organizaciones de usuarios, comunidades, universidades y cooperación internacional. El poder se operacionalizó como control documentado de tres recursos críticos: información técnica, financiamiento e inversión, y autorización o capacidad de decisión. No se confundió presencia en una lista con influencia efectiva.

La legitimidad procedimental se evaluó mediante seis salvaguardas, puntuadas de 0 a 2: información compartida; inclusión multinivel; participación social; distribución de autoridad; revisión o seguimiento; y ejecución documentada. Cero indicó ausencia de evidencia en el corpus, uno evidencia declarativa o parcial y dos evidencia explícita y operativa. La suma de 0 a 12 fue descriptiva y no una escala psicométrica. Tampoco permitió ordenar la legitimidad sustantiva de las cuencas. Su función fue transparentar qué dimensiones respaldaban cada interpretación y dónde existían vacíos.

El trazado de procesos examinó secuencias entre problema, coordinación, instrumento, recursos, ejecución y seguimiento. La congruencia se evaluó contrastando cada episodio con la proposición inicial. Se clasificaron tres configuraciones: coordinación diagnóstica, cuando predominaban producción de conocimiento e inclusión; coordinación ejecutiva sectorial, cuando se combinaban mandato, recursos y acción con autoridad concentrada; y colaboración con rendición de cuentas, cuando información, representación territorial, revisión y respuesta documentada coincidían. Un episodio podía presentar rasgos de más de una configuración.

La robustez se reforzó mediante triangulación de autoridad y fecha. Las afirmaciones centrales exigieron un instrumento oficial o dos fuentes convergentes; las notas institucionales sirvieron para documentar actos, no para probar efectos sociales. Cuando una fuente describía participación sin detallar selección, deliberación o uso de aportes, la dimensión recibió como máximo un punto. Cuando se anunció una comisión o plataforma sin evidencia de operación sostenida, se codificó diseño o avance, no cumplimiento consolidado.

El estudio trabajó con documentos públicos y no trató datos personales. No requirió consentimiento ni intervención con seres humanos. La cautela ética principal consistió en evitar que el lenguaje de igualdad estatal borrara comunidades y usuarios, y en no presentar ausencia documental como ausencia institucional. El protocolo, las matrices y las decisiones de codificación se conservaron en el expediente científico para revisión y eventual doble codificación.

**Tabla 1. Rúbrica de garantías procedimentales**

| Dimensión                 | 0              | 1                      | 2                                                |
|---------------------------|----------------|------------------------|--------------------------------------------------|
| Información compartida    | No documentada | Intercambio declarado  | Datos o diagnóstico conjunto                     |
| Inclusión multinivel      | Un solo nivel  | Dos niveles o sectores | Representación nacional, territorial y sectorial |
| Participación social      | No documentada | Consulta o presencia   | Canal con función explícita                      |
| Distribución de autoridad | Concentrada    | Concurrencia parcial   | Mandatos o decisiones distribuidos               |
| Revisión                  | No documentada | Seguimiento general    | Control, plazos o evaluación explícita           |
| Ejecución                 | Solo anuncio   | Actividad inicial      | Producto o acción verificable                    |

Nota: la puntuación resume respaldo documental y no mide legitimidad percibida. Fuente: elaboración propia.

### 3. Resultados

Los ocho episodios mostraron cooperación, pero ninguna secuencia documentó con igual intensidad las seis salvaguardas. Las puntuaciones oscilaron entre 6 y 10 sobre 12. La información compartida fue la dimensión más constante; la participación social y la distribución de autoridad fueron las más débiles. La comparación no sustentó una jerarquía entre cuencas. Sí reveló que la densidad de instrumentos favorecía continuidad, mientras que la apertura territorial ampliaba actores sin garantizar obligación de responder.

En Catamayo—Chira, el diagnóstico transfronterizo de 2017 reunió autoridades de agua, gobiernos territoriales, juntas de usuarios, universidad y otros sectores. La producción conjunta de conocimiento creó una base común y redujo la dependencia de una sola fuente nacional. La socialización aportó inclusión, pero los registros públicos no detallaron cómo las observaciones modificaron prioridades ni qué mecanismo resolvió desacuerdos. El episodio se clasificó como coordinación diagnóstica: amplio en actores e información, limitado en autoridad distribuida y seguimiento verificable.

La cooperación de 2018 conectó el diagnóstico con proyectos piloto y gestión conjunta de cuencas y acuíferos compartidos. El cambio relevante fue pasar de conocer problemas a ensayar acciones. Sin embargo, la evidencia pública examinada describió coordinación entre agencias y cooperación internacional con mayor precisión que la participación comunitaria. La capacidad de financiar y autorizar permaneció fundamentalmente en organismos estatales y proyectos. La interdependencia produjo cooperación ejecutiva, pero no eliminó la concentración de recursos críticos.

La crisis hídrica de 2024 hizo visible otra forma de poder. La información sobre el nivel de Poechos condicionó decisiones agrarias, abastecimiento y percepción del riesgo. El Gobierno Regional de Piura documentó coordinación con organizaciones agrarias; la Defensoría del Pueblo exigió a la autoridad regional y a la Autoridad Nacional del Agua información transparente sobre reservas y medidas. Aquí el control social no consistió en cogobernar la infraestructura, sino en obligar a publicar información y justificar respuesta. La revisión externa elevó la trazabilidad, aunque no redistribuyó la autorización final.

Ese mismo año aparecieron dos piezas de arquitectura. El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú informó el avance interno del reglamento de la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos con Ecuador. Paralelamente, Piura y Loja impulsaron una plataforma para intercambiar información y decidir sobre agua, ambiente y riesgos. La primera reforzó el marco interestatal; la segunda acercó la cooperación al territorio. En conjunto, sugirieron distribución vertical de funciones, pero la operación sostenida y las reglas de representación social todavía no estaban plenamente documentadas al corte.

En Titicaca, la comisión de 2015 y el acuerdo de 2016 formaron una secuencia institucional más compacta. La comisión reunió delegaciones multisectoriales y definió ejes; los lineamientos posteriores asignaron objetivos de reducción de presiones, resiliencia, salud, adaptación, información, investigación y participación. Además, previeron plataformas binacionales, concurrencia nacional y subnacional, protocolos de monitoreo y mecanismos para programas conjuntos. La arquitectura fue más explícita que en los episodios diagnósticos de Catamayo—Chira, aunque la formulación de participación no especificó derechos de decisión o respuesta.

El episodio de 2023 mostró continuidad administrativa mediante el manual de operaciones, organigrama y planificación del PEBLT. Esa capacidad reduce el riesgo de que la cooperación dependa solo de reuniones extraordinarias. No obstante, el documento organizativo privilegió funciones, jerarquías y procesos internos; ofreció poca evidencia directa sobre acceso comunitario a la agenda o revisión externa. Por ello obtuvo la

puntuación más baja. El resultado advierte que institucionalización y legitimidad procedimental son dimensiones relacionadas, pero no equivalentes.

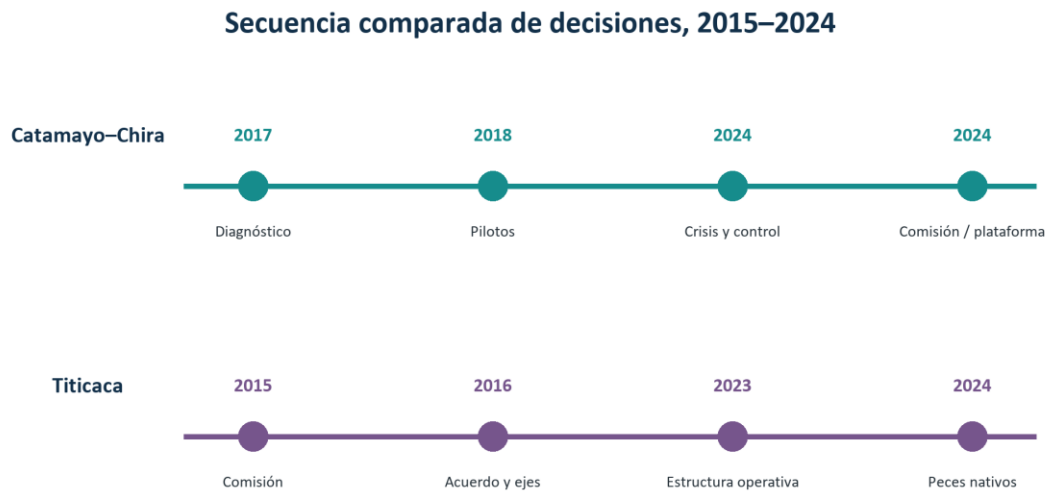
El convenio de 2024 para recuperar peces nativos conectó mandato binacional, conocimiento técnico y acción sectorial. La participación de profesionales de ambos países y la referencia al Plan Director Global respaldaron coordinación e implementación. El episodio documentó mejor el producto que la incidencia de pescadores y comunidades en su diseño. Así, representó coordinación ejecutiva con seguimiento técnico y una oportunidad de colaboración social todavía incompletamente registrada. La comparación total apoyó parcialmente la proposición: donde información, autoridad y revisión se repartieron entre organismos y actores de control, la trazabilidad aumentó; donde un mismo núcleo sectorial concentró esos recursos, la ejecución pudo avanzar sin igual apertura procedimental.

**Tabla 2. Episodios y salvaguardas documentadas**

| ID | Cuenca         | Año  | Episodio                      | I | M | P | A | R | E | Total |
|----|----------------|------|-------------------------------|---|---|---|---|---|---|-------|
| C1 | Catamayo–Chira | 2017 | Diagnóstico transfronterizo   | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 9     |
| C2 | Catamayo–Chira | 2018 | Cooperación bilateral         | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8     |
| C3 | Catamayo–Chira | 2024 | Crisis hídrica                | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 9     |
| C4 | Catamayo–Chira | 2024 | Arquitectura binacional       | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 9     |
| T1 | Titicaca       | 2015 | Comisión de alto nivel        | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8     |
| T2 | Titicaca       | 2016 | Acuerdo y plan de acción      | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 10    |
| T3 | Titicaca       | 2023 | Consolidación operativa       | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 6     |
| T4 | Titicaca       | 2024 | Recuperación de peces nativos | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 10    |

Nota: I = información; M = inclusión multinivel; P = participación; A = autoridad; R = revisión; E = ejecución. Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Cronología comparada de episodios decisivos



Los hitos documentan arquitectura y acción; no prueban por sí solos igualdad ni legitimidad percibida.

Fuente: elaboración propia a partir del corpus.

Tabla 3. Actores, competencias y recursos de poder

| Actor                                     | Caso     | Competencia                                                  | Recurso crítico                               | Control    |
|-------------------------------------------|----------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------|
| Cancillerías                              | Ambas    | Coordinación diplomática y perfeccionamiento de instrumentos | Convocatoria y autorización internacional     | Alta       |
| Autoridades nacionales de agua y ambiente | Ambas    | Regulación, información y política sectorial                 | Datos, competencias técnicas y permisos       | Alta       |
| ALT / PEBLT                               | Titicaca | Planificación y ejecución en el sistema TDPS                 | Continuidad institucional y capacidad técnica | Alta       |
| Gobiernos regionales y locales            | Ambas    | Gestión territorial, riesgo, servicios y proyectos           | Proximidad, inversión territorial y respuesta | Media      |
| Organizaciones de usuarios y comunidades  | Ambas    | Uso, vigilancia, conocimiento territorial y afectación       | Legitimidad social e información situada      | Variable   |
| Universidades y cooperación               | Ambas    | Diagnóstico, asistencia técnica y financiamiento             | Conocimiento y recursos de proyecto           | Media-alta |

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Recursos críticos y contrapesos



Colaboración robusta = recursos distribuidos + obligación de respuesta + seguimiento verificable

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Configuraciones comparadas

| Configuración                         | Fortaleza                                     | Riesgo                                       | Episodios ilustrativos |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|
| Coordinación diagnóstica              | Conocimiento común e inclusión                | Consulta sin obligación de respuesta         | C1, T1                 |
| Coordinación ejecutiva sectorial      | Mandato, recursos y acción                    | Concentración técnica y política             | C2, T3, T4             |
| Colaboración con rendición de cuentas | Información, territorio, revisión y respuesta | Dependencia de continuidad y reglas públicas | C3, C4, T2             |

Fuente: elaboración propia.

## 4. Discusión

El hallazgo principal es que “gobernar entre iguales” describe una aspiración diplomática, no una condición empírica. Los Estados pueden negociar como pares mientras autoridades nacionales, organismos binacionales, gobiernos territoriales y usuarios ocupan posiciones muy diferentes. La colaboración se vuelve analíticamente útil cuando permite identificar quién controla información, dinero, autorización y revisión. Este resultado coincide con la literatura que entiende la gobernanza colaborativa como capacidad conjunta situada, no como simple convocatoria (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012).

La información compartida fue la salvaguarda más visible. Los diagnósticos, monitoreos y reportes reducen incertidumbre y crean un lenguaje común, pero también pueden centralizar poder experto. El caso de Poechos mostró que publicar niveles y medidas era parte de la rendición de cuentas, no un insumo neutro. La intervención defensorial convirtió la transparencia en obligación de respuesta. Para que el conocimiento sea colaborativo, los datos deben ser oportunos, comparables y accesibles, y su interpretación debe admitir



saberes territoriales. De otro modo, compartir información entre agencias puede coexistir con opacidad frente a usuarios.

Titicaca presentó mayor densidad programática. La comisión, los lineamientos, la autoridad TDPS y el PEBLT aportaron continuidad y capacidad de ejecución. Julio et al. (2021) sostienen que la buena gobernanza hídrica combina enfoques adaptativos y de metagobernanza según el contexto de cuenca. Titicaca ilustra esa necesidad: un organismo permanente coordina escalas y sectores, pero necesita mecanismos que permitan revisar prioridades y exigir resultados. La estabilidad burocrática evita discontinuidad; sin contrapesos, también puede fijar agendas técnicas difíciles de disputar.

Catamayo–Chira mostró mayor flexibilidad territorial. El diagnóstico incorporó actores diversos y la plataforma Piura–Loja buscó conectar gobiernos subnacionales. Esto puede reducir la distancia entre diplomacia y territorio, especialmente frente a sequías e inundaciones. Sin embargo, la flexibilidad produce riesgo de proyectos episódicos, financiamiento externo y responsabilidades fragmentadas. El avance hacia una comisión binacional podía fortalecer continuidad, siempre que su reglamento precisara representación, intercambio de datos, periodicidad, solución de controversias y rendición de cuentas pública.

La comparación también obliga a distinguir participación de poder decisorio. En los lineamientos del Titicaca, participación, educación e interculturalidad aparecen como ejes; en Catamayo–Chira, juntas de usuarios y organizaciones agrarias fueron convocadas. Estas evidencias son relevantes, pero no permiten afirmar coproducción. OECD (2015, 2021) recomienda definir de antemano cómo se utilizarán los aportes y mitigar la captura por grupos con mayor voz. La regla práctica sería publicar participantes, criterios de selección, propuestas recibidas, respuesta motivada y cambios introducidos. Sin esa trazabilidad, la inclusión puede ser consultiva y no distributiva.

La proposición inicial recibió apoyo parcial, no confirmación causal. Los episodios con contrapesos — información producida por varias entidades, control defensorial o concurrencia multinivel— exhibieron más revisión y trazabilidad. Sin embargo, algunos episodios ejecutivos avanzaron precisamente porque una entidad concentró mandato y recursos. La distribución puede aumentar legitimidad y aprendizaje, pero también elevar costos de coordinación. El desafío no es fragmentar toda capacidad, sino separar producción de información, autorización, ejecución y evaluación de modo que ningún actor pueda definir problema, solución y cumplimiento sin escrutinio.

Los resultados dialogan con el estándar operacional del indicador 6.5.2. Un órgano conjunto, reuniones, intercambio de información y planes coordinados son condiciones necesarias para la cooperación transfronteriza (UN-Water, 2024a). Esta investigación añade una capa procedimental: quién participa, cómo se distribuye autoridad, qué revisión existe y si el acuerdo se ejecuta. Un arreglo puede ser operacional según criterios internacionales y conservar déficits de inclusión o control social. Medir ambos niveles evitaría confundir cooperación interestatal con gobernanza democrática de cuenca.

El estudio tiene cuatro limitaciones. Primero, los registros institucionales tienden a documentar logros y omitir conflicto. Segundo, la evidencia fue asimétrica: Titicaca posee más instrumentos permanentes; Catamayo–Chira más registros de proyectos y coyunturas. Tercero, la rúbrica no fue sometida a doble codificación independiente. Cuarto, no se entrevistó a comunidades, usuarios ni funcionarios; por tanto, no se midieron confianza, reciprocidad, poder informal o legitimidad percibida. Estas restricciones impiden inferir causalidad y obligan a interpretar los puntajes como mapa de evidencia, no como ranking. También acotan la posibilidad de evaluar justicia distributiva: un procedimiento abierto puede producir beneficios

desiguales y un programa técnicamente eficaz puede desplazar costos hacia territorios con menor voz. El informe mundial de 2024 advirtió que el reparto inequitativo de agua y beneficios puede debilitar paz y estabilidad, mientras que la implementación de la gestión integrada continúa limitada por financiamiento e instituciones (UNESCO World Water Assessment Programme, 2024; UN-Water, 2024b). En América Latina, la guía de implementación del Acuerdo de Escazú refuerza que acceso a información, participación y justicia ambiental deben operar como derechos conectados, no como actos aislados (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2023).

La agenda futura debería combinar análisis documental con entrevistas bilingües, observación de comisiones, seguimiento presupuestario y análisis de redes sustentado en datos. Conviene registrar episodios desde la identificación del problema hasta la evaluación, incluyendo propuestas descartadas y razones. Para Catamayo–Chira, sería prioritario observar la operación efectiva de la comisión y de la plataforma territorial. Para Titicaca, verificar cómo los lineamientos de participación y monitoreo se traducen en decisiones, inversiones y respuestas comunitarias. Solo esa evidencia permitiría evaluar si la colaboración transforma poder y no únicamente lo coordina.

## 5. Conclusiones

La gobernanza transfronteriza del agua en Catamayo–Chira y Titicaca no puede evaluarse contando acuerdos. Entre 2015 y 2024, ambas cuencas desarrollaron diagnósticos, instancias de coordinación, planes y acciones; sin embargo, la igualdad formal entre Estados coexistió con diferencias marcadas en control de información, financiamiento, autorización y evaluación. La comparación documental identificó tres configuraciones complementarias: coordinación diagnóstica, coordinación ejecutiva sectorial y colaboración con rendición de cuentas. La primera amplía conocimiento y actores; la segunda moviliza recursos; la tercera conecta información, representación territorial, revisión y respuesta pública. Ninguna apareció de manera completa y sostenida en todos los episodios.

Catamayo–Chira destacó por articulaciones territoriales y por convertir la crisis hídrica de 2024 en un problema de información y responsabilidad pública. Los avances hacia una comisión binacional podían aportar continuidad, pero al corte todavía requerían evidencia de operación, representación y cumplimiento. Titicaca mostró una arquitectura programática más consolidada: comisión, lineamientos, organismo binacional, estructura operativa y convenios. Esa densidad favoreció continuidad e implementación, aunque los documentos no permitieron conocer con igual precisión cómo comunidades y usuarios influyeron en prioridades y evaluaron resultados.

La proposición central se sostuvo solo parcialmente. Distribuir recursos críticos y crear contrapesos fortaleció trazabilidad, pero la ejecución también dependió de núcleos institucionales con mandato y capacidad. Por ello, una reforma responsable no debe dispersar funciones indiscriminadamente. Debe separar y conectar información, decisión, ejecución y evaluación; publicar quién responde por cada etapa; establecer plazos y criterios de revisión; e impedir que la misma entidad controle sin escrutinio diagnóstico, recursos y validación del cumplimiento. La participación debe incluir una obligación de respuesta motivada y no agotarse en presencia.

Para la política pública, se recomienda que los reglamentos binacionales incorporen representación nacional, subnacional, de usuarios y comunitaria; reglas transparentes de selección; datos interoperables y accesibles; seguimiento financiero; mecanismos de controversia; evaluación independiente; y publicación de propuestas,

decisiones y avances. Para la investigación, se requieren diseños longitudinales con observación, entrevistas y redes empíricas que permitan examinar poder informal y legitimidad percibida. Esta investigación aporta una base auditable y cronológicamente coherente, pero no sustituye esa validación. Gobernar el agua entre iguales exige construir igualdad decisoria mediante reglas y contrapesos verificables; no presumirla a partir de una firma binacional.

## Declaraciones finales

**Declaración ética.** Estudio documental de fuentes públicas, sin interacción con personas ni tratamiento de datos personales; no requirió aprobación de un comité de ética.

**Conflictos de interés.** La persona autora declara que no existen conflictos de interés.

**Financiamiento.** La investigación no recibió financiación externa.

**Contribuciones de autoría (CRediT).** La persona autora participó en conceptualización, metodología, investigación, análisis formal, visualización, redacción del borrador original y revisión y edición.

**Disponibilidad de datos.** Los materiales del estudio están disponibles previa solicitud razonable a la persona autora o a la revista.

**Uso de inteligencia artificial generativa.** Se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa únicamente para apoyar la revisión del lenguaje y mejorar la claridad de la redacción. La concepción del estudio, la metodología, el análisis, la interpretación de los resultados y la redacción científica corresponden exclusivamente a las personas autoras.

**Agradecimientos.** La persona autora declara que no existen agradecimientos adicionales.

## Referencias

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Autoridad Nacional del Agua. (2017, 28 de abril). Perú y Ecuador presentan el análisis de diagnóstico transfronterizo para la gestión de recursos hídricos. <https://www.gob.pe/institucion/ana/noticias/137019-peru-y-ecuador-presentan-el-analisis-de-diagnostico-transfronterizo-para-la-gestion-de-recursos-hidricos>
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., & Wester, P. (2016). Hydrosocial territories: A political ecology perspective. *Water International*, 41(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1134898>
- Comisión de Alto Nivel para la Recuperación Ambiental del Lago Titicaca y su Diversidad Biológica. (2016). Lineamientos y acciones para la recuperación ambiental del Lago Titicaca y de su diversidad biológica. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/01/Acuerdo-Binacional-Per%C3%BA-Bolivia-2016.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2024, 30 de octubre). Defensoría del Pueblo pide al Gore Piura y a la ANA informar el estado de reservas de agua en el ámbito del Proyecto Especial Chira Piura. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/noticias/1055660-defensoria-del-pueblo-pide-al-gore-piura-y-a-la-ana-informar-el-estado-de-reservas-de-agua-en-el-ambito-del-proyecto-especial-chira-piura>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2023). Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean: Implementation guide (LC/TS.2021/221/Rev.2). United Nations. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48494>
- Emanuel, R. E., & Wilkins, D. E. (2020). Breaching barriers: The fight for Indigenous participation in water governance. *Water*, 12(8), 2113. <https://doi.org/10.3390/w12082113>

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Gobierno Regional Piura. (2024a, 22 de agosto). Gobierno Regional coordina permanentemente con organizaciones agrarias para afrontar crisis hídrica en la región. <https://www.gob.pe/institucion/regionpiura-dra/noticias/1008373-gobierno-regional-coordina-permanentemente-con-organizaciones-agrarias-para-afrontar-crisis-hidrica-en-la-region>
- Gobierno Regional Piura. (2024b, 29 de noviembre). GORE y cooperación francesa seguirán trabajando para mejorar gestión del agua en la cuenca Catamayo–Chira. <https://www.gob.pe/institucion/regionpiura/noticias/1066563-gore-y-cooperacion-francesa-seguiran-trabajando-para-mejorar-gestion-del-agua-en-la-cuenca-catamayo-chira>
- Gobierno Regional Piura. (2024c). Gestión del riesgo sin fronteras. <https://www.gob.pe/15488-gobierno-regional-de-piura-gestion-del-riesgo-sin-fronteras>
- Julio, N., Figueroa, R., & Ponce Oliva, R. D. (2021). Water resources and governance approaches: Insights for achieving water security. *Water*, 13(21), 3063. <https://doi.org/10.3390/w13213063>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. (2018, 28 de diciembre). Ecuador y Perú protegen conjuntamente sus recursos hídricos. <https://www.cancilleria.gob.ec/2018/12/28/ecuador-y-peru-protegen-conjuntamente-sus-recursos-hidricos/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2024, 21 de junio). Destacan la cooperación internacional para fortalecer la gestión hídrica de la cuenca Chira–Piura. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/976309-destacan-la-cooperacion-internacional-para-fortalecer-la-gestion-hidrica-de-la-cuenca-chira-piura>
- Ministerio del Ambiente del Perú. (2015, 17 de agosto). Primera reunión de la Comisión Binacional Perú–Bolivia establece lineamientos y acciones para la preservación y recuperación ambiental del Lago Titicaca. <https://www.minam.gob.pe/puno/2015/08/17/1-reunion-de-la-comision-binacional-peru-bolivia-establece-lineamientos-y-acciones-para-la-preservacion-y-recuperacion-ambiental-del-lago-titicaca/>
- OECD. (2015). Stakeholder engagement for inclusive water governance. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>
- OECD. (2021). Toolkit for water policies and governance: Converging towards the OECD Council Recommendation on Water. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ed1a7936-en>
- OECD. (2022). OECD guidelines for citizen participation processes. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca. (2023). Manual de operaciones del Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca. <https://www.gob.pe/institucion/peblt/informes-publicaciones/4148129-manual-de-operaciones-del-proyecto-especial-binacional-lago-titicaca-mop-peblt-2023>
- Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca. (2023). Memoria anual 2022. <https://www.gob.pe/institucion/peblt/informes-publicaciones/3913872-memoria-anual-2022>
- Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca. (2024, 10 de julio). ALT y el MIDAGRI firman convenio de cooperación interinstitucional para la recuperación de peces nativos en el lago Titicaca. <https://www.gob.pe/institucion/peblt/noticias/990176-alt-y-el-midagri-firman-convenio-de-cooperacion-interinstitucional-para-la-recuperacion-peces-nativos-en-el-lago-titicaca>
- Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca. (2025, 5 de febrero). Manual de operaciones del Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca - MOP - PEBLT 2025. <https://www.gob.pe/institucion/peblt/informes-publicaciones/6499860-manual-de-operaciones-del-proyecto-especial-binacional-lago-titicaca-mop-peblt-2025-vigente>
- Salmoral, G., Zegarra, E., Vázquez-Rowe, I., González, F., del Castillo, L., Rondón Saravia, G., Graves, A., Rey, D., & Knox, J. W. (2020). Water-related challenges in nexus governance for sustainable development: Insights from the city of Arequipa, Peru. *Science of the Total Environment*, 747, 141114. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141114>
- UN-Water. (2024a). Progress on transboundary water cooperation: 2024 update. United Nations. <https://www.unwater.org/publications/progress-transboundary-water-cooperation-2024-update>

UN-Water. (2024b). Progress on implementation of integrated water resources management: 2024 update. United Nations. <https://www.unwater.org/publications/progress-implementation-integrated-water-resources-management-2024-update>

UNECE, & UNESCO. (2021). Progress on transboundary water cooperation: Global status of SDG indicator 6.5.2 and acceleration needs. United Nations. <https://unece.org/environment/documents/2021/08/working-documents/progress-transboundary-water-cooperation-global>

UNESCO World Water Assessment Programme. (2024). The United Nations World Water Development Report 2024: Water for prosperity and peace. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/reports/wwdr/2024>

© 2025 Denisse Margarita Posligua-Garcia. Publicado por la RLPCG bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Cómo citar: Posligua-Garcia, D. M. (2025). Gobernar el agua entre iguales: colaboración y poder en cuencas andinas transfronterizas. Revista Latinoamericana de Participación Ciudadana y Gobernanza, 1(1), 39–51.  
<https://rlpcg.org/index.php/rlpcg/article/view/gobernanza-agua-cuencas-andinas>